

¿Hay un "punto de quiebre" en la descentralización?

Carlos Monge

En su Mensaje a la Nación del 28 de julio pasado, el Presidente de la República anunció un "punto de quiebre" en su gestión gubernamental. En relación con la descentralización, anunció varias medidas tales como: i) el relanzamiento de los programas sociales, incluido un mayor financiamiento para ellos; ii) la continuación del proceso de transferencia de los proyectos especiales de desarrollo a las regiones, incluido un cronograma preciso para las transferencias pendientes; iii) el inicio de la transferencia de los programas sociales del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (Mimdes) a partir del 1 de octubre del 2003 hasta el año 2005; iv) la plena ejecución del Acuerdo Nacional, en el sentido de que todos los presupuestos departamentales para el 2004 serán formulados concertadamente; y, v) la intención de alcanzar un compromiso de corto plazo sobre la descentralización en el marco del Acuerdo Nacional.

En términos generales, estos anuncios no podían significar un "punto de quiebre" en

relación con la descentralización, en la medida en que al menos los tres primeros constituían precisiones al calendario de transferencias de proyectos regionales y programas sociales ya establecido en el decreto supremo 036 del 30 de marzo del 2003.

En lo que se refiere a la transferencia de los proyectos especiales, el proceso ha sido fluido. Los gobiernos regionales han recibido los proyectos, se están constituyendo sus comités directivos y se está trabajando con ProInversión esquemas para atraer inversiones para aquellos.

Respecto de esto último, todos los proyectos transferidos necesitan inversiones significativas, ya sea para completar obras pendientes o para rehabilitar obras ya realizadas (canales, compuertas, túneles, presas, etcétera), y el gobierno central no ha transferido ni dispone de los recursos necesarios para realizar tales inversiones. Frente a esta situación, es interesante resaltar que los gobiernos regionales han optado por el camino de promover la inver-

sión privada a través de concesiones y licitaciones antes que por la vía del reclamo al gobierno central por más recursos o por avales a endeudamientos internacionales.

En relación con los programas sociales, el panorama se presenta algo más complicado. De un lado, se han tomado dos decisiones fundamentales: que los programas alimentarios en manos del Pronaa irán a las municipalidades provinciales, mientras que los programas de inversión social en manos de Foncodes irán a las municipalidades distritales; y que la transferencia se hará en la medida en que las municipalidades logren acreditar las capacidades que el Consejo Nacional de Descentralización ha definido como necesarias. Así, para este cuarto trimestre han calificado sesenta y siete municipalidades provinciales (de las 194 existentes) y 241 distritales (de las 1.500 en las que opera Foncodes).

Quedan sin embargo algunos interrogantes que requieren respuestas urgentes. Uno pri-

En lo que a la descentralización se refiere, el Mensaje a la Nación del Presidente de la República abundó en la reiteración de medidas ya aprobadas y de procesos en curso, y estuvo lejos de constituir un "punto de quiebre".

mero tiene que ver con los recursos asignados a los programas sociales. En lo inmediato, no queda claro de dónde saldrán los recursos para las transferencias de este trimestre. En perspectiva, no está claro cuánto se asignará a los programas sociales para el año siguiente. Por ejemplo, en el caso de Foncodes el Presupuesto Nacional 2003 le asignó alrededor de 400 millones de nuevos soles, pero a mediados de año se le recortaron casi 85 millones, por lo que ejecutará algo más de 300 millones de nuevos soles. Para el año 2004 —de acuerdo con el proyecto de Presupuesto Nacional 2004 presentado al Congreso por el Ministerio de Economía y Finanzas— se asignan a este rubro unos 350 millones de nuevos soles; más que lo ejecutado el 2003, pero menos de lo presupuestado para ese año. La pregunta que necesita ser respondida es si en el 2004 habrá más recursos para los programas sociales, en la línea de lo anunciado por el presidente Toledo el 28 de julio. Y si eso no es así en el presupuesto presentado por el MEF al Congreso, ¿les serán asignados a los programas sociales recursos adicionales generados por la reforma tributaria?

Una segunda pregunta tiene que ver con la mecánica de

gestión de los programas sociales una vez transferidos. Por ejemplo, ¿cuál será la relación de las municipalidades con los núcleos ejecutores de los proyectos de inversión social de Foncodes? ¿Cómo será la gestión de los programas alimentarios por los gobiernos provinciales? ¿Cuál su relación con las organizaciones de los comedores populares?

Una tercera tiene que ver con el destino de los programas sociales como tales. En paralelo con el diseño final del programa y las modalidades de las transferencias, se ha aprobado una política de integración de los programas sociales del Mimdes que actualmente operan como organismos públicos descentralizados.

La pregunta es, entonces, ¿qué significa integrar los programas sociales en el Mimdes? ¿Cuánto hay que integrarlos para ganar en eficiencia y bajar costos de gestión? ¿Cuánto hay que preservarlos para mantener capacidades y especializaciones adquiridas? ¿Es posible integrar en una sola gestión programas tan dispares? Y ¿cómo se integrarán en una sola oficina regional del Mimdes los actuales equipos de Pronaa, Foncodes, PAR, Coopop y hasta Inabif? Ade-

más, ¿qué funciones tendrán en relación con las municipalidades a las que se haga la transferencia de proyectos de inversión y programas alimentarios?

En lo que atañe a las últimas dos medidas, aquella que se refiere a que los gobiernos regionales harán su presupuesto de manera participativa es reiterativa del proceso establecido en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que ha sido implementada durante la primera mitad del año. Y en relación con la intención de alcanzar un acuerdo de corto plazo sobre la descentralización en el marco del Acuerdo Nacional, lamentablemente hay que señalar que no se ha avanzado un centímetro en esa dirección.

En suma, en lo que a la descentralización se refiere, el Mensaje a la Nación del Presidente de la República abundó en la reiteración de medidas ya aprobadas y de procesos en curso, y estuvo lejos de constituir un "punto de quiebre". De entonces a la fecha se ha avanzado sustantivamente en la transferencia de los proyectos especiales de Inade a las regiones, y se han tomado algunas definiciones importantes en cuanto a la transferencia de los programas sociales. Pero quedan pendientes de resolución algunos interrogantes tan significativos como las decisiones ya tomadas. De la misma manera, falta lograr un consenso nacional en torno de los contenidos, tiempos y recursos de la descentralización. ▲