

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Efraín Gonzales de Olarte

UN REMEDIO DE AMPLIO ESPECTRO

Según 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 un problema, pues, estamos frente a una reforma que debería resolver lo que las políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales no han podido hacer hasta ahora. Se le pide demasiado a la descentralización, por ejemplo cambiar varias estructuras económicas, políticas, institucionales y culturales, con la sola regionalización, creación de gobiernos regionales y reforzamiento de 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 durante varios años (15 a 20 años) entre todos los sectores de la población, con una conducción y liderazgo claros en cada gobierno, pero como una política de Estado.

CENTRALIZACIÓN “DURA” VERSUS DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL

Es importante tener claridad sobre lo que se entiende por descentralización, para orientar bien las energías sociales y para encaminar adecuadamente las políticas públicas. Los resultados logrados por la descentralización deberían ser comprobadamente superiores a la centralización, para que se justifique el proceso. Por ello, se debe avanzar con cuidado, con mucho espíritu práctico, en base a la concertación y sumando esfuerzos.

La descentralización es un medio para reducir los problemas de desigualdad de oportunidades para el desarrollo humano, 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 conmovir y 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 (el resto del país o el resto de la región), 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.

Existe centralismo político 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 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, se señala que la centralización económica es 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 a Lima. Para ello se requiere que el gobierno central, los futuros gobiernos regionales y locales generen liderazgos claros y modernos, planteen 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, etc.) 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. Como dicen los politólogos: "*policies determine politics*", sobre todo en regiones y localidades con debilidad institucional.

LA VIA 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 está lanzado, lo que dice mucho del sesgo político y de la impaciencia del gobernante por sintonizar con la población ansiosa de mejorar sus niveles de empleo y de vida.

Se trata de la "vía política de la descentralización", a partir de la cual se espera influir sobre 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 de: agricultura, pesquería, industria, agroindustria, turismo, minería, infraestructura energía, comercio, vialidad, comunicaciones, 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, 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 adecuadamente llevadas a cabo, se ha de requerir de un contexto macroeconómico favorable, con estabilidad y crecimiento. Pero lo más importante es la transferencia de competencias y recursos presupuestales del gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

LAS POLITICAS SECTORIALES-REGIONAL Y LAS POLITICAS SOCIALES-LOCALES

Las políticas sectoriales que deberán ejecutar los gobiernos departamentales son muy importantes para el desarrollo regional. Deben promover el uso de las potencialidades en cada departamento, sobre todo en los sectores productivos. Estas políticas son las que generan empleo y amplían las oportunidades para la gente. Por ello se requiere que cada gobierno departamental-regional tenga un plan de desarrollo socio económico con horizontes mínimos de 5 años, basado en la

promoción de algún o algunos sector (es) 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 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.

La ejecución de las políticas sociales debería ser la función principal de los gobiernos locales. La prestación de educación, salud, vivienda, saneamiento y lucha contra la pobreza son las principales funciones y tareas. Por cierto, la asunción de estas competencias 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 hacer las cosas de manera apresurada y sin planeamiento. Los gobiernos locales tienen, a partir de las políticas sociales, la enorme responsabilidad de mejorar la calidad de las personas y de su capital humano.

Las municipalidades provinciales deberán hacerse cargo de la educación y salud básicas de manera progresiva, mientras que las municipalidades distritales deberán demostrar mejores resultados que los organismos del gobierno central en la reducción de la pobreza extrema y en la alimentación materno-infantil.

LA COORDINACIÓN REQUISITO INDISPENSABLE

La legislación aprobada contempla algunas funciones que se deben hacer tanto a nivel departamental como a nivel local. La promoción de la educación y la salud son las más importantes. Esto significa que será necesario determinar que parte del servicio educativo está bajo la responsabilidad del gobierno departamental y cual con el gobierno local. La educación superior y tecnológica debería ser función de los gobiernos departamentales, mientras que 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 son mucho más eficientes, es decir, dan mucho más prestaciones, con mejor calidad, pero 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.

DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y PRESUPUESTO

Este proceso de descentralización apuesta a que los nuevos gobiernos regionales-departamentales se conviertan en los agentes del desarrollo regional. Para ello deberán contar con un presupuesto definido por las funciones antes mencionadas. La responsabilidad de estos gobiernos consiste en utilizar el presupuesto como instrumento de planificación y conducción del desarrollo regional. De ahí que la definición de las fuentes de financiamiento y la estructura del gasto tengan los atributos de una buena gestión fiscal, pero al mismo tiempo sean orientadoras de la estrategia de desarrollo hacia cinco o diez años

En primer lugar, la responsabilidad fiscal señala que todo gasto debe estar financiado, en consecuencia será necesario establecer las principales fuentes de ingresos del gobierno regional: el canon si existen recursos naturales, las transferencias del gobierno central, los impuestos que se les permita recaudar de acuerdo a ley, y préstamos debidamente garantizados. En segundo lugar, la estructura del gasto dependerá de las funciones que tengan los gobiernos regionales. Corresponde a sus autoridades gestionar por los recursos fiscales y proponer la creación de contribuciones o impuestos regionales en concertación con los sectores económicos. Hay experiencias exitosas sobre este tema que ha de crucial para el futuro de los gobiernos regionales y locales.

APROVECHAR LO YA EXISTENTE Y ACUMULAR PARA DESCENTRALIZAR

Un ingrediente para lograr que la descentralización sea una reforma fructífera es el aprovechar todos los programas y proyectos existentes en el sector público y potenciar aquellos del sector privado. Existen muchos programas administrados centralizadamente, tales como el PRONAA y FONCODES, cuyos recursos y objetivos deberían ser transferidos a los gobiernos locales, para una administración descentralizada. No cabe crear muchas cosas nuevas o suplantar programas existentes por otros, pues se pierde conocimientos alcanzados, organizaciones, gente capacitada, redes sociales ya establecidas, es decir, se pierde capital físico, humano y social ya acumulados. La descentralización debe potenciar todo lo ya acumulado y no desperdiciar ni un sólo recurso, la razón es muy simple, en el Perú y al gobierno le faltan recursos financieros para el desarrollo. La descentralización debe generar una cultura del buen uso de lo que tenemos y de la acumulación permanente.

Es necesario tener en cuenta que la descentralización del Estado es sólo una condición necesaria para el desarrollo local y regional. La condición suficiente será la descentralización de la inversión privada y la descentralización empresarial. En esta etapa inicial, hay que hacer del Estado un promotor y gestor del desarrollo de las regiones fuera de Lima, de la periferia, de las pequeñas ciudades, en cooperación con el sector privado. El reto es hacerlo con los escasos los recursos financieros, fiscales y humanos con que se cuenta. Concertar, coordinar, acumular, gastar bien y generar desarrollo local y regional son los ingredientes para el éxito de la descentralización.

Noviembre, 2002