



## Los alcances del shock descentralista

### Noticia

El 18 de octubre pasado el Presidente de la República hizo públicas las 20 medidas que constituyen el shock descentralizador, anunciado por el gobierno casi desde el inicio de su gestión. La primera de ellas compromete concluir al 31 de diciembre del 2007, la transferencia a los gobiernos regionales de 185 funciones sectoriales establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), los que designarán, sin participación del gobierno nacional, a sus directores regionales sectoriales. En lo que hace a transferencias, las medidas disponen que a partir del 1 de enero del 2007, mediante programas piloto, se iniciará la transferencia a las municipalidades, tanto de la gestión de la atención primaria de la salud como de los centros y programas educativos.

Complementariamente, el gobierno nacional se compromete a concluir la transferencia, también a los municipios, de los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES, así como iniciar la de otros programas sociales. 9 proyectos especiales de INADE serán transferidos a los gobiernos regionales, tres de ellos –Ucayali, Puno y Arequipa- recibirán las empresas de distribución eléctrica de alcance regional y el gobierno regional de Cusco, la Empresa Nacional de la Coca, entre otras transferencias menores. Destaca también la ejecución por las regiones de los Programas de Caminos Departamentales y Transporte Rural.

En materia de regionalización, las medidas disponen la inmediata formulación de un Plan de Regionalización e Inversión Privada, como marco para el proceso de integración, el relanzamiento de las Juntas de Coordinación Interregional que incorporarán a las municipalidades y la sociedad civil y la conformación, el 2007, de una región piloto con la participación de alcaldes y miembros de la sociedad civil. Adicionalmente, anuncian una reforma fiscal a partir del 2008, para fortalecer la captación del IGV y las rentas de los gobiernos regionales, así como la exoneración del IGV para obras de saneamiento, pavimentación, pistas y veredas a las municipalidades distritales, entre otras disposiciones.

## Ideas Fuerza

- El mensaje del 18 de octubre marca la orientación del gobierno frente a la descentralización. En términos generales, se trata de un discurso que refleja una voluntad política descentralista. Sin embargo, el carácter amplio y poco estructurado de los anuncios plantea dudas sobre los alcances y la integralidad de las medidas, las que no son suficientes para afirmar que existe una estrategia definida para la profundización y consolidación de la única reforma importante en curso en el país. Esta percepción aumenta al constatar la evidente descoordinación entre el CND y la Presidencia al momento de presentar las denominadas 20 medidas descentralizadoras.
- Las medidas anunciadas, priorizan dos grandes campos de acción: la transferencia de funciones y competencias y el proceso de constitución de regiones en el país.
- La transferencia, al 31 de diciembre del 2007, de las 185 funciones sectoriales establecidas por la LOGR, incluyendo los recursos humanos, presupuestales y el acervo documentario, es sin duda importante. El inicio de la transferencia de la gestión de la atención primaria de la salud y de los centros y programas educativos a las municipalidades provinciales y distritales, mediante proyectos piloto, limita los riesgos de la municipalización de la salud y la educación primaria, inicialmente anunciados por el gobierno.
- La transferencia a los gobiernos locales de los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES y la primera etapa de otros programas –INABIF, Wawa Wasi y el Programa Contra la Violencia Familiar y Sexual– es positiva. Cabe preguntarse, sin embargo, porqué no se incluyen en el proceso otros programas como el PRONAA y PRONAMACH.
- El anuncio de la formulación de un Plan de Regionalización para orientar y promover la conformación de regiones sostenibles, recoge una demanda de distintas organizaciones e instituciones comprometidas con la descentralización; el anuncio de la conformación de una región piloto, puede ser un paso decisivo en esa dirección. Es necesario, sin embargo, precisar cuáles serán las responsabilidades de los distintos actores, cuáles los mecanismos y procedimientos y cómo se garantizará la participación de las autoridades regionales y locales y de la ciudadanía.
- Hay serias dudas sobre los cálculos que se presentan para financiar el Plan. Se confía en los montos del impuesto a la renta y regalías pero el impuesto a la renta parece estar, inexplicablemente inflado.
- Las disposiciones anunciadas sobre descentralización fiscal, resultan claramente insuficientes y no abordan a cabalidad un tema neurálgico que no puede limitarse a fortalecer la captación de IGV y rentas de los gobiernos regionales.
- Las medidas que conforman el denominado shock descentralista, además de la descentralización fiscal, dejan de lado otros aspectos nodales del proceso –la conducción política del proceso, el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, etc.- que resultan indispensables para que la reforma tenga un norte claro.

# Análisis

## La transferencia de funciones y competencias

El discurso presidencial sobre el shock descentralista, tuvo como primer anuncio que “al 31 de diciembre del 2007, se concluirá la transferencia, a los gobiernos regionales, de las 185 funciones sectoriales establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con sus respectivos recursos humanos, presupuestales, materiales, técnicos y acervo docu-

mentario”. Como hemos dicho, un compromiso político muy importante con el relanzamiento de la descentralización y la velocidad que se le quiere imprimir al proceso.

La medida, que estaba preanunciada por el Decreto Supremo 068-2006-PCM, publicado el 13 de octubre en El Peruano, disponiendo la culminación de las transferencias programadas a los gobiernos regionales y locales, está sin embargo,

**Transferencia de funciones por sector y nivel de gobierno**

SECTOR	NIVEL REGIONAL	NIVEL PROVINCIAL	NIVEL PROVINCIAL	NIVEL PROVINCIAL-DISTRITAL
<b>Agricultura</b>	17	1	1	
<b>Comercio Exterior y Turismo</b>	35			
Comercio Exterior	5			
Turismo	18			
Artesanía	12			
<b>Energía y Minas</b>	8			
<b>Producción</b>	17			
Pesquería	10			
Industria	7			
<b>Economía y Finanzas</b>	3			
<b>Salud</b>	16	2	2	
<b>Transportes y Comunicaciones</b>	13			
Transportes	8			
Comunicaciones	5			
<b>PCM</b>	15			
Defensa Civil				
Demarcación territorial/ambiente				
<b>Vivienda</b>	8			
<b>Mujer y Desarrollo Social</b>	14	5	9	2
Población	6			
Desarrollo social/Igualdad oportunidades	8			
<b>Trabajo</b>	18	19	19	
<b>Educación</b>	21	27	31	2
<b>TOTAL</b>	185			

Fuente: Consejo Nacional de Descentralización. Elaboración propia.

## Análisis

en contradicción con dicha norma. Según el Decreto Supremo, se transferirán todas las funciones sectoriales señaladas en el Plan de Transferencias de Mediano Plazo 2006-2010, elaborado el primer semestre del año por el CND.

El anexo del DS, que precisa cuáles son, no incluye al sector Transportes y Comunicaciones -13 funciones a transferir, 8 de Transportes y 5 de Comunicaciones- ni a los gobiernos locales a los que les correspondería, según el Plan Quinquenal, transferencias de funciones en agricultura, salud, mujer y desarrollo social y educación, como se muestra en el cuadro siguiente. Conviene precisar que el anuncio presidencial no adelantó mucho en materia de funciones y competencias para los gobiernos locales, fuera de los pilotos en educación y salud.

El artículo 1 del mencionado DS, establece que las transferencias se realizarán “en el marco del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales”, con lo que no se modifican los discutibles requisitos y procedimientos para acceder a las funciones a transferir, lo que obliga al CND a desarrollar un proceso intensivo de fortalecimiento de capacidades en los gobiernos regionales y locales, construir una matriz de planificación común para todos los sectores, coordinar efectivamente con los Ministerios y mantener un canal de comunicación claro con los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, dado que las transferencias serán con recursos financieros, afectando el presupuesto de los sectores, el DS le encarga a cada pliego identificar y cuantificar en 60 días, los recursos asociados a las funciones, en coordinación con el CND y el MEF. Por su importancia, es evidente que el CND debe precisar el procedimiento a seguir para el cumplimiento de esta disposición.

Como es obvio, dada la voluntad política demostrada por el Ejecutivo, estas inconsistencias son fácilmente salvables. Más complejo es el caso de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que resulta indispensable para garantizar el orden y el sentido de la transferencia de funciones, tanto como marco para rediseñar administrativamente los gobiernos subnacionales para que no se “ahoguen” en el proceso de transferencias. Por la dimensión y la importancia del desafío, el Ejecutivo y el Congreso tendrán que hilar fino y rápido para materializar la voluntad presidencial.

Las medidas, en el caso de la educación, eliminan la incomprensible propuesta de una transferencia de escuelas primarias a las municipalidades en el corto plazo, dándole oxígeno a un plan piloto. La municipalización hoy, supondría, por ejemplo, que sólo se puede matricular alumnos de la propia circunscripción, lo que afirmarían las desigualdades existentes porque los municipios tienen muy distintas posibilidades de acción y porque la inversión por alumno no es equitativa. Ello no niega la necesidad de un mayor apoyo de los municipios a la educación. Muchos realizan acciones ya en esa dirección y sus experiencias y aprendizajes debieran servir para la formulación del piloto, que deberá incorporar con protagonismo a los gobiernos provinciales, tal como lo señala el anuncio presidencial, siendo urgente elaborar una tipología de municipalidades para asignar funciones según sus capacidades y posibilidades.

En ese marco, es necesario superar la actual inversión por alumno, especialmente en áreas rurales, tanto como mantener unidos los niveles de la educación básica y definir condiciones para que no se abandone a las escuelas “autónomas”, a su suerte. Creemos, finalmente, que se debe ga-

## Análisis

rantizar que el proyecto piloto se base en los actuales organismos de participación y en los proyectos educativos regionales y locales.

Pensamos que debe convocarse a los alcaldes y a las organizaciones que trabajan en torno a la educación para aportar en el diseño, y no sólo, tardíamente, para la ejecución. El piloto debe servir para obtener enseñanzas y transformar la intervención en el ámbito local, hacia una articulación del Estado donde participen las Direcciones Regionales-UGEL, el municipio provincial y el distrital, así como las escuelas y otros sectores como salud, caminos vecinales, electrificación, saneamiento y nutrición.

### La integración regional

El mensaje del Presidente García el pasado miércoles 18 de octubre, contiene, como hemos dicho, tres medidas de especial relevancia para el proceso de integración regional: la elaboración de un Plan de Regionalización e Inversión Descentralizada, el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional y la puesta en marcha de una región piloto. Se observa que el discurso presidencial ha pasado de la crítica a los resultados del referéndum de octubre del 2005, aspecto sobre el que concentró su intervención en la materia en el Congreso de la República el 28 de julio, a la presentación de propuestas que buscarían avanzar hacia la efectiva conformación de regiones.

La necesidad de un Plan de Regionalización había sido expresada durante los últimos meses por diversas instituciones y líderes de opinión. Desde Propuesta Ciudadana adelantamos que un Plan de esta naturaleza debía abordar, por lo menos, cinco aspectos: i) los criterios, incentivos y estrategias para la conformación de regiones, mediante la in-

tegración de los actuales departamentos; ii) el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional, iii) los estímulos para la asociación de municipalidades; iv) la reorganización de provincias y distritos; v) los problemas de límites que abarcan a más del 80% de distritos y provincias del país.

En opinión de distintos especialistas, el Plan de Regionalización debe ser resultado de un amplio proceso de consultas que involucre a autoridades regionales y locales, actores políticos, sociales, empresariales y académicos, a través de foros y distintos eventos descentralizados. Este proceso debería ser conducido por una comisión, conformada específicamente para esta tarea, integrada por representantes de los tres niveles de gobierno, como por técnicos de instituciones académicas y sociales.

Respecto de las Juntas de Coordinación Interregional, el Poder Ejecutivo ha presentado ya un proyecto de ley ante el Congreso que propone incluir a los alcaldes provinciales en estas instancias, con lo cual se les otorgaría mayor legitimidad. En la versión oficial de los anuncios, la participación se amplía a la sociedad civil, lo que es muy importante. Justamente con ese propósito es que consideramos necesario incorporar también a los representantes de los Consejos de Coordinación Regional (CCR). La participación de alcaldes y representantes sociales a lo largo del proceso de integración, es, sin duda, una condición indispensable para el logro de éste que es uno de los componentes esenciales de la reforma descentralista. El fortalecimiento de las 10 juntas existentes –ver cuadro siguiente– puede ser un paso interesante para avanzar en la lógica de verdaderas mancomunidades regionales:

# Análisis

NOMBRES	DEPARTAMENTOS	PROYECTOS DE INTEGRACIÓN
<b>Junta de Coordinación Interregional Norte y Oriente</b>	Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín	Corredor Bioceánico Nororiente (IIRSA) Circuito Turístico del Norte y el Oriente Eje Agroexportador Norte y Oriente Eje vial IV
<b>Junta de Coordinación Interregional del Macro Sur</b>	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna	Carretera Interoceánica del Sur (IIRSA) Promoción del Turismo en el Macro Sur Rescate y revaloración de la crianza de camélidos sudamericanos
<b>Junta de Coordinación Interregional Amazónica</b>	Loreto y San Martín	Rehabilitación y modernización del puerto de Iquitos Culminación del asfaltado de la Marginal de la Selva Protección de flora y fauna amazónica Promoción del ecoturismo
<b>Junta de Coordinación Interregional Apurímac-Cusco</b>	Apurímac y Cusco	Carretera Interoceánica del Sur (Ruta 26) Explotación sostenible del gas de Camisea Explotación racional de Las Bambas Promoción de Choquequirao como destino turístico Rescate y revaloración de la crianza de camélidos sudamericanos Promoción de las exportaciones
<b>Junta de Coordinación Interregional Nor-Centro-Oriente</b>	Ancash, Huánuco, Junín, Lima provincias y Pasco	Carretera Interoceánica del Centro (IIRSA) Promoción de ejes turísticos regionales Promoción de cadenas agroexportadoras Ampliación y modernización del aeropuerto de Jauja
<b>Junta de Coordinación Interregional Ayacucho-Huancavelica-Ica</b>	Ayacucho, Huancavelica, Ica	Sin información
<b>Arequipa-Ayacucho-Ica</b>	Arequipa-Ayacucho-Ica	Desarrollo de 7 corredores socio económicos e integración vial y de comunicaciones Codirección del proyecto Jequetepeque-Zaña Ampliación y mejora del puerto de Pacasmayo Electrificación Rural Infraestructura de riego
<b>Cajamarca-La Libertad</b>	Cajamarca-La Libertad	Desarrollo de 7 corredores socio económicos e integración vial y de comunicaciones Codirección del proyecto Jequetepeque-Zaña Ampliación y mejora del puerto de Pacasmayo Electrificación Rural Infraestructura de riego
<b>San Martín-La Libertad</b>	San Martín-La Libertad	Desarrollo de los corredores socio económicos Salaverry-Juanjuí y Tocache-Pataz
<b>Loreto-Ucayali</b>	Loreto-Ucayali	Sin información

Fuente: Consejo Nacional de Descentralización, Gestión institucional 2002-2005

## Análisis

Finalmente, la conformación, a partir del año 2007, de un región piloto, con la participación de las autoridades regionales, pero también de los alcaldes y representantes de la sociedad civil, es una medida de interés, porque su “efecto demostrativo” puede servir para incentivar la conformación definitiva de las regiones; de allí que sea necesario precisar el diseño, estrategia e incentivos para hacerla viable. Ciertamente que los anuncios no avanzan en la asociatividad municipal –ya hay un proyecto en el Congreso sobre este tema– ni atienden los problemas de límites; sin embargo, constituyen una señal de la disposición del gobierno a avanzar en la conformación de verdaderas regiones.

### **Las 20 medidas: algunas ausencias importantes**

Entre las 20 medidas anunciadas por el Presidente García hay algunas ausencias notorias sobre las que conviene llamar la atención por la importancia que tienen para la marcha de la reforma. La conducción del proceso, es la primera de ellas. Se requiere renovar el consenso social y político por la descentralización, diseñar estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestros diversos territorios y fortalecer instituciones y actores sociales y políticos.

Para ello se necesita que la descentralización, desde el Consejo Nacional de Descentralización, sea conducida, desde el más alto nivel político, por el Presidente del Consejo de Ministros. Su consejo directivo, que debe ser más amplio y representativo, –incorporando a presidentes regionales, alcaldes provinciales y distritales, así como representantes de la sociedad civil– debe articular sus funciones alrededor de la implementación de los componentes esenciales de la reforma descentralista, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales y la concertación intergubernamental.

El diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el que el CEPLAN es pieza angular, es la segunda ausencia. Resulta indispensable implementar ambos instrumentos para asegurar los objetivos de desarrollo económico, social, ambiental y democrático del nuevo gobierno, dando cumplimiento a la Ley 28522, aprobada con el voto aprista. El proceso de descentralización y la constitución de regiones económica y socialmente integradas, son objetivos de Estado que deben ser parte de los planes de mediano y largo plazo, cuya elaboración le corresponde al CEPLAN.

En tercer lugar, llama la atención la ausencia de mención a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La misma, que debe complementarse con la Ley del Empleo Público, resulta central en la perspectiva de la anunciada transferencia de funciones y competencias. Es imprescindible repensar el propio diseño administrativo del Estado, entre otras cosas, para que los gobiernos subnacionales no resulten desbordados por las futuras transferencias.

En lo que hace a la descentralización fiscal, en cuarto término, creemos que no basta con anunciar una profunda reforma fiscal para fortalecer la captación del IGV y las rentas de los gobiernos regionales. Es indispensable revisar el sistema de transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales, basándola en un nuevo mapa tributario, considerando la tributación efectiva que se genera en cada región e incorporando los principales impuestos (general a las ventas, selectivo al consumo, a la renta de tercera y quinta categoría), comprendiendo canon y regalías.

La predictibilidad y la transparencia de las transferencias de recursos deben ser los principios básicos que rijan el sistema. Sobre esta base se

## Análisis

debe impulsar una reforma tributaria que favorezca la descentralización y permita optimizar el gasto público, lo que supone fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Privada y, simultáneamente, descentralizarlo y hacerlo más flexible, asunto éste también ausente en las medidas. Adicionalmente, creemos que la propuesta de dejar en manos de los Gobiernos Regionales la designación de los directores regionales sectoriales puede, en efecto, ayudar a superar los conflictos que se presentaron estos años por la llamada “doble dependencia” de éstos ante los Presidentes Regionales y los Ministros del sector. Reforzaría, además, la autonomía de los gobiernos regionales para definir las políticas en sus circunscripciones. La medida contiene, sin embargo, un aspecto que

requiere ser modificado. Y es que la propuesta del Gobierno Nacional comprende la calificación de los directores regionales como “cargos de confianza”, con lo cual su nombramiento se ve exceptuado de concurso público. Desde nuestro punto de vista, lo más adecuado sería que aquellos sean “seleccionados” por los Gobiernos Regionales, pero siempre bajo la modalidad de concursos públicos dotados de las mayores garantías de transparencia y objetividad. Es oportuno recordar que, según la ley vigente, los cargos de confianza en el nivel regional corresponden a las gerencias. En el mismo sentido, sería importante conocer por qué no se ha iniciado la transferencia de funciones a la Municipalidad de Lima, acatando las leyes de descentralización.

## Referentes clave

**Rodolfo Raza**, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización - CND.

**Juan Carlos Eguren**, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Locales.

**Javier Azpur**, Especialista en Descentralización y Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.

**Manuel Iguíñiz**, Foro Educativo.