

# *Se cierra una etapa de la reforma descentralista*

**JAVIER AZPUR\***

Al hacer un balance del proceso descentralista, es importante tener como punto de partida los pasos significativos que se han dado para consolidar y profundizar esta importante y, por ahora, solitaria reforma del Estado. No solo se ha aprobado un conjunto de normas que dan forma a una nueva organización del Estado en las regiones y localidades, sino que se han iniciado, también, procesos sumamente interesantes. Estos cambios abarcan tanto la distribución del poder y la definición de políticas, como la relación entre la administración pública y la sociedad.

Sin embargo, todavía estamos lejos de una transformación política consolidada, lo que hace necesario promover modificaciones legislativas, aunque no es suficiente avanzar solo en la dimensión legislativa. Se deben impulsar, asimismo, procesos orientados a la consolidación de un sistema de gobierno basado en la autonomía de las instancias de gobierno regional y municipal, así como la construcción de las condiciones y capacidades necesarias para promover el desarrollo territorial.

Para ello, se requiere una visión estratégica del proceso descentralista que hoy no existe y que nos debería llevar más allá de los marcos definidos en la actual estructura legislativa, consolidando los avances y, al mismo tiempo, buscando la reorientación del proceso en una nueva perspectiva de conjunto. La ausencia de un proyecto claro ha sido una constante en estos años de reforma descentralista, y ello ha hecho muy difícil avanzar a partir de una propuesta de mediano y largo plazo.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN COMO PARTE DE UNA REFORMA DEL ESTADO**

En lo que se refiere a la reforma política y administrativa, constatamos que la descentralización no forma parte de una propuesta integral de transformación democrática de la administración pública. En estos años, diversos sectores hemos hecho notar la carencia de voluntad política del Gobierno y el Congreso para hacer realidad un rediseño de la estructura de competencias y funciones. Hemos comprobado que, en muchos casos, se transfirieron funciones solo en el papel, ya que no se asignaban los recursos necesarios para que las instancias de gobierno subnacional pudieran asumir sus responsabilidades en las políticas y proyectos regionales y locales.

El problema, sin embargo, es bastante más complejo. Un proceso de transferencia de competencias al margen de una propuesta que reordene integralmente la forma como se define, organiza y distribuye el poder en la administración pública, no tiene viabilidad. Sin esa visión de conjunto, corremos el riesgo de que los avances en la transferencia de competencias signifiquen, por ejemplo, duplicidad e ineficiencia. Si entendemos que la gran mayoría de funciones son compartidas o delegadas, redefinir el rol y las funciones del Poder Ejecutivo es un tema de primera importancia para la viabilidad de la reforma descentralista.

El Gobierno de Toledo y el Congreso que lo acompañó durante cinco años no fueron capaces de presentar, debatir e implementar una propuesta integral de reforma del Estado. Ni siquiera concretaron una de cambio del Poder Ejecutivo. Por ello, es preocupante que el Gobierno del APRA anuncie que acelerará la transferencia de las 185 funciones de los gobiernos regionales, sin poner al mismo tiempo en el centro del debate su propuesta de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Estamos de acuerdo en avanzar con la transferencia de competencias y funciones, pero para avanzar en la reforma descentralista se deben crear las condiciones adecuadas.

Construir capacidades es un eje fundamental, pero se requiere una visión de mediano plazo, la que ha brillado por su ausencia en estos años. Asimismo, constatamos que la propuesta se ha limitado a una oferta poco articulada de acciones formativas, lo que es necesario pero insuficiente. La oferta

pedagógica debe ser funcional a una estrategia dirigida a transformar la administración pública regional y local, en una perspectiva basada en el servicio al ciudadano, la transparencia, la participación y la eficiencia. Nada de esto ha sido parte de la propuesta gubernamental en los últimos años.

Resulta evidente el fracaso del mecanismo de las denominadas acreditaciones —que no ha pasado de ser una mera formalidad—, pues limita la autonomía de las autoridades democráticamente electas y deja intactos los problemas estructurales de nuestro Estado en sus distintos niveles. En las regiones se mantiene gran parte del diseño y los componentes heredados de los CTAR, y las municipalidades no han modificado su forma de funcionamiento para adecuarse a sus nuevos roles y competencias.

Otra dimensión importante de la transferencia de competencias es la relación con los recursos. La descentralización fiscal ha sido y es bloqueada en los hechos, porque está vinculada a un proceso de integración regional planteado de forma tal que hace muy difícil y compleja su concreción en el corto y mediano plazo. La resistencia del Ejecutivo y del Congreso a vincular la descentralización fiscal con la transferencia de competencias, ha sido una constante. En este terreno, el mensaje del nuevo Gobierno es impreciso.

La equidad en la distribución de los recursos es un aspecto particularmente relevante de la descentralización fiscal. Ha sido evidente la ausencia de voluntad de las instancias responsables del Gobierno Central para sincerar el mapa tributario nacional, poniendo fin al desproporcionado peso de Lima en el aporte fiscal total. Es fundamental asumir varios retos que se dejaron de lado en estos años. Uno de ellos supone diseñar mecanismos para ampliar la base tributaria en las regiones y localidades, de tal manera que sea posible la creación de un fondo que incremente los recursos de aquellas regiones que no disponen de ingresos como el canon y las regalías. También es necesario abordar asuntos como la eliminación de las exoneraciones y el incremento de los impuestos directos a las utilidades, sobre todo de las grandes empresas.

En el discurso presidencial se señaló que las funciones irán acompañadas de los recursos técnicos, humanos y financieros que se requieran, lo cual es positivo y debe cumplirse. Pero se ha evitado toda referencia explícita a la descentralización fiscal, al igual que en los recientes anuncios sobre cambios tributarios. Parecería que esta gestión continuará con una actitud conservadora en lo que se refiere a la autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales. No es casual que en el Ministerio de Economía y Finanzas se mantenga la misma corriente de pensamiento que, desde el fujimorismo, opera las principales manijas de la política económica.

## **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La descentralización peruana incorpora, en su diseño e implementación, la ampliación de espacios para la acción política de la sociedad civil en las regiones y localidades. La propuesta busca transformar una forma de entender y hacer la política, caracterizada por el clientelismo, el autoritarismo y la exclusión. En ese sentido, es importante evaluar la participación considerando que se trata de un proceso de mediano y largo plazo.

En estos años, los avances han sido posibles por la experiencia acumulada en la sociedad civil y en las más diversas gestiones locales en las últimas décadas. Se ha ganado un espacio importante en el debate público, y temas como la participación, el control ciudadano o la concertación se han vuelto parte del discurso de una variedad de sectores políticos, sociales y empresariales. Una clara expresión de ello es la existencia de un marco legislativo favorable a la participación, así como su inclusión en las políticas de Estado que forman parte del Acuerdo Nacional.

Se ha generado una importante red de instituciones, organizaciones y dirigentes que tienen un rol activo en el debate sobre las políticas públicas, la asignación de recursos y, en menor medida, el control ciudadano sobre la gestión pública. Algo se ha avanzado en la incorporación de este componente en la práctica de las organizaciones partidarias, sobre todo en las autoridades regionales o locales.

Ello no obstante, son muchos y significativos los vacíos que deberá enfrentar esta propuesta democratizadora para consolidarse como un componente del sistema político. La resistencia del sistema de partidos al protagonismo de las asociaciones, instituciones y organizaciones de la sociedad

civil se refleja en todos los ámbitos. La fragmentación de la sociedad, su débil estructura organizativa y la ausencia de los sectores más pobres y excluidos se pone de manifiesto en cada instancia o proceso participativo. Se constatan las limitaciones que existen para el pleno cumplimiento de la normatividad sobre transparencia y acceso a la información, así como las debilidades de las organizaciones y los ciudadanos para utilizar las ventanas existentes para el seguimiento y la evaluación de la administración pública local y regional.

Avanzar en esta ruta requiere vincular la participación al fortalecimiento de la administración pública. En ese marco, es clave profundizar los pasos dados en materia de transparencia y acceso a la información. Se trata de un puente entre la administración pública y la sociedad, de un instrumento para promover la competencia democrática sobre bases más sólidas en lo que respecta al balance de la gestión y la formulación de políticas alternativas. Todo lo señalado requiere, sobre todo, de una efectiva voluntad política de quienes ejercen el Gobierno, en particular del Poder Ejecutivo. Por ello, preocupa que en el discurso presidencial sobre la descentralización no se haya hecho ninguna mención a la participación, la transparencia y la vigilancia ciudadana.

### **UNA RUTA PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

Es necesario reformular el diseño general del proceso de construcción de regiones. El fracaso del referéndum de 2005 debe ser leído adecuadamente. No se trata solo de un problema de información o de plazos. Hay que cambiar la estrategia de regionalización. Fue un grave error creer que simplemente había que promover una modificación de la demarcación política, sin debatir una propuesta de reordenamiento del territorio nacional, es decir un replanteamiento de las diversas dimensiones del desarrollo en función de la diversidad, las potencialidades y las dinámicas existentes en cada espacio. Esto llevó a que no se asumiera la regionalización como un proceso social y político que requiere de una estrategia para generar las bases sociales, económicas e institucionales para su construcción.

Una prueba de este error de enfoque es la poca importancia que se dio a las juntas regionales. Es preciso replantear su sentido y sus funciones, ampliando sus roles y sus posibilidades de acción política concertada. En ese marco, es positivo el discurso presidencial cuando señala la importancia que tiene la construcción de un plan nacional de regionalización, y se compromete a promover las juntas regionales y a impulsar una región piloto. Para que ello sea posible, es necesario que la descentralización sea vista no solo en su dimensión política y administrativa, sino también en los efectos que genera y las posibilidades que abre para la economía y la producción. En esa perspectiva, es preocupante que la única referencia del discurso presidencial haya sido al programa Sierra Exportadora, sin ubicarlo en un marco integral de reordenamiento del territorio.

Asimismo, es lamentable la ausencia de un mensaje claro sobre la implementación del CEPLAN. Es fundamental la vinculación de los procesos de planificación del desarrollo entre los tres niveles de gobierno, así como entre los ámbitos sectoriales y territoriales. Los avances en la planificación regional y local deben ser perfeccionados y articulados en un sistema nacional de planificación concertada. Para ello, es imprescindible poner en funcionamiento el marco institucional que le dé forma al conjunto.

### **APUNTE FINAL**

La descentralización no será producto solo de la voluntad del Gobierno Central. En estos primeros cuatro años de gobiernos regionales, salvo honrosas excepciones, comprobamos que estos han carecido de propuestas, de representatividad y de voluntad de promover esta política nacional de reforma del Estado desde las regiones y localidades.

Los resultados electorales han mostrado una clara derrota de los denominados partidos nacionales y el triunfo de movimientos regionales de distinto signo y orientación. Para muchos, este resultado tiene una connotación negativa y debilitará aún más nuestra precaria democracia. Entre los nuevos actores hay varios que tienen coincidencias programáticas y políticas. Tienen la posibilidad de consolidarse y proyectar una propuesta nacional desde las regiones. Un punto de apoyo para ello es construir una

alternativa descentralista y democratizadora para el desarrollo local, regional y nacional. ■