

LA VISIÓN ECONÓMICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Carlos Casas *

1. Las razones para descentralizar

Dentro del proceso de reformas que se ha llevado a cabo en el Perú desde 1990, queda aún pendiente la gran reforma del Estado. Uno de sus fundamentos, precisamente, es la descentralización. Esta reforma implica hacer sostenible un proceso de crecimiento, fomentar el desarrollo económico que implica una mayor participación ciudadana y acceder a una mejor calidad de servicios. Dentro de este proceso, la descentralización puede jugar un papel importante.

De hecho, si uno puede ver la agenda de los principales organismos internacionales, el tema de la descentralización es uno de los principales. Considero entonces, que lo primordial es entender por qué es importante, por lo menos desde la perspectiva económica, realizar un proceso de descentralización.

La idea principal gira en torno a lograr que los recursos en el sistema económico se asignen de manera eficiente. La eficiencia implica que los recursos sean provistos según las necesidades y preferencias de la gente y al mínimo costo. Estos dos conceptos vinculados a la eficiencia se pueden lograr a partir de iniciar un proceso de descentralización.

Si comparamos una asignación de recursos vinculada a un programa de inversión homogéneo en donde se establece que en todos los distritos, por ejemplo, existan dos colegios y una posta médica, y se hace de manera universal, probablemente en algún distrito solo se necesite una posta y un colegio y en otros se necesitarán dos postas y cinco colegios. Por ello, esta provisión homogénea y decidida desde el centro, definitivamente va a implicar que en algunos casos se produzca un desperdicio de recursos, mientras que en otros casos las preferencias de las personas van a quedar insatisfechas.

En este sentido, la descentralización parte de reconocer un hecho: si un país no es homogéneo, no se puede hablar de una cultura homogénea, donde todas las personas y las comunidades sean totalmente iguales. Esto cobra especial relevancia en el caso del Perú, donde se tiene una conformación geográfica que determina una variedad de climas, costumbres y culturas al interior del país. Por ello, no se puede hablar de establecer planes de

* Economista. Profesor e investigador de la Universidad del Pacífico.

educación homogéneos para el país, sino que se debe reconocer ciertos temas como, por ejemplo, la historia de la localidad, de modo que la población se sienta identificada con su región.

Para ello, se requiere aprovechar la información existente, sobre la cual tiene una ventaja el gobierno local sobre el central. La idea es tomar esa información, procesarla adecuadamente y darles los recursos a las municipalidades, para que puedan llevar a cabo las obras de acuerdo a las necesidades de la población.

Un tema adicional es el que la descentralización puede llevar al fomento de la competencia. Si se quiere disminuir los costos de los servicios públicos que se ofrecen, la descentralización puede servir como un mecanismo que introduzca este elemento, dado que la provisión de los bienes públicos locales debe responder a las necesidades de cada distrito; por ello, la población va a jugar un papel muy importante.

Desde el punto de vista económico, entonces, un proceso de descentralización debe tratar de satisfacer al cliente, que es la población. Esta debe establecer mecanismos de presión para que los servicios mejoren. Lo expuesto es conocido como el principio de rendición de cuentas, donde el que provee un servicio es responsable por la calidad del servicio ante sus clientes.

En un mercado, si no se cumple con ciertos estándares, el consumidor tiene la potestad de cambiar de proveedor. En el caso de los gobiernos, tanto locales como centrales, no ocurre lo mismo; ya que, si se tiene un mal servicio, se tiene que esperar la siguiente elección para realizar el cambio de autoridad. Sin embargo, se pueden introducir mecanismos que ayuden al desarrollo del principio de rendición de cuentas.

Entre estos mecanismos encontramos el contrato de concesión de servicios públicos, en el cual se puede incluir cláusulas estableciendo que no sea la Municipalidad la que indirectamente los administre, sino que exista un proveedor privado sujeto a la regulación y al control de los ciudadanos. Entonces, si se acumulan muchas quejas en contra de un proveedor, este puede ser reemplazado. Por ello, el proveedor va a tener permanentemente un incentivo para comportarse de manera eficiente para poder mantenerse en el mercado. Las ventajas de la descentralización pasan, precisamente, por este punto de mejorar la eficiencia y ayudar a una mayor participación de las personas.

Si se revisan los principios económicos, se ve que el Estado tiene tres funciones. En primer lugar, mejorar la asignación de los recursos, es decir, mejorar la eficiencia en la economía. En segundo lugar, tiene que encargarse de ver la política de redistribución del ingreso, ya que se reconoce que la pobreza es resultado de lo que ocurre en el sistema económico y de las políticas económicas. Finalmente, la tercera función se relaciona con la estabilidad macroeconómica.

Si hablamos de esas tres funciones básicas, podemos decir que la estabilidad macroeconómica es función del gobierno central. La función de redistribución del ingreso en los programas de pobreza tiene que contemplar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Quien diseña y financia el programa es el gobierno central, pero quienes ejecutan pueden ser niveles intermedios, los cuales están próximos a la población, como las municipalidades provinciales y distritales.

En términos de la primera función —promover la eficiente asignación de recursos— el Estado es el responsable de la provisión de los llamados bienes públicos. Si analizamos la provisión de estos bienes, la responsabilidad de su provisión debería estar en manos de las municipalidades distritales, en función al fortalecimiento del principio de rendición de cuentas y al principio de subsidiariedad mediante el cual el nivel de gobierno que está más próximo a la población debe ser responsable por la provisión de los bienes públicos. La asignación de funciones a otros niveles superiores de gobierno debe hacerse sólo cuando se compruebe que lo puede hacer de manera más eficiente que el nivel distrital. Por ejemplo, si pensamos en la estabilidad macroeconómica veremos que afecta a todo el país así como la defensa nacional. Por ello, el nivel de gobierno que debe tener esa función es aquel que cubre el ámbito geográfico nacional, es decir, el gobierno central. Considero que en función a los distintos bienes que provee el gobierno y al impacto geográfico que estos tienen debería asignarse las responsabilidades por su provisión.

2. Las condiciones iniciales

Teniendo en claro la importancia de la descentralización, es necesario pensar en cuáles son las condiciones necesarias para que el proceso se desarrolle exitosamente. Por ello, uno de los primeros pasos es analizar coherentemente la realidad. Para empezar, se debe reconocer que, en el Perú, ningún distrito se parece al otro, sino que existe gran heterogeneidad al interior del país. Si pensamos que los demás países —incluso de la región— son distintos al nuestro, la conclusión es que ninguna experiencia es replicable.

Por ejemplo, decir que Brasil es uno de los países más descentralizados porque la mayor parte de sus recursos son gastados o recaudados por los gobiernos de cada Estado, no significa que se trate de una economía ordenada ni que el proceso esté siendo llevado de manera adecuada. Otro caso es el de Chile, país considerado con una buena experiencia de descentralización porque los municipios han sido eficientes en proveer sus servicios. Sin embargo, si se analiza los indicadores de cuánto gasta la municipalidad, probablemente es un país tan centralizado como el Perú. Por lo tanto, la cuestión del éxito es relativa y depende de las condiciones que tenga el país.

En este sentido, si se le compara con otros países, el Perú resulta ser uno de los países más centralizados. De hecho, hay muchos indicadores cualitativos y cuantitativos que lo dicen. Pero, si se analiza el problema correctamente, las características de nuestro país nos llevarán a una secuencia de reformas que no debe ser la misma que en otras experiencias. Por ello, no debemos preocuparnos excesivamente por las comparaciones internacionales, sino analizar cuál es el camino que más nos conviene si queremos llevar a cabo un proceso exitoso.

Personalmente, considero que el momento de descentralización para el Perú ha llegado desde hace unos tres o cuatro años. Es decir, no se podía empezar descentralizando el país cuando recientemente se había iniciado el gobierno, porque la prioridad era estabilizar la economía. Descentralizar el presupuesto del gobierno central en esa coyuntura hubiera sido muy peligroso. Se hubiera producido un desorden y quizás una perpetuación del problema de inestabilidad macroeconómica que existía a fines de los ochenta, y que ha sido precisamente uno de los dramas de Brasil. En dicho país, la crisis actual se originó en la deuda interna de los Estados, que es fruto precisamente del proceso de descentralización que se llevó a cabo en los años previos.

Lo primero, entonces, es analizar qué condiciones son las necesarias para iniciar un proceso de este tipo, siendo necesario —en primer lugar— desarrollar capacidades en los administradores locales. Cuando se analizan los proyectos de descentralización, a veces se menciona el caso de FONCODES, considerado exitoso por sus bajos costos administrativos. Sin embargo, si se analiza cuánto se ha asignado en función a la pobreza, se ve que los distritos más pobres no han recibido ingresos, porque sus municipalidades no tienen la capacidad de hacer un perfil de un proyecto ni presentarlo para concurso. Mientras que una municipalidad de medianos ingresos sí cuenta con recursos tanto humanos como financieros y, por lo tanto, puede entrar a competir de manera exitosa.

Por lo tanto, para iniciar un proceso de descentralización con alta probabilidad de éxito se requiere la capacidad de los gobiernos locales, la voluntad política para llevarlo a cabo y, por otro lado, un marketing adecuado de este proceso. Este último aspecto es importante, dado que el principal temor de los gobiernos centrales para llevar a cabo los procesos de descentralización es, precisamente, que la estabilidad macroeconómica pueda verse afectada.

Por ello, se deben desarrollar procesos que eviten endeudamientos muy elevados como ha sido el caso de Colombia. La experiencia colombiana se vio de manera positiva durante muchos años como una experiencia replicable. Sin embargo, hoy presenta serios problemas por el déficit fiscal y los niveles de endeudamiento elevado de los gobiernos locales.

3. La situación actual del Perú

Finalmente, es necesario analizar la situación del Perú hoy en día. En este sentido, se puede afirmar que el Perú realmente está a la zaga en todo América Latina en cuanto a lo que es descentralización. Dado que, los niveles de participación de la población y la capacidad institucional de las municipalidades es muy reducida. Por otro lado, si se analizan los presupuestos, observamos que aproximadamente el 95% del gasto total del gobierno general, lo hace el gobierno central. Existe una fuerte injerencia del gobierno central o sus instituciones en las inversiones locales.

Si se analiza el presupuesto de la República, se ve que el 60% de la inversión está concentrada en el Ministerio de la Presidencia y en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. También se tiene el caso del Ministerio de la Presidencia, con instituciones como INFES y FONCODES, por ejemplo, que son las que llevan a cabo las inversiones dentro del ámbito distrital. Por lo tanto, la participación de las municipalidades en inversión destinada a atender sus necesidades, es muy reducida.

Si se quiere llevar a cabo un proceso de descentralización exitoso, se tiene que delegar las funciones de gasto en las municipalidades. Simultáneamente, se debe financiar esta estructura descentralizada de gasto, para lo cual se debe elaborar todo un sistema presupuestal descentralizado, con diferentes fuentes de impuestos creadas por algunos niveles de gobierno y el sistema de transferencias.

En el Perú, en la actualidad, el sistema de transferencias opera a través del Fondo de Compensación Municipal (FCM), el cual se financia principalmente mediante un noveno de lo recaudado a través del Impuesto General a las Ventas. Para 1999, el total presumpues-

tado de transferencias a través del FCM es de 1,500 millones de soles. En términos per cápita, el gobierno nacional está transfiriendo a las municipalidades solo 13 dólares. No obstante, debe reconocerse que los recursos transferidos se han elevado considerablemente durante los últimos años. Sin embargo, esto no ha sido una decisión deliberada del gobierno de darles más dinero a las municipalidades, sino que la presión tributaria ha aumentado por el proceso de estabilización y por la mayor fiscalización de SUNAT, que ha hecho que el Fondo de Compensación Municipal haya crecido considerablemente en términos reales. Sin embargo, como proporción del presupuesto total de la República, el Fondo de Compensación Municipal representa alrededor de un 3 a 4% del presupuesto nacional de los ingresos recaudados por el gobierno central.

En el caso de las municipalidades rurales, muchas de ellas dependen casi exclusivamente de los ingresos por transferencias, por lo que existe un problema de excesiva dependencia de estas municipalidades pobres con respecto a los ingresos del gobierno central, lo cual implica el peligro de manipulaciones políticas.

4. Elementos adicionales

Para que un proceso de descentralización tenga altas probabilidades de éxito, es necesario elaborar un sistema de información que permita controlar el avance del proceso de descentralización. En segundo lugar, se necesita un proceso de capacitación con incentivo. Un buen ejemplo es el chileno, país en el cual todos los distritos en las provincias compiten por fondos del gobierno central. De esta manera, las autoridades locales empezarán a capacitar en el desarrollo de buenos proyectos porque de esta manera podrán acceder a mayores recursos y mejorar el servicio que dan a su población.

En los procesos de descentralización, se tiene que compartir experiencias exitosas. Un ejemplo de lo que se puede exportar es el caso del *serenazgo*, como sistema de seguridad ciudadana, que ha causado gran interés en muchos países. Por lo tanto, es imprescindible intercambiar experiencias y constituir algunas redes, buscando generar un impacto en la opinión pública para ir creando conciencia de por qué se tiene que descentralizar.

Uno de los riesgos de todo proceso es que se desarrolle de manera deficiente y se provoque un sentimiento de rechazo en la población, como ocurrió con el proceso de regionalización en el Perú a fines de los años ochenta. Mientras la población no se vea involucrada ni perciba los costos y beneficios que ello va a implicar, no va a apoyar el proceso de descentralización.