

A PROPÓSITO DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL: Las relaciones entre el gobierno y las regiones

Eduardo Ballón E.*

Las relaciones entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales han estado marcadas en los últimos meses por reiterados choques y desencuentros, que se suman a la conflictividad que se observa en muchas de ellas, como lo evidenciaron los sucesos de Moquegua. Las recurrentes críticas de las figuras más visibles del gobierno, en especial del Presidente, a la gestión de las autoridades subnacionales a lo largo del año pasado parecieron ceder en intensidad y adjetivos tras la reunión que tuvieron a inicios de éste Alan García y la Asamblea de Gobiernos Regionales. Sin embargo, las moderadas expectativas que suscitó este evento sobre las posibilidades de una relación de diálogo de cara a la urgente e indispensable agenda de la descentralización, se disiparon rápidamente y dieron lugar a una sucesión de pugnas. Las disputas generadas por el gobierno nacional a través de distintas normas que buscan “consagrar” el modelo económico han sido innumerables. Para que no queden dudas sobre de dónde vienen los tiros, el congresista oficialista José Vargas presentó un proyecto legislativo para permitir la “intervención” de los gobiernos regionales.

Un gobierno sin norte claro en la descentralización

Del discurso pronunciado por Alan García en julio de 2006, en el que anunciaba que quería “cogobernar con los 1.800 alcaldes y los presidentes regionales”, no queda mucho. El “*shock* de inversiones” que se materializó en la Ley 28880, y que autorizó un crédito suplementario de 1.937 millones en el presupuesto de ese año, 87% de los cuales debían ser ejecutados por el gobierno central, naufragó por la incapacidad estatal



que solo pudo girar —ni siquiera gastar— el 25% de tales recursos.

Del posterior “*shock* descentralista” de octubre de ese año, que establecía veinte medidas para adelantar en la descentralización, apenas se han cumplido seis y siguen pendientes cuestiones centrales como la transferencia de las 185 competencias comprometidas para diciembre de 2007 y la descentralización fiscal, en la que no se ha avanzado nada sustantivo.

Del posterior “*shock* descentralista” de octubre de ese año, que establecía veinte medidas para adelantar en la descentralización, apenas se han cumplido seis y siguen pendientes cuestiones centrales como la transferencia de las 185 competencias comprometidas para diciembre de 2007 y la descentralización fiscal, en la que no se ha avanzado nada sustantivo. De los

pilotos de municipalización de la educación no queda mucho más que los conflictos puntuales que surgieron entre los distintos alcaldes en sus localidades y el sindicato magisterial que rechazó la medida. Por si fuera poco, se siguen omitiendo temas neurálgicos para el proceso, entre los que destacan la necesidad de su conducción concertada —hoy día en manos del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Descentralización de la PCM—, la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, la indispensable reforma del Estado, la redefinición de los roles de los distintos niveles de gobierno y la consolidación de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública. En otras palabras, a lo largo de este tiempo, el gobierno aprista demostró su falta de voluntad política, de propuestas claras y de capacidad de gestión en esta como en otras materias.

La Asamblea de Gobiernos Regionales: un actor emergente sin la fuerza suficiente

Los resultados electorales de noviembre de 2006 generaron un escenario particularmente difícil para el gobierno en lo que concierne a la descentralización. La victoria de agrupaciones regionales en diecinueve regiones (65%) y la derrota aprista (que pasó de gobernar doce regiones y 34 provincias a hacerlo en apenas dos y quince respectivamente) obligaban a un manejo sistemático y cuidadoso de la descentralización y de las relaciones con las autoridades subnacionales. Sin embargo, ocurrió todo lo contrario y desde un primer momento se sucedieron las declaraciones del Presidente de la República y de distintos funcionarios sobre la incapacidad de gasto de los gobiernos regionales y las limitaciones de sus burocracias, además de distintos intentos de afectar parte de los recursos del canon para entregarlos directamente a las familias de las zonas beneficiadas, lo que evidenciaba una estrategia orientada a «congelar» la descentralización aprovechando un escenario marcado por la fragmentación social y política, la falta de oposición consistente y la debilidad aprista en el interior del país.

La desactivación del CND alentó la constitución de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Integrada por todos los presidentes de región, esta aspira a convertirse en el principal interlocutor político del gobierno en el proceso. Con un núcleo más activo, en el que sobresalen cinco o seis de ellos (Simon, su actual presidente por unos días más, Huaroc, Coronel, Villanueva y Guillén), aunque no ha resuelto el tema de su institucionalidad, ha avanzado en la producción de distintos instrumentos y propuestas —destacan las referidas a legislación fiscal y agenda legislativa, así como las vinculadas a electrificación rural, programas y presupuesto complementario en los sectores salud y educación y su posicionamiento frente al Sistema Nacional de Inversión Pública— y ha logrado reunirse ya en dos ocasiones con el gobierno nacional, que no puede disimular su incomodidad por el intento de articulación de los gobiernos regionales y prefiere “negociar” bilateralmente con ellos, como lo ha hecho en los casos de Piura, San Martín, Cusco y Arequipa.

La desactivación del CND alentó la constitución de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Integrada por todos los presidentes de región, aspira a convertirse en el principal interlocutor político del gobierno en el proceso. Con un núcleo más activo, en el que sobresalen cinco o seis de ellos (Simon, su actual presidente por unos días más, Huaroc, Coronel, Villanueva y Guillén), aunque no ha resuelto el tema de su institucionalidad [...]

Es claro que entre los integrantes de la Asamblea existen orientaciones y tonos marcadamente diferenciados. En un extremo, están los presidentes apristas de Piura y La Libertad, acompañados por Kouri y Salas, guardando silencio ante los conflictos

entre el gobierno nacional y el interior del país; en el otro, se ubica Hernán Fuentes, convencido de que la radicalidad de su discurso y sus gestos le permitirá sobrevivir como autoridad regional a pesar de su incompetencia en la región más fragmentada. Entre ambos polos, se ubica el presidente de la Asamblea tratando de afirmar un liderazgo que pretende ser nacional y busca conducir la respuesta del gobierno central. En otras palabras, aunque avanza en una agenda compartida, lo que sin duda es importante y le da cierta capacidad de presión, la Asamblea está lejos de consolidarse como un espacio sólido. La heterogeneidad de su composición, pero también la competencia por su liderazgo conspiran contra ese objetivo. La deplorable respuesta de los presidentes de Cajamarca y Junín cuando el gobierno “castigó” a Cusco suspendiéndolo como una de las sedes de APEC se inscribe en esta perspectiva.¹

Más profundamente, los intereses particulares de las distintas regiones, en especial aquellos ligados a los recursos del canon, enfrentan a unas autoridades con otras. El gobierno regional del Cusco está en conflicto con los de Ayacucho y Huancavelica por el gas de Camisea; el de Puno amenaza a Tacna y Moquegua con el control del agua, y el presidente de Cajamarca se afirma en la defensa irrestricta de los fondos resultantes de la explotación minera en su departamento. Sin capacidad para avanzar en una posición política compartida frente al gobierno nacional —exigir, por ejemplo, que la presión tributaria llegue al 18% establecido en el Acuerdo Nacional o presionar para que el MEF haga transparente el uso del 50% de los recursos fiscales que pagan las empresas mineras y petroleras que no se entregan como canon—, sus limitaciones y silencios resultan evidentes.

La conflictividad con las regiones

La conflictividad entre el gobierno nacional y las regiones se multiplicó en los últimos tres meses.

Los enfrentamientos, que tienen en la base distintas razones estructurales —las brechas entre Lima y el interior que, lejos de acortarse, se ahondan; la incapacidad del Estado para responder las demandas provincianas; la reconcentración de importantes decisiones y una política económica excluyente asumida como dogma por un gobierno que ofreció el cambio responsable—, van más allá de una disputa por competencias con las autoridades subnacionales y se expresan también en las encuestas de opinión. Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, en su última encuesta, registra la caída de la aprobación de la gestión presidencial a 30% nacionalmente, la cual llega apenas a 7% en el Sur, 11% en el Oriente, 30% en el centro y 26% en el norte, mientras que en Lima alcanza el 39%.

Los enfrentamientos, que tienen en la base distintas razones estructurales — las brechas entre Lima y el interior que, lejos de acortarse, se ahondan; la incapacidad del Estado para responder las demandas provincianas; la reconcentración de importantes decisiones y una política económica excluyente asumida como dogma por un gobierno que ofreció el cambio responsable—, van más allá de una disputa por competencias con las autoridades subnacionales y se expresan también en las encuestas de opinión.

En los últimos meses, distintas decisiones gubernamentales originaron la protesta de las autoridades subregionales y, en muchos casos, importantes movilizaciones y paralizaciones que no están necesariamente vinculadas a ellas y que son parte de las presiones con las que tienen que lidiar cotidianamente. Por su duración, la más visible fue la relacionada a la contratación de nuevos profesores en

las regiones. El ministro de Educación generó el conflicto al publicar el DS 004-2008-ED que limitaba la contratación a aquellos maestros que hubieran culminado sus estudios en el tercio superior bajo el supuesto de que por esa vía se mejoraría la calidad del sistema. La medida, que debía ser aplicada por las autoridades regionales, fue rechazada y en varios casos se aprobaron ordenanzas en sentido contrario, lo cual descalificaba directamente al propio Ministerio.

Como lo señaló la Defensoría del Pueblo, se trataba de una medida inconstitucional y discriminatoria de dos terceras partes del magisterio. Su improvisación era evidente no solo

por no existir un sistema de control de calidad de las universidades y los institutos pedagógicos sino también porque rompía los criterios tanto de la Ley General de Educación como los de la propia Ley del Profesorado de este gobierno. Tras varios días, el conflicto fue resuelto el 19 de febrero con el acuerdo entre el Premier y veinte titulares regionales opuestos al decreto, quienes establecieron un examen único para los profesores postulantes y procedieron al nombramiento de aquellos que lograran una calificación de 14 o más hasta completar el total de las vacantes, pudiendo participar en el proceso de contratación los maestros que obtuvieran nota aprobatoria. El gobierno se vio obligado a retroceder y a reconocer que los gobiernos regionales están también interesados en mejorar la calidad de la educación.

En el caso de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, promovida por el propio García, se trata de cambiar la posibilidad de concesionar tierras forestales sin cubierta boscosa y de dominio del Estado por la de venderlas a personas y empresas nacionales y extranjeras, en nombre de la generación de empleo. La intención presidencial fue rechazada por varios sectores. Los presidentes regionales de San Martín, Amazonas, Madre de Dios, Loreto y Ucayali, tras dialogar con el Premier, lograron el compromiso de que la norma garantizaría la intangibilidad de las tierras de comunidades nativas

y campesinas y les otorgaría a los gobiernos regionales la potestad de optar entre la venta y la concesión. Las organizaciones sociales de esas y otras regiones exigieron la anulación de la iniciativa por medio de la realización de un paro que afectó diversas zonas del país y que tuvo pasajes de mucha violencia en Pichanaki, donde seis campesinos fueron heridos en el enfrentamiento con la policía. Ahora, el Congreso tendrá que resolver el futuro de la propuesta.

En el caso de la norma referida al patrimonio cultural, luego de las críticas y la protesta de distintos presidentes regionales, las organizaciones sociales cusqueñas, agrupadas en la Asamblea Regional, protagonizaron un paro de 48 horas. La modificación de la norma, que garantiza la decisión de los gobiernos regionales en el permiso para la construcción de hoteles y restaurantes en zonas adyacentes al patrimonio cultural, no logró calmar las agitadas aguas cusqueñas que, con su intransigencia, evidenciaron, además de los problemas de la actividad turística en esa región, su desconfianza en sus propias autoridades. Su aislamiento posterior no supone la solución del problema.

Finalmente, la publicación del decreto legislativo 1015, que afecta el derecho de propiedad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, sorprendió porque, semanas antes de su promulgación, un texto idéntico, presentado como proyecto de ley 1992 al Congreso, fue rechazado por una Comisión y estaba a punto de correr idéntica suerte en otra. Su aprobación por el Ejecutivo, en el marco de las facultades delegadas por el Parlamento Nacional para la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, tiene rasgos de saña y alevosía.

Los sucesos de Moquegua

En este escenario, los sucesos de Moquegua, que terminaron con la toma del puente Montalvo y la captura de un general de la policía, muestran otra dimensión de la complejidad de la conflictividad regional. El enfrentamiento evidenció las dificultades y

el desinterés relativo del gobierno para atender la creciente protesta social que se observa. El conflicto, que era previsible, creció hasta adquirir gran magnitud ante la indolencia estatal. En su base, se encontraba una norma vigente desde hace varios años que establece el monto a distribuir por concepto de canon minero a partir del material removido y no del mineral producido. Este criterio, a todas luces erróneo, fue aceptado por todas las partes hasta que los moqueguanos percibieron que les estaban “quitando” 300 millones, porque Cuajone entrega más cobre pero Toquepala (Tacna) mueve más tierra... llevándose mayores recursos.

La disputa, en un contexto en el que las demandas redistributivas están a flor de piel en las regiones del país, estaba cantada. El Ministerio de Energía y Minas, pero también el Ministerio de Economía y Finanzas pudieron advertirla desde meses atrás. Los congresistas de la región, una de ellas aprista, se agotaron en sus gestiones para atenderlo; la unidad de prevención de conflictos de la PCM no lo advirtió y la inteligencia del Ministerio del Interior tampoco. Negociada la solución tras varios hechos violentos, el Presidente calificó de delinquentes a los mismos con los que dialogó su gobierno, prolongando indefinidamente la conflictividad por la amenaza de su judicialización.

[...] los sucesos de Moquegua, que terminaron con la toma del puente Montalvo y la captura de un general de la policía, muestran otra dimensión de la complejidad de la conflictividad regional. El enfrentamiento evidenció las dificultades y el desinterés relativo del gobierno para atender la creciente protesta social que se observa. El conflicto, que era previsible, creció hasta adquirir gran magnitud ante la indolencia estatal.

Más allá de la articulación lograda en la acción colectiva, los sucesos mostraron la fragmentación social y las tensiones que existen en todas las regiones. La protesta fue inicialmente convocada por el Frente de Defensa, organización intermitente liderada por un ex funcionario de la anterior gestión regional, que logró sumar el descontento de distintos sectores sociales con una gestión regional que no logra traducir los “beneficios” del canon, que generan grandes expectativas, en mejoras en la calidad de vida de la población. Las autoridades, que responden a distintas agrupaciones regionales y provinciales constituidas para las elecciones de 2006, optaron por viajar a Lima para presionar por la solución al problema, lo cual dio la impresión de que encabezaban un movimiento que no lideraban. El Frente, a su vez, se vio superado por una masa movilizadora que desbordó sus expectativas y su limitada capacidad de conducción. La negociación, ante la falta de interlocutores calificados, es decir, de dirección real del movimiento, no fue satisfactoria para los intereses que la motivaron, al extremo que el congresista Zevallos no suscribió el acta final y expresó públicamente sus reservas.

Los posibles costos finales del hecho no han sido cabalmente analizados. Es claro, sin embargo, que las autoridades regionales y la mayoría de alcaldes provinciales terminan con su legitimidad aun más debilitada. El Frente de Defensa sale sin una conducción clara y con potenciales disputas por los resultados de la negociación. La inestabilidad política de la región se acrecentará, como lo hará el sentimiento localista de “propiedad” de recursos naturales y de los “derechos” generados por estos, lo que alentará nuevos conflictos. Tacna, que se verá afectada con la modificación normativa, ya anunció su movilización en defensa de “sus” derechos, mientras el presidente de Puno advierte que exigirán compensación por el uso de “su” agua...

Un patrón constante

La conflictividad reseñada muestra un mismo patrón: un gobierno que adopta medidas polémicas sin

consulta alguna; autoridades regionales que critican y se oponen a muchas de ellas y buscan, sin éxito las más de las veces, canales de diálogo para resolver las diferencias, tratando de responder simultáneamente a su precario orden interno; organizaciones sociales fragmentadas y dispersas que se articulan en la protesta; el gobierno nacional que descalifica a las autoridades y movimientos del interior del país sin entender sus argumentos; protestas que se radicalizan muchas veces y que terminan en enfrentamientos violentos; finalmente, negociaciones parciales que postergan la causa de los conflictos y crean condiciones para otros nuevos.

Si esta tendencia se acentúa, el gobierno les dará la razón a quienes están convencidos de que quiere acabar con la descentralización, porque antes que en transferir competencias y funciones, recursos y capacidades, parece interesado en descentralizar problemas y conflictos.

Más allá de la improvisación de muchas de las medidas gubernamentales y de la creciente incapacidad de gestión que muestran los distintos sectores, da la impresión de que lo que se pretende es «descentralizar» la conflictividad de las relaciones con distintos actores sociales. Si esta tendencia se acentúa, el gobierno les dará la razón a quienes están convencidos de que quiere acabar con la descentralización, porque antes que en transferir

competencias y funciones, recursos y capacidades, parece interesado en descentralizar problemas y conflictos. Su intolerancia revela un afán de enfrentamiento e imposición con los gobiernos subnacionales, a los que se llega a amenazar con la intervención.

Desde el lado de las regiones, cabe preguntarse por el futuro de la Asamblea de Gobiernos Regionales y por su posibilidad de cumplir un rol político nacional. Es claro que este espacio ha dado algunos pasos importantes que, sin embargo, no logran disimular su heterogénea composición y sus debilidades. La disposición al diálogo y a la propuesta, a la búsqueda de canales de negociación y resolución de los conflictos que muestran algunos de sus voceros más calificados contrasta enormemente con la intransigencia y la irresponsabilidad de algunas autoridades regionales —curiosamente las que obtuvieron menor votación—, que parecen convencidas de que existe una relación directa entre enfrentamiento y obtención de créditos políticos. Mientras este espacio no avance en fortalecer su institucionalidad y se cohesione alrededor de una agenda de mediano y largo plazo, se verá debilitado ante la opinión pública y en su capacidad de interlocución con el gobierno nacional, lo cual limitará su posibilidad de intervenir con éxito en la marcha de la descentralización y en la definición de las políticas que el país requiere. ■■

* Investigador principal de DESCO.

1. Ambos Presidentes Regionales se apuraron a solicitar públicamente (28 de febrero del 2008) la organización de la reunión de APEC que fuera suspendida en Cusco, lo cual descalificaba, en la práctica, la movilización de dicha región.