

PROPUESTA PARA EL DEBATE ELECTORAL

Gonzalo Alcalde, de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP



Urge reingeniería en la conducción del proceso de descentralización

SE REQUIERE UN COMPROMISO DESDE LAS MÁS ALTAS INSTANCIAS DE DECISIÓN GUBERNAMENTAL. PARA ELLO, NO ES NECESARIO IMPLEMENTAR CAMBIOS NORMATIVOS MUY COMPLEJOS.

Desde 2002 se observa una falta de voluntad política descentralista en los niveles más altos del Poder Ejecutivo. Se han sucedido ciclos de impulsos pasajeros y fuertes frenos, así como grandes promesas presidenciales seguidas por silencios. El sistemático debilitamiento de las instancias encargadas de conducir la descentralización hizo que esta sea una reforma incompleta que no cumple sus objetivos de desarrollo humano y fortalecimiento democrático, incluso tras un periodo de elevado crecimiento económico.

Es más, durante este último periodo, vemos claras tendencias a la recentralización: el enfoque centralizado de la gestión de programas sociales, la cancelación de los pilotos de municipalización educativa; y las medidas impulsadas desde el Ejecutivo para recentralizar el control de recursos (Ley N° 30237), retirar competencias a los gobiernos subnacionales (Ley N° 30230), y flexibilizar requisitos con la inversión privada frente al patrimonio natural y cultural para “reactivar” la economía (DUN°002-2014).

Por lo visto, la descentralización atraviesa por un momento crítico. El apoyo político y social a esta gran reforma se encuentra posiblemente en su momento más bajo desde 2002. El proceso carece de una entidad que lo conduzca de manera concertada y coordinada.

En consecuencia, el desafío más urgente para un nuevo gobierno con voluntad descentralista es aplicar una reingeniería de la conducción del proceso, que permita abordar eficazmente la compleja agenda pendiente y recuperar el apoyo de los actores sociales y políticos para dar viabilidad a la reforma.

La propuesta contenida en el documento de política “Reingeniería de la conducción política de la descentralización”, de Gonzalo Alcal-

HOJA DE RUTA:

100 días



Crear la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR) del Consejo de Ministros. Tendrá como brazo ejecutivo a una renovada Secretaría de Descentralización (SD).



Transformar la SD en un organismo técnico especializado denominado Autoridad Nacional de la Descentralización (AND), adscrito a la PCM.



Aprobar un reglamento consensuado para poner en funcionamiento el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). Incluirá en su comité coordinador a representantes de cada ministerio y los gobiernos subnacionales.

FUENTE: CIES



Reingeniería de la conducción política de la descentralización

1 año



Promover el pleno funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), la CIDIR y la AND en función de la implementación de un plan piloto (2016-2017) de descentralización.

5 años



Implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021. Tomará en cuenta los aportes en temas anticorrupción, conflictividad, desarrollo económico y calidad de los servicios sociales con enfoque de género.

“El documento plantea que en el primer año del nuevo gobierno el inicio de la reingeniería sea liderado por un equipo de trabajo temporal y de alto nivel en la PCM, bajo responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros”.

de, de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, no involucra un cambio drástico del marco normativo, sino elementos ya existentes y modificaciones de baja complejidad.

Agenda política y objetivos

El documento propone una agenda política prioritaria para el periodo 2016-2021 que abarca las dimensiones política, administrativa, fiscal y de integración regional. Luego se enfoca en la conducción del proceso, aspecto en el que son evidentes tres grandes falencias: 1) La carencia de recursos, representatividad e incidencia política de la Secretaría de Descentralización (SD) como ente conductor de la reforma; 2) la imple-

mentación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); y 3) la ausencia de la descentralización como tema de agenda en los niveles más altos de definición de políticas.

Las reformas propuestas persiguen dos grandes conjuntos de objetivos. Primero, instalar y sostener una nueva institucionalidad en la conducción de la descentralización del Estado. Segundo, que esta nueva institucionalidad promueva la formulación e implementación de políticas nacionales concertadas para atender la agenda política prioritaria, empezando por resolver la compleja agenda pendiente de la descentralización política, ad-

ministrativa y fiscal, así como la promoción de la integración regional desde el Estado.

El primer año es clave

El documento plantea que en el primer año del nuevo gobierno el inicio de la reingeniería sea liderado por un equipo de trabajo temporal y de alto nivel en la PCM, bajo responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros. Para ello, se deberá crear e incorporar en la LOPE la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR), una nueva comisión permanente del Consejo de Ministros con una renovada Secretaría de Descentralización (SD) como brazo ejecutor. Con el fin de dar mayor autonomía y continuidad a la SD, esta deberá ser convertida por ley en un Organismo Técnico Especializado (OTE) adscrito a la PCM.

Al final del primer año de gobierno se disolverá el equipo de trabajo de alto nivel de la PCM para dar paso al pleno funcionamiento la nueva institucionalidad del CCI, la CI-

DIR y la AND. La labor inmediata será la implementación y seguimiento concertado del plan piloto de descentralización para los años 2016-2017, que deberá abordar la agenda prioritaria de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la integración regional.

En el año 2021 se deberá completar la reingeniería al culminar, desde la nueva institucionalidad, la implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021, el cual abarcará no solo la agenda pendiente prioritaria del proceso sino también los aportes a temas de una agenda prioritaria de anticorrupción, conflictividad, desarrollo económico territorial, y calidad de servicios sociales por parte de los tres niveles de gobierno.

Obstáculos a vencer

Esta reingeniería institucional no estará exenta de una serie de barreras desde diversos ámbitos gubernamentales, tanto del gobierno central como de los gobiernos subnacionales. En general, todos los sectores pueden potencialmente poner obstáculos si perciben que su autoridad será limitada en un nuevo arreglo institucional.

Alcalde considera que esta reingeniería de la conducción de la descentralización requiere de dos condiciones de éxito indispensables. La primera es contar con voluntad una política descentralista al más alto nivel: presidente de la República, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Economía y Finanzas. La segunda es que esta reingeniería debe ser parte de una visión y un proyecto más amplio de reforma del Estado, impulsado por la PCM y con el apoyo de las distintas entidades responsables de mejorar la función pública. También debe contar con el apoyo del Congreso de la República y de la Contraloría General de la República.

Cabe mencionar, que los primeros meses de gobierno serán claves para asegurar el apoyo de los actores más poderosos en el Ejecutivo, así como de los representantes principales de los gobiernos subnacionales.

(*) Documento de Política elaborado por el Proyecto CIES Elecciones Perú 2016: Centrando el debate electoral, en alianza con la EG-PUCP y el CIUP.