

¿ES LA DESCENTRALIZACIÓN GARANTÍA PARA LOGRAR EL DESARROLLO ?

*Nedda Cadenillas*¹

Actualmente, el Perú está atravesando por un proceso de descentralización del sector público, el cual viene a insertarse—aunque tardíamente— en una tendencia iniciada hace 24 años en la mayoría de países latinoamericanos (cf. Burki et ál.1999: 1). Esta reforma, o más precisamente conjunto de reformas, sentó sus bases en la Constitución de 1990 y, posteriormente, en el 2002 con la promulgación de las leyes marco: la Ley de Bases de la Descentralización, y las posteriores Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Municipalidades.² Este proceso es considerado uno de los temas prioritarios en la agenda del Estado, incluido dentro del Acuerdo Nacional como requisito para consolidar la democracia, afirmar la identidad nacional y alcanzar finalmente el desarrollo sostenido e integral del país. Sin embargo, a cinco años de empezado el proceso, se

¹ Consultora del Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la regionalización (CIDIR).

² Vale anotar que el presente artículo se enfoca en el actual proceso de descentralización y no hace mención a los previos intentos de descentralización.

están presentando múltiples desafíos que podrían hacer dudar del logro de sus objetivos. El fallido intento de formar macroregiones como resultado del referéndum en el 2006, los conflictos por la delimitación territorial entre regiones, la falta de personal técnico capacitado para la inversión de los nuevos recursos asignados son algunas muestras. En este marco, ¿es la descentralización una política que efectivamente contribuirá al desarrollo? El presente artículo hará una revisión teórica de los principales impactos positivos y los peligros que acarrea el proceso, usando como ejemplos casos de países latinoamericanos con más experiencia en el tema.

La descentralización como política de gobierno se inserta dentro de la Reforma del Estado que desde los años 80 se desarrolló en varios países latinoamericanos en respuesta a los crecientes problemas de gobernabilidad originados por la crisis del modelo centralista de gobierno.³ El grupo de políticas incluidas en lo que se conoce como Reforma del Estado implicaba un cambio drástico que llevaría a la «creación de nuevas instituciones, nuevas formas de liderazgo y nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad civil» (Blanco 2006: 236). Estas nuevas políticas buscaban «acercar el Estado al pueblo», a través de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno; a la vez que formulaban un Estado más eficiente y transparente con políticas como su modernización que involucraba, entre otras medidas, procesos administrativos más simplificados. La descentralización está contenida dentro de este conjunto de políticas con mayor influencia en el contexto latinoamericano, caracterizado por ser históricamente centralista desde la época de la colonia.⁴

³ Varios estudios afirman que la crisis de la deuda fue originada por el fracaso del modelo de sustitución de importaciones que implicaba una fuerte participación del Estado en la economía.

⁴ De acuerdo con Blanco el centralismo se reafirmó incluso en la independencia con la

La descentralización es un proceso que delega competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, involucrando la transferencia de autoridad política, fiscal y administrativa a los gobiernos regionales y locales. Basado en el principio de subsidiariedad, según el cual el Estado debe desempeñar un rol promotor y regulador en la economía y solo intervenir donde las iniciativas privadas, gobiernos subnacionales, asociaciones e individuos no puedan hacerlo, ya que tal como lo expresa la Ley de Bases «las actividades del gobierno alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente» (Ley de bases de la descentralización n.º 27783). En el caso peruano, las normas legales del proceso han detallado las competencias, funciones, activos, recursos que han de ser delegados a instancias inferiores del gobierno, que en el caso de competencias sectoriales, deben por ley concluir a fines de este año. Es un proceso integral que comprende diferentes ámbitos del Estado, por lo que podemos hablar de tres dimensiones del proceso. En primer lugar, la descentralización administrativa, que se refiere exclusivamente a la transferencia de competencias, antes exclusivas del poder ejecutivo, a los gobiernos subnacionales.⁵ En segundo lugar, la descentralización política que implica las reformas constitucionales o legales para la elección de nuevos representantes regionales y locales que en el caso del Perú tuvieron lugar en noviembre del año pasado. Finalmente, la descentralización fiscal que devuelve recursos financieros a los gobiernos subnacionales, ya sea otorgándoles facultades para aplicar y recolectar impuestos o mediante una redistribución del presupuesto nacional, como

derrota de los caudillos regionales.

⁵ Cabe señalar que de acuerdo con la Ley n.º 27783, el gobierno central conserva competencias exclusivas, tales como la Defensa Nacional y las Relaciones Exteriores; otras, compartidas como por ejemplo, la Educación y la Salud.

es, por ejemplo, la transferencia del canon de ciertos recursos naturales a los gobiernos subnacionales (cf. Falletti 2007: 329).

Uno de los objetivos más importantes de la descentralización es el de conseguir la democratización del Estado. La descentralización puede fortalecer y complementar las reformas destinadas a promover la participación de la sociedad civil en la administración del gobierno y en el desarrollo. Las nuevas leyes del proceso relacionadas a los Gobiernos Regionales y Municipales instituyen mecanismos de participación, coordinación y concertación de la población en los planes de desarrollo, presupuestos y la gestión pública de los gobiernos subnacionales. Tal como lo demuestra un estudio del Banco Mundial (cf. Fuhr 1999: 30) sobre la incidencia de estas reformas en el desarrollo, se encontró una relación positiva entre la participación ciudadana y la reducción en los niveles de pobreza de una localidad. Dos poblaciones en México, Oaxaca y Chiapas sometidas a un mismo programa de lucha contra la pobreza y con similares dotaciones de recursos, población y potencial de desarrollo demostraron diferentes resultados. Oaxaca, cuyo nivel de participación de la sociedad en cuanto a política fue significativo, obtuvo resultados mucho más exitosos que Chiapas en la aplicación del programa.

La participación de actores locales (sociedad civil, empresarios e instituciones no gubernamentales) antes excluidos en la toma de decisiones a nivel local o regional es particularmente importante en un país como el nuestro, ya que se convierte en un mecanismo para canalizar las necesidades y propuestas de la población de manera que pueden servir también como espacios de diálogo y concertación y no sean sustituidos por alternativas violentas que puedan motivar incluso una crisis de gobernabilidad.

La democratización obtenida también es representativa, ya que las nuevas autoridades a nivel local y regional tienen más conocimiento de las

oportunidades y necesidades de su región o localidad y, por lo tanto, mayores incentivos para desempeñar una mejor gestión pública más aún bajo el interés de una potencial reelección. La experiencia colombiana muestra en este sentido que las autoridades locales tienden efectivamente a ofrecer un mejor servicio al saber que sus puestos dependen de las evaluaciones que de su labor haga el electorado (cf. Fuhr 1999: 30).

Por otro lado, si la sociedad civil no se encuentra suficientemente organizada o no tiene el conocimiento necesario acerca de la nueva legislación, los efectos esperados de mayor democratización participativa podrían perderse. A su vez, los riesgos de delegar la autoridad a los alcaldes y presidentes regionales surgen primordialmente cuando estos no están preparados para asumir sus nuevas funciones. La falta de capacidades técnicas de los funcionarios públicos a nivel local puede evitar un uso más eficiente de los recursos públicos, como se ha hecho evidente en el caso peruano con la aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Asimismo, pueden reproducirse patologías del gobierno central como el surgimiento de burocracias regionales y locales o elites económicas que hagan prevalecer sus intereses sobre el bienestar de la población (Burki et ál. 1999: 3-4).

A nivel económico, la delegación de responsabilidades a niveles inferiores del gobierno hace que la provisión de servicios públicos se optimice al destinar más eficientemente los recursos, ahora no solo debido a la descentralización fiscal, sino producto de un mejor conocimiento de las preferencias locales. En otras palabras, en países en desarrollo como el Perú, los servicios públicos relacionados con la salud, educación, infraestructura vial, entre otros, se encuentran concentrados en las grandes ciudades, mientras que la provisión de los mismos servicios, en las áreas rurales, son inexistentes o de inferior calidad. De igual manera, las nuevas autoridades elegidas a nivel local tienen mayores incentivos para mejorar la

administración de sus gobiernos, ya que en vez de informar del cumplimiento de sus metas al gobierno central, ahora tienen que dar cuenta de sus acciones a su electorado. El caso colombiano ejemplifica este punto. Después de las reformas implementadas en 1996, los alcaldes elegidos entonces por sus constituyentes experimentaron un cambio sustancial en la administración de sus localidades, ya que de acuerdo con un estudio demostraron que fortalecieron sus funciones gubernamentales a través del desarrollo de capacidades con énfasis en el área de gestión de recursos humanos y financieros (cf. Fuhr 1999: 31). Sin embargo, la provisión centralizada en el caso de ciertos bienes y servicios públicos es más eficiente en algunos casos ya que se vería beneficiada por economías de escala.

Por otro lado, la descentralización puede producir serios desbalances en las cuentas del gobierno central, si es que no se implementan los debidos mecanismos fiscales de control. Aunque la ley de bases de la descentralización habla de neutralidad en la transferencia de recursos, haciendo referencia a la delegación de recursos con su contraparte de responsabilidades, y advierte sobre responsabilidad fiscal, todavía está por verse cómo los recursos están siendo administrados. Tales desequilibrios pueden, por lo tanto, originar grave déficit presupuestal, como en el caso de Brasil, donde las deudas de los Estados fueron asumidas por el gobierno central, originando graves crisis estatales en las dos últimas décadas (Tello 2006: 67). Asimismo, existe el riesgo que incluso después de descentralizadas las competencias el gobierno central puedan seguir incurriendo en niveles de gasto similares a los anteriores a la descentralización, pero ahora con un presupuesto más reducido. Tanto en el caso colombiano como en el mexicano después de haber transferido el gobierno central sus funciones a los gobiernos subnacionales, estos mantuvieron o incrementaron sus gastos, originando también déficit en el gobierno central, pérdida que en algunos casos fue corregido con un alza de los impuestos.

Adicionalmente, la descentralización fiscal dificulta al gobierno central la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica. Ante una política fiscal contraccionaria a nivel nacional, podría darse el caso de que los gobiernos subnacionales opten por no aceptar las restricciones al presupuesto solicitadas, ya que al distribuir la responsabilidad fiscal a las regiones, por redistribución del presupuesto o delegación de recaudación fiscal, el gobierno pierde control sobre el nivel de ingresos y gastos del sector público (cf. Burki et ál. 1999: 40). De acuerdo con un estudio de la CEPAL, los gobiernos de Brasil y Colombia comparten prácticamente la mitad de sus ingresos por concepto de tributación con los gobiernos subnacionales, en cuyo caso se hace más difícil responder con eficacia a las contracciones y emergencias económicas. De igual manera, los recursos transferidos por concepto de canon pueden incrementar las asimetrías regionales, ya desde el inicio profundas, como en el caso peruano (cf. Burki et ál.1999: 4).

Otros riesgos involucrados son de carácter político, la delegación de competencias y recursos implica delegación de poder, por lo que las nuevas autoridades subnacionales pueden recurrir a ello con un potencial perjuicio del interés nacional. El caso de las recientes protestas por parte de algunos presidentes regionales, como es el caso de la región Ancash o Loreto, sean justificadas o no sus demandas, pueden contravenir con las políticas del Estado. El gobierno por su lado puede no responder con la autoridad y severidad adecuada dado el caso si se trata de regiones donde existe interés político por el número de electores, por ejemplo. El caso de Brasil, citado anteriormente, es una muestra de ello, ya que los estados federales con amplia representación en el congreso ejercen gran influencia sobre el gobierno central y pueden trabar la aplicación de medidas de restricción fiscal o permitir el sobreendeudamiento de sus estados.

El artículo ha tratado de reseñar los principales impactos del proceso de descentralización, los que vienen por el lado de una mayor democratización del Estado, un mayor conocimiento de las preferencias locales, que a su vez redundan en una mejor administración de recursos en favor del desarrollo de su localidad, entre otros. Sin embargo, a la luz de algunas de las experiencias citadas, incluyendo el caso peruano, parecería que cada efecto positivo del proceso trae riesgos implícitos, de manera que ponen en evidencia la necesidad de establecer mecanismos de supervisión del proceso a nivel gubernamental; fortalecer, asimismo, las capacidades de las personas encargadas de las instituciones públicas locales y regionales que asumen las nuevas competencias transferidas. Una propuesta para superar este obstáculo, son los programas destinados a capacitar a los funcionarios públicos en programas de gestión gubernamental. Incluso con sus potenciales áreas de conflicto, este proceso es auspicioso al poner ahora en manos de los gobiernos subnacionales la responsabilidad de su destino y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

BLANCO, Carlos

2006 «Reform of the State: An Alternative for Change in Latin America». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606, n.º 1, pp. 231-243.

BURKI SHAHID, Javed; PERRY, Guillermo y William DILLINGER

1999 *Más allá del Centro: La Descentralización del Estado*. Washington DC: Banco Mundial.

ELGUERA VALEGA, Luis

2006 *La descentralización y sus instituciones*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

FALLETI, Tulia

2005 «A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective». *American Political Science Review*, vol. 99, n.º 3, pp. 327-346.

FUHR, Harald

1999/2000 «Institutional change and new incentive structures for development: can decentralization and better local governance help?». *Welttrends*, n.º 25, pp. 21-51.

LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Ley n.º 27783.

LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Ley n.º 27867.

LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Ley n.º 27972.

STIGLITZ, Joseph

2000 *Economics of the public sector*. 3.ª ed. California: Stanford University.

Swiss Agency for Development and Cooperation

1999 *Decentralization and Development*. Berna: SDC Publications on Development.

TANZI, Vito

2001 «*Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*». *Working Paper*, n.º 19. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

TELLO, Mario

2006 «Las teorías de desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países de desarrollo». *Documento de trabajo*, n.º 247. Pontificia Universidad Católica del Perú.