



CINCO PROPUESTAS CONCRETAS para que el Gobierno Impulse la Descentralización

Noticia

El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) ha sostenido distintas reuniones de trabajo, tanto con el equipo técnico y de congresistas del Partido Aprista que se encargó del proceso de descentralización en la transferencia de gobierno, cuanto con los congresistas de distintos partidos elegidos para el próximo período. En las mismas, el GPC ha presentado distintas propuestas para impulsar y desarrollar el proceso de descentralización en curso.

Ideas Fuerza

■ El Grupo Propuesta Ciudadana ha hecho llegar al PAP así como a congresistas de distintos partidos, electos para la nueva gestión, una serie de propuestas para que el nuevo Gobierno impulse el proceso de descentralización en marcha.

■ Las propuestas remitidas tienen que ver con cinco temas básicos: la conducción del proceso, la transferencia de competencias, el fortalecimiento de la gestión pública descentralizada, la regionalización y el desarrollo territorial y la descentralización fiscal.

■ En la conducción del proceso, resalta la reforma del CND, cuyo responsable político

pasaría a ser el Presidente del Consejo de Ministros, así como la sugerencia de que el Presidente de la República se reúna trimestralmente con los presidentes regionales.

■ En cuanto a la transferencia de competencias, la propuesta principal es elaborar un Plan de Transferencias 2007 – 2011 de manera consensuada entre los meses de agosto y diciembre del presente año. Dicho Plan debe vencer la resistencia de los sectores, cumplirse obligatoriamente en los plazos señalados y asegurar la transferencia de recursos que acompañen a las competencias. Asimismo, se debe incorporar a los gobiernos locales a este proceso.

Análisis

Las recomendaciones de GPC buscan fortalecer el proceso de descentralización. En ese sentido, plantea una serie de medidas que deberán asumir tanto el Ejecutivo como el Congreso en temas cruciales para el proceso descentralista. Los temas se agrupan en cinco ejes: la conducción del proceso y la transferencia de competencias, que se abordan con detalle, complementándose con el fortalecimiento de la gestión pública descentralizada, la regionalización y el desarrollo territorial, así como la descentralización fiscal.

La conducción del proceso

a) El estado de la cuestión

El CND se conformó como un organismo intergubernamental presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por representantes del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales. Como tal, parte importante de su función es facilitar el diálogo y la concertación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional. Sus demás funciones son: i) la implementación de los componentes esenciales del proceso, en concreto la transferencia de competencias y la conformación de regiones; ii) el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y municipales; iii) la coordinación de los planes de desarrollo nacional, regional y local; iv) la puesta en marcha de un sistema de información para la descentralización; v) informar anualmente sobre el estado del proceso.

En el camino se crearon otras instancias como el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como cabeza del Sistema Nacional de Planificación. Desde entonces no se han podido establecer, clara y diferenciadamente, las funciones del CEPLAN y del CND, generándose una ineficiente

duplicidad. Este último mantiene funciones de planificación regional y local que debieron quedar en manos del nuevo CEPLAN para dar al sistema de planificación mayor coherencia e integralidad. Cabe señalar que ni el Sistema de Planificación ni el CEPLAN se han puesto en funcionamiento luego de XX meses de promulgada la ley.

Tras cuatro años de gestión, se puede señalar que el CND ha mostrado serias deficiencias para cumplir de forma satisfactoria con sus funciones: i) el proceso de transferencias va retrasado; ii) no se ha creado una sola región; iii) no existe un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades; iv) los gobiernos subnacionales no se sienten representados por el CND y sus negociaciones con el gobierno nacional son más bien de carácter “sectorial” y se realizan al margen del CND. Adicionalmente, los esfuerzos del CND por propiciar la articulación de los gobiernos regionales o municipales entre sí han sido escasos y no muestran frutos sostenibles.

b) Propuesta general

En primer lugar, es indispensable afirmar que la responsabilidad política en la conducción del proceso corresponderá al Presidente del Consejo de Ministros; con ello se busca dar garantías de la voluntad del Gobierno Nacional de cumplir con las responsabilidades que le competen, por ejemplo, en la transferencia de competencias sectoriales y recursos. En segundo lugar, se propone un diálogo directo del Presidente de la República con los Presidentes de los Gobiernos Regionales, con periodicidad trimestral. Las reuniones tendrían un carácter de concertación política y en ellas participaría, además, el Presidente del Consejo de Ministros.

En tercer lugar, y por lo antes expuesto, es

claro que se debe iniciar la reforma del CND a fin de reforzar su carácter de órgano técnico de la descentralización bajo la presidencia del Primer Ministro. Esta reforma ha de completarse en un plazo de 90 días y se iniciaría: i) trasladando al CEPLAN las funciones de planificación del desarrollo regional y local que aún mantiene el CND; ii) ampliando la presencia de representantes de gobiernos regionales y municipalidades e incorporando a representantes de la sociedad civil; iii) desconcentrando sus oficinas en el territorio nacional de forma coordinada con la desconcentración del CEPLAN y del SNIP.

Como recomendación final se señala la necesidad de tomar la experiencia del sector Salud para iniciar un programa de encuentros nacionales entre los ministros, los gerentes regionales y los directores regionales teniendo como agenda, entre otros temas, la transferencia de competencias y el fortalecimiento de capacidades.

c) Medidas legislativas

Las principales iniciativas legislativas que debe tener el nuevo Congreso se pueden resumir en tres: i) se requiere revisar la Ley de Bases de la Descentralización, específicamente el Título IV referido a la Conducción y Ejecución del Proceso de Descentralización, así como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, específicamente el Capítulo I del Título VIII sobre la Conformación del CND; ii) presentar, en el plazo de 15 días, las modificaciones necesarias a la Ley 28522 del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del CEPLAN, referidas a la presencia de los partidos políticos en el Consejo Directivo del Consejo (artículos 4 y 9) y a la duplicación de funciones con el CND (Disposición Complementaria N° 7); iii) aprobar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La transferencia de competencias

a) Estado de la cuestión

La transferencia de competencias que hoy ejercen los sectores del Ejecutivo, hacia los gobiernos regionales y locales, busca fortalecer las capacidades de éstos para atender las necesidades de la población y brindarles los servicios que les permitan ejercer sus derechos. La provisión de servicios con calidad y eficiencia por parte de los gobiernos subnacionales contribuiría a legitimar el proceso de descentralización en su conjunto. Actualmente, las competencias se transfieren conforme a planes quinquenales y planes anuales que deben ser elaborados de forma concertada; el diseño incluye un proceso de acreditación de capacidades. Sin embargo, los planes quinquenales son de carácter “referencial”, se aprueban cada año y sus previsiones no son necesariamente recogidas en los planes anuales. Además, se debe señalar que hasta el momento no se ha incluido a los gobiernos locales en los planes anuales de transferencia de las competencias sectoriales.

Esta situación limita la capacidad de avanzar en la implementación de planes de mediano plazo en los distintos niveles de gobierno, especialmente en los niveles regional y local. Es así que los planes de desarrollo regional no pueden ser instrumentos que orienten la gestión de los gobiernos regionales. Adicionalmente, los planes de transferencia no coinciden con la duración del mandato de las autoridades regionales y municipales.

Por otro lado, se han presentado serias y reiteradas dificultades para la concertación de los planes de transferencia entre los niveles de gobierno; salvo

Análisis

en el sector Salud en que desde 2004 se ha desarrollado un interesante proceso de diálogo y acuerdo. Las dificultades para concertar la transferencia se presentan tanto entre los niveles de gobierno, como entre los sectores del gobierno nacional. La ausencia de concertación en el proceso de transferencia incrementa el riesgo de conflictos de competencia y hace más tensa la relación entre los niveles de gobierno.

Sin intervención del Ministerio de Economía y Finanzas en el proceso de elaboración de los planes, se afecta el criterio de que la transferencia de competencias va acompañada de los recursos correspondientes. A la vez, sin intervención de la Presidencia del Consejo de Ministros se afecta la articulación intersectorial y el cumplimiento de plazos y responsabilidades de los sectores para una transferencia ordenada.

b) Propuesta general

La primera medida del nuevo gobierno debiera ser el anuncio de la elaboración concertada de un Plan de Transferencia de Mediano Plazo 2007 – 2011, el cual debe ser de cumplimiento obligatorio para todos los sectores, señalando metas y plazos para la transferencia de competencias sectoriales. Es fundamental vencer la inercia o las resistencias que actualmente muestran algunos –sino la mayoría– de los sectores. La elaboración de dicho Plan se deberá completar entre los meses de agosto y diciembre de 2006 y requiere de la realización de los encuentros nacionales entre los ministros, los gerentes regionales y los directores regionales sectoriales. El Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales ha de incluir a las Municipalidades, actualmente ausentes de este componente.

Finalmente, debe garantizarse que la transferencia de competencias sectoriales irá

acompañada de la transferencia de recursos. Esto requiere la modificación de las leyes orgánicas de los sectores, además de la urgente aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

c) Medidas legislativas

La responsabilidad del nuevo Congreso en este tema tiene que ver básicamente con proponer una norma que precise la distribución de competencias, funciones y facultades entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales; con revisar y modificar la Ley del Sistema de Acreditación para la Transferencia de Competencias y su Reglamento; con aprobar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y finalmente, con modificar las leyes orgánicas sectoriales.

Los otros tres ejes de la propuesta:

■ Respecto del fortalecimiento de la gestión pública descentralizada se señala, en primer lugar, que ésta debe asociarse a la transferencia de competencias para que los esfuerzos y recursos que se inviertan en la capacitación de los Gobiernos Regionales se orienten al diseño y ejecución de políticas públicas en las materias que les son transferidas. Dicho fortalecimiento de la gestión pública también debe asociarse a la economía regional, lo que en buena cuenta significa optimizar el gasto.

Esto se logrará en la medida en que se mejoren las capacidades de los Gobiernos Regionales para utilizar los recursos del canon y para captar mayor inversión privada. El tercer ángulo de este tema tiene que ver con la reforma de los sistemas de gestión administrativa y especialmente con la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que deberá estar articulado al nuevo CND y al CEPLAN. Como

Análisis

se puede ver, todas estas son responsabilidades que el nuevo gobierno tendrá que asumir.

■ La propuesta sobre regionalización y desarrollo territorial contempla tres aspectos relacionados entre sí. En primer lugar, la elaboración de un Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento Territorial que comprenda: criterios, plazos y propuestas para la conformación definitiva de regiones; la promoción de las asociaciones de municipalidades; el registro de municipalidades rurales, de amazonía y de frontera y la demarcación territorial de provincias y distritos, considerando que 80% de estas carece de límites precisos.

En segundo lugar, se recomienda que la elaboración de dicho Plan recaiga en manos de una comisión técnica bajo responsabilidad de la PCM e integrada por especialistas del sector público, entidades académicas y de la sociedad civil. Este Plan debe suponer un debate amplio que involucre a distintos actores políticos, sociales, académicos y empresariales tanto nacionales como regionales en un plazo de seis meses. Finalmente, se propone fortalecer las Juntas de Coordinación Interregional (JCIR) tanto para diseñar y gestionar proyectos de inversión que traigan desarrollo a las regiones que la conformen como para conformar definitivamente las regiones.

■ En cuanto a la descentralización fiscal se subraya en las propuestas la necesidad de que se articulen con la transferencia de competencias, y después, con la integración regional. Además, se señala la necesidad de elaborar, desde el Gobierno nacional, un nuevo mapa tributario que considere los impuestos que se generan en cada región. Actualmente la tributación a nivel nacional se calcula en base al domicilio legal de las empresas, lo que hace posible que empresas que realizan sus

actividades en las regiones tributen en Lima donde tienen sus oficinas. La propuesta apunta a que, progresivamente, tanto el IGV, como el ISC y el impuesto de tercera y quinta categoría que se genera en cada región se queden ahí, donde se generan.

Esta medida, a la vez, estimularía los esfuerzos regionales por lograr una mejor recaudación. Este nuevo mapa tributario debe ser completado con los montos que cada región recibe por regalías y los recursos que se les asignan por canon. Estos últimos, sigue la propuesta, podrían dedicarse hasta un 40% a la inversión social, siempre y cuando los proyectos cumplan con los requisitos de la inversión pública y estén en concordancia con las prioridades establecidas en el Presupuesto Anual de la República. Por último, se debería fortalecer el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) para compensar a las regiones que no reciben mayores transferencias por canon al no tener recursos naturales interesantes para la explotación.

Para tal fin, se sugiere acordar con las empresas involucradas en las actividades de explotación de recursos naturales, el establecimiento de un impuesto a las sobreganancias que resulten del alza en los precios internacionales, alza que les permite ganar mucho más de lo que habían proyectado en un inicio y que podría servir para robustecer el FONCOR.

Referente clave

Javier Azpur – Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana