

NOTA N°1

¿EL DISCURSO PRESIDENCIAL FUE UN «PUNTO DE QUIEBRE» PARA LA DESCENTRALIZACIÓN?

AGOSTO / 2003

INFORMACIÓN

El Presidente de la República, en su Mensaje a la Nación del 28 de julio pasado, anunció un Punto de Quiebre, presentando el camino recorrido en el último año, el diagnóstico de la crisis, y 16 reformas y medidas concretas para los próximos meses. La descentralización aparece en las siguientes:

Medida 4. Relanzamiento de los programas sociales. Gerencia por resultados, cambios de personal directivo donde sea necesario y un mayor financiamiento. Este proceso se llevará a cabo entre los meses de agosto y setiembre en los programas: A Trabajar Urbano y Rural, Pronamachcs, Huascarán, Seguro Integral de Salud, Foncodes, Wawa Wasi, y Consejo Nacional para la Discapacidad, entre otros.

Medida 7. Continuación del proceso de transferencia de los proyectos especiales de desarrollo a las regiones. i) Chavimochic, 2 de agosto, ii) Majes, Sihuas, 15 de agosto, iii) Tambo Ccaracocha, 22 de agosto, iv) Alto Mayo, 8 de setiembre, v) Río Cachi, setiembre, vi) Chinecas, octubre, vii) Chira-Piura, 8 de octubre, viii) Pasto Grande, 5 de noviembre.

Medida 8. Inicio de la transferencia de los programas sociales del Ministerio de la Mujer a partir del 1 de octubre de 2003 hasta el año 2005. No habrá cierre de ningún comedor popular, no se reducirá los presupuestos del Vaso de Leche, de los comedores populares ni de los desayunos escolares.

Medida 13. Ejecución del Acuerdo Nacional. Todos los presupuestos departamentales para 2004 serán formulados concertadamente.

Medida 16. Compromisos de corto plazo. El Gobierno tiene el propósito de alcanzar un compromiso de corto plazo en el marco del Acuerdo Nacional sobre los siguientes puntos: 3. Acuerdo para la descentralización en el Perú.

RESUMEN

El Presidente de la República, en su Mensaje a la Nación del 28 de julio pasado, anunció un «Punto de Quiebre», presentando el camino recorrido el último año, el diagnóstico de la crisis, y 16 reformas y medidas concretas para los próximos meses. La descentralización aparece mencionada en las Medidas 4, 7, 8, 13 y 16. Salvo la Medida 16, que anuncia la búsqueda de un acuerdo de corto plazo sobre la descentralización en el marco del Acuerdo Nacional, las otras medidas reiteran medidas y procesos que ya están en marcha en virtud de decisiones políticas y dispositivos legales ya vigentes. No hay pues un punto de quiebre, al menos en lo que se refiere al proceso de descentralización, aunque sí la esperanza de que las fuerzas políticas y sociales nacionales y regionales puedan ponerse de acuerdo en una agenda mínima para el relanzamiento del proceso descentralista.

ANÁLISIS

El Mensaje a la Nación del Presidente Alejandro Toledo no marca un punto de quiebre en relación con la descentralización. Las medidas 4, 7 y 8 constituyen precisiones al calendario de transferencias de proyectos regionales y programas sociales ya establecido en el DS 036 del 30 de marzo del 2003. (ver en www.cnd.gob.pe). Al respecto, hubiera sido necesario precisar:

¿Cuál será la conformación de los directorios de los proyectos regionales? Ésta es una materia de disputa actual entre los Gobiernos Regionales y el Ministerio de Vivienda y Construcción.

¿Cuáles serán los recursos de operación y de inversión de los proyectos regionales que serán transferidos a los Gobiernos Regionales? Al parecer, en cada caso, se están transfiriendo recursos, pero no hay reglas claras al respecto. Y, ¿cuáles son las

estrategias futuras de generación de recursos para dichos proyectos? Si bien este tema ha de ser definido por cada Gobierno Regional, es importante conocer qué tipo de coordinación habrá entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.

¿Cuál es el financiamiento de los programas sociales para el año 2004? ¿Cómo se garantiza que habrá «un mayor financiamiento» y que «no habrá cierre de ningún comedor popular y que no se reducirá los presupuestos del Vaso de Leche, de los comedores populares ni de los desayunos escolares» como ha sido afirmado por el Presidente de la República? En el 2003 el presupuesto solicitado por FONCODES sufrió un recorte de 85 millones de soles mientras que el solicitado por PRONAA se recortó de 722 a 512 millones de soles (ver www.pronaa.gob.pe Presupuesto Demandado y Presupuesto Institucional Modificado). En el caso de PRONAA este recorte ha llevado una disminución de los recursos asignados a los comedores y del número de beneficiarios respecto de lo logrado el 2002 y lo programado para el 2003. Para ambos programas, el techo presupuestal 2004 ha sido definido por el MEF en base a lo ejecutado el 2003, lo que haría imposible cumplir con el ofrecimiento presidencial de 28 de julio. (ver Circular No. 003-2003-EF en www.mef.gob.pe).

¿Cuál es finalmente la estrategia de transferencia de los programas sociales? Se ha generado en los Gobiernos Locales la expectativa de una transferencia de los recursos de los programas sociales a partir de octubre, pero la mayoría desconoce que esa transferencia está condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos: i) tener ROF, ii) tener Unidad Orgánica de Gestión de Proyectos, iii) tener Unidad Orgánica de Gestión de Servicios Sociales, vi) contar con Ingeniero Civil o Arquitecto Colegiado debidamente contratado, v) tener Plan de Desarrollo Concertado, v) tener aprobado un Programa de inversiones consistente tonel Plan de Desarrollo, vi)

tener aprobado un Plan Operativo en Servicios Sociales (Ver Directiva No. 003-CND-P-2003 en www.cnd.gob.pe). Es probable que solamente una minoría de municipalidades pueda cumplir y beneficiarse de las transferencias a partir de octubre. Es quizás por eso que el Presidente mencionó que dichas transferencias se darán «a partir del 1 de octubre de 2003 hasta el año 2005». Al mismo tiempo, no queda claro el rol de los Gobiernos Regionales en la gestión de los programas sociales.

La Medida 13 (los Gobiernos Regionales harán su presupuesto de manera participativa) es reiterativa del proceso establecido en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que viene siendo implementado en virtud del Instructivo No. 002-2003-EF (ver www.mef.gob.pe), aunque con diversos problemas debido a la conformación de los CCR y a la indefinición del proceso.

La Medida 16 (alcanzar un acuerdo de corto plazo sobre la descentralización en el marco del Acuerdo Nacional), es la única que puede marcar una diferencia respecto del pasado en la medida en que –aun cuando la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional (ver www.acuerdonacional.gob.pe) desarrolla el tema de la descentralización- es evidente que no hay un acuerdo práctico entre los partidos políticos, el Poder Ejecutivo, el Congreso y los Gobiernos Regionales en torno a una agenda mínima que de impulso y sostenibilidad al proceso descentralista.

En suma, en lo que a la descentralización se refiere, el Mensaje a la Nación redonda en medidas ya aprobadas y procesos en curso, estando lejos de constituir un punto de quiebre. La posibilidad de marcar una diferencia con el pasado se centra en lograr lo que calificaríamos como un «Acuerdo Nacional Descentralista», que – en base a la Octava Política del Acuerdo Nacional- proponga lograr un acuerdo político y social que relance en el corto plazo el proceso

descentralista. Para lograrlo, hay que identificar cuáles son los temas cruciales de la agenda descentralista (Por ejemplo, la definición de las competencias nacionales, regionales y locales, definición del sistema de acreditación de capacidades para acceder a las competencias, techos presupuestales para el 2004, descentralización fiscal, la ley orgánica del Poder Ejecutivo, la agenda legislativa de la descentralización, jerarquización y transferencia de activos, etc.), hacer una convocatoria amplia que incorpore a los actores regionales y locales, y confiar en la madurez de todos los que mas allá de cálculos de corto plazo apuestan por la descentralización como un aspecto medular de la reforma democrática del Estado.

IDEAS FUERZA para levantar el debate

- * Las menciones a la descentralización en el Mensaje de 28 de julio se centraron en la transferencia de proyectos regionales y programas sociales a los Gobiernos Regionales y Locales, y el procedimiento participativo de elaboración de los presupuestos regionales. En todos los casos se trata de medidas ya tomadas, y procesos ya en curso.
- * No se mencionan una serie de aspectos polémicos de estas mismas medidas y procesos: directorios y recursos de los proyectos regionales, recursos para los programas sociales y condiciones para su transferencia, rol de los Gobiernos Regionales en la gestión de los programas sociales.
- * Se anuncia la búsqueda de un acuerdo de corto plazo sobre la descentralización en el marco del Acuerdo Nacional. ¿Cuál sería la agenda de un Acuerdo Nacional Descentralista? ¿Se invitará a los Gobiernos Regionales y Locales a participar del mismo?

REFERENTES sobre el tema

- * Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización
- * Anel Townsend, Ministro de la Mujer y el Desarrollo Social
- * Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo Grupo Propuesta Ciudadana