

Finalmente qué es la descentralización en el Perú

Una reciente encuesta llevada a cabo por el Instituto de Estudio Peruanos, en cuatro ciudades del Perú, señala que durante los últimos cincuenta años, los presidentes más descentralistas han sido Fernando Beláunde y Alberto Fujimori, y el menos descentralista: Alan García. Curioso resultado, dado que durante el gobierno aprista el Perú eligió autoridades municipales y regionales, mientras que durante el fujimorato se suprimieron los gobiernos regionales y se restringieron las funciones municipales.

Obviamente, la pregunta a plantear es: ¿qué entiende la mayoría de los peruanos por descentralización? La misma encuesta hace ver que para la mayor parte de la población, ingobierno descentralista es aquel que hace obras de infraestructura en los distintos lugares del Perú. Contrariamente a lo que se piensa en círculos intelectuales y políticos, la idea de los peruanos sobre descentralización no está vinculada a competencias o funciones de los distintos niveles de gobierno, sino a construcciones, escuelas, puentes carreteras, etc. Esto plantea tres temas importantes para los interesados en la descentralización: a) la existencia de dos conceptos diferentes sobre descentralización, para gobernantes y gobernados, b) una particular cultura peruana de 'cosificar' las instrucciones, c) una definición de descentralización absolutamente estatal o fiscal. En torno al primer problema, existe obviamente un impase conceptual que podría reducir la descentralización a aquellos niveles de gobierno que se limiten a construir infraestructura de distinta dimensión, si el gobierno quisiera seguir los dictados de la demanda, como se lo aconseja el Banco Mundial (demand-driven approach). Si es así, lo que cabría es descentralizar la inversión pública. Es decir, dependiendo de la magnitud y amplitud territorial de la infraestructura los niveles de gobierno pertinentes se encargue de su ejecución. En este momento, los ejecutores sólo serían los gobiernos locales y el gobierno central, lo que no cambiaría mucho la situación de centralismo. Es evidente que dentro de esta perspectiva es imprescindible la existencia de un nivel intermedio de gobierno: el gobierno regional que, por razones de economías de escala y planificación regional, sería el mejor ejecutor de este tipo de obras públicas descentralizadas.

Obviamente, los otros temas de descentralización, como transferir la salud, educación y seguridad ciudadana a niveles más bajos de gobierno, aparecen en un segundo plano, en los niveles más bajos de gobierno. Es decir, todo aquello que es servicio no es visto como algo que necesita descentralizarse, razón por la cual podría seguir a cargo del gobierno central, sin generar mayor malestar a la población. Al contrario, hay temores de que la educación o la salud, puesta en manos de los gobiernos locales, resulte peor de lo que es.

Un asunto, aún más complejo, es la identificación de instituciones con cosas. Actualmente, en los círculos políticos y de ciencias sociales, se entiende por instituciones a las reglas de juego, es decir, las reglas que permiten resolver problemas concretos para grupos sociales involucrados, que se organizan para un determinado fin. Esto, es la descentralización como reforma institucional es un cambio de reglas en las decisiones y en la asignación de recursos y factores, que transfiere las competencias a los niveles descentralizados inferiores de una organización. Para la mayoría de peruanos, la organización empieza por un edificio (la municipalidad, el colegio, la posta de salud) que la ha de ayudar a resolver su problema en el lugar donde vive. Quizás no importa con qué reglas funcionan estas organizaciones, lo importante es que estén al alcance de la mano y que ayuden a satisfacer las necesidades de educación o salud.

Bajo esta perspectiva, la descentralización se presenta en el Perú como un “bien superior”¹; es decir, si hay pobreza y bajos niveles de bienestar, la gente está esperando que se la ayude a satisfacer sus necesidades primarias. En este caso, no importa el nivel de gobierno que lo haga ni cómo lo haga. Pero, en la medida que los niveles de ingresos se incrementan, la gente ya no quiere solamente que se le ofrezca bienes y servicios públicos, sino también desea participar en el diseño y ejecución de las instituciones, los gobiernos locales y regiones, que ofrecen dichos bienes o servicios. Si esto es así, la extrema desigualdad distributiva del Perú nos diría que los pobres (más de la mitad los pobres extremos (17%) no estarían muy interesados en la descentralización, sino en la provisión de bienes y servicios públicos, mientras que los sectores de altos ingresos sí lo estarían en la descentralización. En otras palabras, para los sectores acomodados, la descentralización es un mecanismo redistributivo. El problema es si la descentralización es capaz de reducir la desigualdad y la pobreza.

Finalmente, la idea de que la descentralización es un problema solamente estatal o fiscal es un tema por demás preocupante, sobre todo porque la mayor parte de líderes políticos, empresariales y gremiales comparten esta idea. Sin embargo, la descentralización fiscal es solo una de las soluciones al problema del centralismo económico y político. Este depende además de otros problemas, sobre los cuales se habla poco por añadidura. Un primer problema es la centralización productiva en Lima, que en realidad condiciona la centralización fiscal. El otro es la concentración del capital humano en Lima y en las ciudades más grandes (donde están la mayoría de empresarios, profesionales y técnicos más calificados), el tercero es la centralización financiera, y el cuarto es la centralización tecnológica y de la información. Frente a estos componentes del complejo problema del centralismo, la sola descentralización estatal o fiscal es una solución insuficiente y puede ser contraproducente, si no se actúa sobre los otros factores del centralismo. Respecto a estos temas, que sabemos, el gobierno y los partidos políticos no tienen propuestas que pasen de las consabidas generalidades.

En el Perú, en realidad sabemos poco sobre las aspiraciones y preferencias sobre descentralización. ¿No será necesario que se llegue a acuerdos entre las demandas y las ofertas descentralistas, antes de lanzar esta esperada reforma?.

¹ Se conoce como bien superior a aquellos bienes o servicios cuya demanda aumenta cuando los ingresos crecen.