

## Los estrechos márgenes de la descentralización popular

Elaborado por: Epifanio Baca Tupayachi

Luego del Mensaje a la Nación, la propuesta del presidente Alan García que ha suscitado más debate es la denominada “descentralización popular”, la cual presentó como un mecanismo de participación ciudadana y como una solución al lento avance del gasto público. Con las reflexiones que siguen queremos ubicar este planteamiento en la realidad de la gestión del presupuesto público y analizar su pertinencia.

### 1. Precisiones necesarias sobre las cifras y los saldos de presupuesto

Según las cifras oficiales del SIAF del MEF, al 31 de julio, el presupuesto institucional modificado (PIM) para inversiones del Estado ascendía a 28.340 millones de soles. Este monto es muy significativo (equivale a 31% del presupuesto total del año 2009 y a 7.4% del PBI 2008)<sup>1</sup> y es resultado del prolongado crecimiento económico y de los crecientes saldos presupuestales de los últimos años, que se generaron debido a la limitada capacidad del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades para diseñar y ejecutar adecuadamente programas y proyectos de inversión.

Al 31 de julio, los tres niveles de gobierno habían logrado ejecutar 7.583 millones de soles, es decir un poco más de la cuarta parte del presupuesto mencionado. Como parte del Plan de Estímulo Económico, el MEF planteó la meta de incrementar el gasto de inversión pública en 51% respecto del año pasado, lo que significaría llegar a 20.040 millones de soles a fin de año. Hasta la fecha solo los gobiernos regionales y en menor medida el gobierno nacional están avanzando al ritmo necesario para llegar a esta meta; los gobiernos locales –que manejan el 45% del total de recursos– deberían duplicar su velocidad actual de gasto para contribuir a este resultado. Entonces, en el mejor de los casos –de alcanzar la meta– terminaríamos el año con un saldo presupuestal de 8.000 millones de soles; pero si en los próximos 5 meses el ritmo del gasto sigue como hasta ahora, el saldo estará por encima de los 10.000 millones de soles.

---

<sup>1</sup> La cifra del PBI utilizada para este cálculo es de US\$ 127,000 millones para el 2008 (MEF).

Los datos sobre la evolución del gasto de inversión entre enero y julio nos indican que se requieren decisiones y modificaciones inmediatas para acercarnos al objetivo previsto por el MEF; entre marzo y julio tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos regionales se observa una tendencia decreciente del gasto ejecutado mes a mes. En los gobiernos locales, en cambio, los egresos muestran una tendencia ligeramente creciente (ver cuadro 1). El gasto de inversión total que ejecuta el Estado mensualmente se ha estancado por debajo de 1.200 millones de soles en el último trimestre.

**Cuadro 1: Gasto de inversión mensual por niveles de gobierno: enero – julio 2009**  
(Miles de soles)

MESES	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL	TOTAL
Enero	150.737	132.643	110.459	393.840
Febrero	231.557	181.037	560.244	972.838
Marzo	542.198	212.454	622.559	1.377.212
Abril	559.508	269.208	533.613	1.362.328
Mayo	289.223	265.159	575.956	1.130.339
Junio	354.215	219.994	587.593	1.161.803
Julio	200.706	213.899	770.589	1.185.195
<b>TOTAL</b>	<b>2.328.145</b>	<b>1.494.394</b>	<b>3.761.014</b>	<b>7.583.554</b>

Fuente: SIAF

Elaboración: Vigila Perú

¿Por qué el gasto de inversión no avanza a mayor velocidad, no obstante que en los últimos meses se ha dictado un conjunto de medidas para disminuir los pasos y flexibilizar las exigencias del SNIP como de los procesos públicos? Alcaldes y presidentes regionales lo han dicho con bastante claridad: no es posible gastar con mayor velocidad debido a las normas de austeridad que impiden contratar más técnicos, así como mejorar los sueldos para atraer profesionales más competentes (e incentivar a los existentes) para la elaboración de los expedientes técnicos de los proyectos ya viabilizados, siendo esto, uno de los factores que demora el inicio de las obras. A ello se añaden otros factores como la indefinición de las competencias compartidas entre los tres niveles de gobierno, lo cual trava el inicio de las obras, así

como la implementación de la “caja única” con autorización mensual de los gastos<sup>2</sup>, por parte del MEF, que afecta la capacidad de decisión y ejecución de las autoridades locales para gastar los recursos del canon y regalías.

En los últimos cinco años el gasto de inversión que realizan los gobiernos regionales y las municipalidades ha crecido de manera sustancial. En el primer caso pasó de 759 millones de soles en 2004 a 2.700 millones de soles en 2008. Este es un buen resultado que debemos reconocer. Si bien el desempeño de estas entidades en la gestión de las inversiones es muy heterogéneo (hay buenos, regulares y deficientes), los cambios en las normas para acelerar las inversiones ya no generarán más resultados de los producidos en los últimos años<sup>3</sup>.

Para que la capacidad de gasto del Estado tenga una mejora cualitativa se debe implementar reformas que mejoren las capacidades técnicas y la organización institucional de los gobiernos subnacionales para la gestión de inversiones. Estas son demandas planteadas y tareas pendientes desde el inicio de la reforma descentralista, pero ni el gobierno actual ni el anterior se interesaron en impulsarlas. En lugar de ello, el gobierno aprista ha puesto en marcha el denominado Servicio Civil (SERVIR) que luego de ocho meses de trabajo ha colocado una veintena de gerentes en algunas instituciones públicas, lo cual es absolutamente insuficiente frente a las necesidades existentes en todo el país.

En este contexto, la propuesta de la descentralización popular, mediante la acción de los núcleos ejecutores, es una maniobra política astuta del gobierno, destinada a trasladar la presión social proveniente de los sectores excluidos por el modelo económico hacia las municipalidades y a los gobiernos regionales que, según su mensaje, son los que ahora tienen el 70% de los recursos. Es claro que al hacer esta propuesta el presidente García no está pensando en cómo se mejora la asignación y la calidad del gasto a favor de los pobres, sino en cómo recupera adhesión popular con miras a las próximas elecciones. Por tanto, como veremos luego, es poco probable que esta propuesta introduzca cambios sustanciales a la dinámica del gasto público.

## 2. La abundancia de recursos sólo existe en algunas regiones y ministerios

La información que alcanza el presidente García en su mensaje sobre las cifras del presupuesto transmite la idea de que las instituciones públicas, especialmente las

---

<sup>2</sup> Antes de agosto de 2008, las solicitudes y autorizaciones de calendario se manejaban trimestralmente. Dichos cambios fueron introducidos por el ministro Valdivieso en su afán de frenar el gasto público.

<sup>3</sup> Téngase en cuenta que las medidas para flexibilizar los topes y criterios del SNIP, así como de las contrataciones públicas vienen desde el año 2006.

municipalidades y los gobiernos regionales, disponen de abundantes recursos que no pueden ejecutar debido a su escasa capacidad de gestión. “Es un hecho que la capacidad de gasto del sector público no llega con velocidad a las áreas de mayor pobreza y esto demuestra que las instituciones y las leyes son aún insuficientes”, ha señalado el mandatario. Esta es una verdad a medias, pues los recursos de inversión están concentrados en pocos gobiernos regionales y municipios, así como en algunos ministerios, tal como hemos mostrado en nuestros reportes de vigilancia<sup>4</sup>. Por lo tanto, generalizar la existencia de abundantes recursos que no se pueden gastar en todos los gobiernos subnacionales es desinformar y distorsionar la realidad.

Lo dicho queda más claro si al saldo presupuestal total por ejecutar hasta diciembre, que es de 20.757 millones de soles, le restamos el saldo de los gobiernos regionales y municipalidades de los seis departamentos más beneficiados con el canon<sup>5</sup> y el de dos ministerios (Transportes y Comunicaciones y Educación), dicho saldo se reduce a la mitad, 10.574 millones de soles, tal como se ve en la última columna del cuadro 2. Otro dato ilustrativo es que el presente año 2009, sólo 20 municipalidades han recibido el 34% del total del canon minero destinado a las municipalidades del país, que este año asciende a 3.326 millones de soles. Estos datos muestran que la abundancia de recursos y los saldos presupuestales están concentrados en pocas regiones y en algunos ministerios; asimismo, que los millones de soles sin ejecutar de los que habla el presidente, son desconocidos por la mayoría de municipalidades.

**Cuadro 2: Presupuesto de inversión, ejecución y saldos al mes de julio 2009**  
(Millones de soles)

MESES	PIM - JULIO	EJECUCIÓN A JULIO	SALDO TOTAL A JULIO	SALDO 2
<b>Gobierno nacional</b>	8.739	2.328	6.411	2.935
<b>Gobiernos regionales</b>	6.785	1.494	5.291	2.603
<b>Gobiernos locales</b>	12.816	3.761	9.055	5.036
<b>TOTAL</b>	<b>28.340</b>	<b>7.583</b>	<b>20.757</b>	<b>10.574</b>

Fuente: SIAF

Elaboración: Vigila Perú

<sup>4</sup> Reporte Nacional de Vigilancia de las Industrias Extractivas N ° 9, Balance de 2008; Reporte Nacional de Vigilancia de la Descentralización N ° 17, Balance de 2008. Grupo Propuesta Ciudadana.

<sup>5</sup> Estos departamentos son: Ancash, Tacna, Pasco, Loreto, Cusco y Cajamarca.

### 3. Saldos presupuestales no son lo mismo que dinero de libre disponibilidad

Por los datos expuestos queda claro que para fin de año habrá saldos presupuestales sin ejecutar, pero de allí no se puede inferir que todas o que la mayoría de las municipalidades y gobiernos regionales disponen de “fondos de libre disponibilidad” para ser entregados a los núcleos ejecutores. Por el contrario, en la gran mayoría de ellos, los fondos disponibles están comprometidos en esos 30 mil pequeños proyectos –con viabilidad del SNIP– a los que hace alusión el presidente García y que muchos de ellos fueron priorizados en el Presupuesto Participativo y están esperando su ejecución.

Por tanto, la propuesta de los núcleos ejecutores tal como ha sido planteada –“...que las comunidades campesinas, asentamientos humanos, grupos de jóvenes, etc. seleccionen una obra y soliciten el financiamiento...”– sólo es factible en aquellas municipalidades y gobiernos regionales que tienen abundante presupuesto y escasa ejecución de gasto, como es el caso de Ancash, Tacna (cuyos presidentes regionales se manifestaron a favor de la medida) y Pasco. No obstante, ni siquiera en estos casos se puede decir que todas las municipalidades tienen abundante presupuesto. Por ejemplo, en Ancash, el departamento con más recursos del país, sólo 36 de las 166 municipalidades tienen un presupuesto de inversión para el 2009 mayor a 10 millones de soles. Hay 55 municipalidades que tienen un presupuesto menor a 2 millones de soles.

En la mayor parte de los departamentos el presupuesto disponible para inversiones por las municipalidades y los gobiernos regionales ya está comprometido en proyectos priorizados por los agentes participantes del Presupuesto Participativo (del 2009 y años anteriores). En la mayoría de ellos no existe presupuesto de libre disponibilidad al que puedan acceder los núcleos ejecutores a los que convoca el presidente. Por ejemplo, en Amazonas 50 de las 84 municipalidades tienen un presupuesto de inversiones menor a 720 mil soles y sólo 3 de ellas cuentan con más de 10 millones de soles.

Por tanto, su llamado para que “el pueblo organizado de las comunidades campesinas, asentamientos humanos, comunidades nativas, grupos juveniles y rondas campesinas seleccione una obra, formule un perfil de ella, solicite el financiamiento a los municipios, gobiernos regionales o ministerios los ejecute directamente”, encuentra poco sustento en los datos de la realidad presupuestal. Dicho de otro modo, solo puede ser aplicado en un número reducido de municipalidades y gobiernos regionales. ¿Qué sucederá cuando las miles de comunidades andinas, nativas y grupos de jóvenes se acerquen a las municipalidades pidiendo financiamiento para su proyecto y constaten que en realidad no hay dinero disponible este año?

#### 4. “Descentralización popular” y participación

El análisis del presupuesto muestra que la propuesta de la descentralización popular, que no es otra cosa que el relanzamiento de los núcleos ejecutores creados durante el fujimorismo, aparece como una iniciativa orientada a consolidar la estrategia política del partido de gobierno de cara a las elecciones del 2010 y 2011. Con esta medida es claro que no se van a cambiar los problemas estructurales del Estado para mejorar la cantidad y calidad de la inversión pública.

Sin embargo, la iniciativa de la descentralización popular puede ser aprovechada para fortalecer los procesos participativos que el APRA relegó en los tres años de gobierno. En ese sentido, una propuesta más sensata sería que la municipalidad o el gobierno regional promuevan la ejecución de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo bajo la modalidad de los núcleos ejecutores –mecanismo que no es desconocido para ellos, sino todo lo contrario– cuando éstos tienen montos menores a 400 mil soles y su implementación sea técnicamente sencilla.

De esta manera, la inversión realizada bajo la modalidad de los núcleos ejecutores, respetando la asignación hecha en el presupuesto participativo, sin generar un mecanismo paralelo, conducida de manera transparente, respetando a las instancias locales de gobierno y a las organizaciones sociales existentes, puede ser un instrumento eficaz para la ejecución de pequeñas obras. Sugerimos entonces que las municipalidades y los gobiernos regionales tomen la iniciativa, identificando los proyectos que pueden ejecutarse bajo esta modalidad, brinden información y el asesoramiento necesario a las comunidades y organizaciones, ya que es poco probable que el FONCODES tenga la capacidad de hacerlo en gran parte del país<sup>6</sup>, y es mejor que así sea para evitar la utilización política en su accionar que muchos sospechan con toda razón.

---

<sup>6</sup> Al mes de julio ha ejecutado el 48% de los 176 millones de soles que dispone para el año. Gran parte de su presupuesto se destina para gasto corriente, rubro “otros gastos” que debe servir para las transferencias que realiza.