

Los puntos revisados dejan pues más preocupaciones que seguridades sobre el sentido que finalmente adopten las reformas en curso. Podemos añadir otros puntos a la lista como lo referido a planeamiento, el proceso de programación y formulación del presupuesto, o los objetivos que deben guiar efectivamente la acción del

Estado. Es de esperar que el Congreso de la República, los gobiernos regionales y locales y la ciudadanía concerten iniciativas para garantizar la transformación democrática que el país requiere y que finalmente tengamos un Estado al servicio de la ciudadanía y no de algunos ciudadanos. ■

## LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA OPORTUNIDAD QUE NO SE DEBE PERDER

**Efraín Gonzales de Olarte**

Profesor del Departamento de Economía PUCP

Según datos de 2006, el gobierno central controla 72,7% del gasto público y los gobiernos subnacionales, 27,3% –las municipalidades 11,4% y los gobiernos regionales 15,9%– El año 2000 la figura era otra: el gobierno central gastaba 92% del total y las municipalidades, 8%. Por el lado del gasto, ha habido un progreso descentralizador, por lo menos en las estadísticas y en las responsabilidades del gasto. Esto es un avance. Por el lado de los impuestos, la descentralización casi no ha variado la estructura prevaleciente en 2000, es decir, el gobierno central cobra 95% de los impuestos y tributos; los gobiernos municipales, 5%; y los gobiernos regionales, cero. Aquí no hay avances.

¿Habrá tenido algún impacto la descentralización del gasto sobre la producción, el empleo y el bienestar en las diferentes regiones y localidades? Según la escasa información existente, el impacto sobre el PBI departamental no es claro; los casos de los departamentos que presentan un crecimiento ligeramente mayor que otros se explican más bien por la inversión privada que por un gasto público más eficientemente administrado. Nuevamente sobre la base de la escasa información existente, es posible concluir que los impactos sobre el empleo tampoco son significativos. Los pocos indicios disponibles señalan que la desconcentración económica –antes que la descentralización estatal– es la causante de estos resultados. Al parecer, la inversión descentralizada en varios sectores y regiones fuera de Lima está impulsando el crecimiento de algunas regiones. La pregunta que se plantea es: ¿esto se debe a la descentralización? ¿O quiere decir que, pese a ella, el crecimiento regional tiene una dinámica más bien autónoma?

Estas reflexiones plantean dos cuestiones de fondo: ¿qué es más importante para el desarrollo regional y el desarrollo humano en los rincones más alejados del Perú, la descentralización del Estado o las buenas políticas económicas e institucionales? y ¿hasta que punto están siendo conciliadas la descentralización estatal y las políticas económicas?

La idea implícita en las diferentes normas que rigen la descentralización es que los gobiernos regionales y municipales deberían ser los impulsores o ejecutores de las políticas públicas para favorecer el desarrollo territorial. Estos deberían convertirse en los agentes de cambio y en los líderes del desarrollo desconcentrado, atrayendo a la inversión foránea y enraizando la inversión regional y local; deberían concertar planes de desarrollo y hacerse cargo de la provisión de los servicios públicos básicos –como la educación, la salud y la infraestructura esencial–, en reemplazo de un gobierno central muy lejano y muy indolente.

La idea implícita en las diferentes normas es que los gobiernos regionales y municipales deberían ser los impulsores o ejecutores de las políticas públicas para favorecer el desarrollo territorial.

Se esperaría, entonces, que una nueva estructura del Estado peruano mejore la gestación y administración de las políticas económicas para generar desarrollo desconcentrado. Se ha avanzado en la transferencia

de varias funciones del gobierno central a los gobiernos regionales y locales, pero no en los aspectos que mejorarían la capacidad de gestión, la capacidad técnica –por ejemplo, para formular proyectos de inversión o de desarrollo– o la capacidad de coordinar con otros gobiernos y con diferentes niveles de gobierno. Es evidente que falta desarrollar la descentralización administrativa con miras a acreditar a los gobiernos regionales y municipales, medida prevista en la ley. Este es un gran problema pendiente de resolver y que debe comenzar, necesariamente, por definir las funciones del gobierno central, que hasta ahora no han sido aprobadas por ley.

En nuestra opinión, la única manera de conciliar la descentralización estatal con las políticas económicas es estableciendo una nueva matriz de políticas como la del cuadro I.

**Cuadro I**  
**Matriz de políticas públicas para el desarrollo humano descentralizado del Perú**

	Gobierno central	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
Políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas macro</li> <li>Justicia, seguridad, defensa</li> <li>Relaciones internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento, inversión regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento, inversión pública</li> </ul>
Políticas regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de políticas sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de planes de desarrollo regional</li> <li>Ejecución de políticas sectoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de políticas de desarrollo regional-local</li> </ul>
Políticas locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño y financiamiento de políticas sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de políticas de desarrollo local-regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de planes de desarrollo local</li> <li>Ejecución de políticas sociales</li> </ul>

Fuente: Efraín Gonzales de Olarte. Desarrollo integrador, descentralizado y exportador (DIDE). Una vía para el desarrollo humano en el Perú (en preparación).

Un Estado con tres niveles de gobierno, con competencias definidas en cada uno de ellos, diseña y administra políticas nacionales y macroeconómicas, políticas regionales con un fuerte componente de políticas sectoriales para el desarrollo y políticas sociales. La idea principal es que el Estado descentralizado debe planear y coordinar su intervención en los tres niveles territoriales –el nacional, el regional y el municipal– con una combinación de políticas capaces de optimizar el gasto corriente y de inversión, planteándose metas de corto y largo plazo. Para ello se requiere una estrategia de largo plazo, que en nuestro criterio debe buscar el desarrollo integrador, descentralizado y exportador. Es aquí donde el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) debería jugar un papel crucial, pues esta es una matriz de gobernabilidad para el desarrollo.

Algo así está faltando para encaminar la descentralización desde una perspectiva de reforma del Estado, pero con un objetivo de fondo que sea el desarrollo humano de los peruanos. La descentralización obliga a plantear esta reforma en otra dimensión y con otros temas. Por un lado, debe permitir consolidar, coordinar y planificar la acción de un gobierno central, 25 gobiernos regionales, 194 gobiernos provinciales y 2.028 gobiernos distritales, o sea, llevar orden y eficiencia a la gestión pública. Pero por otro lado, redefine la política, pues la descentraliza en todas sus dimensiones de representación y participación. Aquí el tema mayor es la reforma de la manera de hacer política, es decir, la descentralización es un medio para modernizar y democratizar la política.

Sin embargo, ¿cuánto se está avanzando en esta dirección y cuán preparado está el Perú para llevar a cabo reformas tan complejas y sofisticadas? La cruda realidad nos muestra que hay problemas que retrasan o impiden que la descentralización y la reforma del Estado avancen, tal como dice el espíritu de las leyes. Por un lado, los recursos financieros con los que cuentan los gobiernos subnacionales son insuficientes para lograr los objetivos planteados por la descentralización, entre otras razones porque el propio Estado es chico en términos fiscales. Sin embargo, por otro lado, los distintos niveles de gobierno –incluyendo el central– no tienen capacidad de gasto, principalmente porque la administración y la burocracia en todos los niveles de gobierno están en estado crítico, no cuentan con personal calificado ni capacitado para ejecutar sus funciones y el que tienen está mal pagado –peor aún con la peregrina idea de reducir los sueldos de los funcionarios del Estado y de los alcaldes–; tampoco cuentan con la infraestructura adecuada. ¡Qué paradoja la del Perú: ni con pocos recursos fiscales el Estado es capaz de asignar la totalidad del gasto público! Estamos, obviamente, frente a un Estado débil. Obviamente, nos preguntamos si puede tener éxito la descentralización de un Estado débil.

Sin embargo, no solo hay debilidades; también hay oportunidades, y de las raras. En pocas ocasiones se han presentado circunstancias tan favorables para que la descentralización estatal –esa especie de utopía que ha acompañado los casi doscientos años que tenemos de República– pueda tener éxito duradero, entendiendo

En pocas ocasiones se han presentado circunstancias tan favorables para la descentralización estatal.

por éxito la implantación y el funcionamiento fluido del Estado peruano con tres niveles de gobierno, capaces de diseñar y llevar a cabo las políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales que, en su conjunto, generen mejores condiciones para el desarrollo humano de todos los peruanos.

Es decir, la democracia parece estar consolidándose progresivamente. Por primera vez en la historia del Perú, ha habido renovación simultánea de los tres niveles de gobierno.

Desde hace algunos años, el Perú ha entrado en un nuevo ciclo de largo plazo, cuya fase ascendente parece que durará por lo menos unos ocho a diez años más. Es decir, tenemos un horizonte económico con presagios de estabilidad y crecimiento. Por otro lado, las turbulencias políticas de

antaño parecen haber pasado a manifestarse en los terrenos de los mecanismos democráticos, como elecciones, mesas de diálogo y protestas callejeras o en las rutas. Es decir, la democracia parece estar consolidándose progresivamente. La prueba es que, por primera vez en la historia del Perú, ha habido renovación simultánea de los tres niveles de gobierno en sendas elecciones. El crecimiento agregado y las libertades democráticas parecen generar un horizonte de posibilidades de largo plazo, en un país genéticamente cortoplacista.

En un panorama con estas características, cualquier reforma que se emprenda tiene mayores posibilidades de éxito pues será hecha a través de los mecanismos institucionales democráticos –es decir, habrá inclusión–, además de contar con los recursos económicos y fiscales, que son los que permiten la inversión, el mayor gasto, el incremento de los ingresos y el empleo. Por si fuera poco, la descentralización es una reforma de moda apoyada por los organismos multilaterales, por otros países, por los académicos, por los liberales, conservadores y socialistas; es decir, hay una corriente de opinión que le es favorable. Política, economía e ideología coinciden, como nunca antes.

Los astros están alineados. Sin embargo, la pregunta es si los políticos y los agentes económicos lo están

también. Nos parece que en el Perú no estamos sopesando esta coyuntura tan favorable y estamos cayendo en la trampa de criticar lo avanzado y tratar de empezar de nuevo descartando lo logrado. En esta coyuntura favorable, lo más importante es la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido que debe ser aprovechado para revertir el modelo de crecimiento territorial concentrado en Lima y en la costa y, sobre todo, divergente entre Lima y el resto del país. La descentralización puede ser la clave si es que el gobierno actual define una política de Estado, que sea proseguida por el siguiente gobierno, en la que se adopte una estrategia de desarrollo que integre los territorios y a las personas, que sea descentralizada y exportadora –dentro y fuera del país–. A este modelo le hemos denominado Desarrollo Integrador, Descentralizado y Exportador (DIDE). Con una meta como esta, la descentralización tiene un propósito definido y no se convierte en un fin en sí misma, como al parecer está sucediendo, dados los retrocesos del gobierno con la supresión del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la tardanza de la implementación del CEPLAN.

El objetivo de fondo es que la descentralización estatal sea el medio para la desconcentración económica, es decir, para que las inversiones privada y pública se desconcentren hacia las regiones en actividades generadoras de mayor valor agregado y empleo. Se requiere incrementar la oferta exportadora de cada región y localidad, y simultáneamente deben crecer los ingresos de las regiones, es decir la demanda. El objetivo debería ser que la tasa de crecimiento de las regiones sea mayor que la tasa de crecimiento de Lima. La descentralización debería promover la convergencia en las productividades y en los ingresos, además de duplicar el ingreso de las regiones en los próximos diez años.

Lo que ha faltado y sigue faltando es una estrategia de descentralización. Lo que hay es voluntad, pero no hay claridad ni en el gobierno central ni en los gobiernos regionales ni entre los políticos y empresarios. Lo que se ha avanzado es importante, pero se podría avanzar mucho más si hubiera una estrategia y un liderazgo claros, pues el tiempo apremia: solo hay viento a favor durante algunos años. ■