



NOTA N° 16

***LA REUNIÓN DE LAS REGIONES
CON EL EJECUTIVO Y EL
LEGISLATIVO:
¿GOBERNABILIDAD EN MEDIO
DE LA CRISIS?***

LA NOTICIA

En medio de la grave crisis política que vive el país, se ha producido un importante encuentro entre los Presidentes de 25 de las 26 Regiones del país y los más altos representantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

A lo largo del 28 y 29 de enero, las autoridades regionales se reunieron con el Premier Carlos Ferrero, diversos Ministros de Estado, el Presidente del Congreso Henry Pease, y el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado Ernesto Herrera y otros integrantes de la misma. El encuentro fue coordinado por Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

EL RESUMEN

Una reunión sin precedentes. Una de las primeras acciones estratégicas de Carlos Ferrero como Premier fue expresar su compromiso con el proceso de descentralización. Su acercamiento inicial a los Presidentes Regionales se dio el 29 diciembre del 2003, cuando se reúne con ellos y el CND, para afirmar que la descentralización es la pieza principal de la Reforma del Estado.

En dicha reunión se acordó la conformación de un equipo técnico de trabajo, integrado por asesores de los diversos sectores del Estado, los Gobiernos Regionales, el CND y la Comisión de Descentralización, Regionalización y

Modernización de la Gestión del Estado; una agenda de temas prioritarios (financiamiento de las regiones y temas asociados como la Ley de Descentralización Fiscal, la Jerarquización de Activos y su transferencia, la Inversión Pública Descentralizada, etc.); y la realización de una segunda reunión ya para abocarse al tratamiento de la agenda concordada.

La reunión llevada a cabo el 28 y 29 de enero pasado, en cumplimiento del acuerdo tomado a fines de diciembre del 2003, resulta significativa porque contó con la presencia, de todos los Presidentes Regionales menos uno (el señor Castañeda de Lima - Régimen Especial), el Presidente del Consejo de Ministros y varios de sus miembros, el Presidente del Congreso de la República, el Presidente y los integrantes de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, y el Presidente y equipo técnico del Consejo Nacional de Descentralización. Esta resulta ser la primera vez en lo que va del proceso que convergen en una reunión el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los Presidentes Regionales. Pese a la ausencia de la representación municipal, esta es sin duda una reunión de mucha significación.

La agenda amplia para el corto y mediano plazo. La agenda de la reunión estuvo dominada por temas relativos a la asignación y gestión de recursos a los Gobiernos

Regionales. Se abordaron, entre otros, i) la propuesta de DL de Descentralización Fiscal hecha por el MEF, ii) la preparación del Plan de Transferencias 2004-2006 y el Plan Anual de Transferencias 2004 centrados ya en las competencias sectoriales, iii) el Sistema Nacional de Inversión Pública, la Ley de Jerarquización de Activos para su transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales respectivos, la tributación en las regiones, la integración de las regiones y la Ley de Incentivos, y otros más específicos.

Acuerdos tomados y procesos en marcha. El encuentro fue rico en intercambios de puntos de vista políticos y técnicos sobre los temas de la agenda y culminó en reuniones de los equipos técnicos de las regiones con los del Ejecutivo y el Congreso. Si bien la reunión técnica con el Ejecutivo se limitó a profundizar en el tratamiento de los temas planteados, la reunión con la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado sí logró acordar una agenda de temas a ser priorizados en el trabajo legislativo, un compromiso de abordarlos de manera consultada con las regiones, y un calendario de reuniones descentralizadas.

La falta de acuerdos concretos sobre los temas tratados ciertamente ha causado en algunos líderes regionales un nivel de frustración. «No se logró nada concreto» es una frase recurrente. Pero muchos de ellos también destacan

que ponerse de acuerdo en cuál es la agenda inmediata de la descentralización, priorizarla para el debate parlamentario y las decisiones del Poder Ejecutivo, intercambiar puntos de vista generales y argumentos técnicos, comprometerse a abordarlos en consulta con todos los interesados, es ya un aporte importante a la gobernabilidad en estos tiempos de inestabilidad.

EL ANÁLISIS

La descentralización fiscal y temas conexos. Luego de la presentación a cargo del Ministro Quijandría, el debate centró en torno a si la tributación de las circunscripciones debe estimarse en base al domicilio fiscal declarado por las empresas (con las grandes empresas domiciliando en la capital, Lima figura con 88% de la tributación nacional por IGV e ISC) o en base a la circunscripción en la que efectivamente se genera el tributo (en este escenario, Lima aporta solo el 44% del IGV e ISC y las regiones retienen el 56% de los tributos que generan). Como es de esperarse, las regiones prefieren basar los estimados en la tributación efectiva para acceder a una mayor cantidad de recursos. Los acuerdos tomados con la Comisión de Descentralización establecen que se preparará una propuesta de modificación del Código Tributario para que se establezca el domicilio fiscal ahí donde se genere la riqueza y la tributación.

Algunos representantes regionales propusieron también abordar los temas de las regalías y de las exoneraciones

tributarias. Las regiones están interesadas en que se apliquen regalías (un determinado % del valor de la venta, antes de estimar el impuesto a la renta) a la producción minera y del gas, similares a las que ya existen para la producción petrolera. La ventaja de este sistema es que i) asegura el pago de un tributo antes de la aplicación de los distintos mecanismos que le permiten a las grandes empresas casi no pagar impuesto a la renta, y ii) asegura mecanismos automáticos de distribución a las regiones en donde se desarrolla la explotación del recurso natural no renovable. Al respecto, la posición del Ejecutivo ha sido que el tema se tratará en una ley específica y no en este Decreto Legislativo.

Sobre el tema de las exoneraciones tributarias, se expresaron desde las regiones diferentes puntos de vista. La mayor parte de los Presidentes Regionales manifestaron su acuerdo con el levantamiento de las exoneraciones para asignar esos nuevos ingresos fiscales a las regiones como recursos inversión. De hecho, Amazonas ya planteó la eliminación de todas las exoneraciones en su región y San Martín ha acordado una eliminación parcial y progresiva. Sin embargo, Loreto—dadas sus peculiaridades geográficas—prefiere mantener las exoneraciones mejorando la calidad de su aplicación. En palabras de su Presidente Regional Robinson Rivadeneyra, «Loreto necesita mantenerlas por 50 años y desarrollar los instrumentos jurídicos para

implementarlas mejor. Hemos presentado al MEF nuestros argumentos y están de acuerdo. Hemos presentado al Legislativo nuestra propuesta de Ley para Loreto. No puede haber una norma igual para todos, nuestra situación es diferente.»

La jerarquización de activos. El tema de la jerarquización de los activos para su transferencia resultó uno de los más polémicos. De un lado, ya hay una demora significativa en la aprobación de esta norma y permanente reclamo de las regiones y las localidades a respecto, al punto que el Congreso ha aprobado una ley dando al ejecutivo un plazo (fines de febrero) para resolver el tema (ver Nota de Información y Análisis No. 14). De otro, no parece haber entre el Ejecutivo y las regiones una comprensión común en torno a los criterios para definir en este terreno qué es nacional, regional o local. Por ejemplo, algunas representaciones regionales han llegado a plantear que es regional todo aquello que se ubica físicamente en la región. Otros incluso han llegado a plantear que el Ejecutivo no debiera encargarse de la formulación de esta norma, pues resulta juez y parte en la medida en que se trata de definir el destino de activos que están ahora en sus manos.

Lo que sí es claro es que las regiones tienen puestas sus expectativas en una pronta resolución del tema. En algunos casos como el del Cusco en donde se reclama la transferencia a la región de las empresas públicas

rechazando su privatización- la expectativa ya cede paso a la frustración y a la protesta social.

La transferencia de competencias. En su presentación sobre el tema de las transferencias, el CND informó que hasta el mes febrero todas las comisiones sectoriales harán llegar sus propuestas, las que serán consolidadas con la finalidad de presentar al Ejecutivo a fines de marzo – como lo manda la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales- la propuesta de Plan Anual 2004 de Transferencias. El CND informó, además, que está en preparación el Plan de Transferencias 2004-2006, que se constituya en el marco de mediano de plazo de la formulación de los planes anuales.

Los Presidentes Regionales reclamaron participar del proceso de elaboración de la propuesta, lo que fue aceptado, acordándose que el Plan Anual 2004 de Transferencias sea el tema central de agenda la siguiente reunión, que tendrá lugar en el mes de marzo. Se acordó también que los representantes de los sectores presenten a la Comisión de Descentralización del Congreso sus propuestas de Plan Anual 2004 de Transferencias.

El Sistema Nacional de Inversión Pública. La presentación de la situación actual y evolución del SNIP –a cargo de Carlos Giesecke- enfatizó que ya hay en marcha un proceso de descentralización del mismo, pues

se ha delegado a las regiones la declaración de viabilidad de sus proyectos de inversión de hasta en S/. 2,000,000, monto que hasta hace poco era de apenas S/. 300,000. Al respecto, algunos Presidentes Regionales argumentaron que el problema no era el monto sino que el procedimiento mismo: que una oficina del MEF tenga la última palabra sobre la viabilidad de una inversión regional resultaría violatorio de la autonomía para administrar sus recursos que su Ley Orgánica asigna a las Regiones.

Es pues una tarea pendiente lograr rediseño del SNIP que integre la afirmación de la autonomía de las regiones con la necesidad de cautelar la calidad técnica de los proyectos de inversión en las regiones y las localidades.

Tributos. Dados que -de acuerdo a la nueva Ley de Descentralización Fiscal las regiones retienen como recursos propios los incrementos que logren en la recaudación en las regiones- la descentralización o desconcentración de la SUNAT resultó también un tema de interés. Se asumió también el compromiso de plantear en el Congreso una reforma al Artículo 193º de la Constitución, para permitir a las regiones el establecimiento y cobro de tasas y contribuciones por los servicios que presten.

Los procesos previos y las perspectivas. Un aspecto significativo de la reunión del 28 y 29 es el esfuerzo previo varias autoridades regionales de preparar propuestas sobre

diversos temas de la agenda planteada. El caso más saltante ha sido el de los Gobiernos Regionales de Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes (ver sus propuestas en www.participaperu.org.pe). De esta manera, la apuesta estratégica por la integración regional se traduce también en una mejor capacidad para la negociación y la construcción de consensos en torno al proceso mismo de la descentralización.

Mirando hacia adelante, la reunión del 28 y 29 ha sentado las condiciones para un trabajo concertado entre las regiones, el Poder Ejecutivo y el Congreso en torno a una agenda de temas que todos entienden como de primera prioridad. En el caso de las relaciones entre las regiones y la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización del Estado, los acuerdos tomados incluyen el compromiso de preparar de manera coordinada varias normas importantes así como la realización de Audiencias Descentralizadas en las Regiones para discutir la agenda legislativa pendiente, y la realización de la próxima reunión de la Comisión con los Presidentes Regionales de manera descentralizada en la ciudad de Cusco.

Finalmente –como se ha anotado antes- se acordó que la siguiente reunión general (Regiones, Ejecutivo y Legislativo) se realizará en el mes de marzo y tendrá como tema central la propuesta del CND de Plan Anual 2004 de transferencias.

En relación con el proceso político más amplio, se ha generado un consenso en torno a que –en palabras del Premier Ferrero- la descentralización es «el primer gran paso hacia una reforma integral del Estado». Y ha quedado claro también que –contra los vaticinios alarmistas de muchos- la descentralización antes que una amenaza a la gobernabilidad democrática puede ser una base sólida para la construcción de consensos que involucren a los diferentes actores políticos y sociales.

IDEAS FUERZA

- * La reunión de trabajo de los Presidentes Regionales con los más altos representantes del Ejecutivo y el Congreso es un hecho sin precedentes que puede ser la base de consensos sobre como conducir la mas importante reforma del Estado
- * Se ha priorizado, con la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, el tratamiento concertado de una agenda de temas relativos a la descentralización fiscal y la generación de recursos para las regiones.
- * Se ha establecido para el mes de marzo una siguiente reunión cuyo tema central de agenda será la propuesta del CND del Plan Anual 2004 de Transferencias, centrado en el tema de las competencias

ACTORES CLAVE

- Carlos Ferrero, Presidente del Congreso
- Henry Pease, Presidente del Congreso
- Luis Thais, Presidente del CND
- Jaime Quijandría, Ministro de Economía y Finanzas
- Omar Quezada, Presidente de la Región Ayacucho
- Robinson Rivadeneyra, Presidente de la Región Loreto