

Un nuevo consenso descentralista para el siglo XXI

L
Manuel Dammert Ego Aguirre

Integrante de la Secretaría Técnica para la Descentralización del MIPRE.

Reforma democrática pendiente

La transición de la democracia, tras una dictadura mafiosa como la que hemos padecido entre 1992 y 2000,¹ requiere un nuevo nivel de consenso sobre asuntos básicos del desarrollo del Perú en el mundo globalizado. Uno de estos aspectos es el de la descentralización.

La descentralización es una mega tendencia del mundo globalizado. Se la asume en términos generales pero existen diversos conceptos respecto a ella. El sentido básico es entenderla como una forma de distribuir poder a más personas, de acercar el Estado a la sociedad, por lo que se sustenta con la extensión de la democracia.

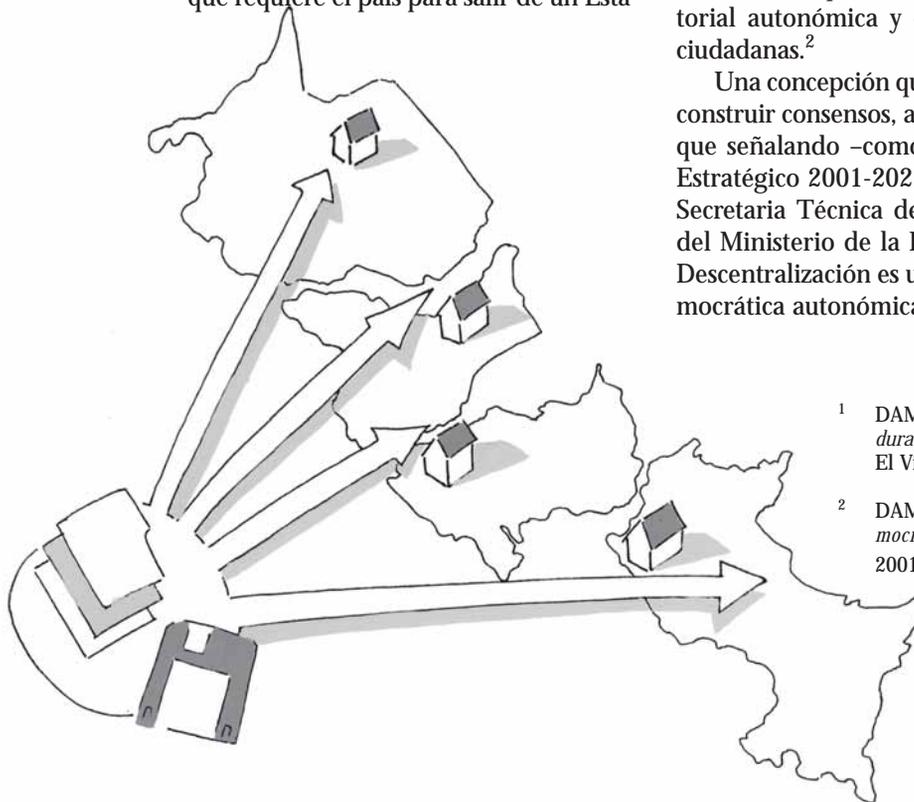
Es la principal reforma democrática que requiere el país para salir de un Esta-

do autocrático, mafioso e hipercentralista, y pasar a construir un nuevo Estado en el cual la descentralización sea garantía de una democracia estable, duradera y que promueva el progreso y el bienestar de los ciudadanos.

La democracia territorial: autonomías y territorios

La concepción que planteamos integra diversos aspectos –como la necesidad de reorientar los gastos del Estado, la importancia de la dinámica del mercado y del sector privado en los territorios, la necesidad de un cambio modernizador en la administración, la importancia de la regulación normativa–, pero los reformula, superando la unilateralidad, en función de una concepción de democracia territorial autónoma y de potencialidades ciudadanas.²

Una concepción que se abre paso para construir consensos, afirma nuestro enfoque señalando –como lo recoge el Plan Estratégico 2001-2021 formulado por la Secretaría Técnica de Descentralización del Ministerio de la Presidencia– que la Descentralización es una distribución democrática autónoma del poder social y



¹ DAMMERT, Manuel. *Dictadura mafiosa*. Lima: Ediciones El Virrey, 2001.

² DAMMERT, Manuel. *La democracia territorial*. Lima, 2001.

estatal en los territorios, para liberar sus potencialidades a fin de construir una comunidad nacional de derechos de individuos libres y solidarios. Veamos sucintamente estos conceptos.

a. Estado con autonomías: distribución autonómica del poder estatal.

El Estado en el Perú fue definido desde los inicios de la República como un Estado unitario, pero descentralizado. En la relación de estos conceptos se produce gran parte del drama y la tragedia con relación al descentralismo.

Se ha concebido en general al Estado unitario como uno de poder centralizado, que concentra para el gobierno central las facultades constituyentes, político-legislativas y administrativas, y distribuye solo algunas competencias administrativas-reglamentarias y escasas rentas. De este modo, a la descentralización se le ha cercenado su contenido autonómico. No estamos por un estado federal que distribuya soberanía y facultades constituyentes entre varios poderes territoriales. Pero la superación efectiva del Estado centralista exige darle plena vigencia y sentido real al carácter autonómico del Estado unitario. Esto es, a la necesidad de que existan, sobre una misma base unitaria soberana y constituyente, múltiples centros de poder; los famosos tres niveles de gobierno nacional, regional y municipal, con atribuciones decisorias, político-legislativas, en competencias distribuidas constitucionalmente, para



normar los asuntos que les corresponden.

b. La construcción social de los territorios y sus potencialidades

El territorio es mucho más que la geografía y comprende muchos más aspectos que la sola demarcación jurídica administrativa. El territorio es una unidad construida socialmente, en la que existen articulaciones en espacios habitables geo-económicos. Las poblaciones se articulan en estos espacios habitables en comunidades humanas, a las que es posible analizar y desarrollar en sus potencialidades de capital social, físico, y cultural.

La descentralización sustenta el desarrollo de los territorios al distribuir poder para liberar sus potencialidades de recursos naturales y humanos, incorporando de manera sostenida las

capacidades de innovación como el núcleo para su desarrollo.

c. La democracia territorial

La democracia ha sido concebida como un régimen en el cual los derechos de los ciudadanos son respetados porque estos participan en los asuntos públicos y en la formación democrática de sus órganos de poder. Esos órganos están equilibrados con contrapesos entre sí en sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

Los avances de los derechos de los ciudadanos y la densidad de las sociedades en las que el poder comunicacional y socio-cultural adquiere mayor relevancia, han enriquecido los regímenes políticos democráticos. Este es el sustento de las propuestas de las democracias participativas, uno de cuyos vértices es la descentralización.

Con el pase de la humanidad a las denominadas sociedades de la información, que conlleva a la globalización planetaria, la democracia ha dado mayor contenido sustantivo a su dimensión territorial.

En las sociedades de la información el individuo adquiere mayores márgenes de soberanía personal, actuando en la reconstrucción constante de su biografía ante entidades sistémicas, manejadas por expertos, que influyen en todos los aspectos de su vida incluso cotidianos. Se ha reformulado la relación entre lo público y lo privado, impulsándose la existencia de espacios públicos no estatales para atender intereses locales, regionales y nacionales, e incluso aspectos de dimensión internacional.

Se ha reformulado la relación entre lo global y lo local. Para los países industrializados, lo territorial es cada vez más difuso en los flujos de la información. Para los países del sur, para los que luchan por abrirse un sitio en el mundo globalizado, su territorio –y sus potencialidades– es un arma estratégica para construirse un futuro.

Esto es lo que ha dado condición sustantiva a la descentralización como expresión de la democracia territorial. Para que los derechos de los ciudadanos sean defendidos y sus potencialidades liberadas se requiere que el poder tenga también contrapesos territoriales y no solo funcionales. De ahí que además de la clásica división de poderes ejecutivo, legislativo, judicial, es que en todas las democracias, sobre todo en las del sur del planeta, se plantea la imprescindible redistribución del poder en niveles territoriales de gobierno como expresión y garantía de la participación ciudadana en asuntos públicos.

**la
descentralización es
una distribución
democrática
autonómica del
poder social y
estatal en los
territorios**

Estrategia de asignación de competencias y la descentralización en educación

Uno de los aspectos cruciales del consenso actual es este tema. Al respecto es necesario asumir que la asignación de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, se efectúa gradualmente tomando en cuenta criterios concordados:

- a) Evitar la duplicidad y la superposición en la asignación de funciones, aplicando los principios de subsidiariedad, costo-efectividad, la relación costo-beneficio, mayor participación ciudadana y equidad.
- b) La equidad en el desarrollo social territorial, atendiendo las zonas de mayor pobreza y fragilidad institucional, acompañando y priorizando una mayor asistencia en el desarrollo de las capacidades
- c) La asignación de los recursos económicos necesarios y suficientes para el debido cumplimiento de las funciones y competencias asignadas, incluyendo mecanismos de co-participación
- d) La progresividad de la transferencia de competencias, empezando con las relativas a inversión pública local y regional

y la ejecución del gasto social.

- e) Los resultados de la evaluación de los casos piloto en la asignación de competencias
- f) Las capacidades de gestión existentes en los órganos de gobierno descentralizados.
- g) La calidad del desempeño en el ejercicio de la competencia asignada, la misma que será monitoreada y evaluada para garantizar la sinergia entre gestión, capacidades y recursos.

A partir de estos criterios es posible construir los consensos en los temas siguientes: política territorial; cambios en el gobierno nacional; afirmación del nivel regional de gobierno; los gobiernos municipales como ejes del desarrollo local participativo; el planeamiento estratégico nacional-local; el nuevo pacto fiscal descentralista para pasar del actual 3,7 % al 35 % del gasto a cargo de gobiernos regionales y municipales; la descentralización funcional: en salud, educación, y servicios urbanos.

La descentralización en educación es, sobre estas bases, uno de los temas fundamentales para darle futuro a nuestra nación. Debe hacerse construyendo un amplio tejido social de responsabilidades; liberando potencialidades de las comunidades educativas locales y regionales; garantizando la gratuidad de la enseñanza y, por tanto, el financiamiento de la escuela y la universidades públicas; elevando sustancialmente el acceso y al mismo tiempo la calidad; haciéndola el eje de la construcción de innovaciones sostenidas para el desarrollo de los territorios; distribuyendo competencias entre los niveles de gobierno con autonomía, y garantizando la participación ciudadana efectiva en la gestión y el control.