

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La (no) conducción intergubernamental del
proceso de descentralización
El caso de la inacción en las decisiones públicas para
implementar el Consejo de Coordinación
intergubernamental (Perú, 2007 – 2011)

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política

Con mención en Gestión Pública

Carlos Rivera Rúa

Asesor: Carlos Castro Silvestre

Mayo, 2013



A mi amada Gissela,
una gran mujer que lucha todos los días.

La razón por la que identificar tal ejercicio implica suponer que quien o quienes lo ejercen podrían haber actuado diferentemente –y allí donde son inconscientes de las consecuencias de su acción o inacción, que podrían haberlas averiguado- es que la atribución del poder es al propio tiempo la atribución de una responsabilidad (parcial o total) respecto a ciertas consecuencias. Dicho de otro modo: el sentido de localizar el poder es establecer responsabilidad respecto a las consecuencias que se estiman dimanantes de la acción o inacción de ciertos agentes especificables

Steven Lukes

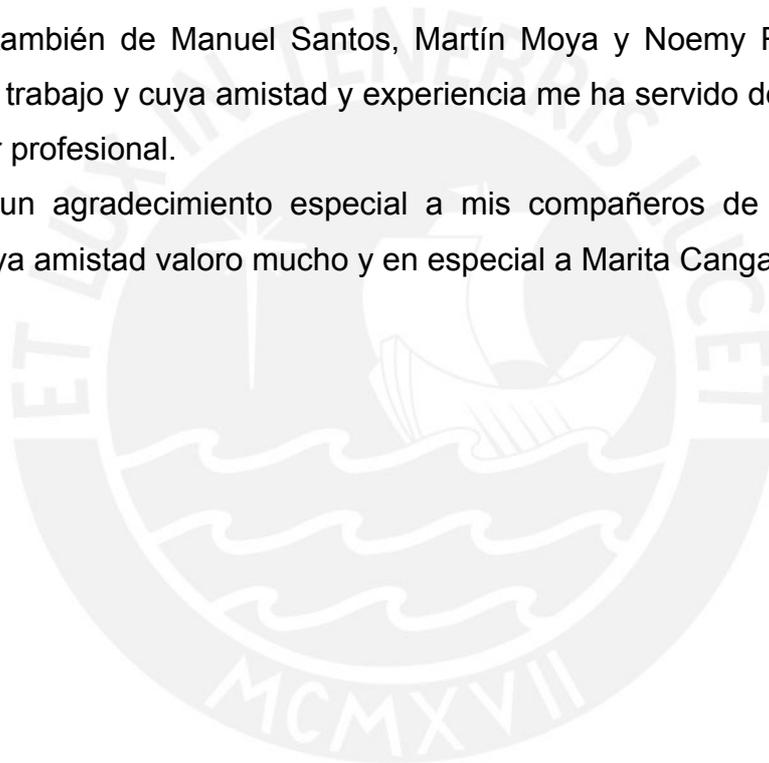
AGRADECIMIENTOS

Agradezco a los profesores de la Escuela de gobierno de la Universidad Católica que me ayudaron a debatir, reflexionar e interesarme por el tema desarrollado en la presente investigación. Un agradecimiento especial para los profesores Carlos Alza, Flavio Ausejo, Ismael Muñoz, María Angélica Borneck y Carlos Castro Silvestre (mi asesor de tesis).

También tengo que agradecer a Carlos Herz y a Julio Díaz Palacios quienes han sido mis mentores en la temática descentralista.

Agradezco también de Manuel Santos, Martín Moya y Noemy Reto, colegas con quienes trabajo y cuya amistad y experiencia me ha servido de mucho para ser un mejor profesional.

Finalmente un agradecimiento especial a mis compañeros de clases de la maestría cuya amistad valoro mucho y en especial a Marita Cangalaya.



INDICE

Introducción

CAPITULO 1: Consideraciones Metodológica y Teóricas

- 1.1.- El diseño de la investigación.
- 1.2.- Marco teórico.

CAPITULO 2: Narración del Estudio de Caso instrumental.

EPISODIO 1.- El shock descentralizador y la desactivación del CND

- 1.1.- El nuevo gobierno aprista y las críticas a la gestión anterior en materia de descentralización.
- 1.2.- Descoordinación entre PCM y CND
- 1.3.- Fusión CND con PCM, críticas de la sociedad civil y gobiernos subnacionales.
- 1.4.- Propuestas de reinstalación del CND y Creación de la ANGR

EPISODIO 2.- Trabajo de la secretaría de descentralización, incidencia de la sociedad civil descentralista para constitución del CCI

- 2.1.- Secretaría de descentralización y Primer secretario
- 2.2.- Incidencia de sociedad civil descentralista en el Congreso de la Republica para promulgación de la LOPE y el CCI.
- 2.3.- Trabajo e incidencia de ANGR y REMURPE y pedidos de instalación de CCI.

EPISODIO 3.- Cambios en la PCM y aprobación del reglamento del CCI

- 3.1.- La elaboración del reglamento de funciones del CCI
- 3.2.- Cambios en la PCM y aprobación acotada de reglamento del CCI

EPISODIO 4.- Elecciones presidenciales e instalación formal del CCI

- 4.1.- Primera elección junio 2010: La convocatoria y la participación de las asociaciones de gobiernos locales
- 4.2.- Segunda elección Abril 2011
- 4.3.- Instalación formal del CCI
- 4.4.- Gobierno de Humala y CCI no se vuelve a instalar.

EPISODIO 5.- Problemas en la implementación de los otros componentes del proceso de descentralización.

- 5.1.- El desmontaje de la participación ciudadana en el proceso de descentralización: el presupuesto participativo.

CAPITULO 4: CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE ACRÓNIMOS

AMPE:	ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL PERÚ
ANGR:	ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES
CCI:	CONSEJO DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.
CND:	CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACION
CONADES:	CONFERENCIA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
CGP:	CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ
GPC:	GRUPO PROPUESTA CIUDADANA
GL:	GOBIERNOS LOCALES
GR:	GOBIERNOS REGIONALES
LOPE:	LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO
MCLCP:	MESA DE CONCERTACION DE LUCHA CONTRA LA POBREZA
REMURPE:	RED DE MUNICIPALIDADES URBANAS Y RURALES DEL PERU
MUNIRED:	RED DE MUNICIPALIDADES URBANAS Y RURALES DEL PERU
ONPE:	OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
PCM:	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
PRODES:	PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACION.
SD	SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACION
SGP:	SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo explicar las condiciones necesarias que hacen posible la inacción en la toma de decisiones públicas. Para esto se investiga el caso de la inacción del Gobierno Central para instalar y poner en funcionamiento el CONSEJO DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL (CCI) del proceso de descentralización, porque luego de 41 meses de su creación, el CCI no llegó a funcionar de manera efectiva ni generó alguna acción relevante en la conducción del proceso.

La pregunta general que nos formulamos y que tienen que ver con nuestro interés teórico es ***¿Cuáles son las condiciones necesarias que hacen posible la inacción en la toma de decisiones públicas?*** Creemos que respondiendo a esta pregunta vamos a contribuir a comprender las complejidades de las decisiones públicas sobre todo en administraciones públicas como el caso peruano. Para responder esta pregunta general analizamos de manera específica al CCI y preguntamos ¿Por qué no se implementó de manera efectiva el Consejo de Coordinación Intergubernamental? Como podemos observar, el CCI es un medio para responder la pregunta teórica.

Las preguntas específicas para desarrollar el caso son los siguientes:

- ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones públicas que hizo posible mantener la inacción en la implementación del CCI?
- ¿Cuáles fueron las estrategias desplegadas por parte de los actores (estatales y no estatales) involucrados para mantener la inacción en la implementación del CCI?
- ¿Cuales son los efectos que tienen el contexto organizacional y el contexto político en la inacción de la implementación del CCI?
- ¿Afectan la no conducción intergubernamental de la descentralización en los avances de las reformas descentralistas?

El primer capítulo aborda las consideraciones metodológicas y teóricas de la inacción pública. La metodología empleada es el estudio de caso desarrollado

por Juan Carlos Cortázar y Michael Barzelay. El marco teórico triangula diversos autores de las políticas públicas y de la ciencia política para aterrizar en una aproximación teórica para la inacción en la toma de decisiones públicas.

El segundo capítulo narra el estudio de caso: los eventos que se desarrollaron en esos 41 meses que impidieron la instalación del CCI. Y el tercer capítulo se presentan las conclusiones del estudio.

Nuestra hipótesis de trabajo es la siguiente:

La inacción para implementar el CCI se da porque los que toman las decisiones dentro de la organización política en el gobierno prioriza otras política en desmedro del CCI. Esta priorización se debe a que el CCI cuestiona el diseño descentralista del gobierno y el sesgo que tiene para priorizar otras políticas que se verían afectadas si se implementa el CCI. Además, el CCI implementado incorporaría otros actores que cuestionarían el diseño de la política descentralista. Los incentivos que tiene la organización política para mantener la inacción del CCI son más altos que los incentivos para implementarla. Para mantener la inacción, los que toman decisiones despliegan un conjunto de estrategias veladas o manifiestas como la dilatación en la toma de decisiones y el uso de argumentos verosímiles a favor de la inacción.

Como justificación planteamos que la presente investigación es:

Un campo nuevo de reflexión sobre la formulación de políticas públicas.

Es relevante estudiar la inacción en las decisiones públicas debido a que vamos a contribuir en explicar un fenómeno existente –de manera reiterativa– en la administración pública peruana y latinoamericana. En el caso peruano, la inacción de las decisiones públicas ha sido entendida como “falta de voluntad política”. Considero que esa respuesta es más un efecto que la causa de la inacción.

Considero además que esta investigación no sólo sirve únicamente para analizar la descentralización: acá podemos tener un corpus teórico y metodológico para entender la inacción de las decisiones públicas en general.

Contribuimos a reflexionar sobre el proceso de descentralización en el Perú. La investigación plantea dar respuesta a un problema grave: la ausencia de la conducción intergubernamental de la descentralización. Creemos que – no sólo por la coherencia de cumplir en marco normativo, que es importante de por sí- esta ausencia ha limitado los resultados e impactos de la descentralización, sobre todo en mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y en la búsqueda de soluciones creativas a los problemas –económicos, políticos y sociales- en que estos se encuentran.



CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS Y TEÓRICAS

1.- El diseño de la investigación.

Vamos a utilizar el *estudio de caso instrumental* elaborado por Barzelay y Cortázar como metodología para nuestra investigación porque creemos que es la herramienta más adecuada para aproximarnos al fenómeno en cuestión. Esta metodología no busca analizar experiencias por su singularidad o por sus propias cualidades intrínsecas, sino porque es un medio para analizar aspectos más generales de las políticas públicas. Es un caso instrumental porque "*el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión*" (Barzelay y Cortázar, 2004:8). Siguiendo con este razonamiento, en nuestro trabajo vamos a analizar el caso de la implementación del CCI porque nos permitirá responder la problemática de la inacción en las decisiones públicas. Este estudio de caso singular es también importante porque es un "*medio o instrumento útil para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento profesional*" (Barzelay y Cortázar, 2004: 9), y que, para nosotros, contribuirá en explicar las complejidades del proceso de toma de decisiones públicas, en específico, las decisiones en la formulación de políticas públicas en contextos como el peruano.

El carácter procesual que definimos a las decisiones públicas empata con la metodología planteada ya que el estudio de caso instrumental analiza de manera holística los procesos y no se limita a un estudio centrado en variables, porque se perdería la riqueza del estudio de caso procesual. Según Barzelay y Cortázar "*un proceso es una secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado*" (2002: 9). Es importante también porque nos "*permite investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características*" (2002: 10).

El método narrativo, los eventos y la trama de la investigación.

El estudio de caso de Barzelay y Cortázar nos brinda el *método narrativo* como el más adecuado para analizar de manera procesual las decisiones públicas. Este método tiene dos elementos importantes: los eventos y la trama. Los eventos son *"un conjunto de acciones u ocurrencias organizadas en función a su significado al interior de una experiencia considerada en su totalidad"* (2002:23) Estas pueden ser reconstruidas como una *trayectoria* de acciones o como el resultado final de un conjunto de acciones. La trama *"es el medio a través del cual los eventos específicos adquieren coherencia dentro del conjunto total de acontecimientos, al encadenarse unos con otros para mostrar el desarrollo del proceso bajo estudio"* (Barzelay y Cortázar, 2002: 23). El método narrativo es importante además porque, como dice Barzelay, es la propia narración la que nos permite *"generar, organizar y analizar"* (2002, 22) la evidencia empírica sobre el fenómeno estudiado.

La trama de la investigación

La conducción del proceso de descentralización del Perú, según la ley de bases de la descentralización (Ley 27783), tiene carácter intergubernamental, es decir, que involucra en su conducción y ejecución a los tres niveles del gobierno del Estado peruano. El ente rector hasta enero del 2007 era el Consejo Nacional de Descentralización (CND) desactivado por el gobierno aprista bajo la modalidad de fusión por absorción por la PCM, creándose para tal efecto la Secretaría de Descentralización (SD) como órgano conductor del proceso de descentralización. La SD adolecía del carácter intergubernamental que exigía la ley, por lo que recibió muchas críticas tanto de la oposición en el Congreso de la República como de las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de gobiernos subnacionales.

Frente a estas críticas y luego de un proceso de negociación y deliberación política con las fuerzas opositoras del Congreso se promulga –en diciembre del 2007- la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) el cual señala que una de las competencias de la PCM es *"Presidir y convocar el Consejo de*

Coordinación Intergubernamental, con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. El reglamento norma su funcionamiento. Sus acuerdos requieren consenso". De esta manera se creaba una instancia intergubernamental en el proceso de descentralización y que planteaba ya dos instancias en la conducción del proceso (SD y CCI). Esta medida fue aprobada por la sociedad civil y las redes de gobiernos subnacionales los cuales presentaron una agenda de prioridades para relanzar el proceso de descentralización, siendo uno de los puntos importantes la instalación y el funcionamiento del CCI (su importancia radicaba en el involucramiento del Premier en la conducción concertada del proceso y su tratamiento en el Consejo de Ministros).

Elaborar y promulgar el reglamento de funciones del CCI era el primer paso. Sin embargo, dicho reglamento resultó siendo un proceso complicado y con problemas, tanto que recién en diciembre del año 2009 (dos años después de la creación del CCI) se concreta su promulgación, no lleno de críticas por parte de los gobiernos subnacionales y la sociedad civil (el reglamento final no considera algunas disposiciones importantes por los actores convocados para su elaboración, en particular, la que señala que los acuerdos de la asamblea son vinculantes). Así, luego de un proceso complejo de decisiones y *no decisiones*, el reglamento final trajo como consecuencia la reducción de la autoridad del CCI, convirtiéndola en un espacio que evacúa recomendaciones.

Con todos estos problemas el siguiente paso fue incorporar –mediante un proceso electoral- a los representantes de las municipalidades en el CCI que, según el reglamento, tendría que ser ejecutado por ONPE. Nuevamente por problemas en la gestión de la SD el proceso se alargó más de lo programado, habiendo dos procesos electorales ya que el de junio del 2010 se declaró desierto producto de la poca convocatoria de alcaldes a votar. Nuevamente, en abril del 2011 (15 meses después de haberse aprobado el reglamento del CCI) se convocó a una segunda elección de representantes municipales, lográndose finalmente tener completa la representación de los integrantes del CCI. No habiendo problemas para su instalación, esta se convocó para el 27 de mayo

del 2011, siendo un fracaso al no estar presente ni el Primer Ministro, ni la totalidad de ministros, ni la mayoría de Presidentes Regionales.

En resumen, luego de 41 meses de su creación, el CCI no llegó a funcionar de manera efectiva ni generó alguna acción relevante en la conducción del proceso de descentralización.

2.- La estructura narrativa

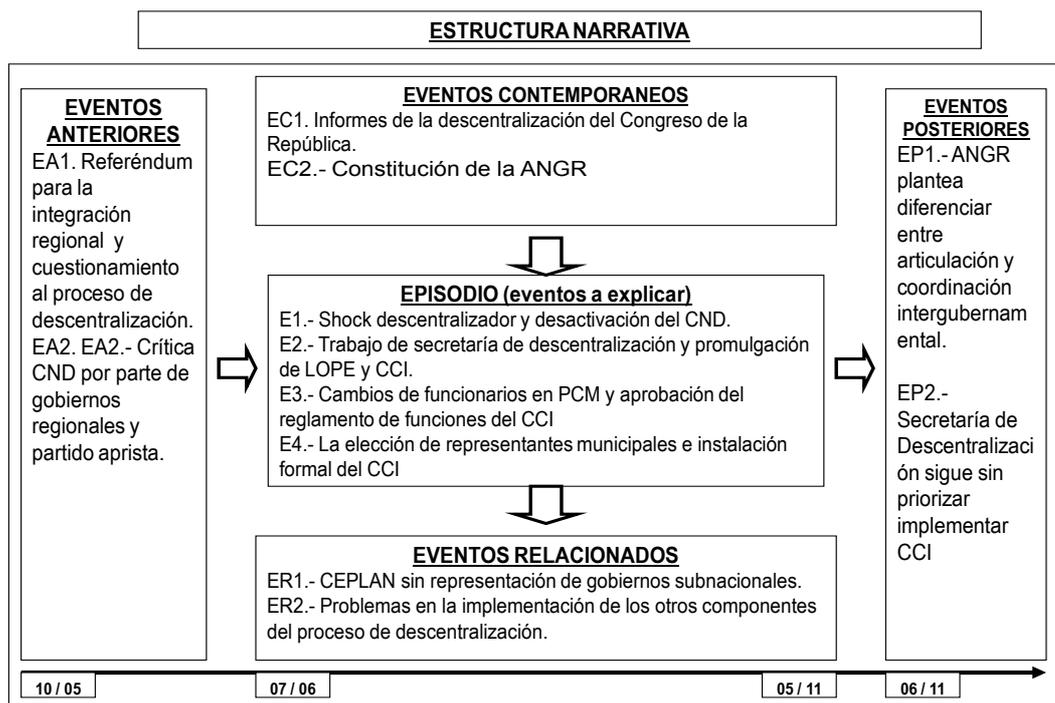
El estudio de caso instrumental nos presenta además una herramienta, *la estructura narrativa*, para poder ubicar lógicamente nuestros eventos en base a la trama. La estructura narrativa contiene el episodio (que es el conjunto de eventos centrales a explicar en la investigación), los eventos anteriores (eventos que influenciaron de manera significativa el episodio), los eventos contemporáneos (eventos que influenciaron en el episodio pero que se han dado de manera paralela), los eventos relacionados (eventos que fueron influenciados por el episodio y que se dieron al mismo tiempo que esta), y los eventos posteriores (influidos por el episodio pero con posterioridad).

En el caso a estudiar planteamos inicialmente este orden de los eventos y del episodio.

Eventos y Episodios	Contenidos
Eventos Anteriores	EA1.- Referéndum para la integración regional y cuestionamiento al proceso de descentralización. EA2.- Crítica CND por parte de gobiernos regionales y partido aprista.
Eventos contemporáneos	EC 1.- Informes de la descentralización del Congreso de la República. EC2.- Constitución de la ANGR
Episodio (eventos a explicar)	E1.- Shock descentralizador y desactivación del CND. E2.- Trabajo de secretaría de descentralización y promulgación de LOPE y CCI. E3.- Cambios de funcionarios en PCM y promulgación de reglamento de funciones del CCI E4.- La elección de representantes municipales e instalación formal del CCI
Eventos relacionados	ER1.- CEPLAN sin representación de gobiernos subnacionales. ER2.- Problemas en la implementación de los

	otros componentes del proceso de descentralización.
Eventos posteriores	EP2.- ANGR plantea diferenciar entre articulación y coordinación intergubernamental. EP2.- Secretaría de Descentralización sigue sin priorizar implementar CCI

Aplicando la estructura narrativa a nuestro estudio de caso, el gráfico sería el siguiente:

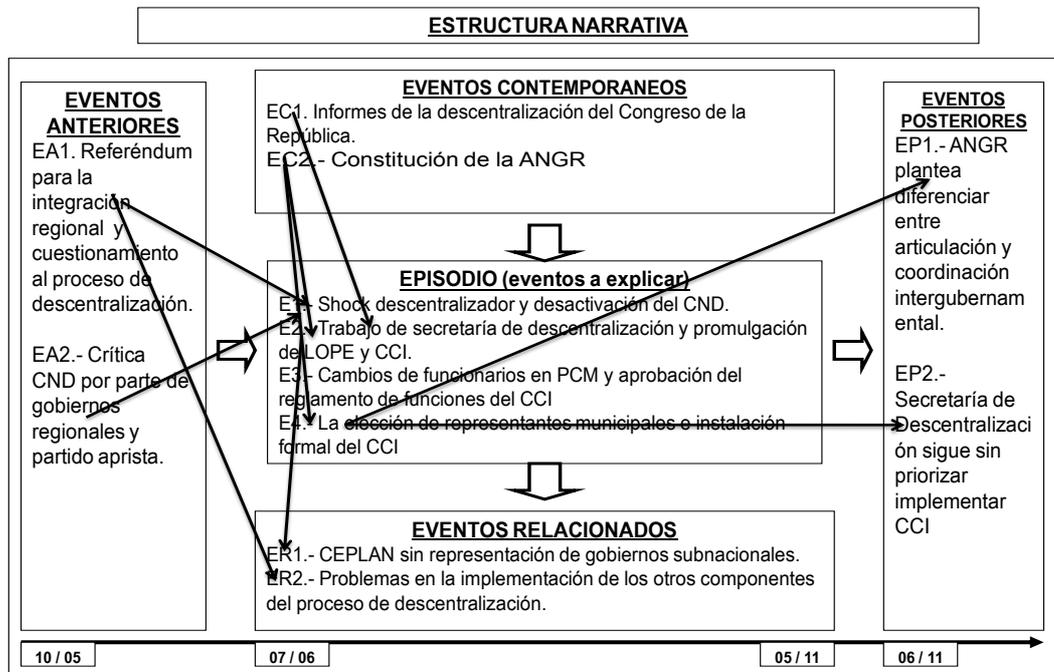


Elaboración: Carlos Rivera Rúa

Siguiendo la lógica de la estructura narrativa podemos ubicar como episodio central los eventos relacionados desde la desactivación del CND con la instalación formal del CCI. Seguimos el consejo de Barzelay quien señala que los eventos y la trama son construcciones teóricas que elabora el investigador en base a la generación de información relevante producto del trabajo de campo, considerando el elemento de la triangulación como criterio de objetividad y rigurosidad.

El siguiente paso es identificar las relaciones existentes entre los eventos y de estos con el episodio ¿Cómo podemos empezar con esta identificación? Lo que señala Barzelay y Cortázar es que la trama es el hilo conductor que hace

posible confeccionar la relación entre eventos. En nuestro estudio de caso podemos observar relaciones entre la desactivación del CND con el fracaso del referéndum para conformar regiones; o la elección de la ANGR con la reglamentación del CCI. El gráfico nos muestra lo señalado:



Elaboración: Carlos Rivera Rúa

3.- Las preguntas de investigación

Pregunta general (A).- La pregunta general que nos formulamos y que tienen que ver con nuestro interés teórico es **¿Cuáles son las condiciones necesarias que hacen posible la inacción en la toma de decisiones públicas?** Creemos que respondiendo a esta pregunta vamos a contribuir a comprender las complejidades de las decisiones públicas sobre todo en administraciones públicas poco institucionalizadas como el peruano.

2.2.- Las preguntas específicas (B).- las preguntas específicas que tienen que ver con el estudio de caso instrumental son las siguientes:

01.- ¿Por qué no se implementó de manera efectiva el Consejo de Coordinación Intergubernamental?

02.- ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones públicas que hizo posible mantener la inacción en la implementación del CCI?

03.- ¿Cuáles fueron las estrategias desplegadas por parte de los actores (estatales y no estatales) involucrados para mantener la inacción en la implementación del CCI?

04.- Cuales son los efectos que tienen el contexto organizacional y el contexto político en la inacción de la implementación del CCI?

05.- ¿Afectan la no conducción intergubernamental de la descentralización en los avances de las reformas descentralistas?

Formulación de la hipótesis de investigación

La inacción para implementar el CCI se da porque los que toman las decisiones dentro de la organización política en el gobierno prioriza otras política en desmedro del CCI. Esta priorización se debe a que el CCI cuestiona el diseño descentralista del gobierno y el sesgo que tiene para priorizar otras políticas que se verían afectadas si se implementa el CCI. Además, el CCI implementado incorporaría otros actores que cuestionarían el diseño de la política descentralista. Los incentivos que tiene la organización política para mantener la inacción del CCI son más altos que los incentivos para implementarla. Para mantener la inacción, los que toman decisiones despliegan un conjunto de estrategias veladas o manifiestas como la dilatación en la toma de decisiones y el uso de argumentos verosímiles a favor de la inacción.

2.- Marco teórico

2.1.- Sobre las políticas públicas.

Nos preguntamos ¿que son las políticas públicas (PP)? Creemos que la respuesta *analítica* que sintetiza los aportes teóricos de Lindblom y Subirats lo tiene Juan Carlos Cortázar quien entiende a las políticas públicas “como un *proceso* que implica simultáneamente un *flujo de interacciones* (entre los sujetos involucrados en la elaboración, implementación y evaluación de las acciones del Estado) y un *flujo de decisiones* (sobre el problema a enfrentar, las alternativas de solución a implementar y la evaluación de los resultados obtenidos)” (2002, 6). Teóricamente asumimos a las políticas públicas como una categoría analítica que nos permite observar y analizar ese flujo de interacciones y de decisiones de los involucrados. Ciertamente y dada nuestro interés investigativo nos preguntamos ¿Cómo limitamos estos flujos? ¿Cómo definimos qué analizar dentro de ese flujo de decisiones? Al respecto compartimos lo propuesto por Subirats quien señala que las PP “es *definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones*” (1994: 42).

Sin embargo, se hace compleja limitar estos flujos de interacciones y decisiones –sobre todo si vamos a analizar la inacción en la toma de decisiones-, por lo que nos preguntamos ¿Cómo ordenamos operativamente las decisiones? ¿Cómo podemos ubicar nuestro caso por investigar? Para responder estas preguntas nos sirve el esquema del Ciclo de Política Pública, elaborado por Cortázar en base a los postulados de Lindblom.



Fuente: Cortázar, 2002

Este ciclo de políticas públicas es importante para nuestra investigación ya que permite identificar las fases de las políticas públicas además de ordenarnos en una lógica secuencial. Nos permite ubicar claramente donde se encuentra nuestro caso a estudiar: en la fase decisional (Toma de decisiones autorizadas que se da mediante la provisión de autoridad y de recursos) y nos permite identificar también *la fase donde no pudo avanzar* (hacia la implementación / Evaluación). Como vemos el ciclo de políticas públicas es útil para nuestra investigación.

2.2.- Decisiones públicas, incrementalismo inconexo y argumentación administrativa.

Decisiones poco claras.- El proceso de formulación de políticas públicas que implica un flujo de interacciones y decisiones es un proceso *poco claro* (Lindblom, 1991). Respondiendo al enfoque racional que señala que las políticas públicas son un proceso racional de decisiones (diagnóstico, elaboración de alternativas, implementación y evaluación), Lindblom señala que las fases se mezclan mutuamente, la evaluación puede ser el inicio de un proceso de diseño de otra política pública, los problemas identificados en el diseño puede ser reformulados en el propio proceso de implementación, la propia implementación genera nuevas alternativas de decisión para otras temáticas priorizadas previamente, etc. Es decir, que esas decisiones e

interacciones incrementales (funcionarios nuevos, directivos nuevos que modifican procesos en curso) hacen lo que denominamos **política pública**. Adicionalmente, las corrientes de problemas dentro de la sociedad no necesariamente conversan con las alternativas de solución (Kingdon, 1995) por lo que las autoridades públicas –al tratar de responder una demanda urgente– toman decisiones sin considerar la alternativa adecuada al no tenerlas a la mano.

Toma de decisiones en el modelo papelera.– Es el modelo de Cohen, March y Olsen quienes señalan que el flujo de interacciones y de decisiones dentro de la política pública se encuentran marcadas por preferencias cambiantes, difusas y llena de imprecisiones, dado que los procesos políticos tienden a ser así (Cortázar, 2002:26). La caja negra del aparato público hace procesar, a veces de manera casual, problemas con soluciones, soluciones con problemas, grupos de interés o involucrados que intercambian problemas y soluciones de manera simultánea. Este grado de desorden cuestiona el modelo de decisión racional que plantean los diseñadores de políticas.

Decisiones y argumentación administrativa.– Considerando las decisiones públicas dentro de la formulación de políticas públicas como un proceso poco claro y considerando que frente a una demanda urgente de la sociedad – problemas públicos– ¿Cómo es posible elegir una alternativa? Hood y Jackson (1997) señalan que esto reside más en la credibilidad de las propuestas que a su veracidad. Es decir, que las decisiones públicas no se basan en la búsqueda de una solución científica de los problemas sino en un proceso constante de argumentación, persuasión y aceptación.

Este proceso argumentativo y persuasivo genera tomar la decisión acertada. Hood y Jackson señalan que *“dado que no es posible un acuerdo sobre la veracidad fáctica de las propuestas, sólo es posible buscar criterios de calidad y de adecuación en el proceso mismo de la argumentación de las propuestas”*. (1997:57). Estos autores señalan otra forma de entender el ciclo de políticas públicas: al no considerarla un proceso de diseño e implementación sino como un proceso de argumentaciones y de aceptación, considerando la **retórica**

como instrumento que elabora un cuerpo verisímil de argumentaciones que logra que las alternativas propuestas sean aceptadas y entre a la **caja negra** de la administración pública. Asimismo, la retórica sirve para mantener una decisión asumida.

2.2.- El ejercicio del poder y la inacción en la toma de decisiones

1.- La permeabilidad en la toma de decisiones en áreas temáticas

Para tratar sobre la inacción en las decisiones públicas es necesario analizar como penetran (o no) los temas en el proceso político donde se toman las decisiones. Matthew Crenson (1971) señala la importancia de la lectura pluralista sobre la caracterización y la forma como se ejerce la política y el poder en una comunidad: *“el poder, de acuerdo a la visión pluralista no está concentrado dentro de una elite política unificada. Tiende a ser fraccionado y fugaz. Esto es así porque el poder está basado en temas. El poder pasa de una mano a otra como los diferentes temas locales aumentan y disminuyen”*. (1971: 20). El ejercicio del poder, por tanto, no puede ser monopolizado por una clase dirigente o por un grupo que domina todas las decisiones públicas en el espectro político ya que esta se encuentra fragmentada en diversas áreas temáticas. El poder de una comunidad se encuentra por tanto *“dispersa en un amplio espectro de líderes y grupos locales, cada uno capaz de influenciar en una o en unas pocas áreas temáticas”*. (1971: 20). Una multiplicidad de líderes y grupos de intereses participan activamente en diversas áreas temáticas de toma de decisiones en búsqueda de solucionar problemas locales.

Siendo mas precisos, los pluralistas afirman que *“el carácter descentralizado y heterogéneo de la política local es la prueba de la permeabilidad del estrato político... La heterogeneidad contribuye a garantizar la penetrabilidad política y se presenta como prueba de penetraciones pasadas. La diversidad y desarticulación de los sistemas de la comunidad política son signos de la apertura de la política local”*. (Crenson, 1971: 21). Es decir, grupos de interés compiten en la arena política para lograr que sus intereses sean los prioritarios a ejecutarse en una comunidad política.

Esta influencia en la toma de decisiones implica considerar los intereses de grupos o coaliciones específicas que tratan de colocar sus “agendas” en el área temática que estos inciden para penetrar en la toma de decisiones. Los pesos y contrapesos de estos intereses se muestra en la arena política y quienes logran colocar su agenda temática, demuestran que tienen poder.

Es así que los pluralistas definen el poder: **“A tiene poder sobre B en la medida en que pueda conseguir que B haga algo que, de otra manera no haría”** (Dahl, 1961).

Esta definición permite entender que todo grupo de interés que logra ganar el juego político en la arena estatal, logra elevar sus propuestas e implementarlas. El poder se encuentra en el ejercicio observable de las decisiones.

Dada la dispersión y heterogeneidad de los diversos grupos en una comunidad política, son también dispersos y heterogéneo los temas y áreas temáticas. Este razonamiento aplicado al proceso de toma de decisiones en la formulación de políticas públicas nos permite señalar que el tema priorizado en la agenda pública gubernamental podría deberse a la existencia de un grupo importante que ha influido de tal manera que logró permear el estrato político e introducir sus intereses e implementar sus temas prioritarios. Esto es una evidencia del ejercicio del poder de tal grupo.

Sin embargo, Crenson señala que la pluralidad de la actividad política puede llegar a tener algún tipo de filtro social que puede devenir en una pluralidad restringida. La dispersión, heterogeneidad y fragmentación del ejercicio del poder no necesariamente hacer permeable el estrato político donde se toman las decisiones. (1971: 21). Considerando las demandas de los ciudadanos, existen multiplicidad de temas a priorizar y que las autoridades deben de tener ciertos criterios para priorizar sus acciones si es que no quieren terminar abrumados por estas demandas siempre existentes. Crenson responde que los pluralistas se equivocan cuando señalan que *“la muestra elegida para la atención es probable que se aproximen al azar, o, al menos, que no puede*

estar sesgada en forma significativa por las instituciones políticas locales o líderes” (1971: 22). Crenson refuta esto al señalar que “hay razones para creer que el proceso de muestreo es sesgado y que los líderes políticos y las instituciones, por su capacidad para hacer cumplir la inacción en algunas áreas temáticas, juegan un papel importante en la introducción de ese sesgo” (1971: 23).

Para desarrollar este sesgo se hace indispensable complementar con lo que afirma Crenson y explicar dos conceptos relevantes para el caso: la movilización del sesgo y las no decisiones.

2.- Movilización del Sesgo

¿Es posible que algunos temas pueden ser priorizados en desmedro de otros?
¿Por qué algunas autoridades e instituciones políticas se inclinan por algunos temas en desmedro de otras? La respuesta que ensaya E.E. Schattschneider, es la siguiente:

"el problema fundamental en la política es la gestión de los conflictos. Ningún régimen puede durar sino hace frente a estos problemas. Toda política, toda dirección, toda organización implica el manejo de conflictos. Todos los conflictos tienen un espacio dentro del universo político. Las consecuencias de los conflicto son tan importantes que es inconcebible que cualquier régimen puede sobrevivir sin hacer un intento de darle forma a los conflictos en el sistema" (1975: 71).

Esa es la razón por la cual los líderes de las organizaciones políticas tratan siempre de desviar algunos temas “peligrosos” en la arena política y por tanto tienen que mantenerse impenetrables. Las organizaciones políticas en su conjunto van a priorizar, por tanto, temas inocuos para ellos dado que los temas peligrosos podrían desafiar su poder y su monopolio en la toma de decisiones. Por tanto, la permeabilidad del estrato político podría restringirse a algunos temas en desmedro de otros.

Si aplicamos esta argumentación teórica al proceso de formulación de políticas públicas podemos afirmar que la negligencia para priorizar e implementar un tema como la conducción del proceso de descentralización podría deberse a que esta afecta los intereses de los que toman las decisiones o que su implementación podría afectar y generar conflictos a la inclinación o sesgo de la política descentralista ya diseñada por el gobierno. Este sesgo en la toma de decisiones al interior de la política podrían también no considerar la ejecución del marco normativo que exige su implementación efectiva. Asimismo, los esfuerzos de una sociedad civil descentralista y de los Gobiernos Regionales y Locales, podrían verse bloqueados dado que ejecutar lo que estos reclaman podría ser un foco de conflicto para los intereses del gobierno y de algún grupo de interés que se beneficia de esa negligencia política.

Por tanto, la organización que tiene a su cargo la ejecución de esa política podría movilizarse para evitar estos posibles conflictos. Tal movilización no se basa en individuos únicamente. Tal como Schattschneider indica *“todas las formas de organización política tienen un sesgo a favor de la explotación de algunos tipos de conflictos y la supresión de otros conflictos porque la organización es la movilización del sesgo”* (1975: 71). Por tanto, es la propia organización que se moviliza para prevenir los conflictos y de esta manera inclina al conjunto de personas a que ciertos temas se prioricen en desmedro de otras. Ciertas áreas temáticas se convierten en impenetrables para los grupos de interés que tratan de promoverla e implementarla.

Crenson comparte estos postulados de Schattschneider y agrega que la resistencia de esta impenetrabilidad dependerá del tipo de organización y del tipo de líderes que puede tener la organización (1971: 23).

Lo relevante para una investigación, por tanto, es describir cómo la organización en su conjunto se moviliza para activar este sesgo, esta inclinación en la toma de decisiones; se hace necesario considerar empíricamente conexiones que afirmen directamente la existencia de esta inclinación. Asimismo, la investigación tiene que considerar el tipo de

organización y el liderazgo que se tiene para mantener el sesgo o esa inclinación de la política.

3.- No decisiones

Bachrach y Baratz desarrollaron el argumento Schattschneider y señalaron que el poder tiene dos caras. Una referida a las decisiones observables en la cadena de toma de decisiones y la otra referida a un conjunto no observable de **no-decisiones**:

“La no decisión, tal como la definimos, es aquella decisión que resulta de la supresión o frustración de un desafío latente o manifiesto a los valores y los intereses del tomador de decisiones. Para ser más explícitos, la no decisión constituye un medio para que las demandas de cambio en la asignación vigente de beneficios y privilegios en la comunidad puedan ser sofocadas incluso antes de que sean articuladas, o mantenerlas ocultas, o ser eliminadas en su búsqueda de acceso a la esfera de la toma de decisiones relevantes, o si todo lo anterior falla, ser mutiladas o destruidas durante la etapa de implementación de las decisiones dentro del proceso de las políticas públicas”. (Bachrach y Baratz, 1970: 7).

La inacción en la toma de decisiones pública es producto por tanto de las estrategias –veladas o manifiestas- que despliegan los que tienen el poder para que los temas que no le interesan no entren en la agenda pública o de dilatarlo, limitarlo o *destruirlo* antes de que estas se implementen.

Bachrach y Baratz responden finalmente que **el poder** no sólo es que A logra conseguir que B haga algo que de otra manera no haría, sino que además

“se ejerce el poder cuando A consagra sus energías a crear o reforzar aquellos valores sociales y políticos y prácticas institucionales que limitan el alcance del proceso político a la consideración pública solamente de los problemas que sean relativamente inocuos para A. en la medida en que A consigue

hacerlo, se impide, para todos los efectos prácticos, que B ponga sobre el tapete cualquier problema cuya resolución pueda perjudicar seriamente el conjunto de preferencias de A” (1970: 7).

Bachrach y Baratz señalan que el proceso de toma de decisiones implica también un proceso de tomar no decisiones para generar inacción en las decisiones públicas. Se señala 4 tipos resumimos en el siguiente cuadro:

Estrategia	Forma de acción	Explicación
El uso de la fuerza por la autoridad pública.	Directa	“...Apela a la fuerza para prevenir -en el proceso político- las demandas de cambio en el orden establecido”. (1970:44)
Las amenazas de sanción para los partidarios de una reforma.	Directa	“La amenaza de sanciones contra el iniciador de una demanda potencialmente amenazante puede ser, negativa o positiva, y que va desde la intimidación (la potencial privación de cosas o eventos valiosos) a la cooptación (potencial recompensa)”. (1970:44)
La propaganda, la difusión de nuevas normas sociales y políticas.	Indirecta	“...invoca un sesgo existente en el sistema político –una norma, precedente, regla o procedimiento- para aplastar una demanda amenazante o tema incipiente”. (1970:45)
El cambio en los procedimientos del trabajo gubernamental.	Indirecta	“...involucra la reorganización o el fortalecimiento de la movilización del sesgo para bloquear desafíos en la asignación de valores predominantes...refuerza las barreras existentes o construye nuevas contra los esfuerzos del grupo amenazante que quiere ampliar el alcance del conflicto”. (1970:45)

Fuente: Bachrach y Baratz (1970). Elaboración: Carlos Rivera Rúa

1.- El uso de la fuerza por la autoridad pública. Es la forma más directa de prevenir los cambios en el proceso político. Es el uso directo del poder para evitar que se puedan pedir reformas o que las demandas se vuelvan derechos. Es la fuerza que se utiliza para debilitar al grupo que puede demandar un reclamo que consideran justo. El uso de la fuerza no está vinculado a la demanda –que puede ser legítima- de ese grupo sino que se busca otra temática con la finalidad de reprimirla.

2.- Las amenazas de sanción para los partidarios de una reforma. Apela a la amenaza cuando un grupo de interés reclama reformas en las acciones del gobierno. Esta considera dos sub-estrategias. Primero la intimidación o efectos negativos que pueden tener los partidarios de la reforma si es que siguen reclamando cambios en el status quo. La otra, la cooptación, la invitación a co-gobernar juntos con la autoridad vigente; el inicio de una reforma por parte de los propios impulsores pero que esta siempre tendrá límites (que es no cambiar el status quo).

3.- La propaganda, la difusión de nuevas normas sociales y políticas. Es el uso de algún procedimiento normativo o práctica existente en el sistema político para ser utilizada como propaganda en contra a los partidarios de una reforma. Bachrach y Baratz señala que “una demanda de cambio podría ser negada legítimamente etiquetándola de socialista, antipatriota, inmoral o de violar una regla o procedimiento establecido” (1970:45). Estas demandas de cambio pueden ser dilatadas hasta generar su desaparición en la agenda política “Los desafíos también pueden ser desviados al referirse a las demandas y temas para comités o comisiones en un detallado y prolongado estudio o direccionándolos por medio del tiempo y rutinas ritualistas que son parte del sistema político. Tales tácticas, las cuales son bien efectivas significan excluir cualquier investigación enérgica para la innovación. Son particularmente efectivas cuando son empleados contra grupos organizados que son débiles e inconsistentes (estudiantes, pobres, negros, etc.), los cuales tienen dificultades para soportar demoras”. (Bachrach, Baratz, 1970:45)

4.- El cambio en los procedimientos del trabajo gubernamental. Es una forma indirecta de tomar no decisiones. Implica la reorganización de entidades para evitar que el tema peligroso tenga visos de implementación. La organización puede elaborar nuevos procedimientos adicionales a fortalecer y hacer difícil lo regularmente señalado.

Finalmente, los autores señalan que el proceso de tomar decisiones en un tema específico, implica también considerar el proceso de tomar no-decisiones. Ambos procesos se encuentran relacionados y son la muestra de las dos caras del poder conceptualizados por ellos.

4.- Influencia externa e interna para permitir la inacción.

Crenson señala que los responsables de la inacción pueden encontrarse afuera y adentro de la arena política.

En el primer caso se plantea que ciertos grupos de interés pueden movilizar sus influencias en las estructuras de la toma de decisiones para evitar que otro grupo de interés logre tener preponderancia e incluso hacer que se discutan o se trabajen temas considerados inocuos para el poder vigente. De esta manera, debido a la influencia que puede ejercer de manera indirecta un grupo de poder *“los activistas políticos podrían evitar todos los temas que pueden afectar adversamente sus intereses”* (Crenson, 1971:24). Esto quiere decir que las decisiones no observables influyen de manera indirecta a los tomadores de decisión de una política específica para generar inacción. Incluso, señala Crenson que un tema “importante” podría no ser un tema relevante para la comunidad, dado que este se encuentra oculto al espacio público (un tema relevante y público podría ser la reducción de la pobreza y un tema poco relevante para el público masivo podría ser renegociar un contrato específico de un servicio público poco publicitado), pero sí podría ser importante para el grupo de interés. Crenson precisa que *“los temas supuestamente importantes y visibles de la política local pueden tornarse relativamente triviales. No hay razón para suponer que las únicas cuestiones importantes son las visibles”* (1971: 24). Es decir, para Crenson existen “temas potenciales” que no son

visibles y que podría ser influenciado por un grupo de interés fuera del escenario político, permitiendo que esta no sea visible ni pública. La negligencia política por parte de las autoridades para priorizar y ejecutar una política pública podría tener su causa en la influencia indirecta de un grupo de interés.

Crenson señala que el peso de la influencia de ese actor externo en la toma de decisiones en las entidades gubernamentales es diverso. En algunas comunidades políticas –instaladas en una ciudad como Lima o en un país específico como el Perú y en una temática como la descentralización- el peso de la influencia de ese poder externo puede ser concentrado y unitario para permitir la inacción de las decisiones ya que la movilización del sesgo se hace extrema. Esta influencia, señala Crenson, podría definir el tipo de configuración del poder en una comunidad:

“La existencia de un poder fuera del escenario para hacer cumplir la inacción política sugeriría que hay algunos tipos de temas y decisiones en la política local en los cuales el poder comunitario puede asumir una configuración monolítica: en tal sentido no hay ni la negociación ni desacuerdo visible” (Crenson, 1971: 24).

Sin embargo, Crenson señala que de acuerdo a los postulados pluralistas, de que el poder está atado a temas, es decir, dada la existen grupos de interés –diversos en intensidad de su influencia- que tienen el poder de influenciar en las decisiones públicas, esta influencia varía de acuerdo a la temática y a la organización del poder comunitario en un territorio. Estas variaciones definen la penetrabilidad o no de la influencia.

“como las identidades de los portadores del poder varían de una región a otra en su formulación de políticas, entonces la organización del poder varía de un área temática a otra. En algunos casos este poder será altamente descentralizado y, en otros, la descentralización, el compromiso y la negociación desaparecen. El sistema político local se vuelve unificado e impenetrable y los políticos se inclinan a los intereses

presumibles de un portador del poder fuera del escenario” (Crenson, 1971:24).

Como se observa, Crenson señala que la influencia del poder puede ser descentralizada, dispersa, que permite algún tipo de negociación política entre diversos grupos de interés; en otros casos, este poder es altamente centralizado en un solo grupo. Dada la influencia, los políticos en el proceso de toma de decisiones se inclinan a los intereses de ese grupo poderoso externo a la arena política. ¿Por qué se inclinan a esos intereses? Eso lo responderemos más adelante.

En segundo lugar, Crenson señala que los responsables de la inacción se pueden encontrar dentro del escenario político, dentro de la misma arena de toma de decisiones. La prioridad que puede asumir una autoridad gubernamental para implementar una política específica pueden afectar las decisiones de otras políticas. Dado que los temas se encuentran relacionados entre sí, diversos grupos de interés pueden estar relacionados también entre sí. Por tanto la toma de decisiones de un área política puede afectar el interés de un grupo de interés de otra área política.

“Al monopolizar las energías cívicas de su pueblo para sus temas favoritos, los políticos podrían privar de recursos políticos necesarios para la toma de decisiones en otras áreas temáticas. Lo más probable es que los proyectos políticos que estos prestan atención, simplemente puede desalentar a otros tipos de actividades. Por ejemplo, un vigoroso esfuerzo por parte de los responsables locales para promulgar una ordenanza relacionada a la contaminación del aire podría disuadir a otros, a los posibles tomadores de decisión de lanzar un programa para atraer industria pesada a la comunidad” (Crenson, 1971:25).

Lo que señala Crenson es que los propios tomadores de decisiones públicas influyen en la inacción en otras decisiones públicas dado que los esfuerzos por cumplir los objetivos de una política podría ser los esfuerzos para no priorizar otra política el cual se ve afectada por la primera. Los funcionarios no deciden

tal priorización sino los que toman las decisiones políticas. Son los funcionario los que operan la política ya priorizada y estas operaciones pueden afectar los objetivos de otras políticas.

Tal como se ha observado en el Perú en estos últimos años, la priorización de inversiones en el sector extractivo podría afectar las decisiones del sector ambiente, dado que la fiscalización ambiental podría hacer demorar las inversiones de las industrias extractivas en el país.

Crenson señala que *“el poder de hacer cumplir la inacción está en manos de los participantes activos en la política local, sus efectos son sentidos por aquellos que se mantienen fuera del escenario”* (1971:25). Siguiendo con el ejemplo ambiental, los efectos de priorizar la política de inversiones en el sector extractivo podrían ser sentidos hacia los grupos de interés (ONGs ambientales) y permitiendo la inacción en el sector ambiente.

La relevancia de una política pública determinada puede ser la subordinación de otra política pública.

Este marco teórico de Crenson explica por tanto la permeabilidad o no de las decisiones públicas. Una política en la cual el grupo de interés es muy influyente y concentra un gran poder de influencia podría generar la inacción de temas que le parecen peligrosos para sus intereses. Su influencia –su poder– opera en los tomadores de decisión de manera directa e indirecta, de acuerdo sus capacidades y sus propias decisiones y no-decisiones. Tal poder y su ejercicio del poder –sin necesidad de entrar en la arena política– permiten empatarse con los intereses de los decisores políticos. La permeabilidad a la toma de decisiones de algún grupo contrario a esos intereses se hace imposible; se hace impenetrable. Asimismo, si los decisores políticos priorizan una política, las actividades de estas pueden permitir la inacción de otras políticas, generando la inacción y la impenetrabilidad de algún grupo de interés en esa política afectada.

Estas dos entradas, tanto externas como internas son los escenarios en las cuales se mueven las decisiones gubernamentales. La relación de ambas podría explicar la inacción pública. El trabajo es describir ese tipo de relaciones y evidenciar si ha existido tal influencia para permitir la inacción.

Sin embargo, esto es insuficiente para explicar la inacción en la toma de decisiones públicas. Se hace necesario explicar el tipo de organización que tienen los aparatos políticos donde se toman las decisiones y los incentivos que tienen estos para mantener o no la inacción pública.

5.- Los incentivos de las organizaciones políticas para mantener la inacción en la toma de decisiones.

La influencia de un grupo de interés para mantener la inacción de una política que afecte sus intereses, o la priorización por parte del aparato gubernamental de una política que genera inacción en otra política, nos hace preguntar ¿Qué incentivos tiene la organización política o la organización gubernamental para mantener esa inacción?

Antes que nada, es necesario comparar el beneficio de un grupo de interés por mantener la inacción con el interés que tiene una organización política para lo mismo.

Crenson investiga la influencia de las industrias en el problema de la contaminación del aire. Señala que *“Donde la industria es poderosa, por ejemplo, las probabilidades de vida del tema de polución se disminuyen y no cuesta entender por qué. Las empresas industriales se mantienen con ganancias y el tema de polución presenta un peligro potencial para esas ganancias. La influencia de la industria entonces opera para inhibir el crecimiento del tema de aire contaminado.”* (Crenson, 1971: 154). Sin duda es el hecho económico un beneficio específico por el cual el grupo de interés influye para que el gobierno no tome las decisiones que vayan en contra de esto.

En el caso de los partidos políticos, Crenson señala que la relación es más sutil y no tan directa. Estos tratan de priorizar temas políticos que tienen como objetivo beneficios colectivos que llegan a un amplio número de electores. Por tanto va a moverse a la búsqueda de concretar esos beneficios colectivos y tener influencia en el grupo de interés que puede producir esos beneficios. (Crenson, 1971:154). Por ejemplo un partido que se encuentra gobernando una ciudad que tiene problemas de falta de empleo o que necesita de inversiones privadas para generar empleo, va a tratar de tener la influencia con ese grupo empresarial dado que los beneficios colectivos que puede concretar son directos o casi inmediatos. Asimismo, no tratará de modificar esos beneficios colectivos por otros beneficios difusos como por ejemplo controlar el problema de la contaminación del aire en una ciudad preocupada por la inversión privada, aunque el tema de la contaminación sea grave. Así, la organización partidaria en el gobierno será negligente en ciertos temas políticos (otros beneficios colectivos) que podrían estar relacionados directamente con beneficios específicos de un grupo de interés.

“...tiende a hacerse caso omiso de un tema político cuando hay un desfase entre los tipos de beneficios que tiene probabilidad de generar y los tipos de estímulos que las organizaciones influyentes de la comunidad necesitan para sobrevivir y desarrollarse”. (Crenson, 1971: 156).

La negligencia política de un tema político, por parte de los que toman decisiones, podría deberse a que se opone a los beneficios específicos que podría tener un grupo de interés poderoso. *“la negligencia de los asuntos políticos en potencia se puede rastrear en su incompatibilidad con el mantenimiento y mejoramiento necesarios de una organización grande”.* (Crenson, 1971:154). La explicación política de la inacción en las decisiones públicas se encuentra cuando existe una relación directa entre el beneficio colectivo que puede generar una política con el beneficio específico de un grupo poderoso. La organización política actúa como mediador de esa relación y genera inacción a las políticas que ponen en peligro esa relación directa.

En esa relación, otro grupo de interés que trate de modificar esa relación tendría que generar esos beneficios colectivos (para el pueblo) y específicos (para la organización política) que hagan modificar el patrón de comportamiento de la organización política. Si la organización política es fuerte y poderosa, la influencia hacia el grupo de interés que genera esos beneficios colectivos que persigue, también generará beneficios específicos a dicha organización (Crenson, 1971:156). Beneficios como por ejemplo mantenerse en el poder y aumentar su influencia en otras áreas temáticas.

Finalmente, como se señaló líneas arriba, como el poder está atado a temas, la inacción de una política es una expresión de su subordinación hacia otra política. *“...allí donde los negocios y el desarrollo industrial son motivo de preocupación a nivel local, el problema de la contaminación del aire tiende a ser ignorado. La preponderancia de un problema parece estar relacionada con la subordinación del otro”* (Crenson, 1971:165).

6.- Juntando todo: aproximación teórica para la inacción en la toma de decisiones públicas.

Ciertamente, el marco teórico de Crenson se da dentro de una comunidad política amplia, marcada por el pluralismo político norteamericano. Lo que tratamos de hacer en la presente investigación es de aplicarlo a la formulación de políticas públicas del Estado peruano. Esto es restrictivo en ciertos aspectos. Por ejemplo la decisiones de implementar una política como la implementación del CCI y la conducción intergubernamental de la descentralización no podría ser necesariamente un mandato colectivo; la implementación es un mandato legal, exigido por la constitución y el por el marco normativo descentralista. Por tanto, el supuesto que se maneja es que el gobierno tiene la obligación de implementarla de manera efectiva y su inacción puede ser cuestionada por cualquier ciudadano.

Otra restricción es que consideramos a las áreas temáticas, y a los grupos de interés que tienen poder de influir en esas áreas, como sectores de la administración pública. Esto acota nuestro análisis sobre por qué algunos

temas son priorizados en desmedro de otros para que entren en la agenda pública. La presente investigación no prioriza este análisis dado que su objetivo es la inacción de una política ya decidida a ser implementada.

Considerando esa restricción, vamos a triangular el razonamiento teórico de Crenson, Schattschneider, Bachrach y Baratz, con el marco teórico de autores de las políticas públicas: Lindblom, Cohen, March y Olsen, y Hood y Jackson.

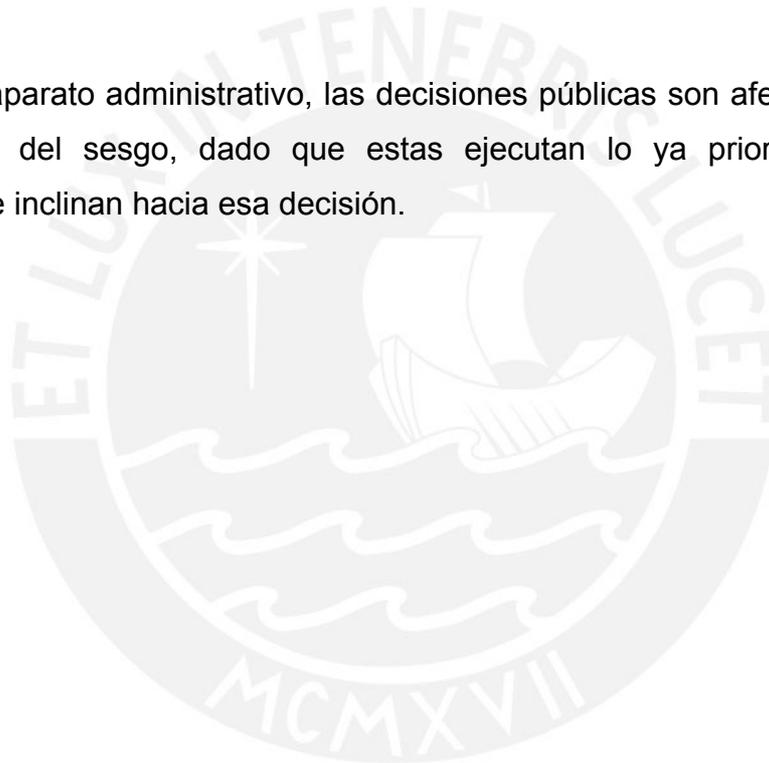
Consideramos a la formulación de políticas públicas como un proceso de interacciones y decisiones entre todos los involucrados. Estos procesos son pocos claros que afectan las decisiones dentro y fuera de la política pública. Asimismo, la toma de decisiones se debe, no a decisiones racionales, sino a un incrementalismo que se retroalimenta con la experiencia de la propia ejecución. Considerando el modelo papelera, existe un amplio desorden entre los diversos problemas y las posibles soluciones a emplear por parte de los diseñadores de políticas. La toma de decisiones no se escapa de esta anarquía.

Sin embargo, el proceso de toma de decisiones tiene en paralelo un proceso de tomar no-decisiones y que estas tienen una racionalidad específica y una coherencia lógica. Esta coherencia lógica lo da la movilización del sesgo. La organización gubernamental podría moverse en función de un sesgo sobre los temas a priorizar porque evita los conflictos posibles que puede tener al incorporar a otros decisores en la política. Es así que el proceso político se vuelve impenetrable cuando los temas generen algún aspecto de conflictividad o cambios en las decisiones tomadas, generando la inacción pública. Las causas de este sesgo que genera inacción pueden deberse a que la organización política, al permitir la acción, no logra conseguir los beneficios colectivos y específicos que necesita para consolidarse y para influir en ciertos grupos de interés. La inacción de una política como la conducción intergubernamental de la descentralización podría deberse a que esta no genera los incentivos necesarios y directos que requiere la organización política. Asimismo, la implementación de esa política podría afectar otras políticas priorizadas por el gobierno.

Para mantener la inacción, se genera una serie de toma de no-decisiones. Una de estas estrategias podría ser la dilatación en las decisiones, el cuestionamiento al grupo de interés que promueve accionar la política inactiva y generar argumentos a favor de mantener la inacción.

Este proceso de tomar no-decisiones vinculada a los argumentos, tiene relación con el modelo de Hood y Jackson, al plantear un cuerpo de argumentos retóricos para justificar la inacción: un proceso de argumentación y aceptación, no para implementar políticas, sino para justificar la inacción de la política.

A nivel del aparato administrativo, las decisiones públicas son afectadas por la movilización del sesgo, dado que estas ejecutan lo ya priorizado por el gobierno. Se inclinan hacia esa decisión.



CAPÍTULO II: NARRACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO INSTRUMENTAL

EPISODIO 1.- El shock descentralizador y la desactivación del CND

1.1.- El nuevo gobierno aprista y las críticas a la gestión anterior en materia de descentralización.

El gobierno del presidente García elegido para el periodo 2006 – 2011 tuvo una mirada crítica frente al proceso de descentralización iniciado en el año 2002. Esta mirada no solamente provenía de su rol dentro de la oposición en el Congreso de la República (2001-2006) sino de los 12 Presidentes Regionales miembros del Partido Aprista elegidos para el periodo 2003-2006. Estos últimos eran muy críticos con la conducción del proceso de descentralización por parte del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en el periodo de Thais, porque *“no recibieron ninguna atención preferente en el quinquenio anterior. Tema al que nadie dijo nada y les pareció bien que hubiera discriminación, presupuestaria y otros, a los presidentes regionales apristas”*¹. Estas críticas se reflejaron en su Plan de Gobierno 2006-2011, en la cual se pide la *“desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y transferencia de sus funciones al Centro de Planificación Estratégica”* (APRA, 2006:14).

En realidad, la descentralización había quedado paralizada luego del negativo resultado del referéndum para la conformación de Macro Regiones en el año 2005², debido a una serie de deficiencias y en la cual el peso mayor lo tuvo el CND³. Es así que en mayo del 2006, el Congreso de la República, dentro de la Comisión de Descentralización presidida por el congresista Rodolfo Rasa (Bancada del APRA), se elabora la Agenda de Descentralización 2006-2011; dicho documento plantea modificar la conducción del proceso de descentralización al reclamar una responsabilidad política del proceso, señalando que *“El Presidente del Consejo de Ministros debe de asumir la responsabilidad política directa del proceso de descentralización a nivel del*

¹ Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

² Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

³ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

Gobierno Nacional, para fortalecer la capacidad de decisión sobre los sectores y organismos del Gobierno Central que se tiene que descentralizar” (2006:10). Asimismo, para fortalecer la conducción del proceso “el CND debe de estar conformado por el Presidente del Consejo de Ministros, los Presidentes Regionales y los Gobiernos Locales” (CRP, 2006:10). El documento es firmado por organizaciones de la sociedad civil descentralista⁴, por lo que también es parte de sus propuestas.

El 28 de julio se da el primer discurso presidencial del presidente García, el cual planteó su compromiso de “*cogobernar con los 1,800 alcaldes y los 25 presidentes regionales*”, ya que, “*cuanto más cerca de la gente está el gobierno, más oportunidades tiene la gente de participar y de impedir la ociosidad*”⁵. Sin embargo, no señaló adoptó ninguna medida para desactivar el CND; pero luego los funcionarios apristas en la PCM señalaron que este se encontraba en reorganización⁶.

1.2.- Descoordinación entre PCM y CND

Los primeros seis meses de gobierno aprista se tuvo dos espacios marcados de trabajo en relación al proceso de descentralización. Por un lado el trabajo de la PCM, en la oficina de coordinación con los Gobiernos Regionales encargado por John Romero y Nilda Rojas bajo trabajo directo con Premier; y por otro lado el trabajo del propio CND bajo la presidencia de Rodolfo Rasa⁷.

El trabajo de la PCM hasta diciembre era dar apoyo a los GRs sobre los problemas que enfrentaban (mayores recursos económicos y flexibilización de la inversión) pero también un pedido explícito de los 12 Presidentes Regionales

⁴ La comunidad descentralista se define como un grupo de organizaciones de la sociedad civil y autoridades subnacionales que debate y propone políticas sobre la descentralización. en esta comunidad podemos diferenciar la sociedad civil descentralista, personalidades como ex alcaldes, ex congresistas que reclaman una descentralización del estado. Juan Arroyo los denomina “Comunidad Epistémica Descentralista” (Arroyo, 2005).

⁵ Grupo Propuesta Ciudadana. La descentralización en el discurso de 28 de Julio. Editorial del grupo propuesta ciudadana. Lima 2006. Fecha de consulta 10 de noviembre del 2012. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/node/7031>

⁶ Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

⁷ Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

Apristas que pedían un trato directo con el gobierno Central y pidiendo la desactivación del CND.⁸

Siendo Rodolfo Rasa presidente del CND es permeable a la incidencia de la sociedad civil descentralista y dado que habían trabajado en conjunto para elaborar la agenda descentralista 2006-2011 en el Congreso de la Republica, se abren puentes de diálogo⁹. El Grupo Propuesta Ciudadana elabora su propuesta de fusión del CND con el CEPLAN (GPC, 2006), en concordancia con lo mencionado en el plan de gobierno del Partido Aprista. Sin embargo el CND no asume esta medida y plantea su reingeniería trabajando dos instrumentos de gestión importantes: el Plan Nacional de Descentralización para el periodo 2007-2011 y el plan estratégico institucional del CND. Incluso, dada la buena dinámica de trabajo participativo y concertador, el presidente del CND planteó la necesidad de instalar el consejo consultivo de expertos del CND conformado por instituciones vinculadas con el tema de la descentralización. Julio Díaz Palacios, ex presidente de RED PERU¹⁰ señala que

“el señor Rasa, informó que se estaba trabajando un proyecto de reingeniería del CND. En ese contexto se convoca a la sociedad civil a un proceso participativo de reformulación del Plan Nacional de Descentralización para el periodo 2007-2011 y también un Plan Estratégico Institucional del CND. Y tratando de plantear puentes con la sociedad civil se convoca a que tres instituciones acrediten su participación a lo que sería un espacio consultivo del CND. Se invita a la RED PERU a través de mi persona, a Gerardo Távora por parte del Grupo Propuesta Ciudadana y a título personal a Efraín Gonzales de Olarte”¹¹.

Sin embargo, cuando el presidente anuncia el Shock descentralizador¹² se observa una falta de coordinación con el CND ya que las 20 medidas para

⁸ Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

⁹ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

¹⁰ RED PERU es una RED de ONGs y de personalidades vinculada a la descentralización. forma parte de la comunidad descentralista. Julio Díaz Palacios fue su presidente por cuatro años.

¹¹ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

¹² En su discurso presidencial el presidente García anunció un paquete de medidas para acelerar la descentralización.

relanzar la descentralización no fue producto de un trabajo concertado, y se articulaba poco con lo que iba realizando el CND con la sociedad civil descentralista y con las asociaciones de municipalidades. Julio Díaz, que en esos momentos participaba en las reuniones con el CND, señala que *“El CND no fue convocado en el último semestre del 2006 para que saliera en todo caso un listado de necesidades para relanzar la descentralización en cumplimiento de una decisión intergubernamental. El shock descentralizador fue una decisión unilateral del ejecutivo y probablemente tenía previsto la desactivación del CND”*¹³.

Al margen de la coordinación, el CND direccionó su trabajo en función a las 20 medidas empatándola con el proceso de fortalecimiento institucional; y en enero del 2007 una vez instalado la primera reunión del consejo consultivo del CND esta es desactivada mediante fusión con la PCM *“La primera reunión del consejo consultivo se produce el día anterior de que se produjera la desactivación del CND”*¹⁴.

1.3.- Fusión CND con PCM, críticas de la sociedad civil y gobiernos subnacionales.

El 24 de enero del 2007, el CND fue desactivado y fusionado mediante absorción con la Presidencia del Consejo de Ministros (DS 007-2007-PCM). La misma norma crea la Secretaría de Descentralización de la PCM (SD) como *“órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización”*. Sin embargo, la SD adolecía del carácter intergubernamental que exigía la ley de bases de la Descentralización.

Los argumentos del ejecutivo para desactivarlos eran que era ineficiente, burocrático y que impedía una relación directa con los Gobiernos Regionales. Jorge del Castillo, Premier, señaló que la desactivación era un paso adelante en la descentralización *“Descarto la posibilidad de que esto sea un retroceso,*

¹³ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

¹⁴ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

es más bien un paso adelante”¹⁵ porque la PCM era ahora el interlocutor directo, no el CND. La presidenta del Congreso de la República, Mercedes Cabanillas señaló que *“la decisión de unir el CND a la PCM es correcta, en función de Ley de Modernización y Simplificación en la Administración Pública y que autoriza al Ejecutivo para proceder a este tipo de acciones”*¹⁶ y *“De lo que se trata es de hacer un esfuerzo para que el CND no se convierta en un ente burocrático que pueda trabar, lejos de facilitar el contacto, cada vez más directo, que requieren las autoridades locales y regionales con el gobierno central”*¹⁷.

Las reacciones frente a la desactivación del CND fueron diversas. RED PERU elaboró un pronunciamiento difundido el 26 de enero del 2007 quienes aceptaban como válida la crítica al CND por ineficiente y burocrática, pero que esto no significaba que se dejara de lado la conducción intergubernamental. *“Ante las ineficiencias en la gestión del CND (de la que son responsables los partidos que tuvieron representación en el CRP en el periodo 2001-2006 y desde agosto 2006 a enero 2007 comprometen la responsabilidad del actual Gobierno Nacional), asociadas a su debilidad para coordinar y concertar con los sectores ministeriales, para concertar agenda de prioridades con el Congreso de la Republica, para reflejar con consistencia y claridad los intereses y propuestas de los gobiernos regionales y locales del país, así como las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil- socios imprescindibles de esta reforma política - lo que correspondía era definir e implementar una propuesta de reforma integral del CND, para otorgarle más poder y autonomía mejorar los mecanismos de decisión, aclarar sus roles, enriquecer la composición de su consejo directivo, entre otros, reforzando la conducción intergubernamental de la descentralización”*¹⁸. Lo que señalan finalmente es que *“la descentralización no es un asunto del gobierno sino del Estado y nos compromete en su diseño e implementación a gobernantes y*

¹⁵ Agencia Perú. *Del Castillo y Cabanillas defienden desactivación del CND*. Lima 2007. Fecha de consulta: 23 de julio 2011. http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/delcastillo_cabanillas.html

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

¹⁸ RED PERU. *Pronunciamiento sobre la descentralización*. Lima 2007. Fecha de consulta: 10 de enero 2011. www.redperu.org.pe

*governados, a autoridades y a ciudadanos, al sector público y al sector privado*¹⁹.

La medida también fue rechazada por las asociaciones municipales (AMPE y REMURPE) por los Presidentes Regionales de Cajamarca y Lambayeque; sin embargo ya otros Presidentes Regionales habían pedido su desactivación. *“Los Presidentes Regionales Amazónicos de San Martín, Loreto, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios exigieron la desactivación del CND en reunión realizada en Moyobamba el 15 de enero del 2007”* (CONADES, 2011:5).

La mayoría de medios de comunicación escrita también difundieron la medida pero sin ninguna crítica. El diario Perú21 difundió las declaraciones del Premier, el cual aceptaba la medida porque *“CND le costaba 60 millones de soles al Estado”*²⁰. Y que la desactivación era buena porque ese despacho, la SD, *“dependerá directamente de la PCM y cumplirá las mismas funciones del CND”*²¹.

El Diario La República si discrepó de ese diagnóstico en su editorial del día 25 de enero del 2007

*“no es cierto que una relación directa entre la PCM y las regiones y municipios sea mejor. Pues en el fondo se trata de un retorno del centralismo, al propiciarse una relación vertical –y que no escapará al clientelismo– entre el gobierno central y las regiones. Y conste que esto no significa que pensemos que el CND fuera perfecto, pero en lugar de modificar aquello que no funcionaba se procede a su desactivación. Y ya se anuncia que Foncodes, Pronamachcs y hasta el Consucode están en la mira del Ejecutivo. Cuando no queden organismos de coordinación y control, la corrupción quedará con las manos libres para disponer del dinero del Estado a sus anchas”*²².

¹⁹ Ibidem

²⁰ Diario Peru21. Anuncian la creación de la Secretaría de Descentralización. Lima: Peru21. Fecha de consulta: 15 de agosto 2010.

<http://peru21.pe/noticia/50815/anuncian-creacion-secretaria-descentralizacion>

²¹ Ibidem

²² Diario La República. Editorial del 25 de enero del 2007. Lima. Fecha de consulta: 15 de agosto del 2010. www.larepublica.pe

Ciertamente este diario critica lo que la conducción intergubernamental de la descentralización evitaba: la tradicional gestión vertical y centralista de los gobiernos en la historia del país.

1.4.- Propuestas de reinstalación del CND y Creación de la ANGR

Frente a la desactivación del CND y por tanto pérdida de un espacio institucional de diálogo con los tres niveles para las decisiones en la política de descentralización, algunos congresistas entre ellos Washington Zevallos presentan un proyecto de ley para constituir el Consejo Intergubernamental de la Descentralización (CID), sin embargo esta iniciativa es rechazada por los Presidentes Regionales ya que no fueron consultados en dicha iniciativa. Es así que frente a esta situación de no consulta a las regiones desde el poder ejecutivo y desde el Congreso de la República, se lleva a cabo el 20 de marzo del 2007 una reunión con 18 Presidentes Regionales, creando la ASAMBLEA NACIONAL DE PRESIDENTES REGIONALES (ANGR). En el acta de la reunión se plantea la institucionalización de un espacio de diálogo con el Ejecutivo y detener las iniciativas legislativa del tema *“elevar un oficio dirigido a la Presidencia del Congreso Nacional de la República y a la Comisión respectiva en el Congreso, detener la formación de un Consejo Intergubernamental de Descentralización hasta realizar una consulta amplia con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales del Perú y las instancias respectivas en los Gobiernos Locales”*²³.

La constitución de la ANGR es importante para el proceso de descentralización ya que generó un interlocutor válido y legítimo, elegido por los propios Presidentes Regionales y dando un contra peso democrático al proceso.

²³ RED PERU. Declaración de Huánuco. Presidentes de los gobiernos Regionales del Perú en Huánuco. Lima 20 de marzo del 2007. Fecha de consulta 20 de agosto 2011. www.redperu.org.pe

1.5.- Un breve balance

Podemos observar que la decisión de desactivar el CND tenía relación directa con su ineficiente gestión en el periodo 2002-2006. Frente al fracaso del Referéndum del año 2005, el CND aparecía como el gran culpable. Una vez en el gobierno, el APRA y sus 12 Presidentes Regionales reclamaban un trato directo con el Gobierno Central, al margen del CND. Esta decisión lo estaba preparando la PCM al margen del propio CND que trabajaba un proceso coordinado con la sociedad civil descentralista. La descoordinación en el shock descentralizador era un preámbulo a la desactivación. De otro lado, podemos identificar una fuerte decisión en la medida por parte del ejecutivo y un argumento verosímil sobre su pertinencia por parte de sus líderes. Y como afirma la comunidad descentralista, en el largo plazo, sí es un retroceso no tener una conducción intergubernamental porque las decisiones de reforma descentralista escapan las decisiones de corto plazo que pueden ser demandados de los Presidentes Regionales. Al no existir un espacio de coordinación institucionalizado, había el temor de caer en posibles clientelismos.

Estos dos hallazgos pueden ser explicados con el marco teórico utilizado. Las decisiones públicas no necesariamente son medidas racionales para solucionar un problema. ¿Era lo mejor desactivar el CND por ineficiente o burocrático? La decisión no fue la adecuada en términos científicos dado que no se hizo un estudio para esto sino que fue una decisión política. La explicación mas rigurosa es que el Gobierno se baso en un pedido de los propios Gobiernos Regionales en desactivar el CND para tener un trato directo con estos. Para tomar esta medida argumentó una propuesta verosímil. Como bien señala Hood y Jackson (1997) la aceptación de una medida reside más en la credibilidad de las propuestas que a su veracidad. Y frente al gobierno anterior, el APRA tenía mayor credibilidad en ese entonces.

De otro lado, el argumento a favor de la medida por parte del gobierno, “*un paso adelante*”, fue mas una justificación basado en hechos de sentido común (burocratización, ineficiencia) para ganar aceptación en los actores y medios de

comunicación *pero que no son problemas de diseño sino de desempeño*. Es decir, la alternativa pudo ser nombrar a profesionales eficientes dentro del CND y generar una mejor coordinación con la PCM y las Regiones. No hay evidencia científica que diga que desactivar el CND fue la mejor decisión. Fue un argumento verosímil que generó aceptación y solamente reacciones de la sociedad civil descentralista y las redes de gobierno subnacionales.

Además es necesario señalar que la reforma del CND por parte de la comunidad descentralista era la de ampliar su constitución y su representación, un espacio de diálogo y concertación intergubernamental sobre las políticas descentralistas. Este diálogo y concertación con el primer ministro iba a generar decisiones vinculantes y una mayor activación del proceso. Esta visión quedó dejada de lado frente a la creación de la Secretaría de Descentralización dado que reducía la importancia administrativa de la descentralización y la ocultaba frente a las diversas actividades de la PCM.

Analizando a las políticas públicas como un flujo de decisiones e interacciones, podemos observar una movilización de la comunidad descentralista (REMURPE, AMPE, el Grupo Propuesta Ciudadana, RED PERU y luego ANGR) para incidir en el gobierno para la ejecución de la agenda descentralista. Y frente a procesos políticos en los cuales se abren oportunidades, se logra empatar sus soluciones a las demandas del ejecutivo. Esto se observa cuando el presidente del CND, Rodolfo Rasa, acepta las iniciativas de la comunidad descentralista. Como señala el **modelo papelera**, la caja negra del aparato gubernamental hizo procesar casi de manera simultánea problemas con soluciones. El grado de desorden que se observa en el proceso de descentralización, muestra en realidad, un grupo activo descentralista que plantea soluciones al tener una vinculación con el presidente del CND. Ese proceso dinámico, como señala Julio Díaz Palacios generó el trabajo de dos instrumentos claves: el plan institucional del CND y plan de descentralización.

En cuanto a la **penetrabilidad política** en las decisiones públicas (Crenson), en esta parte de los hechos, se observa una alta penetrabilidad de la sociedad civil descentralista de sus propuestas en el CND de Rasa; esta era amplia

producto de su concertación en el Congreso durante el quinquenio pasado. Esto se debe a que las propuestas de la sociedad civil planteaban soluciones a la problemática descentralista, y no generan problemas para el presidente del CND. Los incentivos para trabajar concertadamente eran altos e inmediatos: recursos para elaborar instrumentos de gestión, una agenda descentralista elaborada con la participación de los involucrados (AMPE, REMURPE, RED PERU). Los problemas públicos fueron encontrando soluciones dentro de un gran abanico de alternativas, muchas de estas con participación de los que tomaban decisiones dentro del CND.

Sin embargo, en contraposición se observa en la PCM una impermeabilidad fuerte hacia la comunidad descentralista dada la lectura de sus funcionarios políticos sobre la descentralización, la conducción del CND y la incidencia de esa sociedad civil (“nadie dijo nada sobre el maltrato de los presidentes regionales apristas”). Los incentivos de la PCM era desmarcarse de esos actores que eran considerados parte del problema de ese diseño descentralista “burocrático”.

El argumento de la burocratización fue una de las banderas para desactivar el CND y la mala relación de esta con los Presidentes Regionales Apristas definieron la decisión de no acatar la agenda descentralista del propio CND, incluso, desactivando los dos grandes procesos de reingeniería asumidos por Rasa, presidente del CND.

Un incentivo adicional, que no se detalla pero que tiene que ver con la propia organización política, el APRA, es su histórica relación conflictiva con la izquierda peruana (Meléndez, 2004). La comunidad descentralista como señala Juan Arroyo (2005) se nucleó de diversas personalidades fuertemente vinculadas a la izquierda peruana. Esto agregaría un elemento más dentro de los incentivos del gobierno en criticar a la sociedad civil descentralista. El APRA, al criticar la acción de esa sociedad civil afirmaba su crítica histórica anti-comunista. La movilización del sesgo empieza a evidenciarse al no considerar una demanda de un grupo de interés vinculado a profundizar el proceso de descentralización.

Otro elemento importante de considerar es el contexto de la desactivación del CND. Se observaba un fuerte interés del gobierno aprista por promover las inversiones (Shock de inversiones) que luego se plasmarían con total claridad con el discurso del presidente sobre el síndrome del Perro del Hortelano. Esto se contrapone con el poco interés en ejecutar las políticas descentralistas formuladas en su Plan de Gobierno.

Y siguiendo con nuestro marco teórico podemos señalar que las consecuencias de una decisión conllevan a otras decisiones. Desactivar el CND conlleva directamente a crear la ANGR y la existencia de otro actor en la descentralización. El Gobierno Central, al tratar de tener una relación bilateral con cada Gobierno Regional, se encuentra con un actor no esperado que los articulaba a estos, generando una nueva agenda para el gobierno. Como diría Crenson, el poder está atado a temas, las decisiones de un tema pueden conllevar a la aparición de otros problemas y otros actores (grupos de interés) que pueden movilizarse para hacer prevalecer sus intereses.

La desactivación del CND y su fusión con la PCM y la constitución de la Secretaría de la Descentralización (SD) configuraron un diseño de facto, informal, de la conducción del proceso descentralista. Esta informalidad se debe a que el ejecutivo no modificó la ley de bases de la descentralización que demanda una conducción intergubernamental reflejada en el CND. Este diseño de facto es la que va a continuar durante todo el periodo de gobierno Aprista.

EPISODIO 2.- Trabajo de la secretaría de descentralización, incidencia de la sociedad civil descentralista para constitución del CCI

2.1.- Secretaría de descentralización y Primer secretario

En enero del 2007 la PCM nombra a Grover Pango como primer secretario de descentralización. Miembro del partido Aprista, ex Congresista, ex Ministro y ex Alcalde de Tacna, Pango asume la conducción de la SD porque estaba de acuerdo con el premier en el diagnóstico de la conducción del proceso, en dos puntos: (1) La PCM como responsable de la descentralización a través de su apoyo técnico, la SD, tenía influencia directa en las decisiones a diferencia del CND *“No se trata de nomenclatura y de nombres sino se trata de posibilidades reales de influencia. El CND tenía una estructura, un presidente que entraba incluso al Consejo de Ministros pero no tenía ningún poder vinculante. Lo que el podría proponer podrían no ser cumplidas y no se cumplían. Era un ministerio aparente, sin voz ni voto”*²⁴. Y (2) la SD sería más ágil en las decisiones que el CND y podría tener una relación directa con los presidentes regionales *“Se tenía la certeza que en ese momento necesitábamos un órgano mas operativo, menos aparato y mas acción. Jorge Del Castillo me plantea las cosas casi como las cuento y me dijo “necesitamos una vinculación directa con los presidentes regionales”; que ellos tengan la convicción de que van a ser escuchados más allá de aparato y de reuniones y de fotografías”*²⁵.

La SD tuvo tres oficinas de trabajo: transferencias de competencias y funciones, promoción de la inversión privada y el desarrollo de capacidades a los gobiernos subnacionales; luego esta última trabajaría la temática de articulación intergubernamental²⁶. Grover Pango asumió como plan de trabajo implementar las 20 medidas del shock descentralizador de octubre del 2006, resumidas en 4 grandes temas: avanzar en la regionalización mediante la creación de las juntas de coordinación interregional y las regiones pilotos, transferencia de las 185 funciones que se encuentran en la Ley Orgánica de

²⁴ Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

²⁵ Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

²⁶ Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

Gobiernos Regionales, Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades, e iniciar la descentralización en los sectores Educación y Salud. Frente a esto Pango señala que se logró transferir el 92% de las funciones planificadas a los GRs; promoviendo la creación de macro regiones pilotos; apoyando la constitución de la ANGR y empezando con la descentralización educativa en municipios pilotos²⁷.

Sin embargo, los problemas administrativos eran complejos dentro de la SD, en especial los presupuestales. La SD al ser una **meta presupuestal**, estaba subordinada a las decisiones de la Secretaría General, la que tenía el pliego y las decisiones en el gasto. Vlado Castañeda, responsable de la oficina de transferencias de competencia y funciones señalaba que tenía que estar alerta para cuidar su presupuesto porque a veces las decisiones eran tomadas sin considerar siquiera al Secretario de Descentralización. En ese aspecto, señala, si era diferente al CND dado que este era un pliego y tenía mayor autonomía²⁸.

Pango señala que no tuvo el apoyo inicial de los Presidentes Regionales y de la sociedad civil producto de la desactivación del CND pero que luego viendo la relación directa de los GRs con la PCM y con el Presidente de la República, se pudo observar mayor eficacia *“se pudo demostrar que la opción que estábamos escogiendo era eficaz, que funcionaba. Eso me dejó tranquilo porque el debate teórico (de la desactivación) quedó dejado de lado, se abandonó; había gente que reclamaba pero ahí quedó. A mi no me parece un tema tan trascendente²⁹”*. Pango hace referencia a la decisión del Presidente de viajar a las regiones y conversar directamente con los alcaldes y presidentes regionales, sin intermediarios, a diferencia del CND en la gestión anterior.

Sin embargo, el problema radicaba en la institucionalidad del espacio intergubernamental de decisión y avanzar hacia reformas que plantearan una relación horizontal sobre la base de agendas de mediano plazo. Además, la autonomía precaria de los Gobiernos Regionales –dependientes de las

²⁷ Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

²⁸ Entrevista 8-SD. Entrevista del 3 de diciembre del 2012 a Vlado Castañeda.

²⁹ Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

transferencias presupuestales y una mayor capacidad de gestión en diversas áreas temáticas- dinamizan las agendas no a una concertación intergubernamental sino más bien a una dependencia de la discrecionalidad del ejecutivo. Incluso esa rapidez de solucionar los problemas en las regiones y provincias puede ser un indicador de re-centralización *“la imagen de un Presidente que va por el país decidiendo sobre pequeñas y medianas inversiones no es la mejor forma de fortalecer la institucionalidad”*³⁰.

El trabajo de la SD tendría una agenda adicional con la promulgación de la LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO en diciembre del 2007.

2.2.- Incidencia de sociedad civil descentralista en el Congreso de la Republica para promulgación de la LOPE y el CCI.

Desde la desactivación del CND la comisión de descentralización del Congreso de la República elaboró propuestas para retomar la conducción intergubernamental del proceso. Esto se observa en el proyecto *“Ley que consolida el proceso de descentralización implementando mecanismos intergubernamentales y modifica diversos artículos de la Ley 27783, ley de Bases de la Descentralización y de la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”*. El artículo 22 sobre la conducción del proceso señala que *“El Consejo Intergubernamental de Descentralización – CID tiene a cargo la conducción concertada del proceso de descentralización y evalúa su cumplimiento con arreglo al mandato contenido en el artículo 188 de la constitución”*³¹, siendo responsable político el Premier y señala que la Secretaría de Descentralización (SD) como secretaria técnica.

Esta propuesta es enviada al archivo en el pleno del Congreso. Sin embargo, el congresista Washington Zevallos –en coordinación con la sociedad civil descentralista, y con el apoyo de la ANGR y REMURPE negocian con las otras

³⁰ Grupo Propuesta Ciudadana. ¿Voluntad o gesto descentralista? Editorial del Grupo Propuesta Ciudadana. Lima. Fecha de consulta: 14 de noviembre del 2012.
< <http://www.propuestaciudadana.org.pe/node/7040> >

³¹ Congreso de la República del Perú. Dictamen sobre los proyectos de ley Nro 903/2006-CR y 986/2006-CR que proponen una modificatoria a los artículos 22 y 23 de ley Nro. 27783, Ley de Bases de la Descentralización. 14 de mayo del 2007. Página 9

fuerzas del Congreso para incorporar la conducción en la propuesta de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)³². Díaz Palacios señala que *“nace una iniciativa en el congreso, por parte de congresistas descentralistas, para la restitución del CND. Pero ante la Inviabilidad de que fuese aprobado en un parlamento opuesto a esto se vio como una oportunidad de que dentro de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) se creara una norma que permitiera que la conducción de la descentralización, por parte de la SD, tuviese un espacio de referencia intergubernamental. Y es ahí donde nace la idea de crear el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)”*³³.

En efecto, en diciembre del 2007 se crea la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) el cual señala que una de las competencias de la PCM es *“Presidir y convocar el Consejo de Coordinación Intergubernamental, con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. El reglamento norma su funcionamiento. Sus acuerdos requieren consenso”*. Sin embargo, la norma no señala que la conducción vuelve a tener el carácter intergubernamental dado que el Decreto Supremo que fusiona el CND con la PCM señala a ésta como conductora del proceso y que deriva esta función a la Secretaría de Descentralización. Julio Díaz Palacios afirma que *“el CCI se crea, entonces, para el seguimiento y fortalecimiento de la descentralización como política permanente del Estado y sus decisiones serán por consenso. Y es ahí se abre el debate en torno si el CCI se crea para la conducción del proceso o para solamente el seguimiento de la descentralización. En mi criterio, el espíritu de los congresistas que crearon la norma era la conducción intergubernamental pero para la mayoría de congresistas era solamente de apoyo a la SD”*³⁴. Se hace evidente que el CCI nació con esa ambigüedad, de si conduce o hace el seguimiento.

³² Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

³³ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

³⁴ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

La permeabilidad de la sociedad civil descentralista en el Congreso ya era efectiva durante el quinquenio anterior producto del cual se elaboró la agenda descentralista 2006-2011. Frente a la desactivación del CND se activo el trabajo para restituirla con el apoyo de la ANGR y REMURPE.

De otro lado, la importancia de la LOPE –no promulgada desde el 2002 cuando se inicio el proceso descentralista- radicaba en ordenar el proceso de transferencias de competencias y funciones en la cual el gobierno se venía abocado con concluirla y que generaba una no clara relación gubernamental entre el ejecutivo y los gobiernos subnacionales. Es decir, se necesitaba una LOPE porque su objetivo era la de *“definir la organización, las competencias y las funciones del Poder Ejecutivo en el proceso de descentralización; retraso que deja incompleto el marco legal de dicho proceso”* (GPC, 2007b:11).

2.3.- Trabajo e incidencia de ANGR y REMURPE y pedidos de instalación de CCI.

La ANGR luego de su creación evitó que el Gobierno Central asuma una relación bilateral con los GRs para lo cual exigió una agenda de trabajo y reuniones periódicas que no había estado presente en todo el año 2007. La SD logra aceptar esto *“uno de los principales logros de la Asamblea ha sido obtener el compromiso del Presidente de la Republica para reunirse trimestralmente durante el 2008 con agendas concertadas anteladamente”* (GPC, 2008:8). La agenda tuvo puntos importantes *“la transferencia de funciones programadas para el 2007, la descentralización fiscal, el alcance de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la reorganización del Sistema Nacional de Inversión Pública”* (GPC, 2008:6). Además uno de sus pedidos fue el funcionamiento del CCI toda vez que ese espacio era el indicador de tratar la agenda descentralista.

Sin embargo, la posición de REMURPE era más crítica frente al Gobierno Nacional porque éste había criticado la gestión de los Gobiernos Locales. En su pronunciamiento señalan *“Exhortar al Presidente de la República a una rectificación pública al haber acusado de ineficientes e incapaces a los*

Gobiernos Locales por no ejecutar los recursos provenientes del shock de inversiones, cuando los Gobiernos Locales no hemos recibido un sol de ese dinero; siendo los directos beneficiarios de ello los diversos programas y proyectos a cargo del Gobierno Central (PRONAMACHS, FONCODES y otras OPDs) y los Gobiernos Regionales” (REMURPE, 2007:2). En la misma, rechazan la desactivación del CND al no existir hasta esos momentos espacios de coordinación “Por ello requerimos que por Ley se establezcan nuevos mecanismos intergubernamentales de coordinación con la PCM, para establecer agendas predecibles en concertación con las Asociaciones de Municipalidades y Gobiernos Regionales y evitar que quede a la libre voluntad del Poder Ejecutivo dando lugar al clientelismo político” (Ibídem).

REMURPE y sus actividades de fortalecimiento de capacidades a municipios rurales no encontraba una apertura a las demandas de los municipios. En una reunión el 16 de mayo del 2007 reclaman ampliar el fondo de compensación municipal (FONCOMUN), incrementar el presupuesto a los GLs al 12% del presupuesto público y mejorar la distribución del canon para evitar inequidades, entre los gobiernos subnacionales (REMURPE, 2007b:5). Estas demandas no fueron cumplidas por el Gobierno Central ni siquiera fueron tomadas en cuenta al no existir espacios de diálogo.

2.4.- Un breve balance

Lo que podemos analizar son los problemas de la Secretaría de Descentralización. Internamente o a nivel administrativo se observa las limitaciones de ser **una meta presupuestal y no un pliego presupuestal como lo era el CND**. Por tanto el principal argumento de **rapidez, agilidad**, de la SD es cuestionable. No era verdad en términos administrativo que la SD sea ágil y rápida ya que no depende de ésta la ejecución del presupuesto sino de la Secretaría General de la PCM. Esto hace suponer que para gastar había que estar preocupándose de que otros no interfirieran con el gasto tal como señala Vlado Castañeda. Ahí el argumento de la rapidez no era verdad.

La rapidez de las decisiones no eran tan cierta en términos de diseño. Es decir, la autonomía que tiene una entidad pública para gestionar se basa en la discrecionalidad que se tiene en el presupuesto, sobre todo si se maneja una política de Estado como es el caso de la Descentralización.

Podemos observar que uno de las estrategias de tomar no-decisiones se vincula con la argumentación para validar la decisión pública asumida, la desactivación del CND y la creación de la SD. Esta argumentación va encontrando forma a una mera justificación, dado que los procedimientos administrativos no lograron ser “rápidos” a diferencia del CND dado que esta era un pliego presupuestal, con total autonomía para decidir el gasto; a diferencia de la SD que era una meta presupuestal adscrita a la secretaría general de la PCM. Por tanto, en términos administrativos, el CND comparado con la SD era más ágil.

La agilidad que tuvo la SD se dio a nivel político. Existía sí una relación directa entre los GRs con el Premier y con el Presidente, pero sin una agenda gubernamental institucionalizada en un espacio, o que, producto de una LOPE implementada se ordene las relaciones entre los 3 niveles de gobierno. Esta forma de relación *directa y eficaz* termina dependiendo de las decisiones del Gobierno Central. De ahí las críticas de REMURPE a que podría ser una forma de gestión abierta al clientelismo político.

Sin embargo, para el secretario de la SD las actividades ejecutadas y la forma de relacionarse con los GRs era lo adecuado y mejor que la gestión anterior. Sin embargo no reparaba en los problemas administrativos que se estaban generando dentro de la SD.

Lo que observamos es la **implementación del diseño informal de la conducción del proceso de descentralización**, tal como afirmamos en el episodio 1. Se observa cómo ese diseño informal viene ejecutándose poco a poco, con una relación bilateral, no institucional con los GRs y al margen de los gobiernos municipales, sobre todo sin considerar a la red de municipios rurales

(REMURPE), dado que estos planteaban sus propuestas y no eran considerados, generando una radicalización en sus pronunciamientos.

En conclusión, en este episodio podemos afirmar que la argumentación de rapidez y eficacia que tenía el nuevo diseño de conducción con la SD no era cierto a nivel administrativo.

En relación a la incidencia de la comunidad descentralista en la conducción del proceso, podemos observar su penetrabilidad en el Congreso de la República y la triangulación con Congresistas que planteaban retomar la conducción intergubernamental. Al igual con la incidencia que se logró en el CND de Rodolfo Rasa, la comunidad descentralista logró que sus propuestas se incorporaren en la LOPE, creándose el CCI.

Sin embargo este proceso de creación del CCI no logró clarificar la conducción intergubernamental del proceso tal como señala Julio Díaz Palacios. Esta ambigüedad –seguimiento o conducción del proceso- no era tal para el ejecutivo dado que la conducción se encontraba en la SD y el CCI solamente era de dar seguimiento a las políticas descentralistas.

Por tanto la penetrabilidad política de la comunidad descentralista no lo era tanto o no llegó a ser eficiente ni con Rasa ni en el carácter del CCI. Esto demuestra un bloqueo por parte del ejecutivo en cumplir la visión de conducción intergubernamental.

De otro lado, observamos que la toma de decisiones no era desordenado sino que seguía una lógica propia: el proceso de tomar no-decisiones. El bloqueo de diseñar en el marco normativo un CCI conductor; el no permitir una relación institucional con los GRs sino más bien una relación bilateral; y no tener un diálogo con la red de municipios rurales, evidencia no un modelo de papelera sino la activación de la movilización del sesgo, una inclinación a no modificar el diseño informal del proceso de descentralización.

EPISODIO 3.- Cambios en la PCM y aprobación del reglamento del CCI

3.1.- La elaboración del reglamento de funciones del CCI

La sociedad civil descentralista, nucleada en la comisión de reforma de Estado de CONADES³⁵ y en la REMURPE consideraron prioritario hacer incidencia política para proponer una propuesta de reglamento de organización y funciones que tenga el “espíritu” de una efectiva conducción intergubernamental³⁶. Como se señaló en episodio anterior, hubo una activa incidencia política por parte de este grupo para incorporar el CCI en la LOPE. Por tanto, era lógico que se fuera a seguir con el proceso de incidencia en el reglamento del CCI.

Para tener una mayor legitimidad de la propuesta de reglamento se puso énfasis en tener una versión consensuada con todos los involucrados en el proceso de descentralización. De ahí la pertinencia de trabajar junto con ANGR tanto con su primer presidente (Cesar Villanueva de San Martín en el 2007) como de su segundo (Yehude Simon en el 2008), así como con REMURPE y la asociación de municipalidades del Perú (AMPE).

Así, La sociedad civil descentralista, ANGR, AMPE y REMURPE elaboraron una propuesta de reglamento de organización y funciones del CCI que fue presentado al secretario de Descentralización. Grover Pango, el cual no generó reacción alguna, salvo una revisión del documento³⁷. Como señala Julio Díaz Palacios, uno de los participantes en la reunión con Pango en julio del 2008 *“La secretaría de descentralización aun no tenía en claro cual iba a ser el rol del CCI en un escenario donde la secretaría era el ente rector. Se podía inferir que no había una estrategia al respecto”*³⁸. Sin embargo, Grover Pango señaló luego su preocupación a la forma de reglamentar el CCI *“el problema era definir la representatividad de los gobiernos locales. Así propuesto era un*

³⁵ La conforman: GRUPO PROPUESTA CIUDADANA, RED PERU, ALTERNATIVA, FOVIDA, CIED, CENTRO IDEAS.

³⁶ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

³⁷ Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

³⁸ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

*asambleísmo difícil de sobrellevar. Y lo que planteábamos era un espacio más ágil y rápido que tome decisiones*³⁹. Grover señala que a nivel de cambios administrativos se crea una sub-oficina de articulación intergubernamental para trabajar el tema del CCI, en Agosto del 2008.

Sin embargo, este escenario de impenetrabilidad de la SD/PCM tuvo un cambio radical con el escándalo de los PETROAUDIOS. Esto generó una crisis en el gabinete Del Castillo y posteriormente su dimisión como premier y la llegada de Yehude Simon, que en ese momento era presidente Regional de Lambayeque. Al ser elegido Premier y dada su cercanía con la comunidad descentralista cuando fue Presidente Regional (desde el 2003 hasta su renuncia en el 2009; reelecto una vez) nombró a Raúl Molina como Secretario de Descentralización de la PCM⁴⁰. Molina, ex funcionario del CND y experto en descentralización, ingresó con un equipo de técnicos vinculado a la descentralización y la reforma de Estado⁴¹.

Una de las primeras medidas tomadas por Molina fue la creación de una comisión de trabajo que elabore una propuesta de reglamento del CCI con el consenso de AMPE, REMURPE y ANGR. El trabajo de elaboración de la propuesta consensuada se desarrolló sobre la base de las siguientes consideraciones importantes: El carácter del CCI, la naturaleza de los acuerdos del CCI, la composición y representantes, la adopción de los acuerdos, y sobre el funcionamiento del CCI. Cada una de estas consideraciones es la base por la cual se tendría que tener un CCI conductor del proceso de descentralización. La propuesta consensuada se terminó de elaborar y se presentó en febrero del 2009.

Sin embargo, hubo demoras en la promulgación de este reglamento dado el cuestionamiento de la propuesta, en específico, en el diseño de elección de los representantes municipales ante el CCI⁴². Raúl Molina señala que el principal cuestionamiento al reglamento consensuado por parte ya no del Premier sino

³⁹ Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

⁴⁰ Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

⁴¹ Designado el 30 de diciembre del 2008

⁴² Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

del propio despacho presidencial era el carácter “asambleístico” del CCI (implica un total de 71 personas, incluyendo a todo el gabinete ministerial, todos los presidentes regionales y 24 autoridades municipales)⁴³. A pesar de la insistencia de Raúl Molina para que el Premier Yehude Simon consiga la firma del presidente en el DS, este se encontraba ocupado en la agenda del gobierno, sobre todo en materia de conflictos socios ambientales. Yehude no logró priorizar el tema por el cual llegó a ser Primer Ministro: profundizar el proceso de descentralización. Poco después, el 5 de junio se lleva a cabo el “Baguazo”, la muerte de 34 peruanos en la selva producto de la protesta social por las decisiones del ejecutivo en la selva. El Gabinete Yehude estaba de salida.

Era evidente que la dinámica del gobierno frente a los conflictos sociales y frente a las demandas de otros sectores, iban a tomar todo el tiempo del Premier Yehude Simon. Se observa también que cuando aceptó el cargo, implementar la agenda descentralista que el levantaba en su época de presidente regional no fue una condición para asumir el cargo de Premier. Porque si esto hubiera sido así, la agenda descentralista (sobre todo la del Congreso de la Republica) hubiera tenido mayores posibilidades de implementarse, incluyendo el CCI.

3.2.- Cambios en la PCM y aprobación del reglamento acotado del CCI

Los cambios en la PCM no afecta al inicio la permanencia de Raúl Molina en la SD. En un segundo intento por aprobar el reglamento consensuado, este le propone su aprobación al Premier Velásquez Quesquén, quien acepta en primera instancia si es que se modifica la toma de decisiones al interior del CCI⁴⁴. El temor del Premier era una imposición de los gobiernos subnacionales al ser mayoría (26 votos de los GRs y 24 de los GLs). Raúl Molina acepta y modifica la toma de decisiones al pasar de un voto general a un voto por tipo de instancia (voto corporativo)⁴⁵. Sin embargo, Raúl Molina renuncia a la SD el

⁴³ Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

⁴⁴ Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

⁴⁵ Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

13 de agosto del 2009⁴⁶, siendo reemplazado interinamente por John Romero, militante aprista y funcionario de la SD⁴⁷.

La aprobación del reglamento se llega a realizar recién en diciembre del 2009 pero sin considerar vinculante las decisiones ni aceptar el voto general. En efecto, el reglamento de organización y funciones del CCI (DS 079-2009-PCM) restringe la propuesta consensuada en los siguientes puntos:

El Carácter del CCI.- Para la comunidad descentralista, este es el punto medular del reglamento de funciones del CCI, sobre todo para solucionar la ambigüedad que se tenía en la LOPE. Julio Díaz señala que el CCI debe de tener la función de definir y priorizar las políticas descentralista a fin de cumplir los objetivos de transferir mayor autonomía a las regiones y democratizar la toma de decisiones. Señala además que el CCI debe de tener las mismas funciones que el CND y que la SD sea el ente ejecutor de las decisiones adoptadas. Estos dos elementos se vieron reflejados en el documento consensuado del reglamento de organización y funciones. Este, en su artículo 3 señala que *“son funciones del consejo de coordinación intergubernamental definir e impulsar las políticas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios y el logro de los objetivos de la descentralización”* (ANGR, AMPE y REMURPE, 2009:1). Sin embargo, el reglamento aprobado en diciembre del 2009 (DS 079-2009-PCM). Señala lo siguiente:

“Art. 3º Son funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental: a) Concertar e impulsar recomendaciones de políticas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios y el logro de los objetivos de la descentralización...” (Ídem, 2)

Como se puede observar el DS 079 limita el CCI al darle un carácter consultivo ya que solamente da recomendaciones de políticas a la SD/PCM, siendo este el verdadero órgano de conducción. Frente a esta situación, la comunidad descentralista se pronunció al señalar que “El Reglamento aprobado...limita las

⁴⁶ Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

⁴⁷ Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

funciones del CCI otorgándole un carácter fundamentalmente consultivo, lo cual contrasta con lo previsto en el texto consensuado por la ANGR, AMPE, REMURPER y la SD-PCM en febrero de 2009” (Ibídem).

La naturaleza de los acuerdos del CCI.- La premisa de un CCI conductor era que los acuerdos tomados sean vinculantes para impulsar que las decisiones generen un efecto cascada en la toma de decisiones de los tres niveles de gobierno. Esta premisa es importante de considerar dado que otras experiencias de consejos participativos no han tenido efectos vinculantes de lo acordado. Incluso el mismo CND tuvo esos vicios y por lo que no tuvo el respaldo de los gobiernos regionales en su desactivación (Díaz, 2007). Frente a esto el texto consensuado señala en su artículo 13 que “Los acuerdos del Asamblea del Consejo de Coordinación Intergubernamental se aprueban por consenso y son vinculantes para todos los niveles de gobierno que componen el Estado” (ANGR, AMPE y REMURPE, 2009:3). Sin embargo, en el reglamento aprobado se señala que:

“Art. 13º Naturaleza de los acuerdos. El Consejo de Coordinación Intergubernamental adopta y evacua recomendaciones en la materia de su competencia, éstas se aprueban por consenso...Las entidades de los tres niveles de gobierno del Estado adoptarán las acciones necesarias para acoger dichas recomendaciones...” (Ibídem)

Con este artículo del reglamento aprobado el CCI quedó prácticamente definido como una instancia consultiva que emite recomendaciones; y que lo acordado en ese espacio no es vinculante para la toma de decisiones en el proceso de descentralización. La SD/PCM es la que genera las decisiones vinculantes y no el CCI.

Sobre la adopción de acuerdos.- En este punto la propuesta consensuada señalaba que los acuerdos se tomaban por consenso. Esto porque según Julio Díaz, *“lo que se concerta se aprueba. Lo que es mejor para todos en aras de una descentralización del país, se aprueba. No es necesario llegar a la una votación para elegir lo mejor dado que lo mejor para los tres niveles de*

*gobierno es mejor para el país. Puede haber matices pero no se puede perder la visión en conjunto de un país descentralizado. Solamente cuando no se es descentralista y se tenga una mirada crítica a las regiones, se estaría pensando en un proceso de votación y esa no es la idea en nuestra visión del CCI*⁴⁸. En resumen, este actor de la comunidad descentralista señala a la concertación intergubernamental es la forma de gestionar la descentralización.

Sin embargo, el reglamento aprobado en su artículo 13 señala que los acuerdos se toman por consenso entre los tres niveles de gobierno pero que cada uno de estos tiene un voto y por lo tanto cada nivel de gobierno tiene que deliberar y llegar a un acuerdo para definir su voto y votar.

En resumen, el documento oficial de reglamento del CCI, comparada con la propuesta consensuada de reglamento, genera una forma “corporativa” de las decisiones y ya no por consenso; que genera en la práctica algún tipo de veto si es que un nivel de gobierno no está de acuerdo con los otros dos, dado que se necesita el acuerdo de los tres niveles.

Sobre la composición y representación del CCI.- La comunidad descentralista tenía como objetivo que los representantes que participarían en el CCI fuera amplia considerando la diversidad de las municipalidades y regionales del país. En el caso de las municipalidades, esta diversidad no solamente implicaba las diferencias rurales y urbanas sino considerar los municipios transfronterizos que tienen sus lógicas propias. Así, el texto consensuado señalaba que se tenía que convocar a la Red de municipios rurales del Perú (REMURPE) y la asociación de municipios del Perú (AMPE) para que junto con la Secretaría de Descentralización definir de manera concertada los criterios para elegir a los representantes municipales ante el CCI.

El reglamento aprobado elimina este proceso señalando que la elección de estos representantes municipales son de dos tipos: provinciales y distritales,

⁴⁸ Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

teniendo cada uno 12 representantes elegidos por lista y mediante voto electrónico, involucramiento a la ONPE en este proceso.

Sobre el funcionamiento del CCI.- la propuesta de funcionamiento en el documento consensuado implicaba una propuesta dinámica, que genere planes de trabajo y procesos de réplica en las regiones del país. En su artículo 12 se señala que el régimen de sesiones en el caso de la asamblea del CCI era cada cuatro meses y las sesiones del comité coordinador era cada dos meses.

En el reglamento aprobado se señala:

Art. 12º Régimen de sesiones⁴⁹₅₀.

- Sesiones de la Asamblea del CCI: cada 6 meses
- Sesiones del Comité Coordinador: cada 4 meses

La propuesta consensuada de reglamento comparada con el documento oficial de reglamento del CCI se resume en el siguiente cuadro.

CUADRO 01: REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL CCI. DIFERENCIAS ENTRE TEXTO CONSENSUADO Y DOCUMENTO OFICIAL

	Texto consensuado	Documento oficial
El carácter del CCI	Órgano conductor del proceso de descentralización	Instancia consultiva del proceso de descentralización
Funciones del CCI	Define e impulsa las políticas descentralistas	Impulsa recomendaciones
Naturaleza de los acuerdos	Son por Consenso y vinculantes a los tres niveles de gobierno	No son vinculantes y acuerdos por consenso pero mediante votación corporativa
Composición del CCI	criterios amplios para una representación inclusiva	Representantes regionales y municipales: provinciales y distritales.
Funcionamiento del CCI	Sesiones de la Asamblea del CCI: cada 4 meses Sesiones del Comité Coordinador: cada 2 meses	Sesiones de la Asamblea del CCI: cada 6 meses Sesiones del Comité Coordinador: cada 4 meses

Elaboración propia

La elaboración del reglamento de organización y funciones del CCI definió lo que iba a ser este espacio durante los próximos años. A pesar de una activa movilización de la comunidad descentralista, la penetrabilidad política para hacer cambios en la toma de decisiones se hizo imposible.

⁴⁹ Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo DS 079-2009-PCM que aprueba el reglamento de funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Diciembre del 2009. Página 4

⁵⁰ Reglamento Aprobado DS 079-2009-PCM. Página 6.

3.3.- Un breve balance

Lo que podemos observar son cambios rápidos en la estructura de mando dentro de la PCM y de la Secretaría de Descentralización. De un bloqueo a la propuesta de reglamento de las redes de gobiernos subnacionales se pasa a un grupo de actores descentralistas dentro de la propia estructura de poder crítico a esta sociedad civil descentralista. Este cambio se da producto del contexto político donde operan las decisiones públicas.

Sin embargo, a pesar de ser una oportunidad para incluir propuestas de reforma como la reglamentación de funciones del CCI el peso del bloqueo institucional es alto. Esto se evidencia por el temor que tenía la propia Presidencia de la República en abrir un espacio de deliberación y concertación con los gobiernos subnacionales. La apreciación de “imponer” temas por parte de los gobierno subnacionales podría ser una mirada política y de gestión pública sobre el proceso de descentralización: el gobierno central tiene las decisiones en la materia y no consulta esto con ningún nivel de gobierno. A pesar de la experiencia de Raúl Molina y una propuesta técnica de funciones del CCI, el sesgo se hizo evidente.

Es decir, el diseño informal de la conducción del proceso de descentralización, el dialogo con los gobiernos descentralizados sin institucionalidad, se veía amenazada con la constitución del CCI. Podemos observar una secuencia, una continuación de la predisposición del ejecutivo en dilatar el proceso de implementación del CCI.

Frente a esto, la movilización del sesgo se activa para bloquear la propuesta del reglamento para un CCI con decisiones vinculantes. Es la propia organización y no solamente las personas las que se mueven para prevenir los cambios en la toma de decisiones que pongan en cuestión el diseño informal. Y siguiendo con Crenson los incentivos para promover la inacción en aprobar el reglamento consensuado eran altos: un contexto de conflictos sociales como lo estaba viviendo el gobierno (Baguazo), y de demandas por una mayor redistribución, podrían alimentarse más con un espacio como el CCI.

Es por eso que finalmente se aprueba un reglamento que no podría generar conflictos a las decisiones en materia de descentralización: sin decisiones vinculantes y solamente recomendaciones podría ser aceptable la permeabilidad política dentro de la PCM.

El contexto que genera la salida de Yehude Simon y Raúl Molina es de una alta conflictividad producto del sesgo del gobierno en priorizar las inversiones sin considerar la demanda de las comunidades campesinas e indígenas, sobre todo en la selva. Además, es pertinente señalar que la conflictividad en los años 2008 y 2009 se eleva en comparación de años anteriores⁵¹. En ese escenario el temor de un CCI vinculante podría haber generado desincentivos al gobierno para su promulgación.

Analizando a la comunidad descentralista, podemos señalar que este periodo fue el de mayor penetrabilidad en la toma de decisiones y un amplio marco de acción para implementar la agenda descentralista. Sin embargo, el cuestionamiento de un CCI de 71 miembros y con decisiones vinculantes para el ejecutivo fue tan alto que fue imposible implementarse.

⁵¹ La defensoría del Pueblo reporta mensualmente la conflictividad social del país.

EPISODIO 4.- Elecciones presidenciales e instalación formal del CCI

4.1.- Primera elección junio 2010: La convocatoria y la participación de las asociaciones de gobiernos locales

La elección de representantes municipales comienza a hacerse efectivo cuando el 02 de marzo del 2010 se publica el reglamento de elección de representantes de los gobiernos locales ante el CCI (RSD-052-2010-PCM). El comité electoral estuvo conformado por cinco personas (3 representantes de la SD y dos representantes de Asamblea Nacional de Rectores), estando como presidente de dicho comité el propio secretario de descentralización que en esos momentos era John Romero. Se nombró además como secretario técnico a un funcionario de la SD⁵².

El 12 de abril la SD publica la convocatoria con el siguiente cronograma electoral.

**CUADRO: CRONOGRAMA ELECTORAL: ELECCIÓN DE REPRESENTANTES
MUNICIPALES ANTE EL CCI**

Actividades	Fecha
Publicación del padrón electoral	21 de abril 2010
Presentación de solicitudes de inscripción de candidatos	22 de abril – 07 mayo
Publicación provisional en la web de lista de candidatos	12 de mayo
Presentación de tachas	13 – 17 de mayo
Sorteo miembros de mesa y publicación de resultados	15 de mayo
Publicación de resoluciones de tachas en la web	18 – 20 de mayo
Presentación de apelaciones	21-25 de mayo
Publicación de resoluciones de apelaciones	Del 26 al 28 de mayo
Publicación definitiva de lista de candidatos en web y el Peruano	Sábado 29 de mayo
Sorteo de ubicación de listas en la cédula y publicación de resultados en web de PCM	Lunes 31 de mayo
Fecha de elecciones	Sábado 19 de junio
Publicación de resultados	23 de junio del 2010

Fuente: RSD Nro. 2007-2010-PCM-SD

⁵² Este comité electoral estuvo conformado por las siguientes personas: 1. Presidente: John Tulio Romero Lloclla – Secretario de Descentralización (e), 2. Luis Alberto Matos Zúñiga - Secretaria de Descentralización, 3. Carolina Jessica Carlos Reyes - Secretaria de Descentralización, 4. Magdiel Igdalias Gonzales Ojeda - Asamblea Nacional de Rectores, 5. Juan Teodoro Falconí Gálvez - Asamblea Nacional de Rectores. Secretario técnico: Gastón Castro Inga.

Luego de convocado el proceso electoral se lograron presentar dos listas de candidatos de alcaldes. Estas pertenecían a REMURPE (LISTA 2) y MUNIRED (LISTA 1). Los representantes de AMPE no participaron en el proceso electoral porque decidieron ser veedores, tal como señala su gerente Eduardo Carhuaricra *“La AMPE tomo la decisión de no participar y mas bien recibimos la invitación de PCM para ser observadores del proceso. Como ente nacional no podemos entrar a pelearnos o hacer pelear a las redes que existen sectoriales o departamentales”*⁵³. REMURPE definió una campaña para las elecciones considerando importante tener una representación de alcaldes en el CCI a pesar de sus reparos en el diseño del proceso. Asimismo, MUNIRED decidió participar y se movió para generar una lista electoral a pesar de la falta de espacio y recursos.

En el proceso electoral las preocupaciones de REMURPE se vieron reflejadas en que la lista de MUNIRED tuviera algún tipo de preferencias políticas porque tenían dentro de su lista de candidatos a 6 alcaldes de filiación aprista (REMURPE, 2010:3):

1. Valentín Rolando Fernández Bazán, Ancash - distrito de nuevo Chimbote.
2. Luis Magno Aguirre Chávez, Arequipa - distrito de Miraflores.
3. Marcial Oscanoa Llacza, Junín - distrito de San Pedro de Cajas.
4. Juan Castillo Chinga, Piura - provincia de Talara.
5. Oswaldo Noriega Reátegui, San Martín - provincia El dorado.
6. Julio Víctor Dávalos Flores, Tacna - provincia Jorge Basadre

Sin embargo, el secretario técnico de MUNIRED José Balarezo señala que esto no los hacen “oficialistas” sino que muestra la amplitud de su red de municipios⁵⁴. Se hacía evidente una tensión entre las dos listas y entre las dos asociaciones no solamente en el proceso electoral sino en las actividades que ambas promueven para el municipio.

⁵³ Entrevista 2-AMPE. Entrevista del 29 de noviembre 2012 a Eduardo Carhuaricra.

⁵⁴ Entrevista 7-CCI. Entrevista del 27 de noviembre del 2012 a José Balarezo.

Es necesario precisar que la SD convocó a la ONPE y junto a los personeros de ambas listas avanzaron en lo concerniente al diseño del proceso pero esto no se vio reflejado en una difusión a los alcaldes de todo el país⁵⁵. Sin embargo, el proceso electoral fracasa debido a que no se logró superar el 25% mínimo de votación de alcaldes que figuraban en el padrón electoral. El siguiente cuadro muestra el resultado final:

CUADRO 01: resultados de elección de representantes municipales ante el CCI. 19 de junio 2010

	Sede / Mesa	Alcaldes en padrones	Votantes distritales	votantes provinciales	lista 1		lista 2		NULOS
					DIST.	PROV.	DIST.	PROV.	
1	CHACHAPOYAS	68	11	0	11	0	0	0	
2	BAGUA	35	2	1	2	1	0	0	
3	HUARAZ	88							
4	HUARI	56	8	0	8	0	0	0	
5	SANTA	29	3	1	3	1	0	0	
6	ABANCAY	53	4	1	0	0	4	1	
7	GRAU	27	5	1	1	0	4	1	
8	AREQUIPA	83	8	1	7	1	1	0	
9	CARAVELI	46	3	0	3	0	0	0	
10	HUAMANGA	72	3	0	0	0	2	0	1
11	LUCANAS	39	1	0	1	0	0	0	
12	CAJAMARCA	97	17	3	0	0	17	3	
13	CUSCO	48	5	2	2	0	3	2	
14	CANCHIS	60	7	1	2	0	5	1	
15	HUANCAVELICA	49	7	2	3	1	4	1	
16	HUANUCO	79	16	1	16	1	0	0	
17	ICA	72							
18	HUANCAYO	102	12	2	10	2	2	0	
19	TARMA	44	7	3	6	3	1	0	
20	LA LIBERTAD	34	12	4	5	2	7	2	
21	SANCHEZ CARRION	49							
22	CHICLAYO	49	14	0	4	0	10	0	
23	LIMA	94	6	0	4	0	1	0	1
24	CAÑETE	81	8	1	8	1	0	0	
25	LORETO	33	5	3	1	0	4	3	
26	MADRE DE DIOS	11							
27	PIURA	77	25	3	7	2	18	1	
28	PUNO	34	11	1	10	0	1	1	
29	SAN ROMAN	75	14	2	2	0	12	2	
30	SAN MARTIN	52	10	2	3	0	7	2	
31	MARISCAL	37	4	2	0	0	4	2	
32	TACNA	27	12	2	10	2	1	0	1
33	UCAYALI	32	5	2	0	0	5	2	
	TOTAL	1832	245	41	129	17	113	24	3
	Nro de votantes requeridos - mas del 25% de alcaldes del padrón.		410	49					

Frente a esta poca convocatoria de participación de los alcaldes la SD señaló que esto se debió a que los alcaldes estaban preocupados en la campaña electoral municipal más que en tener espacios de representatividad en el CCI⁵⁶; pero que de todas formas el proceso “*fue especialmente gratificante, aún con las dificultades existentes, por la significativa disposición de los burgomaestres*”

⁵⁵ Entrevista 7-CCI. Entrevista del 27 de noviembre del 2012 a José Balarezo.

⁵⁶ Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

de todo el país de organizarse con libertad e independencia para intervenir en estos comicios, formando las listas de candidatos y acudiendo a las urnas, pese a que el voto fue facultativo” (PRODES, 2010b:5). Sin embargo, las críticas de desidia y el poco interés al proceso por parte de la SD era compartido por las dos listas electorales⁵⁷. AMPE señaló que la difusión sobre el proceso electoral llegó a todos los alcaldes mediante una carta en la última semana de la elección⁵⁸.

Hay que señalar durante el proceso electoral no impidió que las asociaciones de gobierno subnacionales no tuvieran una opinión crítica. En ese escenario PRODES realiza una entrevista en abril del 2010 a las tres redes de gobiernos subnacionales del país: AMPE, REMURPE y la ANGR. La entrevista es relevante ya que fija una posición institucional de estas redes ante el posible funcionamiento del CCI y sobre su proceso electoral de elegir representantes municipales. Una pregunta de PRODES fue sobre el papel del CCI en un Estado descentralizado. AMPE responde que el CCI es un lugar de encuentro de los tres niveles para la concertación de políticas nacionales de la descentralización y que cuyo diálogo podría prevenir los conflictos sociales. La ANGR señala que el *“proceso de descentralización peruano requiere de dos elementos centrales: establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, que permitan negociar y acordar sobre el diseño de las políticas públicas, y la asignación de fondos públicos; y en segundo lugar, la descentralización necesita ser conducida, con objetivos y metas de manera concordada por estos tres niveles de gobierno”* (PRODES, 2010:6).

El CCI debe de seguir ese rumbo por lo que se hace necesario contar con una agenda de prioridades para tener resultados concretos y posibilite su seguimiento. REMURPE señala que las funciones del CCI se encuentran en el reglamento consensuado firmado mediante acta tanto por SD (a cargo de Raúl Molina), AMPE y REMURPE, en donde el CCI *“Definir políticas públicas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios y logros de los objetivos de la descentralización; Fortalecer el dialogo entre los niveles*

⁵⁷ Entrevista 7-CCI. Entrevista del 27 de noviembre del 2012 a José Balarezo.

⁵⁸ Entrevista 2-AMPE. Entrevista del 29 de noviembre 2012 a Eduardo Carhuaricra.

de gobierno; Proponer, participar y realizar acciones que favorezcan la coordinación y acciones de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales”. (PRODES, 2010:6).

Otra pregunta relevante y que tiene relación al proceso electoral es si ¿Contribuye el Reglamento de Funcionamiento del CCI en este propósito? La ANGR cita textualmente párrafos documento de reglamento consensuado – señaladas anteriormente en el episodio anterior- y señala que estas son las grandes limitaciones del CCI. REMURPE señala que *“El Reglamento no toma en cuenta el hecho de definir políticas públicas en torno al proceso de descentralización lo que restaría importancia”* (PRODES, 2010:7). Y la respuesta de AMPE sí la vincula al proceso electoral que se estaba viviendo. Señala que dicho reglamento *“no es una garantía del cumplimiento de sus fines, ya que consideramos que tiene limitaciones que deben ser subsanadas; tal es así, que no existen criterios mínimos para la conformación de las listas de representantes que permitan que los elegidos representen la heterogeneidad municipal del país, así como las diversas zonas y realidades existentes, lo que generará cuestionamientos de legitimidad en la representación”* (PRODES, 2010:7). Señala además que *“se debió –cuando menos– establecer un número o porcentaje de municipalidades fronterizas, rurales o de capital de departamento; así como que representen a determinadas zonas geográficas del país. Ello independientemente de tener en cuenta niveles poblacionales o desarrollo económico, aspectos que fueron tratados con la Secretaria de Descentralización cuando se discutió este tema y que no han sido recogidos. Esta limitación puede llegar a generar que la lista electa esté tan sólo conformada por municipalidades de un mismo departamento, zona del país o interés político, por lo que se requiere su pronta modificación”* (PRODES, 2010:7). Las modificaciones no llegaron dado que era complicado ser levantadas en medio del proceso electoral⁵⁹.

Se observa en esta entrevista la posición dominante de AMPE frente a REMURPE cuando señala que creen

⁵⁹Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

“firmemente que la AMPE en su calidad de entidad nacional que agrupa a las municipalidades del país, debería ser la institución que lleve adelante el proceso de elección de los representantes de los gobiernos locales a través de los mecanismos internos de democracia participativa, para lo cual puede contar con el apoyo técnico de la ONPE, ello con el objeto de fortalecer la institucionalidad municipal y evitar posibles injerencias políticas” (PRODES, 2010:7).

Frente a esta respuesta REMURPE señala, y regresando al reglamento consensuado, que *“en el acta que se firmó con Secretaría de Descentralización respecto a la propuesta de reglamento, en el artículo 5° se llegó al consenso que la representación municipal era designada por las asociaciones representativas (AMPE Y REMURPE). El reglamento emitido aprueba elecciones de los Representantes” (PRODES, 2010:7).* Las discrepancias se hacen evidentes, en especial de AMPE ya que esta reclama –amparándose en la ley orgánica de municipalidades- la representación de todos los gobiernos locales del país⁶⁰.

Es necesario señalar que PRODES no realiza la entrevista a MUNIRED y refuerza el argumento de José Balarezo de no ser parte de esos municipios beneficiados con la propaganda y el apoyo de la cooperación internacional⁶¹.

Fracasado el proceso electoral, la SD decidió ejecutar la elección para el año 2011 luego de la elección de nuevas autoridades que puedan participar activamente en el CCI⁶².

4.2.- Segunda elección Abril 2011

La SD modifica el marco normativo del proceso electoral⁶³ para evitar que la falta de convocatoria sea un impedimento de dar una lista ganadora. Se

⁶⁰ Entrevista 2-AMPE. Entrevista del 29 de noviembre 2012 a Eduardo Carhuaricra.

⁶¹ Entrevista 7-CCI. Entrevista del 27 de noviembre del 2012 a José Balarezo.

⁶² Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

declara como ganadora a la lista que obtenga mayoría simple y si esta termina en empate, resolverla mediante sorteo; publicar la convocatoria del proceso electoral dentro de los 30 días del año que corresponda, según lo señale el comité electoral; y se señala que el periodo de funciones de los municipios es de dos años; entre las principales modificaciones. Luego de esto se publica el cronograma de elecciones⁶⁴ señalando como fecha de elección el 1 de abril del 2011 y la publicación de resultados el 8 del mismo.

Las críticas de las asociaciones de municipalidades eran las mismas que el año pasado que no impidieron que estas participaran salvo AMPE al señalar que ellos dejaban a que las otras asociaciones lo hicieran. Participaron 4 listas de las cuales REMURPE era la lista 1 y MUNIRED era la lista 2.

La elección se llevó a cabo y dio como ganadora a la lista 2 de MUNIRED, tal como se observa en el siguiente cuadro:

CONSEJO DE COORDINACIÓN INTERGOBIERNAL
RESULTADOS GENERALES DE VOTACION - ELECCIONES ABRIL 2011

Nº	CIUDAD SEDE	INSTALACION DE MESA	ALCALDES INDIVIDUALES Y DISTRICTALES EN PADRONES	RESULTADO VOTACION DISTRITAL (Votos por Sede)							RESULTADO VOTACION PROVINCIAL (Votos por Sede)				TOTAL VOTOS PROVINCIALES Y DISTRITALES	
				LISTA 1	LISTA 2	LISTA 3	LISTA 4	VOTOS VIGIADOS	VOTOS EN BLANCO	TOTAL VOTOS	LISTA 1	LISTA 2	LISTA 3	VOTOS VIGIADOS		VOTOS BLANCOS
1	CHACHAPOYAS	SI	68	1	3	1	1	1	0	7	0	1	0	0	1	8
2	ISGUA	SI	35	2	6	2	0	0	0	10	1	2	0	1	0	13
3	HUARAZ	SI	71	6	5	2	0	0	0	12	1	2	0	1	0	14
4	HUARI	SI	31	1	7	1	0	0	0	9	0	1	1	0	0	11
5	SHUAS	SI	25	0	2	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3
6	CHIMBOTE	SI	36	0	10	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	10
7	ABANCAY	SI	53	3	1	2	8	2	0	16	0	0	1	0	0	17
8	CHUQUIBAMBILLA	SI	27	1	2	1	2	0	0	6	0	0	1	0	0	7
9	AREQUIPA	SI	63	14	1	1	0	0	0	16	1	1	0	0	0	18
10	CHUQUIBAMBA	SI	33	3	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	4
11	AYACUCHO	SI	72	5	5	0	10	0	0	20	2	1	0	1	0	24
12	CAJAMARCA	SI	66	0	3	1	2	0	0	6	0	1	0	0	0	7
13	CHOTA	SI	37	0	11	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	11
14	CUSCO	SI	69	10	14	5	0	0	0	26	0	3	2	0	0	31
15	SICUANI	SI	39	2	0	8	0	1	0	11	1	2	0	0	0	3
16	HUANCAVELICA	SI	62	5	5	0	1	0	0	11	0	1	0	0	0	12
17	HUANUCO	SI	85	1	18	1	0	0	0	20	0	2	0	0	0	22
18	ICA	SI	62	8	5	10	0	0	0	23	0	0	0	0	0	23
19	NAZCA	SI	62	1	0	1	0	0	0	2	0	1	1	0	0	4
20	HUANCAYO	SI	102	1	15	2	8	0	0	26	0	1	0	0	0	1
21	TARMA	SI	44	0	14	1	1	0	0	16	0	1	1	0	0	2
22	TRUJILLO	SI	56	0	3	5	1	0	0	9	0	0	1	0	0	1
23	HUAMACHUO	SI	21	0	1	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1
24	CHICLAYO	SI	69	9	6	2	5	1	0	23	0	0	1	0	0	1
25	HUACHO	SI	50	1	15	0	0	0	0	16	1	2	0	0	0	3
26	LIMA	SI	86	5	24	2	1	0	0	32	1	0	0	0	0	1
27	CANETE	SI	69	0	12	2	1	0	0	15	0	2	0	0	0	2
28	IGUITE	SI	33	0	7	5	0	1	0	13	0	1	1	0	0	1
29	PTO. MALDONADO	SI	11	0	1	1	0	0	0	2	0	1	0	0	0	1
30	MOQUEGUA	SI	20	1	1	5	0	0	0	7	1	0	0	0	0	1
31	PIURA	SI	64	12	7	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	1
32	PIUNO	SI	34	7	6	0	1	0	0	14	2	0	0	0	0	2
33	JULIACA	SI	75	10	11	0	3	1	0	25	3	2	0	0	0	5
34	TARAPOTO	SI	32	16	1	1	0	0	0	18	3	0	0	0	0	3
35	HUANUO	SI	37	14	1	0	0	0	0	15	5	0	0	0	0	5
36	TACNA	SI	27	2	3	0	1	1	0	7	0	0	0	0	0	0
37	TUMBES	SI	13	0	6	1	0	0	0	7	0	1	0	0	0	1
38	PUCALLPA	SI	26	0	1	2	0	0	0	3	0	1	0	0	0	1
	TOTAL		1832	140	233	64	46	8	0	491	23	28	12	2	0	65

Fuente: MUNIRED. <http://munired.jimdo.com/ci-elecciones-1-de-abril-2011/>

La lista Esta última lista es la que gana el proceso con los siguientes representantes:

⁶³ Presidencia del Consejo de Ministros. DS N° 005-2011-PCM. 22 de enero del 2011; DS N° 006-2011-PCM. 25 de enero del 2011.

⁶⁴ Presidencia del Consejo de Ministros. Resolución N° 007-2011-PCM-SD. 26 de enero del 2011.

Lista ganadora a nivel distrital

Miembro	Nombres y Apellidos	Municipalidad Distrital	Departamento
Titular	Alberto Sanchez Aizcorbe Carranza	La Victoria	Lima/ Lima
Titular	Oscar Benavides Majino	Ate	Lima/ Lima
Titular	Juan Francisco Gasco Barreto	Nuevo Chimbote	Santa/ Ancash
Titular	Aura Violeta Ruesta de Herrera	Castilla	Piura/ Piura
Titular	Ricardo Felipe Jimenez Castilla	Zepita	Chucuito/ Puno
Titular	Zulma Marggina Matumay Santos	Nuevo Imperial	Cañete/ Lima
Titular	Rafael Marcelo Álvarez Espinoza	Carabayllo	Lima/ Lima
Titular	Miguel Morales Enriquez	Maras	Urubamba/ Cusco
Titular	Juan Cardama Guerra	Punchana	Maynas/ Loreto
Titular	Roque Alejandro Contreras Fraga	Santa Bárbara de Carhuacayan	Yauli/ Junín
		El Parco	
Titular	José Glorioso Aguilar Mendoza	Amarillis	Bagua/ Amazonas
Titular	Ricardo Antonio Moreyra Morales	Simon Bolivar	Huanuco/ Huanuco
Suplente 1	Rudy Edwin Callupe Gora		Pasco/ Pasco
Suplente 2	Fernando Díaz Rodríguez	Incahuasi	Ferreñafe/Lambayeque
Suplente 3	Nolberto Villa Huaringa	Juan de Tantaranche	Huarochochi/ Lima

Fuente: PRODES

A nivel distrital los representantes son los siguientes:

Lista ganadora a nivel provincial

Miembro	Nombres y Apellidos	Municipalidad Provincial	Departamento
Titular	Vladimir Meza Villarreal	Huaraz	Ancash
Titular	Jhoni Teodosio Ventura Rivadeneira	Pasco	Pasco
Titular	Diomedes Alfonso Dionisio Inga	Yauyos	Lima
Titular	Pascual Guzmán Alfaro	Leoncio Prado	Huanuco
Titular	Panfilo Amilcar Huancahuari Tueros	Huamanga	Ayacucho
Titular	Franklin Palomino Malpartida	Chincheros	Apurimac
Titular	Luis Arturo Flores García	Cusco	Cusco
Titular	Florentino Alfredo Zegarra Tejada	Arequipa	Arequipa
Titular	Isabel Marjorie Jiménez Gonzáles	Tumbes	Tumbes
Titular	Leoncio Huayllani Taype	Huancavelica	Huancavelica
Titular	Hernán Ulises Bizarro Chipana	Huancane	Puno
Titular	Segundo Raúl Pinedo Vásquez	Cutervo	Cajamarca
Suplente 1	Diógenes Humberto Zavaleta Tenorio	Chachapoyas	Amazonas
Suplente 2	José Luis Hañari Monzon	Lampa	Puno
Suplente 3	Allan Raniero Ruiz Vega	Ucayali	Loreto

Fuente: PRODES

Las elecciones de representantes de los gobiernos locales estaban concluidas. Parecía que no existía ningún impedimento para la instalación y funcionamiento del CCI.

4.3.- Instalación formal del CCI

Frente a los reclamos de los alcaldes representantes ante el CCI, la SD no definía aun la fecha de instalación formal. El tema llego a nivel de queja de los alcaldes ante el ministerio público y la Defensoría Del Pueblo⁶⁵. Luego de varios oficios hacia la SD John Romero señaló diciendo que no iba a hacer

⁶⁵ Entrevista 7-CCI. Entrevista del 27 de noviembre del 2012 a José Balarezo.

caso a una persona que no representa a nadie, y que el trato era directamente con los alcaldes⁶⁶.

Luego de las presiones, se convoca para el 27 de mayo del 2011 la instalación del CCI, siendo un fracaso al no estar presente ni el Primer Ministro, ni la totalidad de Presidentes Regionales aunque si todos los alcaldes elegidos.

4.4.- Gobierno de Humala y CCI no se vuelve a instalar.

Ya con el nuevo gobierno de Ollanta Humala, la PCM presenta el Informe Anual del proceso de descentralización ante el Congreso de la República, señalando que *“la ausencia de voluntad política y estrategias creativas que permitan poner en marcha las políticas y orientaciones que presiden el proceso de descentralización, sumado al cambio de su estatus organizacional y la reducción presupuestal, no han permitido avances sustanciales del proceso”* (PCM, 2012:60). En efecto, tal como señala la ANGR *“el presupuesto total de la SD entre el 2008 y el 2011 alcanzó apenas los 17.746.354 soles, los que nunca llegaron a ser totalmente ejecutados”* (ANRG, 2012:11). Nuevamente se observa una crítica fuerte del gobierno nuevo con el anterior, repitiendo lo que hizo el gobierno Aprista con el gobierno de Perú Posible.

En julio del 2011, a pocos días del cambio de mando, en un pronunciamiento en conjunto de la ANGR, AMPE y REMURPE se plantea la agenda descentralista con nueve puntos. El primer punto señala que *“la conducción del proceso de descentralización se debe encargar a un Organismo Intergubernamental de Descentralización, con poder y autonomía de decisión suficientes, que reporte directamente a la Presidencia de la República. La elección del titular y la dirección de este organismo deberán incorporar la participación de los gobiernos regionales y locales, a través de sus organizaciones representativas existentes, la que expresará una voluntad efectiva de diálogo político entre niveles de gobierno”* (ANGR, AMPE, REMURPE: 2011:1). Y sobre la articulación intergubernamental señala que *“se deberá poner en funcionamiento el Consejo de Coordinación*

⁶⁶ Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a John Romero Lloclla.

Intergubernamental (CCI) como instancia consultiva del referido Organismo Intergubernamental de Descentralización (OID). A este organismo, se deberán vincular las Comisiones Intergubernamentales sectoriales, para la coordinación de la política de descentralización y otras políticas que involucren a dos o más niveles de gobierno” (Ibídem).

En ese escenario plantean modificar el reglamento del CCI para “y convertirlo en una instancia efectiva de articulación entre los distintos niveles de gobierno. En este marco es importante el reconocimiento legal de asociaciones de gobiernos subnacionales y es necesario fortalecerlas. También urge formalizar las Comisiones Intergubernamentales y asegurar que su tarea se desarrolle dentro de los lineamientos y directivas del órgano conductor del proceso” (Ídem, 2). Lo que señala es que el CCI por si solo no puede trabajar el problema de la conducción del proceso.

Sin embargo, a pesar de todas estas propuestas el nuevo gobierno no implementó mejoras a las serias deficiencias de la SD para la conducción del proceso ni instaló el CCI ni modificó los reglamentos.

4.5.- Un breve balance

Lo que observamos en este episodio es una pérdida de incidencia de la sociedad civil descentralista y poca representatividad de las redes de gobiernos locales (AMPE y REMURPE). La pérdida de elecciones abre un cuestionamiento de ¿Cuánto representativo son las redes con las aspiraciones y demandas de los propios alcaldes con el Gobierno Central? Esta falta de representatividad, observada por el ejecutivo hace que puedan no instalar el CCI y no tener ningún reclamo tipo reclamos socio ambientales.

El fracaso de las elecciones es responsabilidad de la SD al margen del desempeño de los Gobiernos Locales en participar. Esto es una evidencia del poco interés en el proceso. El fracaso de la instalación del CCI es un indicador de poco interés que tiene este espacio con el gobierno en su conjunto. Ni la presencia del Premier ni la mayoría de ministros indica claramente que el

interés de estos eran sus prioridades sectoriales y la decisión del presidente de la República. Un segundo gobierno aprista estaba preocupado en otros tópicos como el crecimiento económico y la reducción la pobreza; la conducción intergubernamental de la descentralización no estaba en sus prioridades.

Si observamos las deficiencias de los dos procesos electorales y lo relacionamos con los procesos de bloqueo para una conducción intergubernamental, podemos identificar una coherencia en las decisiones. Es decir, la movilización del sesgo se genera para no interferir el diseño informal de la conducción del proceso.

Asimismo, la instalación formal y su vinculación con los episodios anteriores puede llevarnos a suponer que la conducción intergubernamental, y en general las políticas descentralistas que generen un espacio de toma de decisiones con los gobiernos subnacionales, choca con las políticas priorizadas por el ejecutivo. No esta en su agenda transferir mayor poder y autonomía a los gobiernos subnacionales. Como señala Crenson, la priorización de una política podría ser la subordinación de otra política, en este caso la conducción intergubernamental del proceso de descentralización.

EPISODIO 5.- Problemas en la implementación de los otros componentes del proceso de descentralización.

En esta parte vamos a reconstruir los procesos de inacción en los otros componentes del proceso de descentralización. Esto es importante porque nos permite comparar la inacción del CCI con otros procesos de retrocesos en las políticas descentralistas y poder así tener alguna tendencia de las políticas descentralistas en su conjunto.

5.1.- El desmontaje de la participación ciudadana en el proceso de descentralización: el presupuesto participativo.

La participación ciudadana en la gestión pública se institucionalizó con la ley de Bases de la Descentralización el cual señala que tanto el presupuesto municipal y regional así como la planificación estratégica tenían que considerar la participación de la sociedad civil. Siendo esto aun una generalidad, dio paso a que tanto las normas que regulan a los Gobiernos Regionales así como a los Gobiernos Locales precisen con mayor detalle este tipo de participación.

¿Cómo nace esta iniciativa participativa en las normas descentralistas? Arroyo señala que fue un grupo de ex alcaldes que en el año 2002 lograron ser congresistas por el partido Oficial Perú Posible, y mediante una estrecha relación con ONGs descentralistas, tuvieron la iniciativa de institucionalizar la participación ciudadana en la gestión pública a través de los Presupuestos Participativos (PP) y los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) . Esta iniciativa ciertamente se enriquecía de diversas experiencias que en la década de noventa lo impulsaron alcaldes participativos, tales como Wilbert Rosas en Limatambo - Cusco, Julio Díaz Palacios en Ilo - Moquegua, Carlos López en Santo Domingo - Piura, Luis Guerrero en Cajamarca, entre los principales. La base conceptual de estas experiencias de participación ciudadana tenían relación con los postulados de Avritzer quien la define como un proceso de recuperación de la soberanía perdida tanto por el modelo elitista de la democracia en América latina así como por la activación de los sistemas expertos para administrar lo público. (Avritzer, 2004). En estas experiencias

eran los ciudadanos que participaban en la toma de decisiones democratizando lo que los partidos políticos no hacían y controlando las decisiones de los funcionarios públicos burocratizados.

Es así que tanto el presupuesto participativo (PP) como el Plan de desarrollo Concertado (PDC) fueron instalados en las siguientes leyes:

- Ley No 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley No 27972, Orgánica de Municipalidades
- En el caso del presupuesto participativo, este tuvo su propio marco normativo
- Ley No 28056, Marco del Presupuesto Participativo
- DS No 015-2004-PCM Reglamento de Ley Marco del Presupuesto

Este nuevo diseño tuvo como objetivo institucionalizar la participación ciudadana en el proceso de descentralización y generar no solo experiencias participativas puntuales; el objetivo era que los gobiernos subnacionales implementen procesos participativos en todos los territorios del país. Tanto el PP como el PDC “definían candados participativos” dado que la transferencias presupuestales que exigía el MEF tenía como requisito un funcionamiento efectivo del PDC así como del PP. Asimismo, el otro espacio de participación ciudadana fueron los consejos de coordinación regional (CCR) y los consejos de coordinación local (CCL)

El presupuesto participativo se implementaba sobre la base de los instructivos que elaboraba el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para todos los gobiernos subnacionales del país. A pesar de ser una disposición no obligatoria, dada la diversidad de formas de implementar el PP, estos en la práctica se convirtieron en formas obligatorias de ejecutarse, dado el apego a este tipo de instrumentos por parte de los funcionarios de los gobiernos subnacionales. El instructivo del MEF señala los pasos que debe de tener el proceso del PP y que se resume en los siguientes:

- Talleres de capacitación a los agentes participantes de la sociedad civil
- Convocatoria para la inscripción en el proceso
- Talleres de trabajo para definir criterios de prioridades para elegir proyectos.

- Talleres de trabajo para elegir proyectos
- Formalización de acuerdos de los proyectos a ser ejecutados el próximo año fiscal

Como podemos observar la participación se hace efectiva tanto en los criterios de priorización como en la elección de los proyectos a ser presentados al consejo municipal o regional (sobre una primera aprobación del CCR o el CCL, tal sea el caso).

Sin embargo, ya desde finales del 2003 empezaron a decaer toda esta iniciativa gubernamental de institucionalizar la participación ciudadana y en especial el PP. Como señala Remy “las instancias de participación en los gobiernos regionales y locales tampoco molestaban al gobierno central y, recortadas, han funcionado por varios años, con logros extremadamente desiguales. En todo caso, del presupuesto participativo quedó un diseño muy poco estructurado, muy dependiente de la discrecionalidad de la autoridad local o regional, y desligado de los CCL y CCR, que se han mantenido con cada vez menos interés y funciones. Estas condiciones de debilidad de las instancias de participación han generado un relativo desgaste y, del entusiasmo inicial, los procesos participativos han sufrido un creciente desencanto que hoy permite debilitarlos aún más...” (Remy, 2011: 20).

Es en este escenario que se empieza a generar un proceso de desmontaje de todo el diseño participativo de la descentralización. Esto no empezó por el ejecutivo sino por el Congreso, quienes en diciembre del 2008 –mientras la comunidad descentralista hacía incidencia en la aprobación del reglamento del CCI- aprueban la ley 29298 que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Esta modificatoria nace con la urgencia de reducir los micro-proyectos que se presentan en los PPs dada la dispersión y la poca coordinación entre los niveles de gobierno. Esto logró disminuir la dispersión pero también tuvo como efecto la disminución del número de agentes participantes (Remy, 2011:20).

Remy señala que el desmontaje del presupuesto participativo tuvo tres pasos:

- El primer paso tuvo como objetivo exigir que los proyectos propuestos tengan viabilidad según el sistema de inversión pública (SNIP) y si estos no tenían viabilidad, no eran considerados. “En otras palabras, si los agentes participantes no lograban que sus proyectos fueran elaborados por los técnicos hasta el nivel de perfil viable, no podrían pasar a la etapa de compromisos” (2011:21). Esta exigencia se encuentra en el Reglamento de la Ley Modificatoria del Presupuesto Participativo.
- El segundo paso consistía limitar la participación de la sociedad civil en la priorización de criterios para elegir proyectos y ya no elegir los proyectos directamente. *“Se estableció que era el presidente regional o el alcalde quien, de entre la cartera de proyectos con viabilidad SNIP, seleccionaba aquellos que en su opinión se adecuaban a las prioridades establecidas por los agentes participantes...”* (2011:21). La base de esta nueva lógica presupuestal se encuentra en el instructivo del presupuesto participativo 2009.
- El tercer paso se le quite a la sociedad civil la capacidad de establecer prioridades dado que estas ya se encuentran priorizadas por el gobierno central a través del presupuesto por resultados. *“Al final escogen, de entre los proyectos viables que el alcalde o presidente regional les propone y que, en su opinión, expresan las prioridades seleccionadas, aquellos que creen que son más importantes”.* (2011:21). Igualmente, la base de esta nueva lógica presupuestal se encuentra en el instructivo del presupuesto participativo 2010

Este caso nos señala que el gobierno de García, a diferencia del gobierno de la primera etapa de Toledo y en similar acción al final del mandato de este, elaboró un paquete de normas que tenía como objetivo desmontar todo lo avanzado en materia del presupuesto participativo. El concepto de Avritzer por tanto ya no encaja con el presupuesto participativo del 2010 para adelante. Los ciudadanos ya no ejercen su soberanía perdida por la democracia elitista dado que el presupuesto participativo se restringe a una participación consultiva de proyectos ya priorizados por las entidades gubernamentales; se subordinan la

participación a lo dictado por los funcionarios. En conclusión, el presupuesto participativo ha perdido todo lo que inicialmente tuvo como objetivo: democratizar la toma de decisiones en el presupuesto público.

Se evidencia un desmontaje claro pero las causas pueden deberse a que la lógica presupuestal ha cambiado y se considera la participación ciudadana desde otro enfoque, un enfoque más consultivo no decisor. Sin embargo, esto no ha sido explicado así a los gobiernos subnacionales y la sociedad civil tiene toda la razón en dejar de considerar este espacio como legítimo dado que estos ya no deciden nada sino a través de sus representantes en la democracia representativa: los alcaldes y presidentes regionales.



CAPÍTULO III: CONCLUSIONES

En esta parte vamos a responder a las preguntas de investigación. Vamos a responder las preguntas específicas para luego responder la pregunta general.

01.- ¿Por qué no se implementó de manera efectiva el Consejo de Coordinación Intergubernamental?

Responder esta pregunta implica responder las otras preguntas específicas:

¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones públicas autorizadas que hizo posible mantener la inacción en la implementación del CCI?

La toma de decisiones siguiendo a Lindblom fue un proceso poco claro, donde las decisiones asumidas llevaron a otros temas y la formación de otros actores. Es así que desactivando el CND aparecen nuevos actores y nuevas dinámicas propias del proceso. Sin embargo, el flujo de las decisiones no es disperso. Se hace evidente una gran continuidad de decisiones para mantener la inacción y para bloquear las propuestas de cambio en la conducción de la descentralización luego de la desactivación del CND.

La penetrabilidad en la toma de decisiones por parte de la comunidad descentralista se hizo posible hasta la desactivación del CND luego de esto, las propuestas de la sociedad civil descentralista y de las redes de gobiernos subnacionales tuvo un bloqueo constante y sistemático. Como señala Crenson, los incentivos para abrirse a la sociedad civil no era suficientes para el gobierno Aprista, dado que consideraba a esa sociedad civil “parte del problema” ya que esta se mantuvo activa en todo el gobierno de Toledo y por tanto, ser les considerada parte del problema anterior. El incentivo mayor del gobierno Aprista era hacer todo lo diferente a su predecesor.

¿Cuáles fueron las estrategias desplegadas por parte de los actores (estatales y no estatales) involucrados para mantener la inacción en la implementación del CCI?

En este punto mostramos las estrategias de no decisión, que se desplegaron en todo el caso estudiado:

1.- Dilatación. Se evidenció en todos los episodios un proceso de dilatación por parte de la SD para instalar el CCI.

2.- Crítica a los gobiernos subnacionales. A los primeros por ineficientes y por tanto se planteaba un cuestionamiento a sus decisiones en la descentralización.

3.- El argumento verosímil sobre una relación directa con los gobiernos subnacionales era más eficaz y rápida. Esto quedó demostrado en los episodios. En lo administrativo es imposible comparar una meta presupuestal con un pliego presupuestal. En lo político eran “*rápidas*” las decisiones que no tenían como objetivo las reformas de mediano plazo. Las de corto plazo era “*rápidas*” pero sin mayor importancia para el proceso descentralista.

4.- Todas estas acusaciones no hubieran prosperado si es que el gobierno no hubiera ejecutado una argumentación poderosa que tenía apariencia de verdad: crítica al CND, al gobierno de Toledo, a los gobiernos locales de ineficientes, a la burocratización, al dinero malgastado por el CND. Frente a esto se legitimó frente a los actores involucrados y a la sociedad en su conjunto. Este proceso de argumentación y aceptación marcó todo el proceso de decisiones e interacciones que permitieron la inacción para implementar del CCI. Como señalan Hood y Jackson (1997) el modelo argumentativo en la administración pública le da mayor peso a la credibilidad de las propuestas que a su veracidad. Esta fue quizás la mayor estrategia de no decisión ejecutada en todo el proceso.

El presidente señaló en su discurso de 28 de julio del 2006 que iba a cogobernar con los presidentes regionales. Esto podría haberse reflejado en un CCI activo sin embargo, esto no fue así; fue solo un discurso, retórica.

• ***Cuales son los efectos que tiene el contexto organizacional y el contexto político en la inacción de la implementación del CCI?***

Los efectos del contexto fueron clave en todo el proceso de inacción del CCI.

El contexto político. Se generó cambios en las estructuras del poder (PETROAUDIOS) sin embargo fue insuficientes de ser aprovechadas por la propia dinámica de las decisiones públicas. Tanto la presencia de Raúl Molina en la SD como Yehude de Premier impidieron penetrar la decisión de no implementar el CCI.

Un partido de gobierno con una dura decisión sobre la “descentralización de baja intensidad”, es decir, priorizando algunos componentes como la transferencia de funciones pero sin descentralización fiscal, ni regionalización ni CCI, impidió a la comunidad descentralista incidir con sus propuestas. Este partido tenía sus incentivos en hacer una buena gestión frente a la gestión aprista de los ochentas. La prioridad –como se ha leído en todos los medios– era el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la promoción de la inversión privada. Ahí estaban sus incentivos y no en procesos de largo plazo como la descentralización. Ni menos instalar un espacio de conducción intergubernamental de la descentralización.

Es necesario considerar que un escenario de conflictividad como lo tuvo el gobierno Aprista generaba una forma de gobernar que priorizaba algunos temas en desmedro de otros. El diseño informal de la conducción de la descentralización podría haber encajado dentro de esa priorización mayor. El CCI instalado no genera esos beneficios que necesitaba el gobierno Aprista si se compara por ejemplo con la promoción de las inversiones a pesar que esta generaba una serie de conflictos a nivel nacional.

En el contexto organizacional.

Los efectos fueron negativos para la gestión de la propia SD al ser solamente una meta presupuestal. Las decisiones por más que exista voluntad política de implementarse se chocan con las dinámicas tanto presupuestales como de

planificación. Ser una meta presupuestal de la PCM hizo que la SD lograra ejecutar su propio presupuesto en su totalidad.

¿Afectan la no conducción intergubernamental de la descentralización en los avances de las reformas descentralistas?

La respuesta es SI AFECTA. Siguiendo a Crenson, podemos afirmar que la inacción en la instalación del CCI era parte de un diseño informal que afectaba las decisiones en las otras políticas descentralistas. Al no tener un espacio institucionalizado para decidir concertadamente las políticas, el gobierno generó relaciones de corto plazo y siempre sin consultar a los gobiernos subnacionales a pesar que esto les afectaba. Asimismo, la inacción para instalar el CCI no fue un hecho aislado sino la muestra del poco interés en priorizar otras políticas como la participación ciudadana, la descentralización fiscal y la regionalización. En otros casos con abierta convicción de desactivar procesos como fue el caso del presupuesto participativo.

Por tanto, responder la pregunta ¿Por qué no se implementó de manera efectiva el Consejo de Coordinación Intergubernamental?

La respuesta es:

No se implementó porque el gobierno Aprista no quiso generarse demandas adicionales que modificaran el diseño informal de la conducción del proceso de descentralización. El bloqueo sistemático de las propuestas de la comunidad descentralista y de los gobiernos subnacionales se debía a que estos podrían generar cambios en las decisiones de otras políticas relacionadas como es el caso de la descentralización fiscal, la regionalización o la participación ciudadana.

El contexto político señala un sesgo del gobierno Aprista en el crecimiento económico y la promoción de la inversión privada. En ese escenario un CCI aparecía como una instancia de alta demanda de los gobiernos subnacionales que complicarían ese diseño general de gobierno. En lugar de un espacio institucionalizado de diálogo como el CCI, se planteó un trabajo con las

regiones de manera bilateral, de arriba hacia abajo. Esto explica también el poco esfuerzo por trabajar con las redes de gobiernos subnacionales.

Frente a esto, y siguiendo con la implementación del diseño informal de la conducción del proceso, elaboró una serie de estrategias de no decisiones para mantener la inactividad del CCI, que amenazaba ese diseño. El argumento verosímil de eficiencia de la SD frente a una conducción intergubernamental fue la más eficaz de las estrategias. Sin embargo, la debilidad de las redes de gobiernos subnacionales aumento la eficacia de ese argumento.

Los efectos del contexto organizacional hicieron más fácil mantener la inacción. La SD al ser una meta presupuestal no tuvo mayor preponderancia incluso con un especialista como Raúl Molina como secretario y con un Premier descentralista como Yehude Simon.

Finalmente, la inacción en el CCI forma parte de un patrón de conducta si se compara con los poco avances o retrocesos en los otros componentes del proceso de descentralización como el presupuesto participativo que analizamos; u otros como la nula integración de regiones, o la imposibilidad de una descentralización fiscal.

Los efectos del contexto político se centraron asimismo en los incentivos y beneficios poco claros que planteaba la implementación del CCI. Generar un proceso de concertación, era visto por el ejecutivo como parte de un asambleísmo con los gobiernos subnacionales que en lugar de ser un estímulo, podría complejizar las decisiones en materia de descentralización y en otros sectores, como la descentralización fiscal que reclamaban los municipios y las regiones. Un CCI activo podría cuestionar el sesgo del gobierno en la promoción de la inversión privada que estaba generando conflictos en regiones del país como lo es la Amazonía. Dado que los Gobiernos Regionales en donde existe una alta conflictividad ambiental, podría tener una posición crítica al diseño de la política de gobierno. Darle voz en el CCI podría ser peligroso para los objetivos del gobierno.

RESPONDIENDO LA PREGUNTA GENERAL

La pregunta general que nos formulamos y que tienen que ver con nuestro interés teórico fue

¿Cuáles son las condiciones necesarias que hacen posible la inacción en la toma de decisiones públicas?

Una organización política fuerte que se mueve en función de criticar la gestión anterior puede tomar decisiones que van en contra del propio marco normativo. Dado que estas decisiones tienen incentivos elevados para diferenciarse de los problemas de gestiones anteriores y legitimarse haciéndolo diferente.

Una decisión fuerte para priorizar políticas públicas puede afectar las reformas en otras políticas públicas. La inacción del CCI se debe de entender como su subordinación a las otras políticas de un gobierno con las siguientes características: preocupado por una relación de arriba hacia abajo con los GRs, sin consideración a las redes de municipios y con una iniciativa gubernamental por el crecimiento económico que genera redistribución de los recursos, y una promoción de la inversión privada en territorios de alta conflictividad.

Frente a esta decisión prioritaria, el gobierno tiene el poder de no decidir reformas que afecten esa decisión. Puede incluso persuadir a la sociedad, dilatar procesos, e incluso ir en contra del marco normativo para mantener la inacción de políticas que afecten la decisión tomada.

La condición de mantener la inacción pública se debe a que esta genera los incentivos necesarios que requiere la organización política para legitimar su gobierno (mostrar resultados concretos en unos sectores en desmedro de otros sectores; explicar que se puede generar estabilidad y gobernabilidad). Asimismo, el gobierno al permitir la inacción pública puede generar la activación de otras políticas que logren cumplir los objetivos trazados como por ejemplo reducción de la pobreza y redistribución económica en los territorios a base de programas sociales centralizados. Es posible que la inacción sea un reflejo del cumplimiento de objetivos no en la política inactiva sino en otras políticas.

La inacción por tanto podría convertirse en una política de Estado, incluso desobedeciendo su propia constitución (la ley de bases de la descentralización señala que esta reforma, por sus propias complejidades, requiere una conducción intergubernamental).

En el caso peruano, esta inacción siendo política de Estado podría convertirse en un modelo de gobernar para otros gobiernos. Los efectos del contexto actual –un escenario nacional y regional de protestas y movilizaciones ambientales- podrían hacer que el actual gobierno asuma la postura de generar inacción a organismos de concertación o de apertura en las decisiones públicas.



BIBLIOGRAFÍA

Agencia Perú

- 2007 Del Castillo y Cabanillas defienden desactivación del CND. Fecha de consulta: 23 de julio 2011.
http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/delcastillo_cabanillas.html

Agenda: Perú.

- 1999 Democracia y Buen Gobierno. Hacia la gobernabilidad democrática en el Perú. Tercera edición. Lima: Agenda Perú/ Editorial Apoyo.

Álvarez Rodrich, A, y Ortiz de Zevallos, G.

- 1995 Implementación de Políticas Públicas en el Perú. Lima: Apoyo

ANGR, AMPE y REMURPE.

- 2009 Aportes para un análisis del reglamento del consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI, aprobado por DS Nro. 079-2009-PCM. Inédito.
- 2011 La agenda descentralista 2011-2016. Inédito.

Avritzer, Leonardo.

- 2004 Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil. En: De Souza, Boaventura, Coordinador. Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. Primera edición en español. México DF: FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 591pp.

Azpur, Javier

- 2005 La descentralización y la participación en el proceso de construcción de democracia. En Perú Hoy. La democracia inconclusa: transición y crecimiento. 35-50

Bachrach, P.S. y Baratz, M.S.

1970 Power and Poverty: theory and practice. New York: Oxford University Press.

Ballón Echegaray, Eduardo

2008 Balance del proceso peruano de descentralización desde los Gobiernos Regionales. Lima: EED – Escuela para el Desarrollo.

Barzelay, M. y Cortazar, J.C.

2002 Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington: INDES-BID. 71pp.

CONADES

2011 Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011-2016: la conducción de la reforma descentralista, la transferencia de competencias y funciones, el presupuesto participativo y la lucha anticorrupción. Documento de trabajo. Lima: RED PERU, GPC, CIED, FOVIDA. 28pp.

Congreso de la República

2006 Agenda de la Descentralización 2006-2011. Para relanzar y desarrollar la descentralización. Lima: Congreso de la República del Perú.

2007 Dictamen sobre los proyectos de ley Nro 903/2006-CR y 986/2006-CR que proponen una modificatoria a los artículos 22 y 23 de ley Nro. 27783, Ley de Bases de la Descentralización. 14 de mayo del 2007.

2011 Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual de la comisión de descentralización, gobiernos locales y modernización del Estado. Periodo legislativo 2010-2011. Lima: Congreso de la República.

Cortázar, Juan Carlos

2002 Oportunidades y limitaciones para la reforma del Estado en el Perú de los años 90. INFORME FINAL. LIMA: CIES.

Cortázar, Juan Carlos

2006 Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de programas sociales. Washington: INDES. Instituto Interamericano para el Desarrollo social/ Departamento de integración y programas regionales. Serie de Documentos de trabajo I-55. 52pp.

Cortázar, Juan Carlos (Editor)

2006 Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: BID.

Crenson, Matthew

1971 The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Cunill, Nuria.

1997 Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD/ Nueva Sociedad.

Dahl.

1961 Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press.

Diario Peru21.

2007 Anuncian la creación de la Secretaría de Descentralización. Lima: Peru21. Fecha de consulta: 15 de agosto 2010.

<http://peru21.pe/noticia/50815/anuncian-creacion-secretaria-descentralizacion>

Diario La República.

2007 Editorial del 25 de enero del 2007. Lima. Fecha de consulta: 15 de agosto del 2010. www.larepublica.pe

Díaz Palacios, Julio.

2007 El CND no tiene quien le escriba”. Inédito.

Grupo Propuesta Ciudadana.

2006 La descentralización Peruana, la conducción del proceso, el papel del sistema nacional de planeamiento estratégico y el CEPLAN. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2008 Grupo Propuesta Ciudadana. Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte nacional Nro 14. Marzo 2008. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2007 “¿Voluntad o gesto descentralista?” *Editorial del Grupo Propuesta Ciudadana*. Lima. Fecha de consulta: 14 de noviembre del 2012. < <http://www.propuestaciudadana.org.pe/node/7040> >

2007b Grupo Propuesta Ciudadana. Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte nacional Nro 12. Enero - abril 2007.

2006 “La descentralización en el discurso presidencial de 28 de Julio”. *Editorial del Grupo Propuesta Ciudadana*. Lima. Fecha de consulta: 10 de noviembre del 2012. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/node/7031>

Henríquez Ayvin, Narda

1999 “Agenda social y políticas públicas: políticas comparativas”. En: *Construyendo una agenda social*. PUCP, Lima.

1997 Hood, Christopher y Jackson, Michael. 1997. La Argumentación Administrativa. México: FCE.

Kingdon, John W.

1995 Agendas, Alternatives and Public Policies. Second Edition. New York: Longman

Lindblom, Charles

1991 La Elaboración de Políticas Públicas. Madrid: MAP.

Lukes, Steven

2007 El poder: un enfoque radical. Madrid: Siglo XXI editores.

Majone, Giandoménico

1997 Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas . México: FCE.

Meny, Ives y Thoering J.C.

1992 Las políticas públicas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Mintzberg, Henry

1993 La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Ariel.

Participa Perú – Vigila Perú

2007 *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reporte nacional N° 12, enero – Abril 2007. Lima: Grupo propuesta ciudadana.

Partido Aprista Peruano.

2006 *Plan de Gobierno 2006-2011*. Consulta: 12 de noviembre 2012.
<http://www.apra.org.pe/neo/plan.pdf>>

Pressman, J. L. y A. Wildavsky

1998 *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Presidencia del Consejo de Ministros

2009 Decreto Supremo DS 079-2009-PCM que aprueba el reglamento de funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Diciembre del 2009.

2011 Decreto Supremo DS N° 005-2011-PCM. 22 de enero del 2011.

2011b Decreto Supremo DS N° 006-2011-PCM . 25 de enero del 2011.

2011c Resolución Suprema RS N° 007-2011-PCM-SD. 26 de enero del 2011.

2012 Informe Anual del proceso de descentralización. Lima: PCM.

PRODES

2007 *Evaluación rápida del proceso de descentralización 2006. Demarcación y organización territorial. Informe de hallazgos y recomendaciones.* Lima: PRODES.

2010 Boletín trimestral Nro. 6. Apuntes descentralistas. Febrero-Abril 2010. Lima: PRODES

2010b Boletín trimestral Nro. 7. Apuntes descentralistas. Mayo-Julio 2010. Lima: PRODES

RED PERU.

2007 *Pronunciamiento sobre la descentralización.* Fecha de consulta: 10 de enero 2011. www.redperu.org.pe

REMURPE

- 2007 Boletín 18 de la red de municipalidades rurales del Perú. Enero – febrero 2007. Lima: REMURPE.
- 2007b Boletín 20 de la red de municipalidades rurales del Perú. Mayo-junio 2007. Lima: REMURPE.
- 2010 Campaña electoral – CCI REMURPE. Análisis del contexto de elección. Fecha de consulta: 11 de agosto del 2012.
<http://goo.gl/yq0bh>
- Remy, María Isabel
- 2011 *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Schattschneider, E.E.
- 1960 *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Subirats, Joan
- 1994 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: MAP.

Entrevistas realizadas:

Rivera Rúa, Carlos

2011 Entrevista 1-REDPERU. Entrevista del 05 de diciembre del 2011 a Julio Díaz Palacios.

Rivera Rúa, Carlos

2012 Entrevista 2-AMPE. Entrevista del 29 de noviembre 2012 a Eduardo Carhuaricra.

Rivera Rúa, Carlos

2012 Entrevista 3-SD. Entrevista del 16 de noviembre de 2012 a Grover Pango.

Rivera Rúa, Carlos

2012 Entrevista 4-SD. Entrevista del 03 de noviembre del 2012 a Raúl Molina.

Rivera Rúa, Carlos

2012 Entrevista 5-SD. Entrevista del 28 de noviembre del 2012 a Jhon Romero Lloclla.

Rivera Rúa, Carlos

2012 Entrevista 6-REDPERU. Entrevista del 30 de noviembre del 2012 a Raúl Lizárraga.

Rivera Rúa, Carlos

2012 Entrevista 7-CCI. Entrevista del 27 de noviembre del 2012 a José Balarezo.

Rivera Rúa, Carlos

2012 Entrevista 8-SD. Entrevista del 3 de diciembre del 2012 a Vlado Castañeda.