

HACIA DENTRO Y HACIA FUERA: INTEGRACIÓN CON SIGNOS DIVERSOS*

María Isabel Remy

Socióloga PUCP, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos

Diversos analistas¹ han remarcado que los procesos de globalización tienden a reducir el peso —que durante el siglo XX fue sobredeterminante por muchas razones— de los Estados nacionales. La creciente importancia de los bloques internacionales, la integración de los mercados y la movilidad de los flujos financieros limitan las decisiones de los Estados en el frente externo. Así mismo, la progresiva localización de las identidades cuestiona al Estado como representación de una comunidad política, y estas reclaman más capacidad de decisión en niveles de gobierno regionales y locales. En ambos campos, el país está al borde de definiciones que podrían comprometer su futuro.

Efectivamente, por el lado de la consolidación de las regiones, el 30 de octubre los ciudadanos y ciudadanas de 16 departamentos asistirán a un referéndum que decidirá si se integran en 5 regiones, abandonando la dispersión en pequeñas unidades de gobierno regional y dando un paso significativo en la creación de contrapesos al poder central.

Por otro lado, antes de fines de noviembre, en fecha impuesta por el gobierno de Estados Unidos, el presidente Toledo al parecer firmará un tratado de integración económica con ese país —el Tratado de Libre Comercio (TLC)—, que de ser refrendado por el Congreso en el transcurso de los meses siguientes, eliminará la posibilidad de que en el futuro se implementen políticas económicas nacionales y sectoriales alternativas a las actuales.

Ambos son procesos de integración que podrían transformar las condiciones de la vida política nacional, pero su naturaleza es radicalmente diferente. Ninguno está en la agenda central del debate público, sobre ambos se escamotea la consulta popular y ni en uno ni en otro caso la información ha fluido suficientemente como para que todos seamos conscientes de lo que está en juego.

Una integración difícil: las regiones a contracorriente

El inicio del proceso de descentralización actual —la promulgación de la reforma constitucional y de la Ley de Bases de la Descentralización— fue sorprendentemente

rápido. Pero el «corazón» del proceso descentralizador —es decir, la constitución de unidades de gobierno suficientemente consistentes como para ejercer competencias de política sectorial— y la propia transferencia de estas competencias han salido del Congreso o del Ejecutivo, como marcos legales o normas administrativas, a pedazos, tarde, con vacilaciones y sin ninguna consistencia.

La descentralización, como reforma del Estado que modifica la distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles territoriales de gobierno, no ha llegado a ser proyecto de nadie. Fue irresponsablemente anunciada por el presidente Toledo con fines mediáticos, pero ni él ni las principales fuerzas políticas del Congreso tuvieron la voluntad ni la proyección para implementarla, aunque tampoco han podido impedirlo.

Antes de la instalación de los gobiernos regionales, en enero de 2003, el proceso requería, como lo señala la Ley de Bases, una nueva ley orgánica del Poder Ejecutivo, que definiera las características del nuevo Estado descentralizado, brindando el marco general de estructuración de funciones y competencias desde el gobierno central hasta los gobiernos locales.

Durante esa etapa previa (2002) también se requería aprobar la ley de incentivos a la integración de regiones, que desde antes de que los nuevos gobiernos regionales fueran elegidos planteó la necesidad de lograr ámbitos de ejercicio de poder mayores que los departamentos. El Ejecutivo, a través del Consejo Nacional de Descentralización (CND), debía diseñar un programa destinado a difundir las ventajas y los incentivos especiales para la integración regional, así como un plan de capacitación y de fortalecimiento de sistemas administrativos de alcance regional y, por cierto, una ley orgánica de gobiernos regionales. La aplicación de todos estos instrumentos preparatorios suponía un plan, un proyecto ordenado; se requería que alguna voluntad política condujera el proceso.

* Nota de la editora: este artículo fue elaborado antes de conocerse el resultado de las elecciones regionales del 30 de octubre de 2005.

¹ CASTELLS, Manuel. «El poder de la identidad». En *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Volumen II. Madrid: Alianza Editorial 2003, pp. 272 y ss. Véase también REVESZ, Bruno. *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado e Instituto de Estudios Peruanos, 1998.

Sin embargo, al momento de elegir a los presidentes regionales, solo estaba promulgada —casi en vísperas de la elección— la ley orgánica de gobiernos regionales. Hasta el día de hoy, el primer paso —la nueva ley orgánica del Estado— ni siquiera está planteado, por lo que no queda claro en qué marco se están realizando las transferencias de competencias sectoriales; por supuesto, nunca se desarrolló ningún plan de capacitación previo —ni posterior—.

Quizá el aspecto en el que se ha hecho más evidente la irresponsabilidad —traducida en desorden, improvisación y contramarchas— ha sido en el de la integración de departamentos en regiones. Este es el tema más sensible de la regionalización en términos culturales y políticos, pues altera nuestra imagen —utilizando esta palabra en el sentido más gráfico— de país e implica la posibilidad de crear contrapesos al poder central.

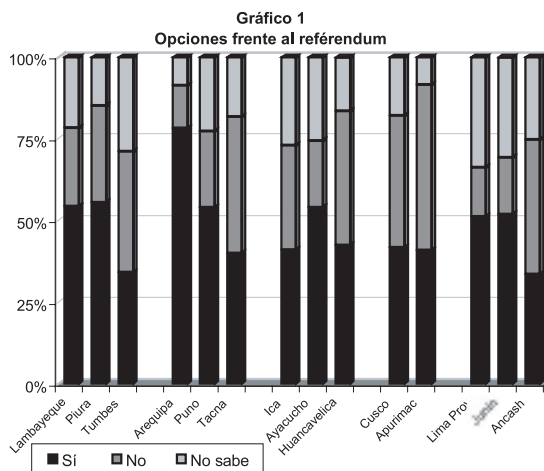
Significará articular, en un solo espacio de planificación, ámbitos que reúnen a poblaciones grandes, con recursos diversos y un peso significativo en el producto bruto interno. Más que departamentos aislados —algunos muy pequeños—, las regiones pueden convertirse en espacios políticos de proyectos grandes, de visiones de desarrollo, de estrategias propias de interconexión. Solo a partir de espacios de esa magnitud es posible alcanzar la escala suficiente para implementar aparatos públicos de gestión y elaboración de políticas sectoriales.

Se trata de espacios que comprenden a sociedades complejas, en los que actores sociales y económicos pueden concertar —o disputar— orientaciones estratégicas, suficientemente cerca de quienes toman decisiones y opciones con relación a temas que les son directamente relevantes. Estos espacios pueden reunir la complejidad social suficiente y establecer las articulaciones entre organizaciones gremiales hoy dispersas como para presionar y corregir las vacilaciones del proceso.

De eso se trata cuando se discute la trascendencia de los procesos regionalizadores en el contexto de la globalización: de unidades de gobierno cercanas a los actores y sus recursos, en las que se gestionan estrategias propias, flexibles, adaptadas... No se trata de saber qué sucederá al día siguiente de la integración ni quién saldrá elegido en los próximos comicios, sino de qué políticas será posible desarrollar en el futuro, de qué nuevo balance entre el centro y las regiones se podrá establecer.

Pero esto no forma parte del proyecto de los actuales partidos nacionales, que no desean compartir su poder

con nadie y se orientan por cálculos electorales de corto plazo. Tampoco es interés de los caudillos locales, sobre todo de los que actúan en los pequeños departamentos o provincias, y prefieren llegar a ser «cabeza de ratón» antes que «cola de león».



Elaboración propia.

El gráfico se basa en la encuesta de Imasen encargada por el Grupo Propuesta Ciudadana. De acuerdo con este sondeo, realizado la segunda semana de septiembre, como resultado del referéndum no se constituiría ninguna región. En la región Norte, el «sí» es mayoría absoluta en los dos departamentos con mayor número de votantes, pero en Tumbes gana el «no». Igual situación se presenta en el Sur Andino, donde el «sí» tiene mayoría absoluta en los departamentos grandes, pero no en Tacna. En la región Ica-Ayacucho-Huancavelica el «sí» gana en todos los departamentos, pero no supera 50%.

Como se sabe, la ley de incentivos a la integración de regiones salió con dos años de retraso y con la suficiente cantidad de ambigüedades como para que los referéndum que confirmen las propuestas presentadas no terminen de definir cambios en el actual balance de poderes. En el referéndum del domingo 30 de octubre, el «sí» a la integración deberá superar no solo al «no» sino también a la suma de votos blancos y nulos, que presumiblemente serán muchos, en la medida en que el CND no hizo, sino ya muy tarde, una campaña de difusión y esclarecimiento. Deberá ser, además, unánime, pues si el «sí» no logra ser mayoría incluso en un solo departamento, aun cuando sea muy pequeño, se cancela todo el proyecto de lograr una región integrada.

Y por si todo esto fuera poco, para terminar de redondear el panorama, el presidente de la República decidió jugar todo su desprestigio personal, su cerca de 90% de rechazo, a apoyar un «sí» que puede ser masivo, pero que en las condiciones en que se realiza el referéndum, no tendrá consecuencias.

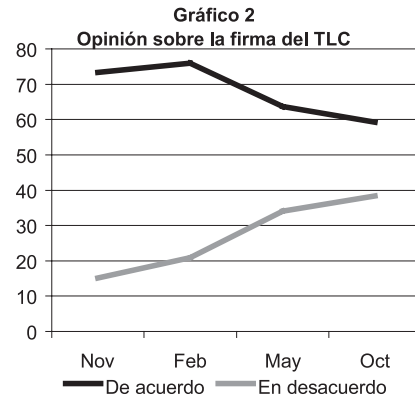
La otra integración sobre ruedas: las negociaciones por la firma del TLC con Estados Unidos.

Mientras «hacia dentro» la integración no constituye un proyecto de los actores políticos nacionales, «hacia fuera», en la versión TLC, parece avanzar «sí o sí», con el impulso decidido y claro de ciertos sectores empresariales que la consideran su proyecto de futuro, con posibilidades de concretarse en el corto plazo.

A más tardar el 20 de noviembre, el presidente Toledo debe suscribir o rechazar el TLC. La fecha ha sido fijada por el gobierno de Estados Unidos, que quiere asistir a la reunión de la Organización Mundial de Comercio con tratados firmados en la mano. Si Toledo suscribe el documento, como ha anunciado que hará incluso antes de que se inicien las negociaciones, el Congreso del Perú deberá ratificarlo, y diversas fuerzas políticas desean que todo esto se haga antes de las elecciones.

A diferencia de la regionalización, aquí todo parece correr sobre ruedas, a pesar de que las consecuencias políticas y económicas de esa alternativa de integración al escenario internacional serán enormes y muy difícilmente reversibles. Los próximos gobiernos tendrán opciones muy restringidas de política económica, sectorial y promocional, aunque sus propuestas cuenten con el apoyo de la población. El sector que logre insertarse con éxito en el mercado norteamericano será el motor de la economía, el único.

Como sucede con la descentralización, una medida tan trascendente como la probable firma del TLC no es, tampoco, la culminación de un programa sostenido, que previamente haya impulsado la competitividad de diferentes sectores y territorios, pactando que los que ganan reinviertan o que se establezcan mecanismos de redistribución hacia los que pierden, e identificando puntos estratégicos en los cuales los negociadores peruanos pongan condiciones. Por el contrario, se negocia lo que puede, sin ningún norte, o en los términos que los sectores con capacidad de presión ponen en la mesa o en la calle.



Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Barómetro octubre y mayo de 2005. Encuesta Lima. Elaboración propia.

La opinión de la ciudadanía sobre la firma del TLC ha ido variando. Según el seguimiento que ha venido realizando el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, la aprobación ha pasado de 73,4% en noviembre de 2004 a 59,3% en octubre último; por niveles socioeconómicos, el desacuerdo se ha ido perfilando crecientemente en los sectores de más bajos ingresos.

Pero la opinión pública y sus tendencias parecen ser irrelevantes para el Ejecutivo y el Congreso. Los mismos partidos que sabotean la integración de las regiones, se manifiestan a favor de la integración con Estados Unidos y parecen dispuestos a aceptar que un cambio de esta naturaleza se decida sin consulta popular y antes de las próximas elecciones.

La regionalización y el TLC, mecanismos mediante los cuales se traza el escenario de nuestra integración al mundo global, se procesan sobre la base de cálculos de corto plazo o en función de intereses particulares nada transparentes, y negando sistemáticamente —de manera directa o poniendo trabas insalvables— la participación de la ciudadanía. La creciente opacidad del poder —es decir, el estilo oscuro, no transparente de ejercerlo—, terreno fértil para la influencia de poderes fácticos, sumada al manejo impactante de los medios, no parecen cristalizar las expectativas de una transición democrática. Por el contrario, se agudiza la fragilidad de la democracia y el riesgo de que en un país como el nuestro, caracterizado por la presencia de grandes fracturas, crezca la intolerancia y se produzcan salidas autoritarias de diverso signo. ■