

LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA

UNA AGENDA PARA
RELANZAR
UN PROCESO
IMPOSTERGABLE



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Participa
Perú

**LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA:
Una Agenda para Relanzar un Proceso Impostergable**

Grupo Propuesta Ciudadana
Presidente: Félix Wong
Coordinador Ejecutivo: Javier Azpur

Área de Comunicación
Responsable: Eduardo Ballón
Coordinación de edición: Patricia Paz

Diseño y diagramación: Renzo Espinel / Luis de la Lama

Marzo 2006



LA AGENDA DESCENTRALISTA

El retorno a la democracia, a inicios de este siglo, abrió las puertas para la expresión de diversas opciones y demandas de reforma, tanto en lo político como en lo administrativo, lo económico y lo social. El país esperaba no solamente la recuperación de las formas y los contenidos de la democracia, sino también -y quizá principalmente- reformas sustantivas en la gestión macroeconómica que impacten positivamente en las condiciones de vida, la superación de la pobreza, el desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades, así como una reforma del Estado que involucre al Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, la administración de justicia, la seguridad ciudadana y el papel de las Fuerzas Armadas.

Lamentablemente, cinco años después, constatamos la frustración de las que fueron las promesas de la transición democrática y de las expectativas que ellas generaron. La única excepción es la descentralización, que se inició en el año 2001 y que –con todas sus limitaciones- es el único proceso de cambio sustantivo en marcha.

El objetivo de la descentralización es generar un modelo de desarrollo territorial que satisfaga las legítimas expectativas de inclusión, prosperidad y acceso a mejores oportunidades para el ejercicio de derechos. La transferencia de capacidades y recursos hacia las regiones y localidades –aspecto central de la descentralización- tiene, pues, el propósito de crear condiciones apropiadas para la competitividad y la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en cada uno de los niveles de gobierno, superando de esta manera el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado peruano.

Ciertamente, durante los últimos años los indicadores macroeconómicos del país han observado un importante crecimiento. Este se ha debido, fundamentalmente, al desarrollo de la agro exportación, la inversión en actividades extractivas como la minería y en algunos casos a la prestación de servicios. Al respecto, debemos señalar que los temores que algunos sectores expresaron al inicio del proceso de descentralización, respecto de que la gestión de los Gobiernos Regionales podría afectar negativamente el crecimiento económico no han sido verificados.

A la vez, es preciso indicar que el crecimiento al que nos referimos no ha sido el mismo en todo el país; la mayoría de la población, principalmente andina y rural, continúa en condiciones de exclusión y de pobreza, sin efectivas oportunidades para el desarrollo. Se requiere, pues, estrategias que hagan posible el disfrute equitativo de los beneficios del crecimiento, para lo cual resulta fundamental fortalecer las capacidades de los Gobiernos Regionales para participar directamente en la promoción de la competitividad y la equidad.

Se trata, en consecuencia, de un proyecto de gran envergadura que cuestiona la distribución del poder y de la riqueza en el Perú. Por esta misma razón, es un proceso inevitablemente complejo y conflictivo que se proyecta en el mediano y largo plazo.

A pocos meses de terminar el mandato del Presidente Alejandro Toledo y cumpliéndose ya más de 4 años del inicio del proceso descentralista, el país se prepara para elegir un nuevo gobierno nacional, pero también nuevos gobiernos regionales y municipales. Este es, pues, un momento propicio para hacer un balance de lo que se ha avanzado en el diseño y puesta en práctica de la reforma descentralista.

Desde nuestra perspectiva, el proceso ha avanzado de manera importante en la definición de los principios y del marco legal general de la descentralización, y ha dado un paso sustantivo con la elección de las autoridades políticas regionales. Es también de la mayor importancia haber introducido mecanismos y procesos participativos en el diseño de los gobiernos regionales y locales, así como en la elaboración de los presupuestos anuales y los planes de desarrollo de estas dos instancias de gobierno.

Ciertamente, el diseño y la gestión de los gobiernos regionales y locales y de los mecanismos y procesos participativos reclaman mejoras sustantivas, pero confiamos en que la participación en la toma de decisiones y la vigilancia ciudadana se afirmen como características permanentes del Estado y la democracia en el Perú.

Es preciso, no obstante, señalar las serias dificultades que observamos en la conducción del proceso, incluyendo la falta de una real voluntad política descentralista en importantes sectores responsables de su implementación, así como deficiencias en el diseño y gestión del Consejo Nacional de Descentralización. En este mismo terreno, es claro que se ha avanzado en la descentralización política y administrativa –con la ya mencionada instalación de los Gobiernos Regionales- pero falta definir estrategias de desarrollo territorial regional y local y formas claras de articulación entre inversión pública e inversión privada capaz de generar empleo y calidad de vida, de manera tal que la descentralización de los recursos y las competencias venga acompañada de crecimiento y desarrollo económico en las localidades y las regiones ubicadas fuera de Lima.

Ha sido también importante iniciar el proceso de transferencia de los proyectos especiales y los programas sociales a los gobiernos regionales y municipalidades. Quedan aún algunos proyectos especiales por ser transferidos y está pendiente la definición de plazos y modalidades para la transferencia de los programas nutricionales del PRONAA y otros programas sociales. De la misma manera, es oportuno evaluar la gestión de estos programas y proyectos por parte de las autoridades locales y regionales y definir los reajustes que convendría introducir. Es preciso, asimismo, mejorar sustantivamente los instrumentos del Gobierno Central para intervenir en la lucha directa contra la pobreza; el crecimiento económico no ha reducido los niveles de desigualdad y exclusión.

Respecto de la transferencia de competencias, el atraso en la aprobación de las normas pertinentes y lo complejo y largo del proceso establecido han provocado que recién este año se esté haciendo realidad la transferencia de las competencias consideradas en el Plan de Transferencias 2004. Queda por observar y analizar la efectiva transferencia de competencias del Plan 2005, así como los resultados del Plan Quinquenal 2005-2009 elaborado –como sabemos- sin los necesarios consensos institucionales ni sociales.

En el caso de los recursos, se ha avanzado en la descentralización del Presupuesto Nacional hacia los gobiernos regionales y las municipalidades; pero ello se debe principalmente al funcionamiento de mecanismos preexistentes de reasignación automática de determinados ingresos públicos (Canon, FONCOMUN) más que a decisiones tomadas en el marco de la descentralización. De manera más amplia, hace falta tomar decisiones estratégicas sobre la descentralización fiscal y sus relaciones con la transferencia de competencias.

La regionalización ha sufrido un traspie al rechazar la población la propuesta de integrar 16 departamentos en 5 regiones. Junto con el necesario balance respecto de las razones –múltiples y complejas- del voto por el No, es preciso definir la forma y oportunidad para relanzar el proceso. Reafirmamos la convicción de que nuevas y más grandes unidades territoriales crearán mejores condiciones para el desarrollo integral y para agilizar la transferencia de recursos y de competencias a las municipalidades y las regiones.

Introducir los correctivos a los aspectos aquí reseñados permitirá que la reforma descentralista adquiera un ritmo más consistente y regular, convirtiéndose en un proceso efectivamente irreversible.

Sobre la base de este somero balance, ponemos en debate una agenda cuyo objetivo es contribuir a dar un nuevo impulso a la descentralización. Esperamos de esta manera contribuir a que los partidos políticos que buscan gobernar el país y las regiones y localidades en los próximos años definan y expongan sus propuestas respecto de los temas esenciales de la descentralización en el Perú.

ÍNDICE

1. LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO.	07
a) Renovar el consenso social y político por la descentralización.	
b) Diseñar estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestros diversos territorios.	
c) Fortalecer instituciones y actores sociales y políticos.	
d) Un Consejo Nacional de Descentralización con mayor representatividad, dinamismo y capacidad para tomar decisiones y conducir el proceso.	
2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL.	08
a) Potenciar el impacto de la participación y la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.	
b) Ampliar las oportunidades para la participación y la vigilancia ciudadana.	
3. EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES.	09
a) Incrementar las condiciones de legitimidad en la elección de autoridades regionales y municipales.	
b) Modificar la estructura de los gobiernos regionales.	
c) Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y municipales.	
d) Consolidar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.	
4. LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN.	11
a) Adecuar la legislación sobre municipalidades.	
b) Incluir de manera efectiva a las municipalidades en el Plan Quinquenal de Transferencias.	
c) Fomentar las asociaciones de municipalidades.	
d) Aumentar los ingresos propios y mejorar la calidad del gasto.	
5. LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS.	12
a) Revisar y adecuar el Plan Quinquenal de Transferencia.	
b) Facilitar la concertación entre los gobiernos subnacionales y los actores locales respecto de la transferencia de competencias.	
c) Facilitar la concertación entre los tres niveles de gobierno y precisar sus responsabilidades en el proceso de transferencias.	
d) Poner en marcha un efectivo Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para desarrollar en los gobiernos regionales y las municipalidades las capacidades necesarias para la mejor gestión de las competencias a ser transferidas.	
6. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.	13
a) Revisar el reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal.	
b) Revisar el sistema de transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales.	
c) Impulsar una reforma tributaria que favorezca la descentralización.	
d) Optimizar el gasto público.	
7. LA INTEGRACIÓN REGIONAL.	14
a) Formular un Plan Nacional de Regionalización.	

1. LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO

Para superar las limitaciones existentes en la conducción del proceso, se necesita:

A) RENOVAR EL CONSENSO SOCIAL Y POLÍTICO POR LA DESCENTRALIZACIÓN

- i) Un acuerdo nacional para consolidar y relanzar la descentralización como parte esencial de un proyecto nacional, tomando como punto de partida las políticas de Estado concertadas en el Acuerdo Nacional y avanzando hacia la redefinición de sus principales estrategias.
- ii) Acuerdos regionales y locales para afirmar el rol de los gobiernos subnacionales y de los agentes sociales, económicos e intelectuales como promotores del desarrollo regional.
- iii) Un nuevo consenso alrededor de los conceptos básicos que inspiran la descentralización y –fundamentalmente- sobre su puesta en práctica:
 - (1) Subsidiariedad: efectiva y adecuada distribución de competencias.
 - (2) Gradualidad: plazos precisos para lograr metas y objetivos.
 - (3) Permanencia: una política de Estado de seguimiento y evaluación constante.
 - (4) Integralidad: involucrar y articular los esfuerzos del Estado y de los actores privados.

B) DISEÑAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO ADECUADAS A NUESTROS DIVERSOS TERRITORIOS

- i) Una estrategia nacional de crecimiento y desarrollo, la cual debe sustentarse y fortalecer las potencialidades de cada región.
- ii) Estrategias de desarrollo regional y local que contemplen, al menos:
 - (1) Mapas de necesidades y potencialidades de cada espacio regional y sus localidades.
 - (2) Planes concertados de desarrollo regional y local.
 - (3) Programa de inversiones públicas y privadas.
 - (4) Mapas de competitividad.

C) FORTALECER INSTITUCIONES Y ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS

- i) Fortalecer la capacidad de articulación y representación de los agentes económicos, organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas.
- ii) Fortalecer la institucionalidad local y regional sobre la base de reglas de juego claras y firmes para todos.
- iii) Fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadanos, para desarrollar relaciones de corresponsabilidad y confianza entre el Estado y la sociedad.
- iv) Fortalecer un sistema de partidos que se exprese, también, en un mayor asentamiento de éstos en el nivel regional y en su voluntad y capacidad para incluir la descentralización y la participación en sus programas de acción.

D) UN CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN CON MAYOR REPRESENTATIVIDAD, DINAMISMO Y CAPACIDAD PARA TOMAR DECISIONES Y CONDUCIR EL PROCESO

- i) Nuevo diseño del Consejo Nacional de Descentralización:
 - (1) Encabezado por el Presidente del Consejo de Ministros.
 - (2) Un Consejo Directivo más sólido y representativo:
 - (a) Ministros o Viceministros por parte del gobierno nacional.
 - (b) Presidentes Regionales.
 - (c) Alcaldes Provinciales.
 - (d) Alcaldes Distritales.
 - (e) Representantes de sociedad civil.
 - (3) Un Consejo Directivo con funciones más relevantes, entre ellas:
 - (a) Aprobación de su Plan Estratégico y Plan Anual de Trabajo.
 - (b) Consolidación del Plan Anual de Transferencias.
 - (c) Presentación de propuestas de mejoras normativas para impulsar y consolidar la descentralización.
 - (4) Fortalecer la representación de las autoridades regionales y locales:
 - (a) Asambleas Anuales de autoridades regionales, provinciales y distritales.
 - (b) Consejo Consultivo Trimestral de autoridades regionales, provinciales y distritales.
- ii) Creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que articule la labor de:
 - (1) Consejo Nacional de Descentralización.
 - (2) Centro de Planeamiento Estratégico.
 - (3) Sistema Nacional de Inversión Pública.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

La participación y el control ciudadanos son herramientas fundamentales para una gestión pública moderna, transparente y concertadora. Para mejorar la amplitud y la calidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la vigilancia de la gestión pública, es necesario:

A) POTENCIAR EL IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN Y LA VIGILANCIA CIUDADANA SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA:

- i) Integrar los Consejos de Coordinación, Presupuestos Participativos y Mesas de Concertación en sistemas regionales y locales.
- ii) Articular las experiencias de concertación territorial con las de carácter sectorial, como las que se han creado en educación y salud y las que surjan desde otros sectores.
- iii) Articular los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo de los ámbitos distrital, provincial y regional.

- iv) Incorporar a los sectores del gobierno central a los respectivos procesos de planeamiento y presupuesto participativo en el nivel regional y local, promoviendo el diálogo y articulación con el sector privado para las tareas de planificación.
- v) Promover y vigilar que los Presidentes Regionales y Alcaldes asuman efectivamente la presidencia de los Consejos de Coordinación Regional y Local, respectivamente.
- vi) Resolver la superposición entre los Consejos de Coordinación Local distritales y la Juntas Vecinales, cuyas funciones son muy semejantes.
- vii) Establecer garantías para que los acuerdos de los procesos de presupuesto participativo sean respetados por las instancias de decisión; ello supone mayor atención a la viabilidad de los proyectos acordados en los procesos participativos.

B) AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN Y LA VIGILANCIA CIUDADANA

- i) Desarrollar políticas pro activas para estimular la mayor participación de las mujeres, los indígenas, personas con discapacidad, población rural y, en general, de quienes se encuentran en situación de exclusión.
- ii) Impulsar instancias de coordinación permanente de la sociedad civil para la relación con sus representantes en las instancias de concertación y vigilancia. A la vez, incrementar las garantías para la elección democrática de los representantes sociales ante los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL).
- iii) Adecuar las normas que regulan la constitución de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL) para hacer posible una mayor presencia de representantes sociales y la participación de organizaciones que –pese a no tener personería jurídica– son representativas y dinámicas.
- iv) Desarrollar una estrategia nacional de capacitación de los representantes sociales ante las instancias de concertación en torno al planeamiento concertado, el presupuesto participativo, la vigilancia ciudadana y otros temas de su interés.
- v) Ampliar y mejorar las audiencias de rendición de cuentas de los Gobiernos Regionales y hacerlas obligatorias también para los Gobiernos Locales.
- vi) Concluir la revisión y aprobación de la nueva Ley de Participación y Control Ciudadano, como marco orientador para la diversidad de experiencias y modalidades.

3. EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES

Los Gobiernos Regionales y Municipales electos en noviembre del 2002 e instalados en enero del 2003 enfrentan problemas comunes, pero también presentan una gran heterogeneidad en cuanto a experiencias de gestión. Crear condiciones para el mejor desempeño de los Gobiernos Regionales y Municipales requiere:

A) INCREMENTAR LAS CONDICIONES DE LEGITIMIDAD EN LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES

- i) Fijar un porcentaje mínimo de votos a obtener como requisito para la elección de Presidentes Regionales y Alcaldes, estableciendo una segunda vuelta electoral.
- ii) Establecer la distribución proporcional para la elección de Consejos Regionales y Consejos Municipales, eliminando el “premio de mayoría” que distorsiona la voluntad de los electores. Incluir una valla electoral para obtener representación en los Consejos Regionales y Municipales.
- iii) Consolidar un sistema de partidos que afronte el déficit de legitimidad y la fragmentación de la representación política. Ello supone mejoras en la actual Ley de Partidos Políticos y, específicamente, en torno a los requisitos para su inscripción y la presentación de candidaturas.

B) MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

- i) Afirmar la separación de poderes, diferenciando la Presidencia Regional y la Alcaldía de los Consejos Regionales y Municipales, respectivamente. Esta propuesta necesita, por cierto, una adecuación para el caso de municipalidades pequeñas; en principio, aquellas cuyos Consejos están integrados por sólo cinco regidores.
- ii) Fortalecer las capacidades de fiscalización de los consejeros y regidores, en el marco de una estrategia de fortalecimiento de los sistemas de control gubernamental.

C) FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES

- i) Concertar y poner en marcha un Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica dirigido a autoridades y funcionarios regionales y municipales, que comprenda al menos lo siguiente:
 - (1) Estrategias institucionales.
 - (2) Sistemas organizativos.
 - (3) Recursos humanos.
- ii) Promover la aprobación de las normas pendientes sobre la función pública.

D) CONSOLIDAR LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- i) Adecuar la organización institucional para responder de forma oportuna a las demandas de información ciudadana.
- ii) Fomentar una cultura de la transparencia en la gestión pública regional y local; ello requiere de una clara voluntad política de las autoridades por hacer de la transparencia una prioridad y una consideración clave de su gestión.

- iii) Incluir en el presupuesto anual los recursos económicos necesarios para atender las demandas de información y para la adecuada implementación y actualización de los portales de transparencia.
- iv) Incentivar la demanda de información por parte de los ciudadanos.

4. LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN

Los gobiernos locales –en tanto los órganos de gobierno más cercanos a la población- están llamados a jugar un rol clave en la descentralización. Para afirmar este protagonismo es necesario:

A) ADECUAR LA LEGISLACIÓN SOBRE MUNICIPALIDADES

- i) Aprobar una Ley Marco de Municipalidades que reconozca la diversidad de municipios existentes en el país.
 - (1) Sobre la base de esa Ley Marco, desarrollar normas específicas para los distintos tipos de municipalidades.
 - (2) Distinguir con mayor claridad las competencias de las Municipalidades Provinciales de aquellas que corresponden a las Distritales.

B) INCLUIR DE MANERA EFECTIVA A LAS MUNICIPALIDADES EN EL PLAN QUINQUENAL DE TRANSFERENCIAS

- i) Generar un nuevo consenso sobre modalidades y plazos para la transferencia de programas sociales y competencias sectoriales a las municipalidades, que comprenda aspectos tales como:
 - (1) Rol de los gobiernos locales, regionales y nacional.
 - (2) Planes de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica.
 - (3) Indicadores de calidad de la gestión.
 - (4) Incentivos y sanciones.
- ii) Definir concertadamente la transferencia de PRONAMACHS e INFES a las municipalidades.
- iii) Concertar modalidades, criterios de acreditación y plazos para la transferencia de competencias sectoriales según su naturaleza:
 - (1) Competencias productivas.
 - (2) Competencias en acondicionamiento territorial.
 - (3) Competencias en áreas sociales.
- iv) Concertar nuevos y más adecuados criterios de acreditación de las capacidades de los gobiernos locales para acceder a la transferencia de los programas sociales.

C) FOMENTAR LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES

- i) Generar incentivos para la conformación de asociaciones de municipalidades como estrategia para:
 - (1) Mejorar el aprovechamiento e impacto de los recursos de las municipalidades alrededor de proyectos y esfuerzos compartidos.
 - (2) Incrementar su capacidad de negociación y concertación en los ámbitos regional y nacional.
 - (3) La prestación de servicios desde las municipalidades provinciales hacia las distritales o bien para la organización de servicios comunes entre municipalidades distritales.

D) AUMENTAR LOS INGRESOS PROPIOS Y MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO

- i) Desarrollar las capacidades de las municipalidades para generar o aumentar sus ingresos propios, de forma tal que se reduzca su dependencia con respecto a las transferencias del Gobierno Central y de los recursos del canon.
- ii) Desarrollar capacidades para la mejor gestión de los recursos actuales y de los que se generen por canon, regalías, FONCOMUN e ingresos propios.
- iii) Incrementar la calidad en la prestación de los servicios municipales hacia la población.

5. LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS

Para subsanar los actuales retrasos en la transferencia de funciones y competencias hacia los gobiernos regionales y municipales, se requiere:

A) REVISAR Y ADECUAR EL PLAN QUINQUENAL DE TRANSFERENCIA

Para que se constituya en un efectivo instrumento de concertación y proyección ordenada de las transferencias en el mediano plazo, así como de adecuación de las capacidades y recursos institucionales necesarios para el proceso en los tres niveles de gobierno.

B) FACILITAR LA CONCERTACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LOS ACTORES LOCALES RESPECTO DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Se requiere plazos prudenciales y medios adecuados para que los gobiernos regionales, provinciales y distritales concierten con los actores sociales y económicos su propuesta para los planes quinquenales y anuales de transferencias, en función de las necesidades y capacidades de cada localidad y región.

C) FACILITAR LA CONCERTACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO Y PRECISAR SUS RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS

Se requiere plazos prudentiales y medios adecuados para que los gobiernos regionales y locales y los sectores del gobierno nacional concerten los planes de transferencia quinquenales y anuales, y precisen sus responsabilidades para su efectiva y oportuna implementación.

D) PONER EN MARCHA UN EFECTIVO PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA DESARROLLAR EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LAS MUNICIPALIDADES LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA LA MEJOR GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS A SER TRANSFERIDAS

- i) La presentación de este Plan ha de corresponder al Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización, renovado según los criterios antes expuestos.
- ii) Su aprobación ha de producirse al interior del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
- iii) Su implementación ha de comprometer tanto al sector público como al privado, así como a centros académicos y organizaciones no gubernamentales.

6. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A) REVISAR EL REGLAMENTO DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL RESPECTO DE LO SIGUIENTE:

- i) La descentralización fiscal debe estar articulada, primero, a la transferencia de competencias y, en un segundo momento, a la integración regional.
- ii) Los mecanismos para incrementar la recaudación propia de los gobiernos subnacionales.
- iii) Las medidas de regulación del endeudamiento.

B) REVISAR EL SISTEMA DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS HACIA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

- i) Basada en un nuevo mapa tributario, considerando la tributación efectiva que se genera en cada región e incorporando los principales impuestos (IGV, ISC, Impuesto a la Renta de tercera y quinta categoría) comprendiendo canon y regalías.
- ii) La predictibilidad y la transparencia de las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales deben ser principios que rijan el sistema.

iii) Los recursos deben ser transferidos de la mano con las competencias y funciones, asegurando que el sistema de transferencias esté guiado por los principios de compensación, equidad y eficiencia.

iv) Implementar de manera efectiva el FONCOR y el FIDE.

C) IMPULSAR UNA REFORMA TRIBUTARIA QUE FAVOREZCA LA DESCENTRALIZACIÓN

Esta reforma ha de contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

i) La elevación de la presión tributaria a 18% del PBI.

ii) La modificación de la estructura tributaria para que el impuesto a la renta de las empresas y personas naturales aporte más que aquéllos que gravan el consumo.

iii) Un nuevo pacto fiscal que comprometa a los actores políticos, sociales y empresariales y que haga posible alcanzar un consenso sobre:

(1) Los gastos que se deben priorizar con los ingresos adicionales.

(2) La revisión y eliminación de los incentivos y exoneraciones tributarias de carácter regional y sectorial.

(3) La renegociación concertada de los contratos de estabilidad tributaria y las medidas de excepción.

D) OPTIMIZAR EL GASTO PÚBLICO

Para ello se requieren las siguientes medidas:

i) Fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), dotándolo de una organización más descentralizada.

ii) Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y municipales para formular y evaluar proyectos de inversión.

iii) Implementar un sistema de evaluación y seguimiento de la calidad del gasto público.

iv) Ampliar y consolidar los mecanismos de transparencia, acceso a la información y vigilancia ciudadana en todo el ciclo presupuestal; esto supone mejorar la base de información que ofrece el SIAF, incluyendo a las principales municipalidades.

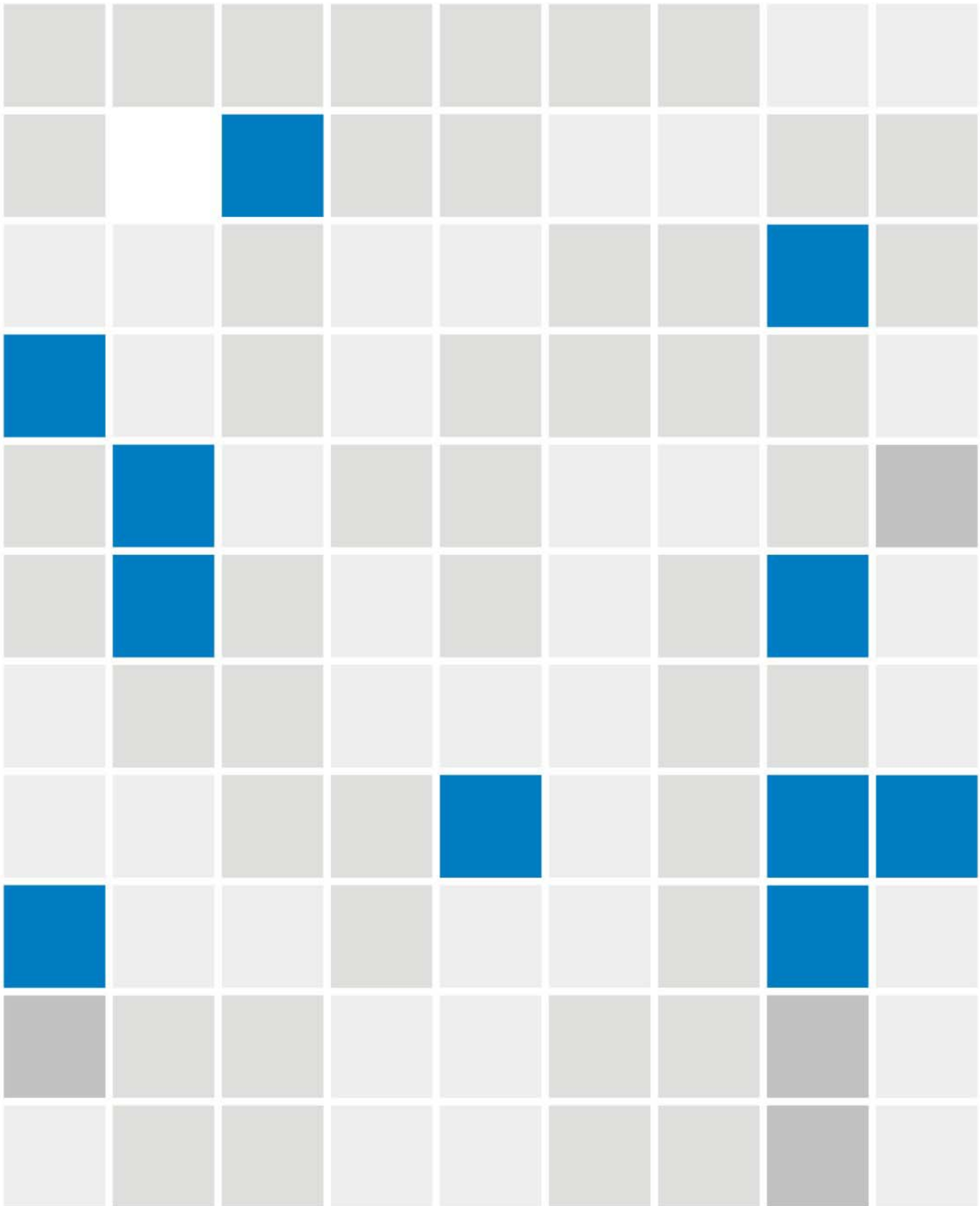
7. LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Las opciones que se sometieron a consulta para la primera fase de la integración regional, se asemejan en buena medida a las propuestas de demarcación más importantes que se han formulado en el país durante los últimos años. Esto muestra que, a pesar de los plazos tan limitados y las deficiencias técnicas, existen en los actuales departamentos agentes sociales y económicos que asumen el proyecto de construir regiones.

Asumiendo las lecciones que nos dejan los resultados del referéndum de octubre del 2005, es posible y necesario plantear ahora una agenda para relanzar el proceso de regionalización.

A) FORMULAR UN PLAN NACIONAL DE REGIONALIZACIÓN, QUE PERMITA LA EFECTIVA CONFORMACIÓN DE REGIONES EL AÑO 2009

- i) Concertar al interior del nuevo Consejo Nacional de Descentralización una propuesta de regiones para ser ampliamente difundida, analizada y considerada por los gobiernos subnacionales, organizaciones políticas, sociales, empresariales y académicas y por la población en general.
- ii) Fortalecer las capacidades de las Juntas de Coordinación Intergubernamental para gestionar políticas y proyectos de inversión en vistas a la conformación definitiva de regiones.
- iii) Adecuar el proceso de integración a fin de que la reubicación de provincias y distritos hacia nuevas circunscripciones regionales o departamentales no tenga como requisito previo la conformación de regiones.
- iv) Realizar las modificaciones y precisiones normativas necesarias para la oportuna y efectiva implementación de este Plan Nacional de Regionalización; entre ellas: la conformación de los nuevos Consejos Regionales, la sede de los nuevos Gobiernos Regionales y la desconcentración de sus unidades administrativas (direcciones regionales, gerencias, subregiones).
- v) Resolver el caso de la Provincia Constitucional del Callao y su articulación con Lima Metropolitana.
- vi) Potenciar la participación ciudadana en el proceso de integración regional. Entre otras iniciativas, se requiere:
 1. Iniciar ya un plan de difusión e información respecto de las ventajas de la integración regional para el desarrollo económico, la gobernabilidad y la igualdad de oportunidades.
 2. Incluir a los representantes sociales de los Consejos de Coordinación Regional en las Juntas de Coordinación Intergubernamental.
- vii) Precisar los incentivos para la integración regional y calcular los montos de los ingresos por canon, regalías, incentivos tributarios y asignaciones adicionales a las regiones que se creen como producto de la integración.
- viii) Asociar el proceso de integración regional a la transferencia de competencias.



www.participaperu.org.pe