

# La descentralización: lo que nos dejó Toledo, lo que nos espera con García

Carlos Monge – DESCO

## Una reflexión inicial

La descentralización parece ser una propuesta que genera un consenso tan amplio como aparente en las elites políticas del país. Amplio porque desde la Constitución de 1979, pasando por el Plan Nacional de Regionalización de 1984, la Constitución de 1993, la Reforma Constitucional y la Ley de Bases de la Descentralización de 2002, no hay sector político –ni siquiera el fujimorismo que disolvió a los gobiernos regionales en el año 1992 y que manejó el país de manera tan centralizada– que se haya manifestado formalmente en contra. Sin embargo, es un consenso tan aparente como amplio, porque la descentralización como propuesta política y como suma de decisiones y acciones concretas genera todo tipo de resistencias.

“Sí claro, estoy de acuerdo con la descentralización, pero...”, parece ser la frase favorita para entender este abismo de diferencia entre los debates políticos y la aprobación de las normas, y la puesta en práctica de las políticas y las medidas específicas. ¿Cómo se explica esta paradoja?

Una primera línea de reflexión podría ser aquella que apela a la tradicional caracterización de los políticos como personajes que dicen una cosa y hacen lo opuesto. Sin embargo, ante esta respuesta, la pregunta se reformula a sí misma: ¿Por qué se ven obligados todos a dar su apoyo a algo en lo que en realidad no creen? En este caso, la respuesta puede estar en el apoyo sostenible que la descentralización tiene en el imaginario popular, que los políticos perciben y con el que quieren estar en sintonía.

Frente a esto surge, de inmediato, una segunda línea de reflexión. ¿Cree la gente realmente en la descentralización? Nuevamente, acá parece haber una diferencia grande entre el apoyo declarado y el apoyo real al proceso. Cuando se les pregunta, las personas responden de manera consistente que sí creen en la descentralización; aunque, en muchos casos, esas mismas personas actúan en contra o de espaldas al proceso. Así, por ejemplo, la población dio la espalda a los gobiernos regionales cuando Fujimori los cerró en 1992, las personas votaron en contra de la conformación de regiones en el año 2006, las madres de los comedores populares no se entusiasmaron con



Foto PCM

*No hay sector político que se haya manifestado en contra de la descentralización.*

la transferencia de este programa del Pronaa a las municipalidades, la población ha visto con indiferencia la reciente liquidación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), y los maestros, los padres de familia y buena parte de los alcaldes se resisten a la municipalización de la educación. Y, frente a cualquier conflicto local, la población reclama la presencia de la autoridad central para estar seguros de que sus problemas serán realmente atendidos, pues no confían en sus autoridades locales.

Quizá, entonces, se trata de una aspiración colectiva anclada en el imaginario de las personas y recogida como tal, y de manera permanente, por la clase polí-

*«...la descentralización como propuesta política y como suma de decisiones y acciones concretas genera todo tipo de resistencias»*

tica. Es una aspiración que, al ser puesta en práctica, genera resistencias en los políticos y los funcionarios llamados a implementarla (porque no quieren perder el poder que ahora detentan) y de la población que desconfía siempre de procesos de cambio conducidos por una clase política nacional en la que no creen, y que apuntan a darle más poder y más recursos a elites regionales y locales de las que también desconfían.

Frente a esta situación es casi inevitable avanzar a trompicones y generar consensos parciales sobre temas específicos para avanzar, así como enfrentar las resistencias e indiferencias que los avances concretos generan en la clase política, los funcionarios públicos y la población. A la larga, el éxito del proceso de descentralización dependerá de la capacidad de los actores interesados en promoverlo, de ir validando políticas y acciones concretas, derrotando resistencias y, paso a paso, convirtiendo la indiferencia en respaldo. En esta perspectiva, las autoridades regionales y locales electas en noviembre de 2006 están llamadas a desempeñar un papel crítico, pues ellas están más cerca de la población, no tienen el desgaste acumulado de la clase política y las instituciones nacionales, y sus acciones de gobierno pueden demostrarle a las personas que el proceso tiene resultados concretos.

## ¿Qué nos dejó Toledo?

La gestión de Alejandro Toledo, en lo que se refiere a la descentralización, nos dejó un proceso en marcha. Y esto no es poca cosa, vista su incapacidad o falta de interés en sacar adelante algunas otras reformas críticas, como las del Poder Judicial, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.



¿Cree la población realmente en la descentralización? Acá parece haber una diferencia entre el apoyo declarado y el apoyo real al

*«La gestión de Alejandro Toledo, en lo que se refiere a la descentralización, nos dejó un proceso en marcha. Y esto no es poca cosa, vista su incapacidad o falta de interés en sacar adelante algunas otras reformas críticas, como las del Poder Judicial, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas»*

Toledo, efectivamente, dejó una descentralización en marcha, elaborada sobre la base de algunas ideas generales, que generó alguna normatividad básica que –pese al cambio de escenario político– no parece estar hoy en cuestión.

Por ejemplo, durante su Gobierno se establecieron las nociones básicas de subsidiariedad (los servicios se prestan lo más cerca posible de la gente) y de gradualidad (se hace de a pocos, todo tiene etapas), la idea de un proceso abierto y permanente (no hay diseño ni plazo final preestablecido). De esta manera, tenemos que en dicho período se aprobaron en el Congreso, por consenso, la Reforma Constitucional en las partes pertinentes y la Ley de Bases de la Descentralización.

Sin embargo, lo más importante a mi juicio es que nos dejó mecanismos participativos y de vigilancia que han abierto espacios para que la ciudadanía, en las regiones y localidades, replantee sus relaciones con los gobiernos subnacionales. Asimismo, nos dejó nuevas autoridades regionales y locales electas, que hoy pasan a ser protagonistas centrales del proceso. Es decir, nos dejó nuevos actores sociales y políticos que, desde ahora y en adelante, tendrán que ser tomados en cuenta por las elites políticas nacionales en la definición del proceso de descentralización.

Ciertamente, tanto el diseño de los mecanismos de participación y vigilancia y el de los gobiernos regionales y locales, como el desempeño de las autoridades regionales y locales y de la sociedad civil, han dejado mucho que desear.

De hecho, una mayoría de autoridades locales y regionales no ha mostrado voluntad de poner en práctica los mecanismos de participación, pues son autoritarias y no quieren perder poder. De la misma manera,



En los meses finales de su campaña y en los meses iniciales de su gobierno, Alan García hizo de la descentralización un tema central.

estas autoridades han demostrado muchas limitaciones a la hora de la gestión, incluidas la incapacidad de gasto de sus recursos, que hoy es materia de público debate, así como para poner en práctica políticas y estrategias de crecimiento y desarrollo inclusivo que beneficien a las mayorías de sus regiones.

Por el lado de la sociedad civil, es también cierto que no hay capacidad de aprovechar al máximo las oportunidades que la descentralización está brindando, pese a las limitaciones de esos mismos mecanismos. En efecto, mucha de la participación de la sociedad civil ha sido desinformada, menos interesada en las visiones y estratégicas del desarrollo territorial y más interesada en el acceso a los pocos recursos en juego, poco programática y más tendiente a fragmentar el gasto, poco representativa y, en muchos casos, muy excluyente de las mujeres, los más pobres y los indígenas.

Ciertamente, también hay varios aspectos de la descentralización en los que se fracasó (integración y conformación de regiones) o se avanzó muy poco por problemas de diseño y por falta de voluntad (descentralización fiscal atada a la conformación de nuevas regiones, transferencia de competencias, procesos y mecanismos poco claros, resistencias desde el Ejecutivo y falta de claridad e interés desde las regiones y localidades). En este campo destaca la incapacidad del CND –por un mal diseño y una falta de adecuada conducción– de afirmarse y legitimarse como espacio de concertación entre las autoridades centrales, regionales y locales para conducir el proceso. Como se sabe, el gobierno de García –en el marco de una reforma del Estado centrada en el ahorro– lo ha reducido a una dependencia de la oficina del Primer Ministro.

No obstante, pese a que hay cantidad de normas y comportamientos que cambiar, también es verdad que hay un proceso en curso, el cual tiene hoy nuevos actores sociales y políticos que desarrollan un proceso de aprendizaje y de maduración.

### ¿Qué nos espera con García?

En los meses finales de su campaña y en los meses iniciales de su gobierno, Alan García hizo de la descentralización un tema central.

Como tema de campaña anunció la municipalización de la educación y de la salud. Más tarde, ya desde el Gobierno, anunció un *shock* descentralista compuesto de veinte medidas. Algunas de ellas generaban bastante consenso (la eliminación de las prefecturas y la designación de los directores regionales sectoriales por las autoridades de las regiones, por ejemplo), pero se han hecho realidad solo en algunos casos (designación de directores) y no en otros (eliminación de prefecturas).

Otras medidas generaron expectativa, aunque se dudaba (aun más ahora) de la posibilidad de hacerlas realidad (transferir para fines de 2007 todas las funciones para ejercer competencias contempladas en el Plan Quinquenal de Transferencias 2006-2010, por ejemplo). Algunas otras, como el anuncio de pilotos para el relanzamiento de la regionalización y para la municipalización de la educación y la salud, hablaban en parte de prudencia frente a realidades complejas, luego de anuncios de campaña electoral poco meditados, pero también desnudaban la falta de propuestas concretas. En estos casos, ganar tiempo parecía ser entonces la estrategia.

Sin embargo, el *shock* descentralista contenía también omisiones preocupantes. Nada, por ejemplo, sobre la

*«...una mayoría de autoridades locales y regionales no ha mostrado voluntad de poner en práctica los mecanismos de participación, pues son autoritarias y no quieren perder poder. De la misma manera, estas autoridades han demostrado muchas limitaciones a la hora de la gestión»*

*«...el shock descentralista contenía también omisiones preocupantes. Nada, por ejemplo, sobre la descentralización fiscal ni sobre los mecanismos de participación»*

descentralización fiscal ni sobre los mecanismos de participación.

Pasado el tiempo de la campaña electoral y de los grandes anuncios inaugurales, propios de cualquier partido que compite y de cualquier Gobierno que se estrena, ¿qué es lo que realmente ha hecho el gobierno de Alan García en cuanto a la descentralización?

En muchos casos, nada. Por ejemplo, no hay nada concreto sobre la descentralización fiscal, sobre la eliminación de las prefecturas ni sobre el piloto para la integración regional, aunque se habló mucho en un momento de hacer la experiencia en Lambayeque, Cajamarca y Amazonas. No hay tampoco nada sobre los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.

En otros casos, se sigue hablando de pilotos para la municipalización de la educación y la salud, aunque hay pocos avances concretos. En educación, por ejemplo, se ha hecho una lista de cincuenta municipios que participarían en el piloto, pero muchos no fueron consultados y otros tantos no quieren ser parte de la experiencia. En todo caso, ya se inició el año escolar y esas autoridades locales no saben qué funciones son las que transferirán (es decir, qué responsabilidades concretas deben asumir) ni con qué recursos las pondrán en práctica. En salud parece haberse avanzado bastante menos aún.

Al mismo tiempo, el Gobierno ha tomado decisiones que son preocupantes, especialmente en relación con los gobiernos regionales. De un lado, tal como ya se mencionó, ha convertido al CND en una dependencia de la oficina del Primer Ministro. En la práctica, lo somete al Gobierno central, liquidándolo como un espacio de concertación entre este y los gobiernos subnacionales, que debía tener –al menos en el papel– una cierta autonomía. En reemplazo pone en práctica una estrategia de negociaciones bilaterales con las nuevas autoridades regionales,

con el fin de evitar que estas se comporten en bloque.

Al mismo tiempo, ha lanzado una campaña de desprestigio contra estas autoridades regionales y las locales, en torno a su poca capacidad de gasto de los recursos que se les asignan por transferencias del Gobierno central y, especialmente, por el mecanismo del canon minero, gasífero y petrolero.

Más que el impulso a la descentralización, lo que parece inspirar estas medidas y estas campañas es la necesidad política de mantener divididas a las autoridades regionales (el APRA solo tiene ahora tres presidentes regionales, a diferencia de los doce que tuvo en el período anterior) para evitar tener que negociar en bloque con ellas los contenidos y ritmos de la descentralización. Así como, erosionar su credibilidad y legitimidad, al destacar constantemente sus defectos. La intención ulterior es legitimar ante la ciudadanía la intención de recortar el canon que ahora reciben las regiones que albergan actividades extractivas (50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras, petroleras y del gas), para redistribuirlo a regiones que no reciben esos recursos y/o para gestionarlos desde el Gobierno central. De hecho, una primera versión del Presupuesto General 2007 (presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF al Congreso el año pasado) planteaba reducir el canon del 50% al 40% del impuesto a la renta. La protesta regional hizo dar marcha atrás al MEF, pero la intención fue puesta de manifiesto.



Foto oficial

*El Gobierno ha tomado decisiones que son preocupantes, especialmente en relación con los gobiernos regionales.*

## Una agenda de descentralización para el Perú de hoy

Frente a esta situación, ¿qué se puede plantear? Surgen varias ideas que pudieran ser parte de una agenda de descentralización para retomar el proceso.

Lo primero es resolver el tema de la conducción del proceso. Frente a la práctica desaparición del CND como espacio de conducción concertada del proceso, ya más de la mitad de los presidentes regionales viene confluyendo en la conformación de una Asamblea de Presidentes Regionales y en la elaboración de una agenda común para la negociación con el Gobierno central. Es imperativo que el Gobierno central reconozca a este espacio de concertación entre las regiones y se anime a negociar, con quienes lo integran, los temas que le propongan, incluso una alternativa institucional al hoy liquidado CND.

Lo segundo es que el Gobierno defina una propuesta clara, en cuanto a contenidos, procedimientos y tiempos, sobre dos temas clave: la descentralización fiscal y la transferencia de competencias.

Sobre el primero, hay dos temas fundamentales: si la descentralización fiscal se mantiene atada o no a la integración regional, y si se revisa primero el actual mapa tributario. Si se mantiene atada a la integración regional, no habrá descentralización fiscal en un buen tiempo, pues el cronograma establecido por las leyes vigentes y la falta de voluntad gubernamental se suman para que este proceso no se relance antes del año 2009. Si se cambia el mapa tributario, de tal manera que las grandes empresas tributen ahí donde producen (y no como es ahora, ahí donde establecieron su domicilio fiscal), habrá que rehacer todos los cálculos porque resultará que el aporte tributario de Lima será bastante menor de lo que se piensa y, al contrario, el de las regiones será bastante mayor.

Sobre el segundo, a estas alturas del partido resulta poco menos que imposible cumplir con la promesa presidencial de transferir para fines de 2007 todas las competencias contempladas en el Plan Quinquenal de Transferencias 2006-2010, menos aún si se pretende

*«...el Gobierno defina una propuesta clara, en cuanto a contenidos, procedimientos y tiempos, sobre dos temas clave: la descentralización fiscal y la transferencia de competencias»*



Foto CIES

*Debe haber más claridad en relación con la municipalización de la educación y salud.*

que estas transferencias vengan acompañadas de los recursos necesarios para ejercerlas. Además, hay que llamar la atención sobre la impostergable necesidad de contar con una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que se adecue a la descentralización, pues la vigente responde al diseño de un Estado altamente centralizado.

En ambos casos, resulta indispensable que el Gobierno central coordine con las autoridades regionales y locales que hará con relación a estos dos grandes temas. Al respecto, se debe señalar que esta sería una buena oportunidad para superar un grave defecto en el diseño de las normas vigentes sobre estos temas: el haberlos tratado por separado. La descentralización fiscal transfiere recursos sin que guarde relación con las responsabilidades, mientras que el sistema nacional de acreditación norma la transferencia de competencias sin preocuparse por sus costos. Esta es una falla de diseño que es necesario corregir.

En tercer lugar, debe haber más claridad en relación con la municipalización de la educación y la salud. Para comenzar, es claro que no se puede hablar de "municipalizar" sino de "descentralizar", salvo que se pretenda que los gobiernos regionales y sus direcciones regionales de educación y salud no cumplan ninguna función en la gestión de los dos más importantes servicios sociales. En cuanto a la función de las municipalidades como tales, se debe establecer con claridad qué responsabilidades y recursos se les quiere asignar, y cuál será la asistencia técnica de las que se les proveerá para asumirlas de manera eficiente.

Finalmente, resulta indispensable que el Gobierno central fije una posición sobre los mecanismos de participación ciudadana. Hay que recordar, al respecto,

que el APRA se opuso en el Congreso a la inclusión de los Consejos de Coordinación Regional y Local como órganos de gobierno regionales y locales. En general, ha defendido una visión clásica, conservadora, de la democracia como solamente representación. ¿Cuál es la propuesta ahora? ¿Eliminar estos mecanismos? ¿Potenciarlos? ¿No hacer nada al respecto?

## ***Una impresión final***

En realidad, el APRA no tiene un proyecto de descentralización y, frente al tema, se maneja con la misma inmediatez política con que en general se administra este Gobierno. Quiero ganarme a las municipalidades y a las regiones, entonces les ofrezco la educación y la salud y todas las competencias en doce meses, y después vemos qué hacemos. Al mismo tiempo, me dedico a desprestigiar a los gobiernos regionales y

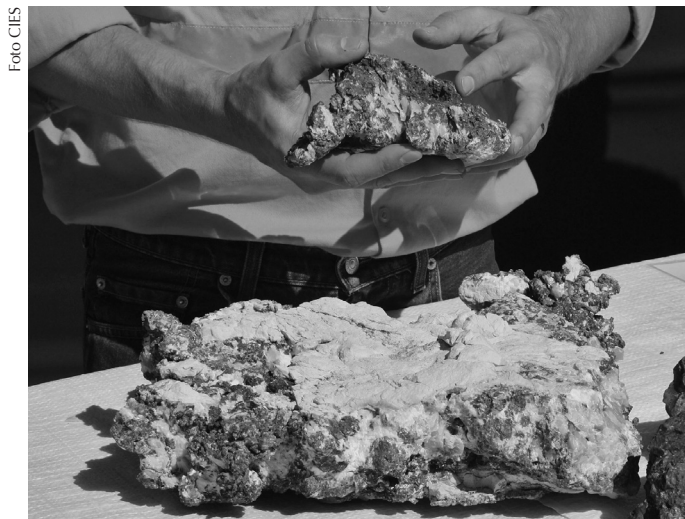


Foto CIES

*El APRA estaría desprestigiando a los gobiernos regionales y locales para obtener una mayor parte de la renta de la minería, gas y petróleo.*

*«...el APRA no tiene un proyecto de descentralización y, frente al tema, se maneja con la misma inmediatez política con que en general se administra este Gobierno»*

locales para ver si me quedo con una mayor parte de la renta de la minería, el gas y el petróleo. El CND no ha funcionado bien y la gente odia a las burocracias doradas, por lo tanto, lo cierro y le encargo al Primer Ministro que negocie con los presidentes regionales de uno en uno.

Sin embargo, se debe recordar que estas son campañas que a veces le pueden reventar en la cara a quien las conduce. Ya hemos visto cómo la campaña de acusaciones contra las autoridades regionales, supuestas responsables del fracaso del *shock* de inversiones, ha terminado generando la primera crisis de importancia del gobierno de Alan García, ahora acorralado por una andanada de denuncias de corrupción en las más altas esferas del Gobierno central, que hace que ahora se hable más bien de un *shock* de "coimisiones".

Esperemos que este (mal)trato del tema de la descentralización no termine por generar una confrontación con esta segunda generación de autoridades regionales, que parecen tener bastante más claro que el Ejecutivo lo que espera de la descentralización. Es hora de sentarse a hablar con ellas.