

Descentralización a la Peruana

Debate, Vol. XXIII, No. 118, Dic. 2002

Un remedio para todos los males

Para muchos peruanos la descentralización es, en teoría, una reforma institucional y un proceso de cambio imprescindible para modernizar y democratizar la sociedad peruana, para reformar el Estado peruano, para reducir las desigualdades y divergencias económicas regionales y locales, en consecuencia para reducir la pobreza. Es decir, es un remedio de amplio espectro, con múltiples fines.

Esto es sin duda un problema, pues estamos frente a una reforma que debería resolver lo que el conjunto de políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales no han podido hacer hasta ahora. Es evidente entonces que se le pide demasiado a la descentralización. Por ejemplo, se espera que cambie estructuras económicas, políticas, institucionales y culturales con la sola regionalización, que cree gobiernos regionales y refuerce los gobiernos locales. Presentada así, la descentralización es probablemente el mayor desafío económico, social y político que tienen frente a sí los peruanos.

Para acometer un desafío de esta magnitud, la descentralización debe partir de una concertación de esfuerzos no sólo durante un gobierno, sino durante quince o veinte años, y entre todos los sectores de la población, con una conducción y liderazgo claros en cada gobierno, pero también como una política de Estado.

Centralización dura versus descentralización estatal

Para atacar adecuadamente el problema, es importante tener claridad sobre lo que se entiende por descentralización.

La descentralización es un medio para reducir los problemas de desigualdad de oportunidades generados por la centralización económica y el centralismo político. Ambos problemas están muy conectados y, bajo ciertas circunstancias, se retroalimentan y generan un centralismo “duro” difícil de cambiar.

La centralización económica es un problema cuando la producción e ingresos del centro (Lima o cualquier capital de departamento) son siempre mayores que en la periferia y son divergentes en el largo plazo. Es decir, la centralización económica no genera mecanismos de igualación y de difusión de los frutos de crecimiento entre regiones. Es un problema de concentración

de poder económico en el centro, con escasos mecanismos de redistribución. Esto se debe a la concentración en Lima del capital humano, capital físico y financiero.

Por otro lado, el centralismo político existe cuando el nivel más alto de gobierno (el gobierno central) acapara las funciones y los recursos del Estado, mientras que los gobiernos regionales o locales tienen pocas competencias e influencia en sus ámbitos. Es pues un problema de concentración del poder político en el gobierno central.

El mayor problema surge cuando, como en el caso del Perú, la centralización económica alimenta al centralismo político y este a su vez refuerza a la primera. El mecanismo que genera esta retroalimentación es el siguiente: la concentración de la producción y empresarial genera una mayor tributación en Lima y las principales ciudades, lo que permite al gobierno central tener capacidad de gasto, el cual se asigna en función del número de electores y ciudadanos, los cuales se encuentran en su mayor parte en el centro. Este gasto, a su vez, dinamiza la demanda de Lima, favoreciendo incrementos en la producción del centro y así sucesivamente. Así se cierra el círculo perverso del centralismo.

Frente a un problema de “centralización dura”, la descentralización se presenta como una necesidad. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que es la centralización económica la que genera el centralismo estatal. En consecuencia, es necesario plantear una estrategia que lleve a la descentralización económica como fin último. La descentralización estatal es un instrumento importante pero insuficiente para resolver este problema.

Desde el punto de vista económico, la descentralización estatal tiene el desafío de cambiar los flujos de inversión privada hacia otras ciudades fuera de Lima para crear centros económicos alternativos. Para ello se requiere que el gobierno central y los futuros gobiernos regionales y locales asuman un liderazgo político claro, promuevan políticas sectoriales y sociales descentralizadas, que se provean de medios estables de financiamiento del gasto y la inversión pública descentralizada, de un marco jurídico-institucional favorable y de la participación activa de los sectores empresariales nacionales y regionales. Desde un punto de vista político, la descentralización debería ser el medio para reconstruir los mecanismos de representación (partidos políticos, movimientos, gremios, sindicatos, etcétera) y de participación en los gobiernos regionales y locales. El principal mecanismo para hacerlo son las políticas públicas, que al final de cuentas determinan la política. No en vano dicen los politólogos estadounidenses "*policies determine politics*", o las políticas determinan la política, sobre todo en regiones y localidades débiles institucionalmente.

La vía política de la descentralización

De todos los modelos de descentralización posibles, el gobierno ha escogido la vía política mediante la descentralización estatal. Si bien el marco institucional y legal para la descentralización no está aún completo, el proceso ya ha sido lanzado, lo que dice mucho del sesgo político del proceso y de la impaciencia del gobierno por mostrar diligencia para atacar los problemas de empleo y desarrollo de una población ansiosa.

Es entonces a partir de esta "vía política de la descentralización" que el gobierno espera revertir la centralización económica, a través de las políticas sectoriales y de las políticas sociales. Se ha escogido el modelo de "descentralización a partir de la redistribución estatal".

Es por ello que la legislación contempla que los gobiernos regionales (departamentales) desarrollen y regulen las actividades sectoriales (agricultura, pesquería, industria, agroindustria, turismo, minería, infraestructura, energía, comercio, vialidad, comunicaciones) y servicios sociales (educación, salud y medio ambiente). Mientras que los gobiernos locales tendrán como misión desarrollar y regular servicios sociales (educación, salud, vivienda, infraestructura, saneamiento), servicios públicos (transporte colectivo, circulación, tránsito, turismo) y servicios culturales (conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, y medio ambiente y sustentabilidad de los recursos naturales).

Esta atribución de funciones define las tareas de los niveles descentralizados de gobierno. Los gobiernos regionales deben promover el desarrollo regional a través de planes, mientras que los gobiernos locales deberán planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones. Para que estas funciones sean ejecutadas adecuadamente, se requerirá un contexto macroeconómico favorable, con estabilidad y crecimiento. Pero más importante será una transferencia de competencias y recursos presupuestales del gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

Políticas sectoriales-regionales, y políticas sociales-locales

Para servir como eje en la quiebra del círculo vicioso de la centralización económica, las políticas sectoriales que deberán ejecutar los gobiernos departamentales deben promover de manera directa y eficiente el uso de la capacidad potencial de los sectores productivos de cada departamento. Estas políticas son las que generan empleo y amplían las oportunidades para la gente. Por ello se requiere que cada gobierno regional tenga un plan de desarrollo socio económico con horizontes mínimos de 5 años, basado en la promoción de algún o algunos sectores en particular, para lo cual la inversión pública debe centrarse en infraestructura y mejora del

capital humano, de tal manera que se pueda atraer de manera coordinada a los inversionistas privados.

El desarrollo regional en los próximos veinte años, dependerá en esencia de la capacidad de atracción de inversionistas privados que logren las regiones. Para ello la inversión pública en infraestructura vial y energética, acompañada de políticas sectoriales de promoción de algunos sectores productivos que generen alto valor agregado (agroindustria, manufactura pequeña, mediana o grande, turismo, servicios productivos), será la clave del desarrollo regional. El objetivo global debe ser incrementar la producción, la productividad y el empleo regional de manera simultánea. La planificación estratégica y la concertación entre gobierno regional, sector empresarial y trabajadores será crucial para lograr resultados.

Los gobiernos locales, por otro lado, magnificarán y ampliarán el esfuerzo de los gobiernos regionales si concentran su atención en la ejecución de políticas sociales. La prestación de servicios de educación, salud, vivienda, saneamiento y la lucha contra la pobreza deben convertirse en sus principales funciones y tareas. La asunción de estas competencias, sin embargo, tiene que ser progresiva y planificada para asegurar el éxito de la descentralización. Lo peor que puede pasar es que los gobiernos locales fracasen por intentar asumir funciones de manera apresurada y sin planeamiento. Los gobiernos locales tienen, a partir de las políticas sociales, la enorme responsabilidad de mejorar la calidad de vida de las personas y de su capital humano.

Presupuestos para el desarrollo

Este proceso de descentralización apuesta a que los nuevos gobiernos regionales se conviertan en los agentes del desarrollo regional. Empero, para ello deberán contar con un presupuesto definido por las funciones que les corresponden. Por lo tanto, estos gobiernos tendrán una doble y difícil responsabilidad, pues la definición de las fuentes de financiamiento de los gobiernos y la estructura de su gasto no sólo deberán tener los atributos de una gestión fiscal prudente, sino también deberán fungir como mecanismos de orientación de la estrategia de desarrollo hacia cinco o diez años.

En consecuencia, será necesario establecer las principales fuentes de ingresos del gobierno regional. Las posibilidades que existen por el momento son: el canon en el caso de que existan recursos naturales, las transferencias del gobierno central, los impuestos que se les permita recaudar de acuerdo a ley, y préstamos debidamente garantizados. Por otro lado, la estructura del gasto dependerá de las funciones que tengan los gobiernos regionales. Corresponde a sus autoridades gestionar la transferencia de recursos fiscales y proponer la creación de contribuciones o impuestos regionales en concertación con los sectores económicos de sus circunscripciones.

La coordinación, requisito indispensable

La legislación que norma el proceso de descentralización contempla algunas funciones que se deben hacer tanto a nivel departamental como a nivel local, lo que podría generar problemas de conflictos de responsabilidades y duplicidad de funciones. La promoción de la educación y la salud son las funciones más importantes que comparten ambos gobiernos. Esto significa que será necesario determinar qué parte del servicio educativo está bajo la responsabilidad del gobierno departamental y cuál con el gobierno local. La educación superior y tecnológica debería ser función de los gobiernos departamentales, mientras que la primaria y secundaria de los gobiernos locales. De la misma manera, los servicios de salud complejos deben estar a cargo del gobierno central o departamental, mientras que la salud básica podría estar en manos de los gobiernos locales. La idea es generar un sistema educativo y de salud que, por estar descentralizados, sean mucho más eficientes. Es decir, que brinden mucho más prestaciones, con mejor calidad, y con el mismo presupuesto.

Para que esta repartición de competencias funcione de manera adecuada y eficiente es necesario que la coordinación entre gobierno regional y los diferentes gobiernos locales de cada departamento funcione de manera fluida. Para ellos es imprescindible el Consejo de Coordinación Regional.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la descentralización del Estado es sólo una condición necesaria, más no suficiente, para el desarrollo local y regional. La condición suficiente que hace falta es la descentralización de la inversión privada y la descentralización empresarial. En esta etapa inicial, es necesario convertir al Estado en un promotor y gestor del desarrollo de las regiones fuera de Lima, de la periferia, y de las pequeñas ciudades, a través de las políticas y capacidades que tendrán a su disposición los gobiernos descentralizados, y en cooperación con el sector privado. El reto es hacerlo con los escasos recursos financieros, fiscales y humanos con que se cuenta. Concertar, coordinar, acumular, gastar bien y generar desarrollo local y regional serán los ingredientes para el éxito de la descentralización.