

La descentralización de los programas sociales y la reforma tributaria son dos oportunidades que podrían potenciar la lucha contra la pobreza.

Lucha contra la pobreza: Importantes novedades en el 2003, grandes retos para el 2004

Pedro Francke

Un balance del año en la lucha contra la pobreza muestra dos cambios incipientes. Son dos cambios que se anuncian, que están por nacer, pero que no tenemos todavía firmemente instalados entre nosotros. El primero se refiere a la descentralización y el segundo al presupuesto.

La descentralización

La descentralización de los programas sociales fue aprobada en la ley de bases de la descentralización y en la ley orgánica de municipalidades. La transferencia de estos programas a las municipalidades fue ratificada en un decreto supremo de marzo y vuelta a aprobar en octubre.

Hoy, esta transferencia está empezando. Lentamente, los programas de lucha contra la pobreza, en particular los programas alimentarios a cargo del Pronaa y los de

Pedro Francke, ex director de Foncodes y profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú.



infraestructura rural a cargo de Foncodes, empiezan a ser entregados a las municipalidades. El decreto de octubre indica que este año algo más de sesenta municipalidades provinciales (un tercio del total) deben recibir los primeros programas alimentarios y unas 260 municipalidades distritales (una de cada seis) recibirían proyectos de Foncodes. Algunos otros programas también han iniciado este proceso de transferencia, como ProVías Rural en algunas provincias.

Sin embargo, este proceso se inicia sin que se haya definido plenamente cómo será la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales en relación con estos programas luego de la descentralización. Por un lado, la ley de bases establece que la transferencia de programas debe hacerse a un gobierno regional o local luego de que este ha pasado por un proceso llamado de acreditación, mediante el cual se certifica que este gobierno tiene las capacidades necesarias para gestionar el servicio o cumplir la función. Sin embargo, todavía no se tiene la ley, ni el proyecto de ley, de acreditación.

El presupuesto

Por otro lado, el proyecto de ley de presupuesto aprobado ya otorga el presupuesto de estos programas a las municipalidades, pero indica que para los municipios que no están acreditados seguirá siendo el Mimdes el que los

ejecutará. En otra dimensión, un proyecto de ley llamado de "transferencias programáticas" ha sido enviado por el Ejecutivo al Congreso. Este proyecto establece que para recibir estos programas los municipios deberán firmar compromisos de gestión para responsabilizarse por resultados específicos. Sin embargo, hasta el momento es solo un proyecto de ley que no ha sido aprobado aún. Además, queda por definir si persistirán los Núcleos Ejecutores de Foncodes o qué nivel de gobierno municipal comprará los alimentos para los comedores populares, si los provinciales o los distritales.

En síntesis, una serie de ideas y orientaciones, pero pocas cosas ya aprobadas y definidas para marcar el paso de una descentralización de programas sociales que ya está en marcha.

El reto principal de esta descentralización de los programas sociales es cómo combinar de la mejor manera dos cosas: la conveniencia de resguardar y desarrollar los elementos de eficiencia técnica que tenían estos programas, y la necesidad de fortalecer la democracia y la participación social mediante la descentralización.

Por un lado está el riesgo de que municipios rurales muy pobres no puedan gestionar eficazmente estos programas. Por el otro, el riesgo de mantener una estructura centralista que en el pasado ha

servido demasiado a menudo para un uso clientelista de tales programas por el poder de turno. Esperemos que las leyes y normas que se aprueben, ojalá dentro de poco, permitan que la descentralización vaya de la mano con el fortalecimiento de las capacidades locales, con la entrega de instrumentos y herramientas técnicas a las municipalidades y comunidades locales, con la definición de procedimientos para una planificación y priorización de proyectos participativa y de una transparencia que permita la vigilancia social. Todo ello, por cierto, evitando que este proceso de descentralización lleve a la paralización de estos proyectos que los más pobres necesitan tanto.

Al mismo tiempo, esta transferencia debe producir un cambio sobre el que no se ha hablado mucho: qué pasará con el aparato burocrático que sustenta estos programas, con las centenas de empleados públicos, dependientes de una entidad del gobierno central, cuya razón de ser cambiará radicalmente. Porque también hay otro riesgo: que sumemos burocracia a burocracia debido a que los organismos centrales no se reducen mientras crecen burocracias municipales, lo que tendría como efecto principal que los recursos que efectivamente llegan a los pobres disminuyan. La reforma del Estado, considerada central por la premier Merino, adquiere también en este caso una relevancia singular.



La segunda crónica de un nacimiento anunciado se refiere a la reforma tributaria y los presupuestos adicionales que esta generará. ¿Servirá esta reforma para que estos programas, que ayudan a los más pobres, se fortalezcan, se agranden, aumenten su llegada y puedan tener un impacto significativo sobre la población? El debate presupuestal ha terminado sin que haya mayores precisiones en este terreno. No se sabe aún exactamente qué contendrá la reforma tributaria, cuánto dinero adicional generará y, mucho menos, en qué se gastará. La tendencia, sin embargo, no parece ir por el lado de un aumento significativo de recursos a estos programas.

Siendo este un balance del año, no podemos referirnos solamente a lo que está cambiando. Es menester también aludir a lo que no ha

cambiado sustantivamente, a los viejos problemas que hemos arrastrado un año más y que siguen, por lo tanto, presentes en la lista de las reformas pendientes:

– *Dispersión, superposición y descoordinación entre programas.* Problema hoy más grave que antes, porque transferir varias docenas de programas a los municipios les va a generar un dolor de cabeza y una multiplicación de la burocracia.

– *Mala focalización.* Persisten programas que siguen dirigiéndose a quienes no son los más pobres, a quienes los necesitaron veinte años atrás pero ya no están primeros en la larga lista peruana de necesitados, y que seguirán beneficiándose, ahora de manera descentralizada.

– *Diseños inadecuados con objetivos imprecisos y activi-*

dades que no aseguran impactos. Esto no ha cambiado, y por ello los recursos se entregan sin orientaciones claras, de tal manera que no se logran mejoras en la desnutrición de los niños o la salud de las familias.

– *Transparencia insuficiente.* Entonces ocurre con demasiada frecuencia que los recursos se pierden en el camino y los beneficiarios terminan siendo las grandes industrias alimentarias, los funcionarios municipales o las dirigencias corruptas.

En síntesis, en relación con los programas sociales el 2003 ha sido un año que anuncia importantes novedades, avizorándose un 2004 con grandes retos que ojalá puedan ser afrontados con éxito por el gobierno, con la colaboración y la vigilancia de toda la ciudadanía. ▲