

# *Nuevos retos para la reforma descentralista*

**GERARDO TÁVARA\***

El 18 de octubre, el país conoció las veinte medidas del llamado «*shock* descentralista». Estas recogen propuestas que fueron formuladas a lo largo del año en las «agendas descentralistas» que diversas instituciones —el Grupo Propuesta Ciudadana entre ellas— dieron a conocer a los candidatos a la Presidencia de la República, al Congreso y a los gobiernos regionales. El debate involucró, por cierto, a importantes sectores de la sociedad civil en una gran cantidad de foros y encuentros, en el contexto de los procesos electorales de este año.

La descentralización ha entrado en una segunda etapa, esta vez más exigente, porque las bases normativas están claras, los funcionarios regionales tienen cuatro años de «entrenamiento» en su labor, una cuarta parte de las competencias sectoriales ha sido transferida, los recursos económicos se han incrementado, fundamentalmente por efectos del canon y las regalías, y las organizaciones sociales cuentan con espacios —más o menos dinámicos— para la participación, la concertación y la vigilancia ciudadana.

## **LA NECESIDAD DE UN NUEVO PACTO POLÍTICO Y LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO**

Sin embargo, todavía hay tareas urgentes que cumplir para que la descentralización sea efectivamente irreversible y alcance sus propósitos de desarrollo, gobernabilidad y reforma de las estructuras sociales, políticas y económicas. Tal vez la primera tarea sea la de mantener claridad sobre la trascendencia de la reforma descentralista y su integralidad. Para ello, es preciso renovar el pacto político que le dio origen y consolidar una conducción compartida del proceso que lo vincule de forma más directa y explícita con el desarrollo del país. Al respecto, se requiere asignar a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la responsabilidad política de conducir y dar cuenta de los avances y dificultades del proceso. Un rol activo de la PCM permitiría superar la inercia de sectores del Gobierno Nacional y avanzar a un mismo ritmo en la transferencia de funciones y recursos hacia los gobiernos regionales y municipales, pues en el periodo que culminó con el Gobierno de Alejandro Toledo lo que tuvimos fueron islas descentralistas en un mar de resistencias.

Esta propuesta no sustituye el papel del Consejo Nacional de Descentralización (CND), llamado a recuperar su carácter intergubernamental y a potenciar sus capacidades técnicas para monitorear el proceso. El Consejo Directivo del CND debería recomponerse e incorporar a representantes de los sectores productivos y sociales del Gobierno Nacional, ampliar la representación de las autoridades regionales y los alcaldes, en especial de los alcaldes de las zonas rurales persistentemente excluidos del debate, así como dar asiento a representantes de los gremios empresariales y de productores, las universidades y los consejos de coordinación regional.

La articulación de la descentralización y el desarrollo del país demandan la puesta en marcha del sistema nacional de planeamiento estratégico y el CEPLAN. Ni las reformas al tantas veces cuestionado SNIP, ni la introducción del presupuesto por resultados son suficientes para incrementar la calidad de la inversión, menos aún para enrumbar a los casi dos mil municipios y veinticinco gobiernos regionales en una perspectiva de desarrollo nacional que armonice y complemente las diversas potencialidades de nuestro desigual país. Ese es un desafío que requiere de una visión común y de pautas y estrategias de conducción y seguimiento, cuya responsabilidad corresponde al mencionado sistema. El Congreso de la República ha dado un importante paso al aprobar una partida inicial en el Presupuesto Público 2007 para poner en funcionamiento el CEPLAN; no encontramos justificación para que el Gobierno siga retrasando el cumplimiento de la ley que creó el sistema nacional de planeamiento estratégico, promulgada en mayo de 2005.

## **LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES**

La transferencia de competencias y funciones desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales está en el núcleo central de la descentralización. El primer anuncio del *shock* descentralista consiste, precisamente, en la aceleración de las transferencias, a fin de concluir las en diciembre de 2007. Son dos los aspectos que hay que considerar para que dicho anuncio tenga impacto sobre las capacidades de los gobiernos regionales para prestar servicios que mejoren las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de la población. El primero fue adelantado en el decreto supremo 068-2006-PCM, publicado el 13 de octubre, que precisó que junto con las funciones sectoriales se transferirán los recursos presupuestales asociados a ellas, asignando un plazo de sesenta días para que cada ministerio, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el CND, identifique tales recursos. El cumplimiento de esta disposición —nada sencilla, por cierto— constituiría un cambio respecto del periodo anterior, pues hasta la fecha las funciones transferidas no han ido acompañadas de los recursos necesarios para su adecuada gestión.

El segundo está referido al sistema de acreditación y el desarrollo de capacidades. Según el diseño vigente, las transferencias se producen mediante un sistema de oferta y demanda: el Consejo de Ministros aprueba un plan de transferencias sobre la base de las propuestas de los ministerios; luego, cada Gobierno Regional solicita se le transfieran aquellas funciones que considera está en capacidad de ejercer. El CND verifica dichas capacidades. Este sistema ha resultado lento y burocrático. En el intento por cumplir con los plazos, se ha «sacrificado» el componente de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica, y también las peculiaridades de cada región; así por ejemplo, es posible que los gobiernos regionales soliciten la transferencia de funciones para la contratación del personal docente y no las referidas a la diversificación curricular, que desde una perspectiva intercultural resultan de mayor relevancia. El sistema requiere, pues, de una profunda modificación, de forma tal que la transferencia de competencias vaya asociada a los proyectos de desarrollo regional y que el fortalecimiento de capacidades y evaluación de resultados concentre mayores esfuerzos y recursos para beneficiar a la población con mejores y más accesibles servicios.

Se trata de desarrollar capacidades para el diseño y ejecución de políticas públicas regionales en diálogo con los actores sociales. Los proyectos educativos regionales, los planes regionales de salud, de competitividad o de manejo ambiental que se han elaborado y aprobado en varios gobiernos regionales, son una experiencia importante cuya multiplicación requiere del concurso de los sectores del Gobierno Nacional, en cumplimiento del papel rector que la legislación les asigna, y también de las propias autoridades regionales, las ONG, las universidades y la cooperación internacional.

## **LA INTEGRACIÓN DE REGIONES Y LA INTERVENCIÓN CIUDADANA**

En cierta forma, hemos avanzado en superar el desaliento que produjo el referéndum de 2005. El *shock* anuncia la formulación de los lineamientos generales de un plan nacional de regionalización y ordenamiento territorial. Los índices de desarrollo humano nos recuerdan una y otra vez la enorme brecha que existe en nuestro país, sus provincias y distritos, y son una razón más que suficiente para conformar unidades regionales con mayores posibilidades para el desarrollo, la gobernabilidad y la prestación de servicios. Si queremos constituir las regiones en un plazo prudencial, el plan nacional de regionalización debe empezar a elaborarse de una vez. Esta tarea supone la participación, aportes y debate de los sectores académicos, políticos, productivos y sociales en cada ámbito del país, bajo la conducción de una comisión integrada por funcionarios públicos y técnicos independientes que aborde por lo menos tres aspectos: la viabilidad económica de las regiones, el diseño institucional y de gobierno y las modificaciones legales necesarias.

La intervención ciudadana es un componente transversal en la reforma descentralista; los mecanismos de concertación del desarrollo y de los presupuestos regionales y municipales, la vigilancia y la rendición de cuentas tienen un potencial transformador que necesita ser aprovechado y fortalecido. Con estos mecanismos es posible lograr una ciudadanía más activa y construir una cultura de responsabilidad y transparencia en la gestión pública. Junto con ello, necesitamos partidos y movimientos políticos consistentes, estructurados y con asentamiento nacional; su función de representación, deliberación y agregación de intereses no puede ser sustituida por los medios de comunicación ni por las redes sociales, como pareciera ser la tendencia de las dos últimas décadas.

## **LA AGENDA LEGISLATIVA**

De lo dicho se desprende una agenda legislativa que el Congreso no termina de asumir. Es preciso dar curso al debate parlamentario sobre la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las modificaciones a la Ley de Descentralización Fiscal y la legislación sobre la distribución y uso de los recursos provenientes del canon y las regalías mineras, así como la legislación sobre integración regional. En una perspectiva de gobernabilidad, son necesarias reformas en el sistema electoral para que las autoridades regionales y municipales elegidas tengan mayores niveles de legitimidad, fijando, por ejemplo, un porcentaje de 30 por ciento de votos válidos para acceder a dichos cargos, como ha sido propuesto desde diversos sectores, además de establecer una clara separación de funciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo a fin de hacer realidad el necesario equilibrio de poderes que caracteriza a las democracias modernas.

En definitiva, el éxito de la descentralización en el nuevo periodo estará asociado a las reformas que se logren en el conjunto del Estado, su papel en la economía, la redefinición del rol del Poder Ejecutivo, la administración pública, las instituciones de representación democrática y el sistema político en general. ■