

NUEVA LEY DEL PODER EJECUTIVO: ¿AVANCES O RETROCESOS?

Federico Arnillas Lafert¹

Sociólogo PUCP

Como bien se sabe, el tema de la reforma del Estado ha tenido un sitio preferente en el discurso presidencial desde la asunción del mando, si no antes. Dentro del estilo presidencial, el tratamiento del tema ha combinado varios elementos y planos, que van desde gestos como el de limitar los sueldos de los altos funcionarios del Estado, que le dieron importantes puntos en el *rating* de aprobación de la gestión, hasta iniciativas como la presentación del proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, conocido en medios especializados como «LOPE», una norma de desarrollo constitucional cuyo propósito principal es definir la estructura, organización y funciones del Poder Ejecutivo.

El proyecto en cuestión fue remitido al Congreso el 8 de febrero del presente año por la Presidencia de la República, y está identificado como proyecto de ley 966/2006/PE. A la hora de redactar este artículo hay un predictamen que ha empezado a ser votado en la Comisión de Descentralización del Congreso. Lamentablemente, el tema de la reforma del Poder Ejecutivo, en general, y el debate del proyecto, en particular, han recibido poca atención de los gobiernos regionales y de la opinión pública.

El propósito de este artículo es analizar el proyecto del Ejecutivo, con miras a identificar las posibles implicancias de este para una efectiva reforma del Estado.

Como lo planteáramos en el artículo «Estado, políticas y programas sociales: reforma, transformación o todo lo contrario», publicado anteriormente en esta misma revista,² durante los gobiernos de Paniagua y Toledo se pusieron en marcha algunas reformas con una orientación claramente distinta a las que han marcado buena parte de nuestra historia republicana y por cierto a las desarrolladas durante el régimen fujimorista. También señalamos que algunas iniciativas puestas en marcha durante el actual Gobierno que parecían interesantes

para seguir avanzado en la dirección abierta en la transición, aunque otras parecían preocupantes.

En este artículo nos proponemos ver cómo se ubica el Gobierno respecto a estas tendencias, a través del análisis del proyecto de ley remitido por este. Interesa evaluar si continúa en la línea de la reforma democrático descentralista o no. Se trata de ver si la propuesta en cuestión contempla los elementos claves para contribuir a una transformación del Estado y la sociedad, o si por el contrario tiene elementos sustantivos que hacen prever que este sería otro de esos casos en los que se propone cambiar todo para que nada cambie.

Dados los límites de espacio, en este texto nos centraremos en hacer una breve síntesis de las amenazas (antes que de las oportunidades) presentes en este proyecto de ley. Estas amenazas han sido identificadas a partir del análisis del articulado propuesto por el Ejecutivo a la luz de los desafíos que planteó la crisis del régimen fujimorista a la sociedad peruana, así como de las políticas de estado aprobadas en el Acuerdo Nacional para responder a dichos desafíos y lo avanzado en esa dirección entre el 2001 y el 2006.

Cinco nos parecen los temas claves que hay que destacar:

- El autoritarismo y la separación de poderes
- El modelo de Estado y su rol en la economía
- La organización descentralizada del Estado
- La participación ciudadana
- La transparencia y la lucha contra la corrupción

Equilibrio y separación de poderes para la plena vigencia del Estado de derecho

En términos de la «arquitectura» del Estado, la separación de poderes y una relativa primacía del Congreso, son sustantivos para evitar el autoritarismo en el ejercicio del poder.

La afirmación del Congreso como «el primer poder del Estado» es por cierto deseable, pero no corresponde a nuestra experiencia histórica, ya que es en el Ejecutivo y dentro de este, en la Presidencia de la República así

¹ Este artículo ha sido redactado sobre la base de las conclusiones centrales del estudio realizado por el autor para la Comisión de Reforma del Estado del Grupo de Iniciativa Nacional de CONADES.

² Arnillas Lafert, Federico. «Estado, políticas y programas sociales: reforma, transformación o todo lo contrario». *Coyuntura. Análisis económico y social de actualidad*, año III, n.º 11, marzo-abril 2007, pp. 4-8.

como en las fuerzas armadas sobre quienes históricamente ha recaído el centro del poder político-estatal. Ello se sostiene por el modelo presidencialista y la cultura caudillista vigentes, que dan una ventaja real al Poder Ejecutivo frente a los otros poderes del Estado; el Gobierno tiene así una situación de ventaja y está expuesto a la tentación de reforzar esa posición. Por lo tanto, las reglas de juego que rigen su funcionamiento deben contribuir a limitar este riesgo. Ello supone que sea el Congreso quien diseñe la organización y condiciones de funcionamiento del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la función normativa a su cargo.

En contra de lo deseable, la propuesta del Gobierno busca ampliar el nivel de discrecionalidad del presidente y del consejo de ministros para definir la estructura y organización del Poder Ejecutivo, lo que se expresa con claridad en la propuesta original del Ejecutivo, en la potestad para poder disolver, mediante decretos supremos, los ministerios y otros organismos creados por ley (artículo 5°), así como en la disposición que apunta a que la creación de ministerios y organismos públicos solo se pueda hacer por iniciativa del Poder Ejecutivo (artículo 22°).

La continuidad del modelo de Estado de inspiración fundamentalista neoliberal, presente en la Constitución de 1993

Como bien se sabe, muchas de las reformas aplicadas en la década de los noventa respondieron a la idea de que el mercado es la gran solución a los problemas del desarrollo y que el Estado debía retirarse a cumplir un rol subsidiario básicamente de naturaleza normativa y reguladora.

Este enfoque se expresa con claridad en las restricciones a la creación de empresas públicas por cualquier nivel de gobierno presente en el texto de la LOPE (artículos 41° y 42°), pero también en el proyecto de ley que sobre la materia ha sido remitido al Congreso. Así, mientras las empresas de propiedad de otros Estados pueden operar en el país como empresas privadas, el proyecto limita la capacidad del Estado peruano para tener sus propias empresas y desarrollar las posibilidades nacionales por un lado y, de ser el caso, invertir en otros países.

La organización descentralizada del Estado

La perspectiva marcadamente centralista del gobierno fujimorista llevó a este a disolver el 5 de abril de 1992 los nacientes gobiernos regionales y convertirlos en

administraciones regionales directamente subordinadas al Poder Ejecutivo.

La demanda ciudadana fue recuperar este nivel de gobierno por elección popular, lo que motivó la reforma del capítulo respectivo de la carta del 93, una de las pocas reformas finalmente aprobadas a dicha carta, y abrir el proceso legal y político para la conformación de los gobiernos regionales. En esa perspectiva, se aprobaron entre el 2001 y el 2006 la Ley de Bases de Descentralización y otras disposiciones en esa materia.

La reforma del Poder Ejecutivo es un mandato expreso de la Ley de Bases de Descentralización, con el propósito de contar con una clara delimitación de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno y formas de coordinación entre sí para mejorar las condiciones y oportunidades de vida de la población nacional.

El proyecto remitido por el Ejecutivo señala en el título preliminar y como parte del principio de organización e integración que las entidades del Poder Ejecutivo «no asumirán competencias que puedan ser cumplidas idóneamente por los niveles de gobierno regional o local». También señala en el artículo 6° referido a las funciones del Poder Ejecutivo que este debe «implementar la coordinación con los gobiernos regionales y locales, con énfasis en las competencias compartidas».

Sin embargo, y más allá de eso, el proyecto del Ejecutivo no enfrenta ni resuelve los desafíos que plantea la reestructuración del Estado en tres niveles de gobierno y no contempla mecanismos claros de coordinación entre ellos para las diversas fases del proceso de gestión pública (desde la formulación de las políticas, pasando por la definición de resultados y metas, el financiamiento y hasta la operación cotidiana y regular de los servicios).

La norma, lejos de abordarlos, por un lado le devuelve la pelota a la Ley de Bases de Descentralización, y las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales, como si eso estuviera resuelto en dicho texto o en las normas que se han venido dando hasta la fecha sobre estas transferencias. Por otro lado, lo posterga para las leyes de organización y funciones que componen el gobierno nacional. (Artículo 5°).

El proyecto del Ejecutivo no enfrenta ni resuelve los desafíos que plantea la reestructuración del Estado en tres niveles de gobierno.

Esta aparente indefinición va de la mano, por un lado, de la reiteración con la cual la norma señala el carácter obligatorio que tienen las políticas nacionales y sectoriales para los tres niveles de gobierno (artículo 4°, inciso 1) y; por otro, de la posibilidad que tiene el Ejecutivo de suspender las transferencias de funciones y competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno, que no apliquen ni cumplan con ellas.

Si los gobiernos regionales y los propios gobiernos locales no participan en la definición de las políticas y a la par de ello están obligados a aplicarlas, en la práctica estamos frente a la restauración de los Consejos Transitorio de Administración Regional (CTAR).

La participación ciudadana

La declaración de la participación ciudadana como principio no va más allá del preámbulo de la norma, y un confuso artículo en el capítulo sobre la facultad normativa del presidente.

La propuesta remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso da marcha atrás en materia de participación y en contra de su reconocimiento, valoración y demanda de institucionalización, presentes en el Acuerdo Nacional; esto nos trae a la memoria el voto del APRA en contra de los Consejos de Coordinación Regional en el debate de la Ley de Gobiernos Regionales en el 2002.

Esta restricción afecta tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a los partidos políticos que estén en posiciones de oposición.

El texto limita la participación a las iniciativas legislativas como si estas tuvieran que pasar necesariamente por el Ejecutivo.

Así por ejemplo:

- No se reconoce como una función del Poder Ejecutivo establecer relaciones y buscar consensos con la ciudadanía y sus representaciones institucionales o políticas, ni implementar mecanismos de coordinación con estas.
- En el articulado solo hay una referencia general para el caso del presidente del consejo de ministros respecto a «promover la participación y concertación sociales en la gestión de gobierno y coordinar con instancias de la sociedad en materias de interés nacional». (Artículo 19°, inciso 8).

- En el caso de los ministros y los ministerios, la norma no establece la necesidad de contar con esta participación ciudadana y con instancias para ello.
- En el caso de los organismos públicos ejecutores, estos solo tienen un jefe y si requieren un consejo directivo, este «solo» estará integrado por los ministros del sector correspondiente (artículo 30°). En esta lógica, casos como el del Programa JUNTOS no pueden darse, lo que incrementa el riesgo de manejo clientelista del Estado.
- En el caso de los «organismos técnicos especializados», que supuestamente se crean por la necesidad de contar con instancias «funcionalmente independientes», se acepta la existencia de un consejo directivo, pero simultáneamente se señala que «están sujetos a lineamientos técnicos del sector» y si por si acaso se quieren escapar, se deja establecido que «el sector al que están adscritos aprueba su política de gastos». (Artículo 33°).

La LOPE era una excelente oportunidad para consolidar la institucionalización de los mecanismos y experiencias de concertación que se han venido desarrollando en estos años, reconocidos internacionalmente, y planteados de manera expresa en las políticas de estado del Acuerdo Nacional. Desde el propio foro del Acuerdo Nacional como instancia para definir las políticas de estado, pasando por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, como instancia de concertación de políticas para tal fin, hasta las instancias sectoriales que se han desarrollado en salud, educación, agricultura, trabajo y otras.

El derecho a la información y la lucha contra la corrupción

La transparencia y el garantizar el acceso a la información pública tienen un enunciado general; a su vez «rendir cuentas» no es una obligación expresa, por lo menos más allá del mensaje anual del Presidente de la República al Congreso.

La revisión del articulado muestra que ha habido preocupación por explicitar «reglas de juego» en áreas como por ejemplo la referida a la creación de instancias, comisiones, dependencias... Sin embargo, no ha habido la misma preocupación por establecer las reglas de juego en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. En este caso, lo que se deja de decir dice mucho.

Los puntos revisados dejan pues más preocupaciones que seguridades sobre el sentido que finalmente adopten las reformas en curso. Podemos añadir otros puntos a la lista como lo referido a planeamiento, el proceso de programación y formulación del presupuesto, o los objetivos que deben guiar efectivamente la acción del

Estado. Es de esperar que el Congreso de la República, los gobiernos regionales y locales y la ciudadanía concerten iniciativas para garantizar la transformación democrática que el país requiere y que finalmente tengamos un Estado al servicio de la ciudadanía y no de algunos ciudadanos. ■

LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA OPORTUNIDAD QUE NO SE DEBE PERDER

Efraín Gonzales de Olarte

Profesor del Departamento de Economía PUCP

Según datos de 2006, el gobierno central controla 72,7% del gasto público y los gobiernos subnacionales, 27,3% –las municipalidades 11,4% y los gobiernos regionales 15,9%– El año 2000 la figura era otra: el gobierno central gastaba 92% del total y las municipalidades, 8%. Por el lado del gasto, ha habido un progreso descentralizador, por lo menos en las estadísticas y en las responsabilidades del gasto. Esto es un avance. Por el lado de los impuestos, la descentralización casi no ha variado la estructura prevaleciente en 2000, es decir, el gobierno central cobra 95% de los impuestos y tributos; los gobiernos municipales, 5%; y los gobiernos regionales, cero. Aquí no hay avances.

¿Habrá tenido algún impacto la descentralización del gasto sobre la producción, el empleo y el bienestar en las diferentes regiones y localidades? Según la escasa información existente, el impacto sobre el PBI departamental no es claro; los casos de los departamentos que presentan un crecimiento ligeramente mayor que otros se explican más bien por la inversión privada que por un gasto público más eficientemente administrado. Nuevamente sobre la base de la escasa información existente, es posible concluir que los impactos sobre el empleo tampoco son significativos. Los pocos indicios disponibles señalan que la desconcentración económica –antes que la descentralización estatal– es la causante de estos resultados. Al parecer, la inversión descentralizada en varios sectores y regiones fuera de Lima está impulsando el crecimiento de algunas regiones. La pregunta que se plantea es: ¿esto se debe a la descentralización? ¿O quiere decir que, pese a ella, el crecimiento regional tiene una dinámica más bien autónoma?

Estas reflexiones plantean dos cuestiones de fondo: ¿qué es más importante para el desarrollo regional y el desarrollo humano en los rincones más alejados del Perú, la descentralización del Estado o las buenas políticas económicas e institucionales? y ¿hasta que punto están siendo conciliadas la descentralización estatal y las políticas económicas?

La idea implícita en las diferentes normas que rigen la descentralización es que los gobiernos regionales y municipales deberían ser los impulsores o ejecutores de las políticas públicas para favorecer el desarrollo territorial. Estos deberían convertirse en los agentes de cambio y en los líderes del desarrollo desconcentrado, atrayendo a la inversión foránea y enraizando la inversión regional y local; deberían concertar planes de desarrollo y hacerse cargo de la provisión de los servicios públicos básicos –como la educación, la salud y la infraestructura esencial–, en reemplazo de un gobierno central muy lejano y muy indolente.

La idea implícita en las diferentes normas es que los gobiernos regionales y municipales deberían ser los impulsores o ejecutores de las políticas públicas para favorecer el desarrollo territorial.

Se esperaría, entonces, que una nueva estructura del Estado peruano mejore la gestación y administración de las políticas económicas para generar desarrollo desconcentrado. Se ha avanzado en la transferencia