

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Una historia de marchas y contramarchas

Arq° Alvaro Ugarte Ubilla

Si bien la descentralización y la regionalización son dos procesos relacionados, no son necesariamente interdependientes. Es decir, se puede regionalizar para promover la competitividad de un territorio y luego distribuir poder o se puede distribuir poder en el ámbito regional para inducir la conformación de regiones. Dicho de otra manera, se puede descentralizar sin crear regiones, trasladando autonomía y recursos a las municipalidades, que es lo que caracterizó el proceso entre 1980 y el año 2003; también se puede crear regiones sin transferir poder -o más aún- centralizando el poder; un ejemplo de este caso son los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), durante el gobierno de Fujimori.

Podemos definir *regionalizar* como una forma de organizar el territorio, con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión del desarrollo; por lo tanto, tiene carácter instrumental. La descentralización, en cambio, tiene que ver esencialmente con la distribución del poder y con el ejercicio de las prerrogativas que derivan de éste para gestionar el desarrollo, con base en las características y valores de la cultura local o regional; por lo tanto es política.

La historia de la humanidad está tapizada por procesos de centralización y descentralización y la historia del país no es diferente. En realidad, la descentralización es en última instancia la devolución del poder que periódicamente es concentrado en los gobiernos nacionales a través de múltiples procesos históricos mundiales y nacionales que no es relevante discutir en este momento. Esta afirmación se basa en dos consideraciones.

La primera es histórica. La organización comunal, sus líderes, sus reglas, sus instrumentos de gestión y sus mecanismos políticos, son el fundamento de los actuales gobiernos locales y regionales; los cuales son anteriores a la constitución de los estados y gobiernos. Hacia el ocaso del Siglo XX y tras una serie de ensayos, resurge la convicción que la gestión del desarrollo es más eficiente desde lo local y se inicia una nueva época de devolución de competencias y recursos –léase poder- a los gobiernos locales¹.

La segunda proviene del Principio de Subsidiariedad. La legislación peruana –erróneamente- señala que el postulado fundamental de este principio, de tan difícil pronunciación, es que en la gestión del *desarrollo el estado interviene en aquello que la sociedad no puede resolver por sí misma y sólo tanto como sea necesario, actuando desde el ámbito más cercano a la población.*

Hace poco más de 25 años -en las postrimerías de la última dictadura militar- el país inició el último proceso de descentralización orientándose al fortalecimiento del ámbito local, en materia de decisiones de gobierno, gestión pública, legislación y otras. Durante este lapso, hemos avanzado de manera considerable, pero el mayor avance se ha dado en los últimos cinco años con la implantación de procesos participativos diseñados, ensayados y desarrollados en las municipalidades. Lamentablemente, estos logros han sido homologados por legisladores y burócratas del ámbito nacional y transformados en leyes generales y uniformes por lo que resultan de muy difícil aplicación en todos los ámbitos por su heterogeneidad en recursos y capacidades, entre otros.

Por eso llama la atención los avances y retrocesos en las normas, cada vez más centralizadas con el pretexto que no hay capacidades en los gobiernos subnacionales para asumir la gestión del desarrollo, olvidando que la mayoría de los avances se han originado en estos ámbitos. Un ejemplo de ellos es el Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP, plagado de contradicciones de forma y de contenido.

¹ También se ha demostrado que algunas competencias, por su naturaleza, son mejor administradas desde el ámbito nacional, como defensa nacional, hacienda, relaciones internacionales, etc.

Llama más aun la atención que se haya emitido la Resolución Ministerial N° 162-2007-EF/15 dejando sin efecto la Resolución Ministerial N° 372-2004-EF/15, que delegaba facultades a las Oficinas Sectoriales de Programación e Inversiones, a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales, lo que en la práctica constituía un importante avance en el proceso de descentralización y un desembalsamiento de los trámites de aprobación de factibilidad de las inversiones. Ello nuevamente podría convertir al MEF en el cuello de botella que era el año 2004, en el que se utilizaba el 64 % de la capacidad operativa del MEF para evaluar el 4.1% del gasto de capital de las municipalidades y el 3.75% de los gobiernos regionales. No sabemos si el resto del MEF reunía las capacidades para evaluar el gran volumen de las inversiones sectoriales.

En los cuadros siguientes² podemos apreciar que el presupuesto de los gobiernos locales se ha incrementado del 4.00% el año 2002 al 13.99 % el año 2007, lo cual implica un incremento de 3.5 veces en 6 años. De otro lado los gobiernos regionales han incrementado su presupuesto de un 13.00 % el año 2002 hasta un 16.82 % el año 2007, lo que representa un incremento de apenas 1.3 veces.

No obstante hay que reconocer que un importante factor en el incremento del presupuesto de los gobiernos subnacionales, en los últimos años, es la distribución de mayores recursos del canon minero, como consecuencia del excelente momento por el que atraviesan los precios internacionales de los minerales; situación previsiblemente pasajera y que debe ser tomada muy seriamente con el fin que esta bonanza en los presupuestos subnacionales sea la base de sostenibilidad del desarrollo

También podemos notar que en el presupuesto del año en curso el presupuesto regional para gasto corriente es aproximadamente el doble del gasto corriente municipal, mientras que el gasto de capital asignado a los de gobiernos regionales es la mitad del gasto de capital de los gobiernos locales. En conclusión: 25 gobiernos regionales disponen del doble de presupuesto en gasto corriente que las municipalidades para ejecutar la mitad de la inversión que deben ejecutar 1,800 municipalidades.

Cuadro N° 1
Evolución de la distribución del Presupuesto Público por
Ámbitos de Gobierno entre los años 2002 y 2007

Ámbitos de gobierno	AÑOS					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nacional	83.00 %	81.00 %	77.30 %	77.40 %	74.60%	69.19 %
Regional	13.00 %	14.00 %	14.90 %	16.00 %	16.90 %	16.82 %
Local	4.00 %	5.00 %	7.90 %	6.60 %	8.50 %	13.99 %

Fuente: Leyes del Presupuesto Público

En la práctica, una conclusión que cae por su propio peso –aun con el riesgo de precipitarnos- es que de esta manera se recortan las posibilidades de inversión a los gobiernos regionales, que supuestamente tienen mayores capacidades técnicas (y mayores recursos para conseguirlas) para formular sus estudios de pre-inversión y ejecutar proyectos de inversión. Nuevamente se concentra en la tecnocracia del MEF el manejo de los fondos públicos.

² Elaborados por el autor, con base en las información de las Leyes del Presupuesto Público

Cuadro N° 2
Distribución del Presupuesto Público del Perú - Año 2007
por Rubros de Gasto y por Ámbitos de Gobierno

Ámbito de Gobierno	Gasto Corriente	Gasto de capital	Servicio de la deuda	Total por ámbito
Nacional	42.55 %	8.37 %	18.27%	69.19 %
Regional	13.70 %	3.13 %	0.00 %	16.82 %
Local	6.56 %	7.06 %	0.36 %	13.99 %
Total por rubro	62.81 %	18.56 %	18.63 %	100.00 %

Fuente: Ley del Presupuesto Público 2007

Resulta evidente que no hay capacidad política para lograr que el MEF cumpla con el importantísimo rol de administrar la hacienda pública, sin que al mismo tiempo deba ser el tesorero de las inversiones públicas y de las decisiones políticas de gobierno no sólo en el ámbito local y regional, sino en el ámbito nacional.

Es imprescindible separar estas funciones, para lo cual debe contarse nuevamente con una instancia de planificación, en el marco de un Estado moderno, que sintonice con una estructura descentralizada y con los tiempos que vivimos. Peor, para ello, previamente debemos contar con un modelo de estado descentralizado donde la sociedad civil tenga un rol claro y determinante en el desarrollo, bajo el principio de subsidiariedad. De otra manera seguiremos con políticas de ensayo y error que nuestros políticos no percibirán mientras sigamos con *la carreta delante de los bueyes*.

Sería muy útil hacer un balance del proceso de descentralización en el último cuarto de siglo.