

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN PERÚ Y CHILE: causa común, diferente trayectoria



Claudia Serrano*

El Perú cumple diez años de instalación del proceso de reformas descentralizadoras. Chile lo inició hace más de veinte años. En ambos casos, si bien existen importantes progresos, hay un extendido consenso acerca de que el centralismo se impone, y no se ha generado una auténtica visión regionalista y territorial del desarrollo y de la administración del Estado. Las debilidades e incongruencias del proceso tienen, al comparar ambos países, puntos en común y de divergencia. Mientras Perú presenta importantes avances en descentralización política y acercamiento del Estado a la ciudadanía por medio de diversos mecanismos de participación, Chile no elige democráticamente al presidente regional, sino que es nombrado por el Presidente de la República, y no tiene trayectoria de participación en el ámbito regional. Otro contrapunto descansa en el proceso de inversiones. Si en Chile el principal instrumento de la regionalización

es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que se apoya en un sólido sistema de inversión pública, una de las carencias del proceso en el Perú es la debilidad de la inversión regional y el encausamiento del presupuesto regional más para presupuesto corriente que para proyectos estratégicos de desarrollo. Ambos países tienen en común dos restricciones básicas, que en general son comunes a los procesos de descentralización en América Latina: se ha traspasado un número reducido de competencias al nivel regional y se ha impuesto un concepto conservador de la descentralización fiscal, en ambos casos dependiente del sistema de transferencias que provienen del nivel central del Estado (De la Cruz 2010).

Tanto Chile como Perú se definen como países “unitarios descentralizados”. Mientras que la descentralización peruana se constituye en la legitimidad política de la autoridad regional, en Chile más bien se constituye en la gestión eficaz del proceso de inversión pública descentralizada.

* Socióloga. Directora Ejecutiva de RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

En ambos países, los gobiernos regionales tienen misiones similares, que consisten en “promover el desarrollo económico y social de la región”, pero en el caso de Perú es más específica la definición en materia de liderazgo para el desarrollo económico del gobierno regional, dado que se le asignan responsabilidades en tareas de fomento de las inversiones y en la gestión de servicios públicos de su responsabilidad. En Chile no hay servicios públicos de responsabilidad del gobierno regional.

La descentralización en Chile se inició en los años ochenta con la creación de las regiones, y recupera importancia el año 1993, cuando se dicta la ley sobre gobiernos regionales. El proceso ha sido excesivamente gradual y cauteloso. El concepto que lo inspira es más bien de eficiencia fiscal y no de rediseño del Estado o de elemento gravitante en el modelo de desarrollo. No se concibió al gobierno regional efectivamente al mando de la región, sino que más bien se lo entendió como una entidad colaboradora del Gobierno central que operaba a través de las líneas sectoriales desconcentradas que ponían en marcha los ministerios. Las diferencias regionales, territoriales, económicas o culturales poco tenían que aportar a un diseño concebido desde el centro hacia los territorios.

En el Perú, el proceso de descentralización experimenta, a contar desde los años 2000, un nuevo impulso que forma parte de la reforma del Estado y las propuestas democráticas y modernizadoras surgidas del Acuerdo Nacional por la Democracia que se alcanza al finalizar el periodo fujimorista. En 2002, con la creación de las regiones sobre la base de los antiguos departamentos, se diseñó la estructura política del gobierno regional, se asignaron competencias, se instaló un sistema de traspaso de atribuciones y se distribuyeron recursos vía transferencias generales y por canon minero, de forma tal que aumentaron las potestades, atribuciones y

recursos de los gobiernos regionales. A partir de aquí, ellos tienen atribuciones políticas, responsabilidades funcionales y regulatorias, atribuciones de ordenamiento territorial y planificación territorial. Sin embargo, el ritmo de estos procesos es diverso, y así como hay momentos de entusiasmo y reforma, los hay de desconfianza y reconcentración del poder y de las decisiones en la capital. Al igual que sucede en diversos países de la región, las atribuciones traspasadas pueden ser cuestionadas por el Gobierno central según la importancia o gravedad de los casos, mientras que persisten problemas organizacionales y técnicos.

TRASPASO DE COMPETENCIAS

Un dilema común a los procesos de descentralización en ambos países es la necesaria delimitación de competencias por nivel de gobierno y un actuar más vigoroso para el traspaso de estas y de funciones en un esquema de seguridad jurídica y claridad del marco competencial. Este problema presenta diferentes desafíos a ambos países. En el Perú, el conflicto central del proceso es el territorial y el instrumento cuestionado es la atribución para definir el ordenamiento territorial. Si bien esta es una atribución regional que supone regular los permisos para las grandes inversiones mineras, gasíferas y petroleras, es pasada por alto cuando la temática en discusión es entendida como de interés nacional y el Gobierno central estima estar autorizado para desconocer las normas aprobadas a nivel regional.

En Chile de fines de los años 2000, se dio curso al traspaso de competencias de planificación y ordenamiento territorial, pero no se ha traspasado al nivel regional ninguna competencia funcional. Si bien se han levantado propuestas que apuntan fundamentalmente al área de fomento productivo y medio ambiente, estas materias continúan a

cargo de la línea sectorial. La principal atribución del gobierno regional es la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuya gestión supone un validado procedimiento técnico de levantamiento de necesidades, formulación de proyectos, evaluación técnica de estos y decisión política de ejecutar la cartera de proyectos. Esta decisión corresponde al consejo regional, entidad compuesta por los consejeros, que son designados en sus cargos por el conjunto de los concejales comunales. No hay elección directa de autoridades regionales en el caso chileno, lo que constituye la mayor debilidad de todo el proceso.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Un tema sobre el cual las dinámicas descentralizadoras en ambos países han llamado la atención es la relación con las capacidades técnicas, profesionales y políticas con que cuentan los gobiernos regionales. En el caso peruano, este es un punto crítico del sistema.

Un segundo asunto crítico que cruza a ambos procesos es de la descentralización fiscal, aunque en el caso de Perú, como sucede también en Colombia o Bolivia, el canon minero o de hidrocarburos está dando paso a un nuevo perfil de financiamiento territorial.

En el Perú, el gobierno regional construye su presupuesto a base de transferencias que derivan del presupuesto general de la nación y del sistema de regalías por la explotación de recursos naturales. La mayoría de los ingresos de los gobiernos regionales proviene de las transferencias de recursos que realiza el Gobierno nacional, las que pueden dividirse en dos tipos de transferencias: impuestos destinados, en cuyo caso el nivel nacional actúa como recaudador que luego entrega el dinero a los gobiernos regionales, y recursos generales u

ordinarios, consignados en el presupuesto global del sector público, que se definen como transferencias, y cuyo uso principal es el gasto corriente. A esto se suman los nuevos instrumentos, derivados de impuestos a la extracción de recursos naturales de los territorios. El 12,5% de la producción petrolera y el 50% del impuesto a la renta correspondiente al canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal se distribuyen a los gobiernos regionales, provincias y distritos, los que llegan a ser cuantiosos en algunas regiones. Existen también transferencias correspondientes a programas y proyectos regionales, tales como el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (Foncodes), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), el Programa de Infraestructura Vial (Provias), entre otros. En relación con el destino de los recursos, los analistas destacan que los gobiernos regionales han asignado su presupuesto básicamente a gasto corriente, quedando en un segundo plano las inversiones que normalmente se financian, en más de la mitad de los casos, con recursos del canon (INDE Consultores 2007).

En Chile, por su parte, el presupuesto regional se constituye a base de transferencias emanadas del presupuesto anual de la nación, que se dividen en dos categorías: presupuesto de gasto corriente para administración y presupuesto asignado al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para inversión regional.

¿Cuáles son los problemas de este diseño de descentralización fiscal? La evidencia permite plantear que los gobiernos regionales tienen escasa autonomía presupuestaria y amplia dependencia del sistema de transferencias. En el Perú, a ello se agrega una fuerte restricción a la autonomía de la gestión del gobierno regional, pues el Ministerio de Economía (MEF) autoriza directamente

los gastos. Esto es, si bien los recursos son de la región, no se pueden gastar sin el visto bueno del ministerio.

Otro problema deriva del peso que ha ido adquiriendo el canon en la explotación de distintos tipos de recursos, el que genera una fuerte desigualdad presupuestaria entre aquellas regiones que son ricas en recursos naturales y aquellas que no lo son. Pero las cosas tampoco están dadas para las regiones más ricas, que tienen otro tipo de dificultades, pues están recibiendo cada año más recursos de los originalmente presupuestados, lo que dificulta sus posibilidades de realizar procesos de planificación presupuestaria, equilibrar fondos de decisión de las autoridades regionales y los fondos que son destinados a los procesos de presupuesto participativo. Los gobiernos regionales no están preparados para enfrentar estas dinámicas, pues no han elaborado una cartera de proyectos resultante de un ejercicio de planificación, y no logran ejecutar su presupuesto anual, no obstante, reciben una constante presión para hacerlo por parte del Gobierno central.

RECURSOS HUMANOS

Un tercer aspecto clave para examinar estos procesos es la relación con los equipos profesionales, técnicos y gerenciales localizados en los gobiernos y responsables de su gestión. Este es un problema complejo en el Perú, donde la herencia del pasado genera dilemas culturales y organizacionales. El déficit de capacidades de gestión viene heredado desde los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que en la práctica dependían del Ministerio de la Presidencia y otros ministerios sectoriales. En otras palabras, no eran cuadros profesionales seleccionados para la gestión regional, sino para

responder al nivel central del Estado, lo que instala una fuerte tensión en las capacidades efectivas de buen gobierno y las demandas y necesidades de la población (Molina 2010). Hace falta un plan nacional de desarrollo de capacidades basado en los requerimientos de cada gobierno regional que ponga especial atención en mejorar las capacidades de planificación presupuestaria e inversión regional.

Un dilema común a los procesos de descentralización en ambos países es la necesaria delimitación de competencias por nivel de gobierno y un actuar más vigoroso para el traspaso de estas y de funciones en un esquema de seguridad jurídica y claridad del marco competencial.

En Chile, el origen de los equipos regionales es muy similar: provenían del nivel sectorial, y cuando fueron traspasados no eran los recursos humanos que las agencias sectoriales del Estado deseaban conservar. Ello se sumó, sin embargo, a las postulaciones de profesionales o técnicos que tenían interés o vocación regional. Con el tiempo, se han tomado medidas para introducir criterios de servicio público regional, aunque no existe normativa al respecto. Por ejemplo, cuando se creó en el año 2009 la División de Estudios y Planificación Regional en los gobiernos regionales, los cargos fueron asignados por concurso público y seleccionados a base de normas validadas por el servicio civil.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los fundamentos de los procesos descentralizadores apunta a la idea de profundización democrática, participación ciudadana y mayor cercanía a los ciudadanos desde el Estado. Una fortaleza de la descentralización en el Perú es que, desde su diseño, el proceso ha estado acompañado de un fuerte componente participativo, con la creación de diversas instancias y mecanismos de concertación y de participación. Entre la normativa que regula y refuerza la participación, destaca la Constitución Política, que reconoce el derecho ciudadano a la participación, especialmente el derecho a voto y la posibilidad de participar en partidos políticos y asuntos públicos. En el Perú, se reconocen cuatro principales mecanismos de participación: a) planes de desarrollo concertado, elaborados participativamente con la ciudadanía, que orientan el presupuesto por resultados y la inversión; b) presupuestos participativos, destinados a distribuir el presupuesto de manera equitativa y participativa; c) Consejos de Coordinación Regional y Local, que son instancias de coordinación y concertación tanto regionales como locales, y d) cabildos abiertos, asambleas populares, los referéndums y el ejercicio de las revocatorias. Estas experiencias han tenido más cabida en los gobiernos locales por su mayor cercanía con la sociedad civil y la mayor cantidad de instancias de participación que este nivel ofrece a los ciudadanos (Márquez 2010). En el ámbito regional, se han implementado regularmente los procesos de presupuesto participativo y rendición de cuentas públicas.

En Chile, la trayectoria participativa es francamente frágil. No se cuenta con reconocimiento constitucional al derecho a la participación ciudadana y tampoco con el instrumento legal de revocatoria de mandato, de iniciativa legislativa ciudadana ni

con la figura de defensor del pueblo. En 2010, luego de una tramitación de seis años, se aprobó en el Congreso la ley de participación ciudadana, que reconoce los derechos de las personas a asociarse libremente, constituye un fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, obliga al Estado a informar y rendir cuentas públicas y reemplaza a los antiguos Consejos Económicos Comunales por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Nada se menciona acerca del ámbito regional. En este plano, las obligaciones del gobierno regional son las de convocar a la ciudadanía en el proceso de elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo. A la vez, al igual que toda las reparticiones del Estado, según norma la ley de transparencia del año 2009, los gobiernos regionales deben cumplir con un proceso de rendición de cuentas públicas (De la Fuente y Mlynarz 2013).

Dada esta carencia participativa, no es extraño que los chilenos que han llegado a conocer los instrumentos puestos en marcha tengan genuina admiración por la actividad participativa que se despliega en el Perú (Montecinos 2013). La opinión de los propios peruanos, sin embargo, es que se ha comenzado a perder dinamismo para caer en mecánicas tanto rutinarias como clientelares. Un desafío para ambos casos es enlazar la participación con el debate sustantivo sobre el destino económico y social de los territorios con una visión de mediano plazo, única forma de vincular la distribución de recursos con proyectos con una visión compartida de desarrollo y de dejar atrás, en la medida de lo posible, el riesgo del clientelismo.

UNA AGENDA INCOMPLETA

Finalmente, además está decir que hay una creciente demanda regionalista y descentralizadora que clama por dar un contenido más sustantivo

a la idea del Estado unitario descentralizado. Los actores regionales y agentes que participan de colectivos por la descentralización en ambos países tienen una visión crítica del proceso. Ponen el acento en las prácticas que observan más que en las normas y la legislación, pues, afirman, las leyes hablan de autonomía, competencias y atribuciones con las que, en la práctica, no se cuenta.

Dada esta carencia participativa, no es extraño que los chilenos que han llegado a conocer los instrumentos puestos en marcha tengan genuina admiración por la actividad participativa que se despliega en el Perú.

En Perú, es escasa la autonomía y poder real de decisión en los gobiernos regionales, lo que se expresa en diversos aspectos: dependencia de decisiones del nivel central, requerimiento de autorización del MEF para el gasto, frecuentes viajes a Lima para resolver sobre decisiones de inversión, duplicidad de competencias, decisiones de las autoridades regionales son impugnadas por el poder central, etc. Por otra parte, la presión por gastar el presupuesto conduce a tomar decisiones apresuradas, e igualmente no se alcanza esa meta.

En Chile es creciente la insatisfacción con una cultura en extremo centralista. Se reclama por competencias, atribuciones y recursos. De manera palmaria, se hacen evidentes las diferencias socioterritoriales y las carencias de algunas regiones postergadas. Ha comenzado a levantarse una demanda regional que pone en evidencia que el

modelo de desarrollo genera impactos desiguales a lo largo del país, algunos de ellos claramente negativos. Por otra parte, si bien el eje inversión opera con alto nivel de transparencia, eficiencia técnica y corrección administrativa, no llega a constituirse en un fondo estratégico para el desarrollo de las regiones, pues buena parte de los recursos se destina a pequeños proyectos que tienen el objetivo de compensar la ausencia de recursos propios de inversión de los gobiernos municipales. Pero el principal problema no es este, sino el nudo de descentralización política, competencias y recursos. Mientras no haya en Chile elección directa de las autoridades regionales y no exista la figura de presidente regional, la dinámica de descentralización y regionalismo tiene una falla de origen, pues, más temprano que tarde, se presenta como subordinada al nivel central del Estado.

La agenda de reformas que deberán implementarse, tanto en Perú como en Chile, para generar autonomía, capacidad institucional y fortalecer la gobernanza en las regiones demandará convicción política y voluntad para resolver los principales problemas. Algunas de ellas son:

- Instalar la idea de proyecto político territorial. Son pocos los gobiernos regionales que han asumido la función de generar proyectos políticos para el desarrollo regional, y la gran mayoría se percibe como meramente administradores de recursos y ejecutores de obras.
- Reformular el esquema de traspaso de competencias definiendo responsabilidades de los distintos niveles de gobierno sin mecanismo de “tira y afloja”. Se debe establecer con propiedad que el ámbito territorial, productivo y ambiental es materia por definición del plano regional de gobierno.

- Modificar el diseño de la descentralización fiscal y la dependencia del sistema de transferencias y generar mecanismos de disposición de ingresos propios para garantizar presupuesto corriente de libre disposición, que permita dotar a los gobiernos regionales de los diseños y equipos humanos y técnicos adecuados y para disponer de los recursos necesarios de inversión y desarrollo.

Ha llegado la hora de pensar con un criterio más estratégico sobre el alcance y contenidos de un auténtico proceso de descentralización. Este se relaciona con tres aspectos interrelacionados. Primero, es sensato honrar con las prácticas y procesos correspondientes las normas institucionales y declaraciones políticas en materia de descentralización. Segundo, perduran graves y persistentes desigualdades territoriales que surgen al examinar la dinámica de desarrollo del país más allá de los promedios nacionales. Tercero, pensando en el desarrollo económico y la competitividad, existen oportunidades en los territorios que no están siendo aprovechadas, pues no se ha puesto en marcha una política de desarrollo territorial que tenga como objetivo apoyar un proceso de transformaciones productivas e institucionales que permita que se exprese el potencial de cada territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2000). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIES (2009). Balance del proceso de descentralización en el Perú. En *Economía y Sociedad* n° 72, septiembre.
- Versión electrónica disponible en <http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/01-ENTREVISTA72.pdf>
- Cruz, R. de la (2010). "Descentralización y desarrollo local en América Latina". En Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. BID.
- Fuente, G. de la y D. Mlynarz (2013). *El pueblo unido. Participación ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Alberto Hurtado, Serie Ciencia Política.
- INDE Consultores (2007). *La descentralización fiscal en el Perú*. Informe final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, Perú.
- Márquez, J. (2010). "El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú". En *El Estado actual de la descentralización y su aporte al Estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*. Documentos temáticos. Programa Capacidades, Fortalecimiento de Capacidades para Procesos de Descentralización.
- Molina, R. (2010). *Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales*. Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Grupo de Trabajo de Seguimiento y Cumplimiento de las Normas del Proceso de Descentralización y Evaluación de la Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales". Lima, Perú.
- Montecinos, E. (2013). *De la desconcentración administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y política para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Documento de Trabajo, Santiago de Chile: Rimisp.
- Presacco, F. (2009). "Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada". En Serie de Estudios Volumen I. Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.

Rosales, M. y S. Valencia (2008). "América Latina". En *La descentralización y la democracia en el mundo, primer Informe de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (UCLG, United Cities & Local Governments).

Serrano, C. y D. Raczynski (2000). *Descentralización, nudos críticos*. Santiago de Chile: Ediciones Cieplan.

Serrano, C. y M. I. Fernández (2010). *Un nuevo ciclo en la descentralización en Chile: la gestión 2006-2010*. En imprenta.

Subdere (2009). *Descentralización en América Latina. Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Serie Documentos de Trabajo 3, División de Políticas y Estudios. Santiago, Chile. Versión electrónica disponible en <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-77488.html>

USAID/Perú Prodescentralización (2011). *Recomendaciones y agenda crítica*. Lima, Perú.

Vega, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Documento de trabajo 266. Pontificia Universidad Católica del Perú. Versión electrónica disponible en <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD266.pdf>

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Serrano, Claudia. "Descentralización del Estado en Perú y Chile: causa común, diferente trayectoria". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/descentralizacion_peru_chile.html
ISSN 2076-7722