

Descentralización en tiempo de pandemia

16/06/2020



La Descentralización en el país arrastra muchos problemas, ineficiencias y frustraciones. El diseño original, elaborado sin mucha reflexión en 2002 comprendía, tras la instalación de gobiernos elegidos en todos los departamentos, tres etapas: la integración de departamentos, la acreditación de capacidades para recibir competencias, y descentralización fiscal. La primera falló; y en su gobierno, García decidió un “shock de competencias” por lo que sin evaluación, ni acreditación de capacidades, se entregaron todas las competencias previstas, al mismo tiempo que el Ejecutivo Central las conservaba también. Ello unido a leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades que mantienen competencias “compartidas” sin delimitar funciones específicas, ha dado como resultado que todos los niveles de gobierno pueden hacer prácticamente todo. O todos dejar de lado funciones que no generan contratos (de inversión o de compras de bienes o servicios) ni sirven para tomarse una foto para una próxima campaña.

En este desorden de responsabilidades lo que se reproduce es discrecionalidad: por fuera de la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo Central va transfiriendo discrecionalmente recursos a gobiernos descentralizados para inversiones. Pero además, los recursos ordinarios pasan directamente del MEF a las “unidades ejecutoras” sin que una previsión de compras regionales o reestructuración por nuevas prioridades sea posible.

En este contexto de desorden, pulverización y discrecionalidad en la gestión territorial, ¿cómo se viene haciendo frente a la pandemia? Infortunadamente, se le hace frente de manera inercial.

La partida presupuestal para la Prevención, Control, Diagnóstico y Tratamiento de Coronavirus (Actividad 5006269) con un PIM de 215 millones de soles para gobiernos regionales[1], se transfirió principalmente a sus unidades ejecutoras, como si cada hospital regional pudiera salir a buscar al mercado mundial sus ventiladores o sus pruebas. ¿Para qué transferir a cientos de unidades ejecutoras y perder el beneficio de las adquisiciones a escala, la capacidad de negociación de gobierno y de control en un solo lugar y la visión estratégica del avance territorial del virus? Por inercia. En la mayoría de las compras que han llegado a hacerse, el dinero se transfiere de Lima a una unidad ejecutora en la región; ésta busca empresas proveedoras que conseguirán los materiales, principalmente en Lima, y los reenvían a la región: ni pruebas, ni ventiladores, ni material de alto nivel de bioseguridad se consiguen en los mercados regionales. ¡Quizás solo la lejía más cara del mundo! Es probable que por ello, del dinero transferido a los Gobiernos Regionales, recién se ha comprometido el 47%[2]; en Loreto incluso menos (40%).

Se le hace frente, también, discrecionalmente. ¿Por qué encargar a los gobiernos regionales el traslado de los decenas de miles de trabajadores “informales» o “autoempleados” que

huyendo de la falta absoluta de ingreso necesitaban volver de Lima a sus regiones? Los Gobernadores cargaron con la imagen de ineficiencia, sin tener ni la preparación, ni la experiencia, ni el personal, pudiendo habérselo encargado a INDECI, que sí tiene el *expertise*. Al final, entre MINAM e INDECI asumieron la responsabilidad de organizar la espera y supervisar la cuarentena. Además, ¿qué sucede en las provincias con los desplazamientos locales? Es decir, la planificación y el control de desplazamientos por el territorio, proceso con alto riesgo de diseminación del virus, ¿debía ser responsabilidad de 25 regiones o más de mil municipios?

La emergencia por el COVID 19 pone en evidencia falencias y precariedades que acumulamos, como basurita bajo la alfombra: sistema de salud pública colapsado, sistema educativo extremadamente desigual, altísima informalidad laboral y muchos etc. Entre ellos, la realidad de una descentralización mal hecha, sobre la cual, se enfrenta una gravísima situación totalmente anómala. Actuar en nuestro país diverso en esta situación requeriría **planificar** la acción estatal frente a la emergencia, es decir, tener una visión estratégica de los temas involucrados (salud, transporte, alimentación, protección, etc.), una clara capacidad de identificación de condiciones territoriales de riesgos y de fortalezas y una **distribución específica de responsabilidades** entre niveles de gobierno. Los gobiernos regionales no pueden adquirir pruebas; pero podrían adaptar locales regionales como centros de atención de primer nivel. Pero en el desorden de competencias, se les encarga todo pero nada específico.

Pero además necesitamos empezar a diseñar como corregimos al mediano plazo aquellas falencias de gestión territorial que desnuda el COVID y que cuestan vidas: el diseño de la descentralización, quizá el de mayor envergadura; pero además la reanudación y reactivación de actividades, la organización adecuada y condiciones de higiene en la comercialización de

alimentos en grandes ciudades, los espacios urbanos tugurizados, la masiva población “invisible” por ser informal.

La pandemia era imprevisible, pero a 60 días de estado de emergencia, podemos ya exigir una claridad de planificación sobre qué niveles de gobierno estarán a cargo de las responsabilidades específicas de los grandes temas de la gestión de la emergencia. Y una previsión sobre qué haremos para que el futuro no sea este presente de desastre. Ahora ya constatamos que el desorden y la discrecionalidad; las inercias y las mismas viejas y malas prácticas son letales.

[1] Captura de información en <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/> el 13 de mayo de 2020

[2] En una emergencia, el referente presupuestal relevante para dar seguimiento a la ejecución son los recursos “comprometidos” y no tanto los “devengados” (los contratos están hechos, las entregas realizadas por los proveedores, pero el gasto efectivo y su registro pueden tardar). Ese fue el inconveniente de la información que dio la Defensoría del Pueblo de que los alcaldes no habían ejecutado el dinero de las canastas de alimentos: las canastas estaban hasta repartidas, pero los pagos se regularizaban más lentamente