

SOBRE EL SISTEMA DE ACREDITACION, COMO INSTRUMENTO TÉCNICO-JURÍDICO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Adolfo Céspedes Zavaleta¹

El proceso de transferencia de competencias, recursos y personal a los niveles subnacionales de gobierno por parte del Poder Ejecutivo, en este caso más específico conceptualizado como Gobierno Central, se da dentro del denominado esquema general de acreditación, entendido en el contexto de la subsidiariedad y gradualidad de la descentralización, cuya Ley No 28273 estableció el Sistema Nacional de Acreditación, habiéndose aprobado su Reglamento mediante D.S. No 080-2004-PCM. Este sistema consiste básicamente en certificar que los Gobiernos Regionales y Locales cumplen con los requisitos mínimos que demanda la ejecución de las funciones que recibirán como parte del proceso de descentralización, antes de efectuar cualquier tipo de transferencia sectorial.

Aunque según especialistas en descentralización en Latinoamérica como Iván Finot, las transferencias mismas no son lo más importante sino el proceso de cambio y desarrollo institucional que permite inducir procesos de asignación socialmente óptimos, es imprescindible contar con un procedimiento claro y eficaz que garantice la viabilidad de la descentralización misma.

Y es que la realidad nacional de la Administración Pública peruana en las diferentes circunscripciones del país obliga a contar con esquemas de este tipo, en los cuales, en base a criterios definidos se pueda calificar el nivel de planificación, organización y funcionalidad de dichos niveles de gobierno, con miras a la posibilidad que tienen de asumir correctamente las distintas competencias, actualmente sectoriales en algunos casos, que les corresponda llevar a cabo en el futuro. En ese sentido, el reglamento antes señalado define a la acreditación como la acción de determinación de la procedencia o improcedencia para que a un Gobierno Regional o Local se le transfieran funciones sectoriales que previamente soliciten en virtud de encontrarse incluidas en un Plan Anual, incluidos el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a éstas.

Asimismo, se establece que la certificación consiste en el resultado de la evaluación que se practica a los Gobiernos Regionales y Locales que solicitan la transferencia de funciones sectoriales contenidas en un Plan Anual, incluidos el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a éstas.

A diferencia de otros sistemas de gobierno y esquemas jurídicos descentralizadores como el español, en el cual, por ejemplo, las competencias son directamente asumidas por las Comunidades Autónomas en base a lo dispuesto en la Constitución, sin que medie calificación o pre-juzgamiento alguno por parte del Gobierno Nacional, tal medida hubiera sido en extremo irresponsable para la idiosincrasia y situación peruanas, cuya burocracia adolece de una falta de capacitación en gestión pública que convierta en auto-sostenible la descentralización que se efectúe a nivel regional y local.

¹ Master en Derecho Internacional University of Pittsburgh, Secretario General Instituto Desarrollo y Descentralización

Esta falta de capacitación va de la mano con la ausencia de una regulación específica del empleo público en todos los niveles de gobierno, denominado servicio civil en otras realidades, que convierte actualmente en servidores públicos temporales a multitud de prestadores de servicios que fugazmente pasan por el aparato estatal, lo que conduce a un estancamiento de las políticas sectoriales o a una falta de dirección adecuada, lo cual repercute en el continuo esfuerzo por capacitar a los trabajadores públicos, hecho que se encuentra plasmado en los artículos 10° al 13° del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, y asimismo en la Resolución Presidencial No 023-CND-P-2005 que regula el procedimiento a seguir por los Gobiernos Regionales y Locales que no certifiquen el cumplimiento de requisitos generales o específicos y los indicadores de gestión de la Ley No 28273, priorizándose la capacitación a dichos niveles subnacionales de gobierno.

Dentro de los requisitos para lograr la certificación que señala el citado reglamento, en cuanto a las funciones que hayan sido contempladas en el Plan Anual de transferencias elaborado por el CND², en base a los planes sectoriales que se hagan llegar a este organismo, y de acuerdo a lo consignado en el recientemente aprobado Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009, se considera como esencial que tanto los Gobiernos Regionales como Locales cumplan con tener aprobados los Planes de Desarrollo Concertados, en concordancia con lo estipulado en la Ley de Bases de la Descentralización, los Programas de Desarrollo Institucional, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo, de acuerdo a la norma sobre la materia, el Plan Básico de Desarrollo de Capacidades institucionales y de gestión, este último elaborado en concordancia con las funciones sectoriales materia de transferencia, las actas de instalación y sesiones de los consejos de coordinación, los planes de participación ciudadana, la conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones, así como contar con sustentación documentada del cumplimiento de las normas de responsabilidad y transparencia fiscal.

La certificación del cumplimiento de los requisitos antes mencionados se llevará a cabo en su mayoría a través de entidades certificadoras reguladas en los artículos 14° al 18° del reglamento bajo análisis³, siendo el acto resolutivo emitido por el CND en el cual se declara procedente o improcedente la acreditación solicitada⁴, lo cual se notifica a los sectores pertinentes con la finalidad de hacer efectiva la transferencia de funciones, personal, bienes y recursos presupuestales.

Este sistema de acreditación permitirá cumplir con la gradualidad, subsidiariedad, dinamismo e integralidad que demanda el proceso de descentralización, principios todos ellos contenidos en la Ley de Bases de la Descentralización, y además sirve para recordarnos que los procesos de descentralización política y administrativa a nivel mundial, y estamos hablando de los países más desarrollados del orbe, han tomado un mínimo de veinte años para consolidarse, y garantizar el eficiente y equitativo funcionamiento y desarrollo económico y político del Estado, que es la meta a la cual aspira la regionalización peruana.

² Hay que tomar en cuenta en este punto la Resolución Presidencial No 015-CND-P-2005 por la que se aprueban requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación de requisitos generales aplicables dentro del ciclo del proceso de acreditación del año 2004, los cuales figuran en detalle en la página web del CND.

³ Las cuales ya han sido inscritas en el respectivo registro de Entidades Certificadoras a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, Ver Resolución Presidencial No 006-CND-P-2005 publicada el 22ENE05.

⁴ Existe, asimismo, un procedimiento administrativo específico para la impugnación del acto resolutivo que declare improcedente la acreditación de un Gobierno Regional o Local a las funciones sectoriales, aprobado mediante Resolución Presidencial No 016-CND-P-2005, publicada el 28-02-2005.