

# Participa Perú

*por el país que soñamos ...*

Nº26-27 Agosto - 2005

Proyecto Participa Perú

## BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN



- La integración de las regiones
- La transferencia de competencias
- La participación ciudadana
- La transferencia de recursos, programas y proyectos

Producido por:

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA



N°26-27 Agosto 2005

**Proyecto Participa Perú**

**Director:** Luis Chirinos

**Suplemento Participa Perú**

**Director:** Carlos Monge

**Coordinadora y Editora General:**

Patricia Paz Panizo

**Coordinador Adjunto y Redactor:**

Werner Jungbluth

**Comite Editorial:**

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Rocío Romero **IDS**

Federico Tenorio **CEDEPAS**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

**Diseño y diagramación:**

Renzo Espinel / Luis de la Lama

**Fotos carátula:**

Aldo Arozena

**Ilustración:** Carlos Cruz

**Dirección:** Calle León de la Fuente

110, Magdalena del Mar, Lima

**Teléfonos:** 613 8313 / 613 8314

**Telefax:** 613 8315

**www.participaperu.org.pe**

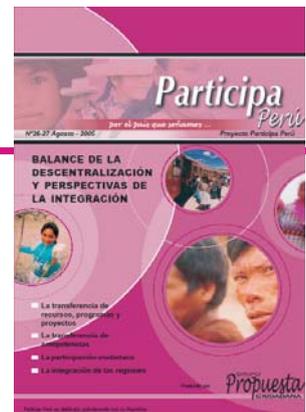
**propuest@desco.org.pe**

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

**PARTICIPA PERÚ** busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.



## Contenido

3 Editorial

### BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

4 El Mensaje a la Nación del 28 de julio y la descentralización

6 El voto por el "sí" es un voto contra 180 años de centralismo

*Entrevista: Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización*

8 La transferencia de recursos a las regiones en el marco de la descentralización

10 La transferencia de programas sociales, empresas, fondos y activos

12 Balance de la transferencia de funciones y competencias

16 Balance de la participación

18 Temas críticos para avanzar hacia la regionalización

21 Perspectivas de la integración de regiones

*Entrevistas:*

**Rodolfo Raza Urbina**

**Ernesto Herrera**

**Daniel Vera Ballón**

**Miguel Ángel Mufarech**

**Yehude Simon**



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

## BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Como en años anteriores, quisimos presentar nuestro balance anual de la marcha de la descentralización antes del 28 de Julio, con la –quizás vana- esperanza de lograr que la descentralización ocupe un lugar de importancia en la agenda política nacional en una fecha que es siempre de balance de lo actuado y de definición de las perspectivas del país.

Esta vez preferimos, sin embargo, esperar. La coyuntura política de la descentralización se presentaba bastante agitada. De un lado, el Presidente de la República no promulgaba el Plan Anual de Transferencias de Competencias 2005, listo para su aprobación desde el mes de abril.

Del otro, existían dudas sobre la realización de los referéndums sobre la integración regional, así como sobre las características de la descentralización fiscal definidas en las leyes correspondientes. Mientras el CND anunciaba –y los Presidentes Regionales que han preparado Expedientes Técnicos esperaban- que los recursos de la Descentralización Fiscal serían adicionales a los que las regiones ya reciben ahora, el MEF anunciaba que ello no era así.

Era preferible pues, esperar el Mensaje a la Nación del 28 de julio. Y, efectivamente, éste trajo algunas precisiones, aunque algunas interrogantes aún persisten. El Presidente Toledo hizo algunos anuncios: aseguró que las consultas sobre integración de regiones se realizarán en octubre de acuerdo a lo planeado; anunció que había, en la víspera, promulgado el Plan Anual de Transferencias 2004; afirmó que combatiría todo intento de hacer de la descentralización una desmembración del país, en clara referencia a las ordenanzas emitidas por al menos tres regiones, legalizando la hoja de coca; e invocó a los partidos y líderes políticos a un compromiso con la descentralización.

Este número doble de *Participa Perú* contiene un análisis de lo que el Mensaje a la Nación del Presidente Toledo significó para la descentralización y de las perspectivas que abren para su último año de gestión así como una entrevista de balance del proceso a Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización. Luego desarrollamos el balance de lo avanzado en materia de: a) transferencia de recursos, programas, proyectos, empresas y activos; b) transferencia de competencias; c) conformación de regiones; y d) participación ciudadana.

Como es sabido, el anuncio Presidencial de que los referéndum sobre integración de regiones se llevarán a cabo de todas maneras en octubre de este año, no ha cerrado sino, por el contrario, avivado al debate a la realización de los mismos y sobre los incentivos que las leyes establecen a los procesos de integración. Sobre este tema entrevistamos también a los Congresistas Ernesto Herrera, ex Presidente de la Comisión de Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado y Rodolfo Raza Urbina, nuevo Presidente de la citada Comisión. Entrevistamos también a Daniel Vera Ballón, Miguel Ángel Mufarech y Yehude Simon, Presidentes Regionales de Arequipa, Lima y Lambayeque.

Esperamos de esta manera brindar a nuestros lectores un balance comprensivo de la descentralización a la fecha y de sus perspectivas. Balance que incluye ciertamente nuestras apreciaciones al respecto, pero también una diversidad de voces públicas y privadas de diversas regiones y localidades del país.

Como en oportunidades anteriores, esperamos que este balance le sea útil a la ciudadanía en general para tener más información y una cabal comprensión sobre el avance de este proceso de reforma del Estado. Esperamos también que le sea útil a los tomadores de decisiones en todos los niveles del Estado y a quienes, desde la sociedad civil y la política, tienen incidencia en la marcha de la descentralización.

# EL MENSAJE a la NACIÓN del 28 de julio y la DESCENTRALIZACIÓN

En su Mensaje a la Nación del 28 de julio pasado, el Presidente Alejandro Toledo ha hecho cuatro menciones importantes al tema de la descentralización.

## PRIMER TEMA: CRECIMIENTO DESCENTRALIZADO

**"Llevamos 47 meses de crecimiento sostenido a un nivel promedio de cinco por ciento anual ... A diferencia de los ciclos anteriores, éste es un ciclo de crecimiento sostenido y, sobre todo, les anuncio, descentralizado. En el pasado, Lima era la que más crecía. Hoy, son las provincias las que lideran el crecimiento del Perú."**

El Presidente Toledo se remite a un estudio comisionado por el Gobierno al Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.<sup>1</sup> Las conclusiones del citado estudio, sin embargo, matizan el entusiasmo presidencial sobre el crecimiento descentralizado.

De acuerdo al CIUP, crecieron 23 de los 24 departamentos del país (16 de ellos más que Lima), y se ha reducido la pobreza y la pobreza extrema, en especial en las zonas rurales. Pero en las zonas urbanas la pobreza se ha incrementado. Igualmente, si bien el porcentaje de hogares con insuficiente ingesta calórica ha disminuido en las zonas rurales de 46.6% en el 2001 a 40.6%,



se ha incrementado en términos generales de 33.3% en el 2001 a 35% en la actualidad.

El Informe del CIUP también señala que no ha habido un crecimiento considerable en los niveles de consumo total, y que mientras en zonas como la sierra centro éstos habrían crecido por encima del 9%, en la sierra sur y en Lima los niveles de consumo habrían decrecido en 10.66% y en 4.66%, respectivamente.

En suma, crecimiento productivo general sí, pero con énfasis en las regiones con recursos extractivos y oferta agroindustrial exportable; caída de la pobreza en algunas regiones, pero con crecimiento en otras y continuidad –con fuertes caídas regionales– de los niveles de consumo.

## SEGUNDO TEMA: SE PROMULGA COMO D.S. EL PLAN ANUAL 2005 DE TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS

**"En descentralización, anoche he promulgado un Decreto Supremo, que ya está publicado en El Peruano el día de hoy, que autoriza la transferencia en este año de 28 funciones adicionales de los ministerios a los gobiernos regionales... La descentralización está en camino y no tiene retorno."**

La propuesta de Plan Anual de Transferencias 2005 fue presentada por el CND al Consejo de Ministros a fines de marzo de este año y debió ser aprobada por el Consejo de Ministros y promulgada por el Presidente de la República a más tar-

<sup>1</sup> El estudio comisionado al CIUP puede ser visto en <http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/doc001072005.pdf> y en [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

dar el 6 de abril. Sin embargo, tuvo que esperar hasta julio del 2005 para su promulgación, en vísperas del Mensaje Presidencial.

Mas allá del retraso, que obliga a revisar todo el calendario de actividades relacionado a la transferencia de competencias, interesa resaltar que –en relación con la propuesta presentada por el CND al Consejo de Ministros– el Plan Anual 2005 promulgado por el Presidente Toledo ha sufrido recortes significativos. Además, con sus 28 competencias, contempla menos de la mitad de las funciones señaladas en Plan Anual 2004 como transferibles a los gobiernos regionales.

Ciertamente "la descentralización está en camino", pero a un ritmo bastante más lento que el del año pasado.

### **TERCER TEMA: LOS REFERÉNDUM PARA LA INTEGRACIÓN DE REGIONES SE HACEN DE TODAS MANERAS EN OCTUBRE DE ESTE AÑO**

***"Hoy tenemos 26 gobiernos departamentales y un proceso de creación de regiones a través del referéndum que se realizará indefectiblemente el 30 de octubre del presente año con la participación de siete millones de electores."***

Luego de varias semanas de incertidumbre, en las que abundaron propuestas de postergación de los referéndums ya convocados para octubre, el Presidente Toledo afirmó que estas consultas tendrán lugar de todas maneras en la fecha señalada.

Sin embargo, el acuerdo citado en torno a la descentralización fiscal y los incentivos a la integración de las regiones puede aumentar la resis-

tencia de los gobiernos regionales que –habiendo apostado por la integración– sienten ahora que sus expectativas de mayores recursos no están siendo satisfechas.

En efecto, el CND ha anunciado recientemente su acuerdo con el MEF sobre este tema: los recursos de descentralización fiscal (50% del IGV, ISC e IRPN equivalentes a unos mil 900 millones de soles) serán parte de los 6 mil 600 millones que ahora reciben los departamentos, pero como recursos propios y no como transferencias del gobierno nacional. Es decir, la descentralización fiscal no generará recursos adicionales para los departamentos que se integren en regiones, simplemente se cambiará la fuente de parte de lo que éstos ya reciben. A cambio, se entregará a las nuevas regiones 1 punto del IGV como recursos adicionales, cumpliendo la promesa hecha por el Presidente Toledo en julio del año 2004. Se trata de 840 millones de soles, a transferirse en cuatro años (entre el 2007 y el 2011 y a razón de 210 millones al año), que se repartirán entre las nuevas regiones.

Se presenta acá un doble problema. De un lado, se trata de una interpretación de las Leyes de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones y de Descentralización Fiscal que no respeta la idea de que los recursos de la descentralización fiscal sean, precisamente, incentivos a la integración. De otro, los recursos a ser entregados son inferiores a los estimados en los Expedientes Técnicos presentados por las autoridades regionales promotoras de la integración y aprobados por el CND. Por ejemplo, el Expediente Técnico de Arequipa, Puno y Tacna estimó que, por descentralización fiscal, debía asignarse a la nueva región –como recursos adi-

cionales– la suma de 416 millones de soles, mientras que el acuerdo CND-MEF les asignará aproximadamente 42 millones de soles.

Habrà que ver pues cuál es la reacción de estas autoridades al respecto, ya que muchas de ellas han condicionado su participación en los referéndums y/o su apoyo a la integración, a una resolución favorable respecto de la naturaleza de los incentivos por descentralización fiscal.

### **CUARTO TEMA: LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES EL DESCUARTIZAMIENTO DEL ESTADO**

***"Invoco a los presidentes regionales a respetar las leyes nacionales y las facultades del Gobierno Nacional y no legislar sobre materias que no les corresponde. Descentralización, sí, descuartizar al país no. El Gobierno no permitirá que se desconozca el carácter unitario de la República."***

Esta es la respuesta del Gobierno Nacional frente a la iniciativa del Gobierno Regional del Cusco, primero, y de los de Puno y Huánuco después, de declarar legal el cultivo de la hoja de coca en sus territorios. Si bien las declaraciones de Cusco y Puno legalizaban lo que ya era legal en el sentido que en esas zonas ENACO reconoce cultivos legales, la Ordenanza Regional de Huánuco legaliza cultivos ilegales en una zona en la que no hay cultivos ni consumo tradicional.

El tema de fondo es, en realidad, el de cuáles son y quién decide sobre las competencias que –como las relacionadas a las políticas sobre narcóticos– seguirán estando en manos del Gobierno Nacional o pasarán a los Gobiernos Regionales y Locales.

# El voto por el "sí" es un voto contra 180 años de centralismo

*Referéndum Integración de Regiones 2005*

**Conversamos con Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización, sobre los avances del proceso descentralista a la fecha. A continuación algunos extractos.**

## BALANCE GENERAL DEL PROCESO

Creo que la descentralización es una de las políticas de Estado que sí ha estado caminando. Pero el proceso ha sido muy rápido. La presión política ha sido muy grande. Los plazos que el Congreso ha puesto han sido demasiado cortos y no ha habido tiempo para hacer algunas cosas importantes.

Hay una permanente contraposición de intereses entre gobiernos autónomos elegidos democráticamente presionando por mayores transferencias y un gobierno nacional que normalmente, a pesar de ser la descentralización una política de Estado, siempre tiende a ser mucho más conservador en su visión de las cosas.

## LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Las transferencias de competencias han avanzado a un paso bastante importante. De las 187 funciones que los ministerios deben de dar a los gobiernos regionales, 67 se han aprobado en el 2004, y 28 para el 2005. Ya estamos prácticamente en el 50% en solamente tres años.



*"Finalmente nos hemos puesto de acuerdo con el MEF en algo con lo que no estoy totalmente contento"*

Lo que sí habría hecho es que las transferencias se hubieran dado cada dos años y no cada año. Para aprender y para que -una vez hechas- trabajáramos por lo menos seis u ocho meses en preparar los programas y reconvertirlos a como deben de ser, mucho más eficientes y efectivos.

Se ha comprobado que la descentralización no es fiscalmente neutra. Cuando yo manejo una cosa de nivel nacional para todo el país lo hago con un grupo de gente. Ese grupo no lo puedo distribuir entre los 25 GR y mucho menos entre los 1800 distritos. Las regiones y municipalidades van a tener que aumentar su

gasto corriente. Este es un costo que tenemos tener en claro.

No hemos podido revisar el funcionamiento de los programas sociales antes de transferirlos. Pero si hubiésemos demorado la transferencia para racionalizarlos estaríamos muy atrás en el proceso de descentralización.

Me pregunto si esas transferencias de programas debieran ser a todos por igual. No es lo mismo pasarle programas a la municipalidad de ATE o de San Juan de Lurigancho que tienen mayores recursos y un staff grande, que pasárselo a un distrito pequeño que a duras penas tiene

un presupuesto de 25 mil soles mensuales.

## LA INTEGRACIÓN DE REGIONES

El Presidente Toledo aclaró las dudas sobre los referéndums en su mensaje de 28 de julio, eso implica una voluntad política clara.

La duda sobre el referéndum tiene que ver con el reglamento de descentralización fiscal. Finalmente nos hemos puesto de acuerdo con el MEF en algo con lo que no estoy totalmente contento, pero que en las circunstancias macroeconómicas es una buena alternativa.

El 50% del IGV y el ISC y el Impuesto a la Renta se queda en las regiones como recursos propios. Muchos gobiernos regionales pensaron que este era dinero fresco, adicional. Estos 16 departamentos reciben del Tesoro Nacional aproximadamente unos 6,500 millones de soles por transferencias. El 50% de lo que tributan son 1,900 millones de soles. Traspasarles esos 1,900 millones de soles como dinero fresco es desfinanciar el presupuesto o crear un nuevo impuesto.

Esa es una de las causas por la cual muchos partidos políticos estuvieron muy preocupados por la posibilidad de llegar a ser gobierno y tener 1,900 millones menos para gastar en su presupuesto. Era como dejarles una bombita de tiempo.

Tranzamos en que efectivamente esos recursos deben ser sustitutorios para que no se produjera un aumento de impuestos innecesario o una disrupción en el gobierno. Pero pasan a ser recursos propios, ya no transferencias del Gobierno Nacional.

El Presidente ofreció un punto porcentual del IGV a quienes se inte-

gren, eso es alrededor de 840 millones de soles, con lo que se duplica el presupuesto de inversión de cada departamento, porque eso iría solo a inversión. Y eso además de canon, regalías y todos los recursos. Y sin contabilizar todos los recursos que van a los municipios. Además, el 100% de lo que se aumenta de recaudación en cada región se queda en la misma región.

Porque, ¿para qué se crean regiones?, ¿solo para pasar recursos? Pues no, se crean para que haya un espacio de territorio en el cual un nivel de gobierno más cercano a la población pueda tomar decisiones en beneficio de esa población, entre ellas el desarrollo de esos territorios, el desarrollo de sus potencialidades.

Los presidentes regionales son personas a las que el poder y el manejo del Estado les han dado la suficiente claridad para darse cuenta de cuáles son las condiciones financieras y económicas de nuestro país. Yo estoy seguro que ninguno va a estar en contra. Si duda van a tener un pequeño saborcito de que hubiera sido mejor de la otra manera. ¡Claro que hubiera sido mejor de la otra manera! Pero tenemos ser realistas, la descentralización no se puede hacer a expensas del país.

## LAS PERSPECTIVAS

A este gobierno lo que le toca ahora es ir consolidando lo que se ha ido avanzando para que no haya marcha atrás. Para que la descentralización sea irreversible es necesario que se vote «sí» en el referéndum. El voto por el «sí» es un voto contra 180 años de centralismo y a favor de una expectativa de futuro en la que cada poblador de cada región tiene la capacidad de decidir. Eso es un cambio fundamental. Eso hace irreversible el proceso.



*"Para que la descentralización sea irreversible es necesario que se vote "sí" en el referéndum"*

# La TRANSFERENCIA de RECURSOS a las REGIONES en el MARCO de la DESCENTRALIZACIÓN



El proceso de descentralización debe buscar que se asigne una mayor proporción del gasto público a los niveles subnacionales de gobierno. Pero también debe buscar que -independientemente de cual nivel de gobierno maneje los recursos- una mayor cantidad de estos se destinen a las regiones.

Que las autoridades regionales y locales gestionen una mayor cuota de recursos aporta a fortalecer la gobernabilidad e institucionalidad del país, pues esas autoridades están más sujetas a la fiscalización y la participación ciudadana. Que una mayor parte de los recursos públicos se gasten en las regiones –mas allá de quien los gaste- apunta a compensar las brechas de inversión que se aprecian entre Lima – Callao (el centro) y las regiones, siendo importante recordar que es justamente en estos ámbitos donde los indicadores sociales son más críticos, hay menos inversión privada, y hay menos infraestructura social y vial.

A continuación se analiza el avance del proceso de descentralización presupuestal teniendo como marco los dos aspectos antes señalados.

**¿Los gobiernos subnacionales (GR y GL) están administrando una mayor proporción del Presupuesto Público?**

Las estadísticas muestran que los GR y GL están administrando una

proporción algo mayor del Presupuesto Público. Un análisis del Presupuesto Institucionales de Apertura (PIA) del sector Público en su conjunto muestran que en el 2002 el 18% del presupuesto estaba bajo la administración de niveles subnacionales de gobierno (13% GR y 5% GL respectivamente), mientras que en el 2005 dicho porcentaje alcanza la suma de 23%. (16% GR y 7% GL respectivamente).

Vale la pena preguntarse si estos cambios expresan una voluntad política de descentralizar el presupuesto. En algunos casos esta voluntad es clara. Por ejemplo, las transferencias a los GR de los Proyectos Especiales de INADE (aproximadamente S/. 170 millones en el presupuesto 2005) y la transferencias de los proyectos sociales a las municipalidades acreditadas (aproximadamente S/. 180 millones en el presupuesto 2005) sí son resultado de una voluntad descentralista.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE APERTURA POR NIVELES DE GOBIERNO, 2002-2005 (en mill. S/.)			
Nivel de Gobierno	2002	2003	2004
Gobierno Central	30,510 (82%)	32,682 (80%)	33,829 (77%)
CTAR / Gob. Regionales	4,919 (13%)	6,224 (15%)	6,707 (15%)
Gobiernos Locales (*)	1,683 (5%)	1,985 (5%)	3,580 (8%)
<b>Total</b>	<b>37,112 (100%)</b>	<b>40,891 (100%)</b>	<b>44,116 (100%)</b>

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.  
(\*) Se considera sólo transferencias que reciben los GL del gobierno central (FONCOMUN, Canon, vaso de leche y programas sociales a municipalidades acreditadas).  
(\*\*) No se consideran la valorización por exoneraciones tributarias.

En cambio, el incremento de las transferencias por FONCOMUN a los GL se explica por el incremento de la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV), incremento que a su vez se explica por el crecimiento económico y de la recaudación. No hay acá voluntad de asignar más dinero a las municipalidades, pues el Impuesto de Promoción Municipal sigue siendo dos puntos porcentuales del IGV. Lo que hay es un crecimiento automático de valor de ese impuesto en razón del crecimiento general de la recaudación.

De la misma manera, el incremento de recursos que reciben los GR y GL por Canon y Sobrecanon se explica por el aumento de la producción de minerales y de gas, por el aumento del precio de los principales metales, y por el hecho que varias empresas hayan comenzado a pagar impuesto a la renta una vez vencidos sus contratos de estabilidad<sup>1</sup>. Nada de esto expresa tampoco una voluntad descentralista. Pero sí hay voluntad descentralista detrás de la decisión tomada en el 2002 de aumentar de 20 a 50% el porcentaje del impuesto a la renta de las empresas mineras que se convierten en Canon y Sobrecanon, recursos que se distribuye a las regiones y las localidades.

### ¿Se están destinando mayores recursos a las regiones?

Las cifras muestran que, entre el 2002 y el 2005, la proporción del presupuesto departamentalizable<sup>2</sup> que se destina a Lima y el Callao habría ido disminuyendo en relación

a los recursos que se destinan a regiones. El 2002 el presupuesto departamentalizable ascendió a S/. 15,427 millones de los que el 58% se gastó en las regiones y localidades. El 2005 dicho presupuesto alcanzó S/. 18,679 millones, de los que 71% se destina a regiones.

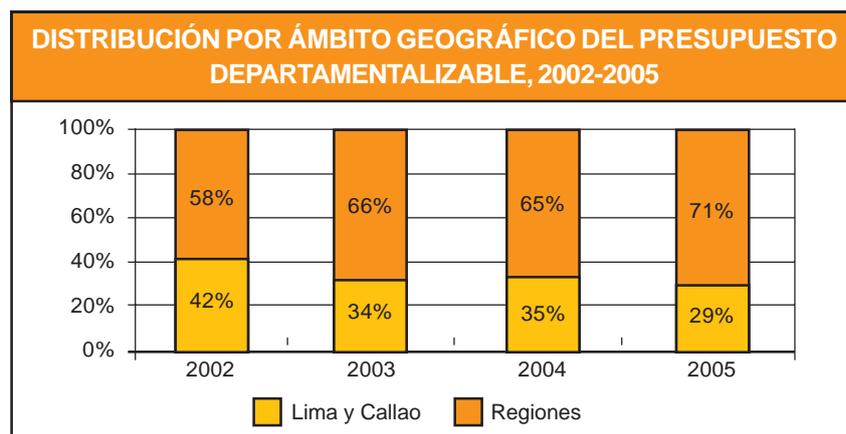
### ¿Cuáles serían las razones que explicarían este incremento relativo de los gastos fuera de Lima y Callao?

Una primera razón es que dado que sólo el 24% de los profesores está en Lima Metropolitana, Lima Provincias y el Callao, los incrementos de sueldos en el sector educación (y lo mismo vale para el sector salud) tienen efectos redistributivos hacia las regiones. También ocurre que el cambio en normas como la de la distribución del Canon y Sobrecanon arriba comentado, reorienta recursos públicos hacia las regiones.

Sería muy importante que la tendencia hacia el incremento proporcio-

nal del gasto en regiones se acentuó. Las regiones necesitan mayores recursos que ayuden a disminuir las brechas entre ellas y el centro. Pero que ese aumento del gasto en las regiones tenga un mayor efecto dinamizador se requiere que responda fundamentalmente a reasignaciones territoriales del gasto de capital y no principalmente a aumentos del gasto corriente.

Frente al lento avance en la asignación de mayores recursos a ser gestionados por los Gobiernos Regionales y Locales, sí hay un sustantivo incremento de lo que se gasta en las regiones frente a lo que se gasta en Lima y Callao. Hay pues que sostener el segundo proceso y acelerar el primero. Y, mientras eso se logra, se hace necesario fortalecer la capacidad técnica e institucional de los GR y GL para invertir dichos recursos en proyectos sostenibles y con buena rentabilidad social y económica pues –como lo han demostrado sucesivos reportes de Vigila Perú, hay todavía serias limitaciones en este terreno.



Fuente: Exposición de Motivos de las Leyes de Presupuesto Público.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

<sup>1</sup> El aumento de los precios se explica por el aumento de la demanda de minerales de economías que están creciendo a grandes tasas (China, EE.UU).  
<sup>2</sup> El MEF señala que lo metodológicamente correcto para hacer un análisis geográfico del gasto es dejar fuera del análisis todos los componentes del gasto que no son distribuibles: pagos de deuda externa e interna, gastos previsionales, y los gastos de instituciones cuya acción no puede circunscribirse a una región sino que son de ámbito nacional. Ejemplos son los gastos del Congreso Nacional y la Defensoría del Pueblo.

# La TRANSFERENCIA de PROGRAMAS SOCIALES, EMPRESAS, FONDOS y ACTIVOS

El proceso de descentralización contempla la transferencia gradual a los gobiernos regionales y locales de la competencia para hacer, en sus circunscripciones, las cosas que actualmente hacen los Ministerios desde Lima. Pero no sólo eso. Los Ministerios también vienen ejecutando programas y proyectos sociales. Además, administran activos, fondos y empresas ubicados en diferentes regiones del país. Paralelamente a la transferencia de competencias y funciones, desde el inicio del proceso descentralistas se han venido transfiriendo programas sociales y proyectos de infraestructura del PRONAA y FONCODES respectivamente (ambos formando parte del MIMDES), proyectos especiales del INADE, proyectos de infraestructura del MTC, y algunos activos menores.

## PRONAA Y FONCODES, LO AVANZADO Y LO QUE TRAE EL PLAN 2005

La descentralización de los programas sociales se inició en el 2003 con las primeras transferencias de PRONAA y FONCODES las provincias y los distritos, respectivamente. Hasta la fecha, se han acreditado —mediante mecanismos de verificación— 125 municipios provinciales y 384 distritales<sup>1</sup> que ya han empezado a recibir recursos de estos dos programas de alivio a la pobreza. Estas cifras revelan un proceso heterogéneo. En el caso de los

programas del PRONAA se ha acreditado a dos tercios de las municipalidades provinciales, quedando solamente 68 municipios pendientes de acreditación. En el caso de FONCODES, en cambio, quedan pendientes de acreditación 1,194 municipios, siendo lo avanzado la tercera parte del total.

Hay que destacar que el Plan 2005 aclara que la acreditación para que los gobiernos locales reciban transferencias de los programas sociales se rige por los Mecanismos de Verificación establecidos desde el año 2003 y no por la Ley del Sistema Nacional de Acreditación, como lo señaló, erróneamente, el Plan Anual de Transferencias 2004.

En efecto, la sola posibilidad de que los gobiernos locales aún no acreditados mediante los requisitos vigentes en el 2003 y 2004 tuviesen que acreditarse de acuerdo a los más exigentes criterios de la Ley del Sistema de Acreditación, fue objeto de controversia. El Plan 2005 recientemente aprobado descarta esta posibilidad, quedando claramente establecido que solamente la transferencia de funciones sectoriales están sujetas al Sistema de Acreditación.

En lo que resta del año se abrirá el proceso para que los municipios distritales no acreditados presenten la documentación requerida por los Mecanismos de Verificación y pue-



dan acceder a las transferencias de FONCODES. De igual modo, se impulsarán las acciones para completar las transferencias a los municipios provinciales que aún no han pasado por los mecanismos de verificación.

A partir de enero del 2006 (ver cronograma) se empezará a transferir a las municipalidades ya verificadas y a las que sean verificadas durante este año y hayan suscrito convenios de gestión, los recursos correspondientes, de los cuales podrán disponer (tanto en el caso de PRONAA como de FONCODES) de hasta el 10% para gastos operativos.

Una particularidad de los programas de complementación alimentaria es que a los municipios acreditados mediante mecanismos de verificación este año se les transferirá stocks de alimentos para que puedan abastecer a los beneficiarios durante el primer trimestre del año 2006.

<sup>1</sup> Se restan 22 municipios distritales que no recibieron recursos en 2003 o 2004 por haber al no ser considerados por los nuevos índices del mapa de pobreza utilizado por FONCODES.

## CRONOGRAMA DE TRANSFERENCIAS DE PRONAA Y FONCODES

Actividad	Meses 2005												
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E
Solicitud de transferencia													
Suscripción de convenios de cooperación													
Ejecución de convenios de cooperación													
Asignación de techos presupuestales													
Mecanismos de verificación													
Suscripción de convenios de gestión con las municipalidades verificadas													
Transferencia efectiva													

**Fuente:** Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2005

En relación a los proyectos de FONCODES se señala que se brindará capacitación y asistencia técnica con el objetivo de «preparar las condiciones necesarias para la gestión eficaz y eficiente de los programas sociales». Sin embargo, como podemos ver en el cronograma, estas acciones no se inician antes de la ejecución de las transferencias. Llama también la atención que en esta oportunidad no se ha definido la fecha para asignar los techos presupuestales para el próximo año.

### PRO VÍAS RURAL

La descentralización del Programa Especial de Infraestructura de Transporte Rural (PROVÍAS Rural) se inició en el Plan Anual del 2004 con la transferencia de recursos para el mantenimiento rutinario de caminos vecinales, para la realización de estudios de caminos vecinales, y para estudios terminados en cartera de caminos vecinales. El Plan Anual 2005 prevé la transferencia del Programa de Mantenimiento Vial Rutinario a doce institutos viales provinciales a un costo anual total de 3'405,555 nuevos soles. También de PROVÍAS Rural se transferirán 60 estudios terminados en cartera de caminos vecinales a 60 provincias en 12 departamentos. El valor total

de los estudios es de 8'570,027 nuevos soles.

### UNA INSIGNIFICANTE TRANSFERENCIA DE ACTIVOS

En cuanto a transferencias de activos, solo se considera la de un embarcadero lacustre del MTC ubicado en Yarinacocha al gobierno regional de Ucayali. Para fines de comparación, recordemos que el Plan Anual 2004 contempló la transferencia del proyecto Proalpaca del Ministerio de Agricultura a tres gobiernos regionales y de proyectos ganaderos a 12 gobiernos regionales más; el Plan Copesco del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo al gobierno regional de Cusco; 384 máquinas del MTC a 24 gobiernos regionales por un valor total de 173 millones de soles; cuatro embarcaderos fluviales y cinco embarcaderos lacustres.

Si el Plan Anual 2004 era parco en cuanto a transferencias de activos, empresas y proyectos, en el Plan Anual 2005 estas transferencias se reducen a un activo de valor insignificante. Queda pues claro que el Gobierno Nacional no tiene planeado transferir a las regiones los grandes activos, como los puestos, aeropuertos y carreteras. Queda claro que la opción tomada es la de priorizar una

estrategia de concesión de estos activos manejada directamente por Pro Inversión desde Lima. Expresa esto una falta de voluntad descentralista? Quizás. Aunque también es cierto que, al menos en el caso de los aeropuertos, para atraer inversión privada parece ser necesario concesionar paquetes de aeropuertos que incluyan algunos claramente rentables (Chiclayo) y otros menos o nada rentables (Chachapoyas).

### SE PARALIZA LA TRANSFERENCIA DE PROYECTOS ESPECIALES DE INADE

El Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) es un ente autónomo pero que forma parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El INADE administra grandes proyectos de infraestructura productiva relacionados al uso del recurso hídrico llamados «Proyectos Especiales». En el Plan Anual del 2004 sí se contempló la transferencia de algunos Proyectos Especiales, aunque en número menor a las del 2003. Este año no se contempla ninguna, a pesar de que el Plan de Transferencia del Quinquenio 2005-2009 programó para este año la transferencia de cuatro Proyectos Especiales ¿Qué pasó con ellos? ¿Qué explica que INADE deje transferir proyectos aún cuando estos están considerados en el Plan Quinquenal para este año?

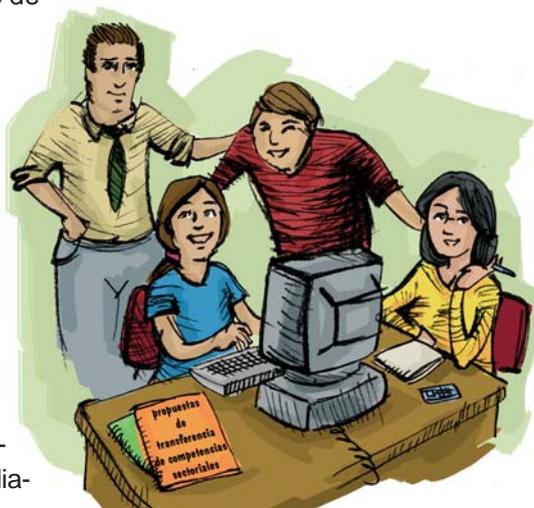
En suma, el Plan 2005 nos presenta un escenario de continuidad en la transferencia de programas sociales del MIMDES a los mismos municipios acreditados desde el 2004. Nos presenta también un escenario de reafirmación de la falta de voluntad de transferir activos significativos y una alarmante y no explicada parálisis de la transferencia de los Proyectos Especiales de INADE.

# BALANCE de la TRANSFERENCIA de FUNCIONES y COMPETENCIAS

La descentralización en curso en el país, tiene en el proceso de transferencias uno de sus principales componentes. La redistribución territorial de poder que caracteriza cualquier intento descentralista se materializa, por esta vía, a través de los recursos y responsabilidades que se trasladan a los Gobiernos Regionales y Locales. Los Planes de Transferencia que son los documentos que contienen las competencias, funciones, atribuciones y recursos a ser transferidos en el corto y mediano plazo, ordenando el proceso. Éste, como veremos, está lamentablemente bloqueado desde su inicio el 2003, registrándose avances muy limitados en su implementación, que

afectan el sentido mismo de la descentralización.

De acuerdo al diseño normativo, los Planes que son de tres tipos como puede verse en el cuadro número 1, suponen la concertación permanente entre los sectores nacionales y los gobiernos regionales y locales para la elaboración de las propuestas de transferencia de competencias sectoriales de mediano plazo, entre el CND y los sectores para la determinación de los requisitos específicos y la definición de los indicadores de gestión y entre los sectores, los gobiernos re-



gionales y locales y el CND para el fortalecimiento de las capacidades de gestión:

CUADRO 1. LOS PLANES DE TRANSFERENCIA

Tipo de Plan	Responsabilidad	Contenido/Procedimientos
Plan de Transferencia Sectorial de Mediano Plazo	Elaborado y aprobado por el CND	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada sector del Gobierno Nacional presenta al CND su oferta de transferencia de competencias de mediano plazo el último día hábil de octubre del año anterior al inicio del <i>quinquenio</i> respectivo.</li> <li>• Las propuestas contemplan un período de 5 años y son coordinadas previamente con los gobiernos regionales y locales.</li> <li>• Los gobiernos regionales y locales presentan también su demanda de transferencias previa coordinación con los sectores.</li> <li>• El Plan es referencial para los Planes Anuales.</li> </ul>
Plan Sectorial	Elaborado por cada sector y presentado al CND el último día hábil de febrero de cada año	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica las funciones a transferir considerando el marco legal de la descentralización.</li> <li>• Precisa cronograma de ejecución.</li> <li>• Precisa situación de las funciones a transferir.</li> <li>• Define propuesta de requisitos generales y específicos y los indicadores de gestión de cada función a transferir.</li> </ul>
Plan Anual	Elaborado por el CND en base a los Planes Sectoriales y aprobado por Consejo de Ministros mediante DS el 6 de abril de cada año	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisa funciones sectoriales, personal, documentación, recursos presupuestales y bienes a transferir.</li> <li>• Define requisitos generales y específicos y los indicadores de gestión que deben cumplir los gobiernos regionales y locales para su acreditación.</li> <li>• Precisa el cronograma detallado de las transferencias sectoriales.</li> </ul>

## LAS TRANSFERENCIAS DEL 2004

Durante el 2003 y en la práctica el 2004, el proceso de transferencia estuvo condicionado al cumplimiento de un procedimiento especial –cumplimiento de algunos requisitos que fueron denominados medios

de verificación– habida cuenta del retraso con que se aprobaron la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (julio del 2004) y su respectivo reglamento (noviembre del 2004). Dichos requisitos fueron mayoritariamente formales.

En sentido estricto, el reglamento trataba de crear las condiciones necesarias para iniciar las transferencias del Plan Anual 2004 a partir de abril del 2005. En sentido estricto, el resultado de las transferencias de ese año fue prácticamente nulo, como lo muestra el cuadro siguiente:

CUADRO 2. TRANSFERENCIAS 2004 Y GOBIERNOS ACREDITADOS			
Nivel de gobierno	Proyecto o Programa	Gobiernos a los que correspondían transferencias	Certificados acreditados
REGIONAL	Proyectos especiales de INADE	7	Ninguno
	Proyecto PROALPACA	3	Ninguno
	14 proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria	12	Ninguno
	384 equipos mecánicos del MTC	24	8
	Plan COPESCO del Mincetur	1	1
	4 embarcaderos lacustres y 5 fluviales del MTC	2	1
LOCAL	Programas de Complementación Alimentaria del PRONAA	127	58
	Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PROVIAS RURAL a municipios provinciales	38	36
	Proyectos de Infraestructura social de FONCODES a municipios distritales	257	165

El año 2004 no se produjo en consecuencia ningún avance en las transferencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales, a pesar que se consideró el traslado de 64 competencias.

En un primer momento varios gobiernos regionales no pudieron cumplir los requisitos generales. Sin embargo, hasta el 15 de agosto todos los gobiernos regionales ya habían sido capaces de hacerlo. Lima Metropolitana y Callao siguen a la espera de la resolución del CND sobre su acreditación para ejercer funciones específicas. Las funciones acreditadas a los gobiernos regionales y correspondientes al proceso del 2004 deben haber iniciado su transferencia este año.



**CUADRO 4. FUNCIONES ACREDITADAS POR GOBIERNO REGIONAL  
(16.5.05)**

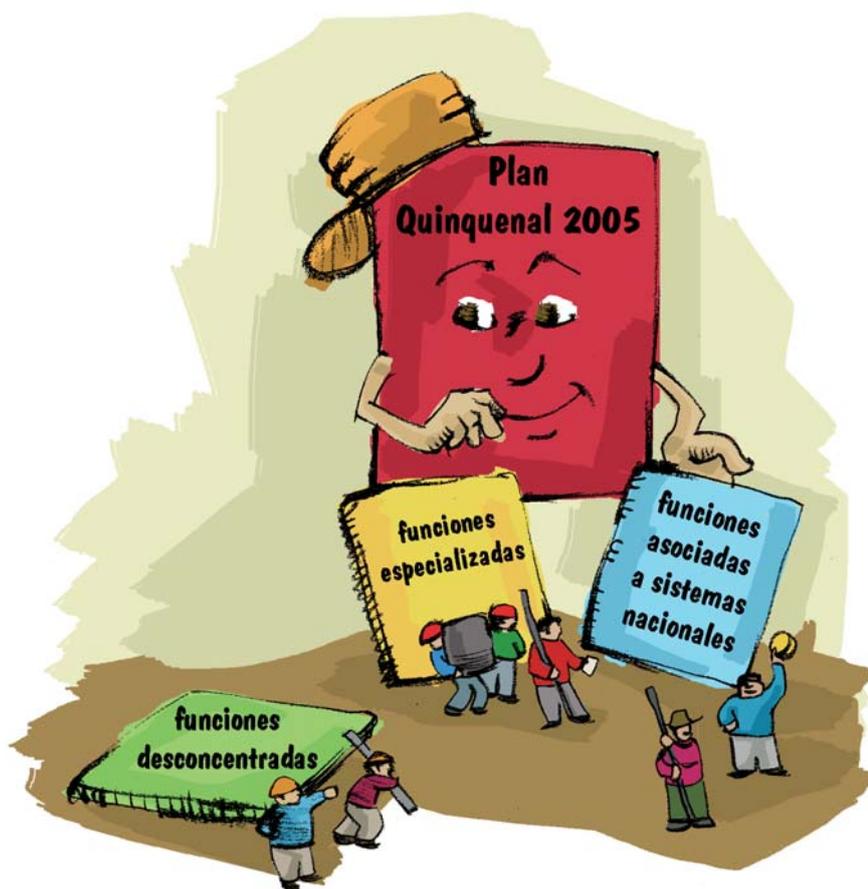
Gobierno regional	Funciones a Transferirse	Funciones Acreditadas	%
Amazonas	63	57	90%
Apurímac	63	55	87%
Arequipa	64	54	84%
Cajamarca	63	60	95%
Cusco	64	55	86%
Huancavelica	63	32	51%
Ica	63	46	73%
La Libertad	64	38	59%
Lambayeque	63	31	49%
Loreto	63	47	75%
Madre de Dios	64	21	33%
Moquegua	63	34	54%
Pasco	63	44	70%
Piura	63	60	95%
Puno	64	61	95%
San Martín	63	42	67%
Tacna	63	17	27%
Tumbes	63	31	49%
Ucayali	63	55	87%
<b>Total</b>	<b>1,202</b>	<b>841</b>	<b>70%</b>

### EL PLAN QUINQUENAL 2005-2009

Con dos meses de retraso, el 28 de marzo del presente año el CND aprobó el plan de Transferencias Sectorial del Quinquenio 2005-2009 que es importante porque le debe servir como referente para elaborar los Planes Anuales en ese período. Formulado sobre la base de una demanda limitada – 25 gobiernos regionales y 237 municipalidades– y la oferta quinquenal de sólo 12 ministerios. Aunque tiene limitaciones significativas entre las que destaca la ausencia de precisión sobre las competencias de nivel local y no define la participación de los gobiernos locales en la transferencia de funciones para ejercer competencias en este quinquenio, su importancia es innegable.

El Plan Quinquenal diferencia tres tipos de funciones: desconcentradas, especializadas y asociadas a sistemas nacionales. Las primeras se refieren a las funciones que vienen siendo ejecutadas en forma desconcentrada o delegada a las direcciones regionales de cada sector; las segundas aluden a las que están siendo ejecutadas por instancias del Gobierno central y requieren capacidad y acreditación de los gobiernos regionales y locales para ser ejecutadas adecuadamente; las últimas son especializadas y pertenecen a “sistemas nacionales de regulación” por lo que se requiere que tales sistemas funcionen descentralizadamente antes de su transferencia.

El plan contempla la transferencia de 139 funciones en el quinquenio. (Ver cuadro 5)



**CUADRO 5. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES POR SECTOR 2005-2009**

Sector	Funciones
Agricultura	13
Economía y Finanzas	1
Educación	21
Energía y Minas	13
Mujer y Desarrollo Social	12
PCM	18
Producción	2
Salud	16
Trabajo y Promoción del Empleo	18
Transporte y Comunicaciones	13
Turismo	4
Vivienda, Construcción y Saneamiento	8
<b>Total</b>	<b>139</b>

### LAS TRANSFERENCIAS DEL 2005

Tras una considerable demora, el 28 de julio pasado se publicó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales correspondiente al 2005. El DS 052-2005-PCM que lo formaliza, incluye cuatro sectores que transferirán en total 28 nuevas funciones a los gobiernos regionales, como se observa en el cuadro número 5. Cabe señalar que a diferencia del Plan del 2004, en esta ocasión no se contempla el traslado de funciones del Sector Comercio Exterior y Turismo ni del Sector Producción. (Ver cuadro 6)

La propuesta original del CND –enviada a la PCM a fines de marzo y conocida en abril– incorporaba seis funciones más que fueron finalmente retiradas y que correspondían a los sectores de Economía y Finanzas, Producción y la Presidencia del Consejo de Ministros. Los plazos establecidos en la propuesta inicial del CND también se han modificado por lo que la transferencia efectiva de funciones del 2005 recién se hará efectiva a partir de marzo del 2006, no habiéndose contemplado la ca-

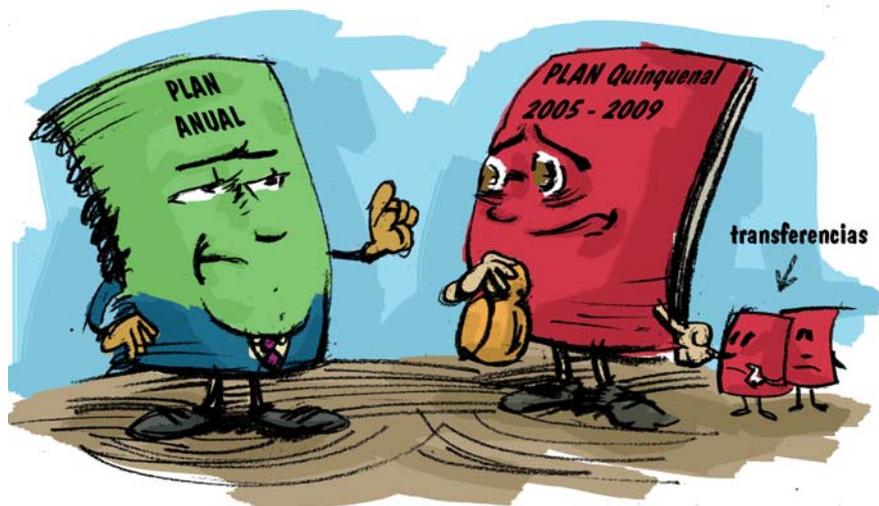
pacitación ni la asistencia técnica antes de iniciar la transferencia efectiva de funciones sectoriales. Como ocurriera en el plan del 2004, los gobiernos locales no están considerados para recibir transferencia alguna de competencias sectoriales. Las municipalidades provinciales y distritales sólo podrán suscribir Acuer-

dos de Gestión con los respectivos Sectores a fin de facilitar la transferencia en los años siguientes, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades promulgada el año 2003.

Cabe señalar que el Plan Anual contradice al Plan Quinquenal al no incorporar algunas transferencias para el año contempladas en aquél que establecía en 32 el número de funciones a ser acreditadas y transferidas a los gobiernos regionales el 2005. Se confirma así, el carácter meramente referencial de dicho instrumento que aún tiene pendiente expresar cabalmente las voluntades regionales y locales. En este contexto, es indispensable que el Gobierno Nacional avance más decididamente en el proceso de transferencia de competencias superando la ostensible falta de voluntad política que se constata en la permanente postergación de plazos y en el recorte de las funciones propuestas desde el CND.

**CUADRO 6. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES 2005**

Sector	Número de funciones a transferir
Agricultura	6
Energía y Minas	2
Salud	13
Transporte y Comunicaciones	7
<b>Total</b>	<b>28</b>



## BALANCE de la PARTICIPACIÓN

Una característica central de la descentralización peruana es la de incluir en el diseño de los gobiernos subnacionales diversos mecanismos de participación y vigilancia de la sociedad civil.

La legislación regional y municipal definió a los Consejos de Coordinación Regional (CCR) o Local (CCL) —en los que la sociedad civil participa en una proporción de 40% con respecto de las autoridades electas— como el ámbito de participación ciudadana para la coordinación y concertación de los planes de desarrollo de mediano plazo y de los presupuestos anuales.

Pero su funcionamiento se ha visto limitado por problemas de diseño: requerir personería jurídica excluye a muchísimas organizaciones sociales de base; hacer solamente dos reuniones al año impide consolidar procesos de participación; y su naturaleza consultiva y no vinculante frustra a los participantes cuando los acuerdos tomados no son asumidos por las autoridades.

En la propia sociedad civil hay problemas como la ausencia de visiones compartidas de desarrollo regional; la baja calidad técnica de los proyectos presentados; la exclusión de los sectores más vulnerables (mujeres, indígenas, pobres rurales); la poca representatividad de los dirigentes; y la debilidad de las organizaciones sociales.

Hay también falta de voluntad participativa de las autoridades, la que se expresa en la creación de Consejos de Coordinación regionales o



locales como poco más que una formalidad, habiendo situaciones en las que se les ha convocado únicamente para la sesión de instalación y, después, para formalizar acuerdos tomados en el presupuesto participativo; o en las que se ha manipulado el proceso para copar el mecanismo con representantes cercanos a las autoridades. Un ejemplo adicional es que pese a que la representación de la sociedad civil debería renovarse en la primera mitad del 2005, a la fecha tan sólo 10 gobiernos regionales la han llevado adelante.

A los problemas expuestos se añade el paralelismo del mecanismo del presupuesto participativo. Como se sabe, en el presupuesto participativo no hay requisitos para participar y sí hay un proceso con varios pasos establecidos. En los primeros

años de funcionamiento de este mecanismo casi no se asignaron roles a los CCR y CCL, lo que los debilitó frente a un proceso más abierto y más fluido.

De hecho, la experiencia de los presupuestos participativos parece avanzar mejor en la medida en que —como se ha señalado— no hay requerimientos de formalización de las organizaciones que acreditan representantes y sí hay un proceso más fluido que incluye sesiones de información, capacitación, diagnóstico, priorización, identificación, análisis técnico, etcétera. A ello se añade que en el instructivo para este año se han asignado roles más claros a los Consejos de Coordinación.

Sin embargo, también en este terreno hay debilidad en la participación de la sociedad civil y de frus-

tración de las expectativas por los escasos recursos sobre los que se opina y porque —como en el caso de los Consejos— las autoridades no están obligadas a asumir lo que la sociedad civil acuerda.

Resulta pues imprescindible modificar el diseño de los Consejos y sus relaciones con los presupuestos participativos, generando sistemas regionales y locales de planeamiento participativo mejor integrados, más abiertos y más fluidos.

Resulta también imprescindible el fortalecimiento de las organizaciones sociales para una participación más programática y para superar fenómenos de exclusión interna de los más vulnerables. También urge un cambio de la cultura política de las autoridades regionales y locales en el sentido de una mayor receptividad a la participación ciudadana.

La descentralización ha generado también otros mecanismos de participación. Por ejemplo, la obligación de los gobiernos subnacionales de llevar a cabo por lo menos dos audiencias públicas de rendición de cuentas al año. El desempeño de los gobiernos regionales ha sido mejor que el año pasado. El reporte de la Defensoría del Pueblo, a Diciembre, 2004 indica que todos los gobiernos regionales habían realizado dos audiencias públicas, y en términos generales, las condiciones han sido más adecuadas.

Sin embargo, se mantienen notorias deficiencias: ausencia de reglamentos (en Arequipa, Cusco e Ica), plazos estrechos de convocatoria (tomando en cuenta ambas convocatorias, en 16 casos se hicieron con menos de 15 días de anticipación), ausencia de agenda en 23 casos de un total de 50 audiencias, ausencia de resúmenes ejecutivos y limitacio-

nes en el debate público. La perspectiva es, sin embargo, que se avance en su consolidación.

Otro mecanismo institucionalizado es el de los Comités de Vigilancia del presupuesto participativo, los que ya se han constituido en buena parte de las regiones y localidades. Sin embargo, carecen de una adecuada definición de funciones así como de instrumentos de trabajo, lo que a la larga podría llevarlos a una pérdida de sentido. Más sólida parece la experiencia de los Comités de Gestión que se han creado en las 67 municipalidades provinciales a las que se les están transfiriendo programas alimentarios del PRO-NAA.

También se están creando instancias regionales temáticas. En el caso de los Consejos Regionales de Salud o los Consejos Participativos Regionales de Educación, han surgido por iniciativa de los sectores nacionales en el marco de su propia descentralización. Y seguramente así sucederá después en los sectores Trabajo y Agrario, en los que ya existen el Consejo Nacional del Trabajo y el Consejo Nacional de Concertación Agraria.

Hay también iniciativas propias de las autoridades regionales. De acuerdo al diario oficial "El Peruano", desde enero 2003 en todos los gobiernos regionales (salvo Apurímac, Ayacucho, Madre de Dios, Pasco y Puno) se han aprobado 98 ordenanzas que crean este tipo de instancias en torno a una amplia diversidad de temas (salud, educación, tala de bosques, mujeres, discapacitado, adultos mayores, niños y adolescentes, ambiente, competitividad, turismo, trabajo, MYPES y otros).

El balance de la participación en la descentralización es pues desigual. Los mecanismos territoriales establecidos (Consejos de Coordinación, Presupuesto Participativo, Comités de Vigilancia) mantienen un serio déficit de funcionamiento, pero siguen en operación y —en el caso de los presupuestos participativos— parecen ganar en legitimidad. A su lado, empiezan a surgir con vitalidad mecanismos sectoriales. Ellos hacen más complejo el escenario, pero nos hablan también de la vitalidad del proceso y nos permiten abrigar la esperanza que la participación ciudadana tiene un largo y desafiante camino por recorrer.

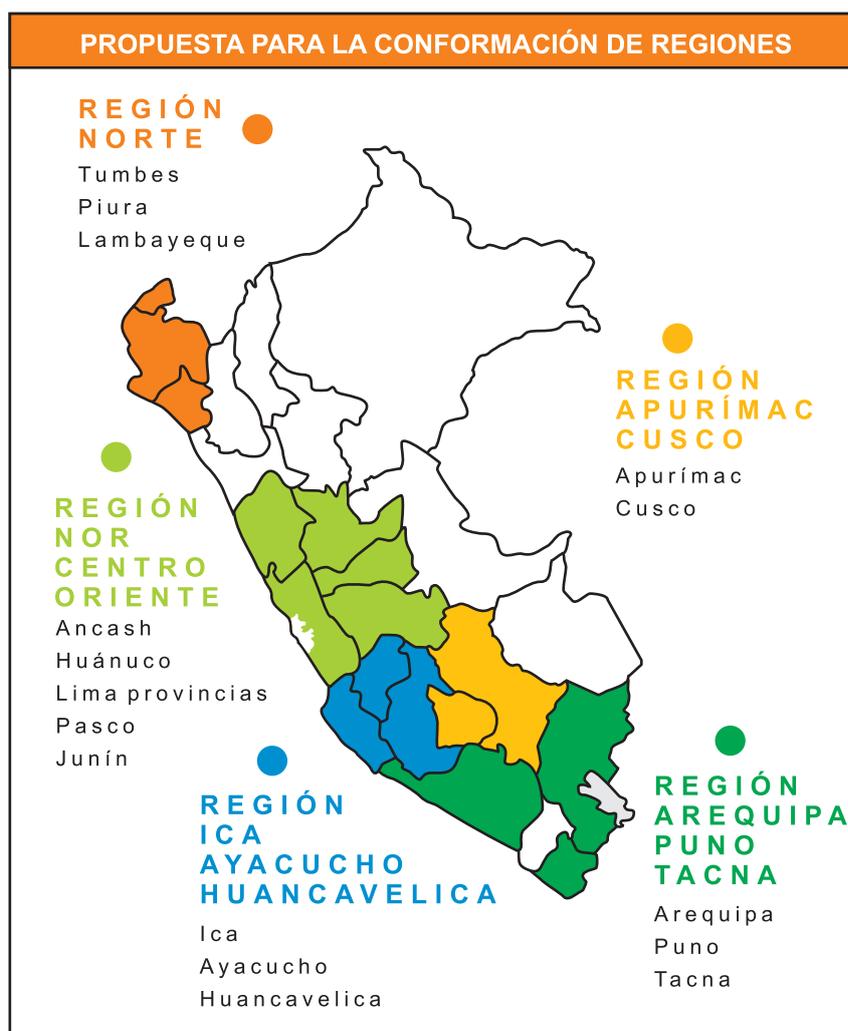


# TEMAS CRÍTICOS para AVANZAR hacia la REGIONALIZACIÓN

**1** Una característica estructural de la sociedad peruana es la profunda concentración del poder político y económico. El centralismo está en la base de un sistema que genera profundos desequilibrios entre Lima y las regiones, los cuales son funcionales al mantenimiento de la exclusión y la desigualdad. La demarcación departamental, creada a partir de la estructura colonial de las intendencias, y la profunda fragmentación de los gobiernos locales son la forma como se organiza el poder político para preservar y profundizar el centralismo.

Existe consenso entre las diversas corrientes descentralistas sobre el agotamiento de la estructura departamental por su inviabilidad para sustentar un nuevo ordenamiento del territorio nacional, más equilibrado y equitativo. En ese sentido, los actuales gobiernos regionales de base departamental son definidos en el marco normativo de la descentralización como transitorios y es un objetivo central de esta reforma diseñar una nueva demarcación, basada en la integración de los actuales departamentos a partir de sus articulaciones económicas, sociales y culturales.

No existe ninguna posición seria, ni ha sido esgrimida ninguna razón de fondo para persistir en la continuidad de la actual demarcación. La consulta ciudadana de octubre es una posibilidad de avanzar hacia su transformación en regiones sobre la base de la voluntad democráticamente expresada por la población.



**2** Culminado el diseño básico de la descentralización y conformados los gobiernos regionales, el Congreso promulgó la Ley de Incentivos a la Conformación de Regiones, con un retraso de más de un año respecto del cronograma acordado. Luego, el CND elaboró los respectivos reglamentos. A esta demora debemos sumar la ausencia de una estrategia clara desde el Ejecutivo para cumplir con el mandato de promover la formación de las re-

giones. Las ambigüedades y la imprecisión de objetivos que caracterizan al gobierno se reflejaron también en esta dimensión del proceso descentralista.

A partir de este marco legal cobró fuerza la posibilidad de hacer realidad una nueva demarcación, en la perspectiva de consolidar un efectivo proceso de reordenamiento territorial basado en la regionalización. Sin embargo, no podemos dejar de

señalar que la demora del Poder Legislativo y la ausencia de un proyecto claro desde el Ejecutivo bloquearon, en la práctica, los mecanismos de iniciativa ciudadana y municipal para la integración de departamentos en regiones. Lograr el alto porcentaje de firmas requeridas por la ley, así como organizarse para la elaboración del expediente técnico fue un desafío casi imposible en los tiempos establecidos.

Dados los plazos, la única vía posible para avanzar hacia la regionalización fueron los propios gobiernos regionales, los cuales tuvieron que elaborar el expediente y obtener el acuerdo del Consejo Regional. Estas condiciones explican en gran medida los limitados niveles de información y participación de la sociedad civil, los gobiernos municipales y los sectores empresariales. Pero no sólo se han generado problemas de consulta, pues también es evidente que los expedientes tienen algunos vacíos en su formulación y, en algunos casos, se han planteado diseños que no involucran al conjunto de las regiones que deberían formar parte de las nuevas demarcaciones. Un ejemplo claro es el departamento de Moquegua y la propuesta de integración de Arequipa, Tacna y Puno.

A pesar de estos vacíos y problemas es importante tener en cuenta que no es la decisión burocrática la que definirá el proceso de integración sino la voluntad ciudadana de todos y cada uno de los 16 departamentos involucrados. Para ello es fundamental que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y municipales, los partidos políticos nacionales y regionales, así como las organizaciones e instituciones de la sociedad civil desarrollen un amplio proceso de diálogo y debate que permita a la población emitir un voto informado.

Por estas razones no compartimos la propuesta presentada en el Congreso de postergar la consulta ciudadana y vincularla con la segunda vuelta presidencial. Es una decisión muy inconveniente, pues el escenario electoral es de diferenciación y polarización, y lo que se requiere es un escenario favorable al acuerdo y la reflexión. En un contexto como el nuestro, el riesgo es aún mayor, ya que no es el debate programático lo que caracteriza nuestra agenda política. En vez de gastar tiempo y recursos en campañas orientadas a la postergación de la consulta ciudadana, cada organización política y social debe tomar posición sobre la integración de regiones y difundir sus planteamientos ante la ciudadanía.

**3** Si bien es cierto que la modificación de la actual estructura departamental y el proceso de regionalización no pueden basarse exclusivamente en los recursos del Estado, es innegable la importancia que tiene la descentralización fiscal. La posibilidad de

manejar directamente los nuevos recursos planteados como incentivos en la ley, es decir el 50% del IGV, del ISC y del impuesto a la renta de las personas naturales recaudados en cada región, ha sido una de las principales razones que han llevado a los presidentes regionales a dar el paso hacia la integración, superando las naturales expectativas de las elites políticas de mantener su poder en las actuales demarcaciones departamentales.

Por ello es muy grave que, en pleno proceso de consulta ciudadana, el Ministerio de Economía y Finanzas quiera modificar las reglas de juego. El gobierno tiene la responsabilidad de presentar en los próximos días una propuesta viable, que cumpla con las leyes dictadas para incentivar la integración regional. La transferencia de competencias debe avanzar clara y definitivamente para que se establezca una adecuada relación con la asignación de recursos orientados a las políticas de desarrollo regional.





Se pueden y deben encontrar formulas adecuadas para hacer de la descentralización fiscal un mecanismo de profundización de la descentralización. Lo que no es aceptable es que una instancia de gobierno central como el MEF intente ponerse por encima de la ley.

Esta transferencia de recursos debe ser el punto de partida para un proceso integral de reforma tributaria que nos acerque al promedio de recaudación de América Latina, donde la presión tributaria está ligeramente por encima de 25% del PBI, muy lejano de nuestro escuálido 14%. En esa perspectiva es importante fortalecer las capacidades regionales para enfrentar los diversos tipos de evasión, los cuales reducen significativamente los recursos disponibles para la inversión estatal y afectan a toda la población y a sus posibilidades de desarrollo. Finalmente, se requiere sincerar el aporte que hacen las diversas regiones, el cual se encuentra actualmente distorsionado, pues se atribuye a Lima la captación de 90%

de los ingresos tributarios. Por ejemplo, las grandes empresas mineras y petroleras, entre las más importantes, tienen su domicilio fiscal en Lima, pero deberían tributar en la región donde generan los ingresos.

**4** Otro tema importante para que la integración regional permita profundizar la descentralización es la representación y la participación. En relación con lo primero no se trata solamente de la necesidad de modificar el número límite de 25 consejeros regionales para adecuarse a la realidad de las nuevas regiones—que incrementarán el número de provincias—sino de un cambio más profundo de las características de la representación.

Manteniendo el derecho de cada provincia de estar presente en el Consejo Regional se debe garantizar que el representante sea aquél por el cual ha votado mayoritariamente la población de dicha provincia y no como es ahora, que se impone el que forma parte de la lista ganadora en la región. Pero se re-

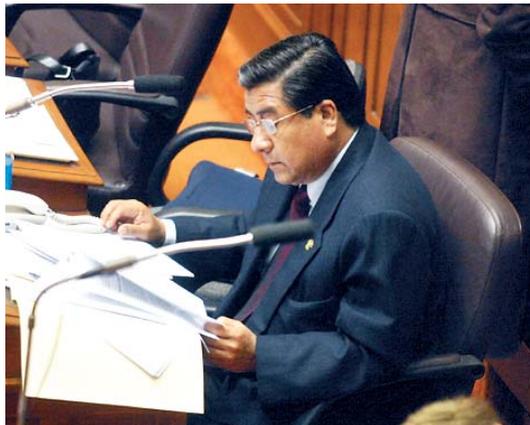
quiere avanzar un poco más. Al mismo tiempo que se garantiza que cada provincia tenga un representante se debe tomar en cuenta la dimensión poblacional, de tal manera que se establezca un cierto equilibrio en función del número de electores de cada provincia.

El tema de la representación no se agota en la conformación del Consejo Regional. Hace falta garantizar su autonomía y, por tanto, su capacidad de ejercer el rol fiscalizador y normativo asignado por la ley. Es necesario separar su composición y funcionamiento de la instancia ejecutiva del gobierno regional, para lo cual es evidente que el presidente no puede presidir ni formar parte del Consejo. Estos cambios son importantes, ya que la regionalización exige de una instancia política que pueda reflejar a los diversos sectores de la población y a las diversas corrientes, a fin de garantizar una adecuada capacidad de negociación y de construcción de acuerdos, así como una mejor articulación entre los espacios provinciales y el regional.

En lo que se refiere a la participación es un buen momento para modificar el carácter restrictivo de los CCR y superar un diseño de funcionamiento que les impide cumplir un rol central y activo en la construcción de propuestas y planes de desarrollo, en la formulación de los presupuestos, así como en el seguimiento y la evaluación de la gestión regional. Se debe modificar la legislación de manera tal que se dé a estas instancias la flexibilidad necesaria para que puedan adecuarse a la diversidad de las regiones, así como para armonizar su funcionamiento con los procesos de planificación concertada y de formulación participativa de los presupuestos regionales.

# PERSPECTIVAS de la INTEGRACIÓN de REGIONES

**"NO HABRÍA QUE APRESURAR LAS COSAS"**



*Rodolfo Raza,  
Presidente de la Comisión de escentralización,  
Regionalización y Modernización de la Gestión  
del Estado del Congreso de La República*

## **¿Cómo se va a tratar en la Comisión el tema de la integración regional?**

El referéndum a realizarse el 30 de octubre es un tema prioritario, de interés nacional. La Comisión ha convocado a los presidentes regionales para analizar este asunto<sup>1</sup>. Luego nos reuniremos con el Consejo Consultivo del CND. Después la Comisión deberá dictaminar acerca de los varios proyectos que existen para diferir la fecha del referéndum. Creo yo que el proceso de descentralización, como su nombre lo indica, es un proceso. No habría que apresurar las cosas.

## **Existen varios proyectos para postergar el referéndum...**

Existen seis proyectos. Todos con la misma orientación, algunos incluyen poster-

gación de fecha para presentar expedientes. Yo tengo una concepción personal: los expedientes técnicos deben salir en base a un criterio eminentemente técnico. Yo no creo que sea oportuno postergar la fecha del referéndum y dar la posibilidad de presentar nuevos expedientes, pero sí postergar únicamente la fecha del referéndum.

## **¿Cuál es su opinión sobre el tema de los incentivos?**

El artículo 190 de Constitución Política del Perú no menciona que es necesario tener incentivos previos para que dos departamentos deban para unirse y formar una región. No menciona pues que para unirse haya que darles una propina. Los incentivos no deben ser previos a la formación de las regiones, deben ser postero-

res, una vez que las regiones estén formadas.

Yo creo que debe haber recursos adicionales. No se trata de darle a las regiones solamente competencias y funciones, sino de darles los recursos necesarios. En La Libertad el 6.8% del presupuesto es lo único que se tiene para gasto de inversión. El resto son gastos corrientes.

## **Si Piura y Lambayeque votan a favor, ¿debieran poder integrarse aunque Tumbes vote en contra?**

No estoy de acuerdo. Si tres departamentos hacen un estudio para formar una región, ese estudio es integral. Tendría que hacerse un nuevo estudio y tendría que sacarse una nueva ley, porque hay un vacío legal.

## **¿Debe convertirse el Consejo Regional en un Congreso Regional?**

Es interesante la propuesta. La reunión que tenemos con los presidentes regionales también tiene como tema las modificaciones que deben verse para la Ley Orgánica de Regiones.

## **¿Qué le parece el Plan Anual 2005?**

Una cosa es el plan y la teoría, y otra cosa es la práctica de las transferencias mismas. No existe voluntad de parte del Ejecutivo de cumplir con el plan de transferencias. Ellos quieren retener al manejo de algunas atribuciones y funciones que no quieren asignar a los gobiernos locales, ni siquiera a los gobiernos regionales.

<sup>1</sup> En la reunión, llevada a cabo días después de efectuada la entrevista, se presentaron trece presidentes regionales, diez de los cuales están involucrados en procesos de conformación de regiones. En total, son 16 los departamentos involucrados en este proceso.



**"CREO QUE AÚN HAY TIEMPO PARA APROBAR ALGUNAS NORMAS PENDIENTES"**

*Congresista Ernesto Herrera, ex Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado*

**¿Cuál es su balance del proceso de descentralización?**

Es la única reforma que está en ejecución. Ha contado con la voluntad política del Congreso y el Ejecutivo al inicio de esta gestión de Gobierno. En el anterior proceso esta voluntad se expresó al final del gobierno de García, lo que le dio poco espacio para afirmarse.

Ahora ya tenemos un marco normativo básico y creo que en ese sentido este año es fundamental por varias razones. En primer lugar, tenemos el referéndum en octubre, que va a dibujar un nuevo mapa geográfico del país. Pero es de mucha urgencia aclarar lo de los incentivos. Recordemos que la Ley de Bases no propone solamente transferencias de funciones y competencias sino que contempla también incentivos.

Los Planes Anuales de Transferencia son un saludo a la bandera. El Ejecutivo no ha mostrado en esto una vocación real, salvo en el caso particular del Ministerio de Salud que ha trabajado el diagnóstico del sector y las matrices de competencias. Creo que la falta del liderazgo del CND no ha sido suplida por la voluntad del Ejecutivo de ningún sector, salvo en Salud.

Por ejemplo, con más descentralización en Energía y Minas se pudo haber abordado los enfrentamientos entre los sectores mineros y las comunidades de mejor manera. No como ahora, desde Lima, enviando al Viceministro a que le tiren piedras. Ahí ha faltado liderazgo del CND y del mismo sector para convocar a los gobiernos regionales y locales para

que sean actores en un tema sobre el cual después podrán tener competencia.

La falta de liderazgo se ve también en la escasa demanda de los gobiernos regionales por más competencias. Varios de ellos están jugando un papel de gobiernos locales mayores, compitiendo con los alcaldes pero sin desarrollar sus roles de auspicio de desarrollo económico, de ejercer una acción de Estado para resolver los problemas en todos los sectores.

En general creo pues que el proceso está caminando pero no con la celeridad que quisiéramos.

**¿El discurso de 28 de julio del Presidente le despertó algún tipo de expectativa?**

He tomado la decisión política de apartarme de una bancada (de Perú Posible) y de un Presidente que dice que vamos a descentralizar pero que en la práctica no prioriza la descentralización. No ha tenido la voluntad para establecer el Ministro de cada sector sea el encargado de ver el tema de descentralización como una prioridad.

**¿Cómo ve el actual proceso de integración de regiones?**

No se ha cumplido con la difusión necesaria. ¿Sobre qué van a votar los electores? No se conoce el alcance o las ventajas del proceso de descentralización.

Creo que aún hay tiempo para aprobar algunas normas pendientes: por ejemplo, dónde va a ser la sede de cada región y qué cantidad de Consejeros Regionales tendrá el nuevo Consejo Regional de una región integrada. Pero en el tema que más ha sido resaltaado —el tema de los incentivos— hay un serio problema porque faltan definiciones.

Si el Gobierno no define el tema de los incentivos fiscales y si no se establece una difusión priorizada, se corre el riesgo que la población vaya a votar sin saber por qué va a hacerlo.

**El CND anuncia haber concordado con el MEF una fórmula de incentivos que ha hecho pública en los últimos días, ¿Qué le parece?**

Se ha hablado de una distribución de 840 millones de soles en cuatro años, a razón de 210 millones anuales, lo que no es malo como incentivo a las nuevas regiones. Los 1,900 millones soles que corresponden al 50% de los tributos generados en esas regiones pasarían a ser ingresos propios de libre disponibilidad para que se pueda ahorrar y mejorar el gasto en cada región. Además se establece que -mediante convenios con la SU-

NAT- lo que se capte en nuevos tributos se quedará en las regiones integradas.

En general me parece interesante la propuesta, sin embargo sería bueno que eso se formalice y se legalice porque hoy dicen eso y mañana pueden decir otra cosa, nadie lo garantiza.



**"SI SE QUIERE, SÍ HAY TIEMPO. EN POLÍTICA LO PRIMERO ES LA DECISIÓN"**

*Daniel Vera Ballón, Presidente del Gobierno Regional de Arequipa*

**¿Cuál es su posición sobre los referéndums convocados para octubre?**

Apostamos por la regionalización y trabajamos bajo la motivación del 50% del IGV, del impuesto a la renta de cuarta y quinta categoría, y del ISC como incentivos que nos permitan unir posibilidades y aspiraciones. Pero ahora nos damos con la sorpresa de que no hay recursos adicionales. No se ha determinado tampoco el peso político de cada región y no se ha planteado la línea de estructuración administrativa. Tampoco se ha definido cuáles son las sedes de las regiones. Es un desorden.

**¿Se debe entonces postergar los referéndums?**

Yo estoy planteando que se cumplan todos los objetivos y se hagan todos los esfuerzos porque las provincias del país que nos hemos involucrado en este proceso no nos sintamos timados otra vez. Si se quiere, sí hay tiempo. En política lo primero es la decisión.

**Si se define oficialmente que los incentivos no son adicionales sino sustitutorios, ¿usted seguiría apostando por la integración?**

No. En ese caso yo tengo mis dudas. Ese proyecto para nosotros es un chiste. Yo no creo que Puno acepte subsidiar a Arequipa o viceversa. Eso va a ser el fin de la descentralización.



### "SUPLIMOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y A LA SOCIEDAD CIVIL...ALGUIEN TENÍA QUE DAR EL PRIMER PASO"

*Miguel Angel Mufarech, Presidente de la región Lima –provincias*

**¿Cuál es su posición frente a la posibilidad de que sea postergada la consulta sobre integración regional?**

Fuimos convocados para organizar las regiones y para exponerle a la población los expedientes técnicos. Suplimos a los partidos políticos o la sociedad civil, que no se organizaron para realizar esta tarea. Tuvimos que hacerlo los presidentes regionales y bajo nuestra iniciativa formar este proyecto. Puede ser que un departamento no se siente bien dentro de una macrorregión o que alguna población o alcalde no quiera formar parte de esta región, porque es bien difícil contentar a todos, pero alguien tenía que dar el primer paso.

**Luego de escuchar que los incentivos no serán adicionales sino sustitutorios ¿Se siente desmotivado?**

Nosotros hemos ido pueblo por pueblo exponiendo los expedientes técnicos e informando a la gente sobre los proyectos bajo la premisa de que por lo menos con los incentivos podían entrar mil millones de soles a nuestra macrorregión. Después, en el CND me entero de que no nos iban a dar estos incentivos adicionales sino más bien que estos eran sustitutorios. Descubrimos pues que había una trampa.

La otra parte también difícil es lo de las competencias. Hay 180 competencias para transferir. Se deberían haber transferido ya las primeras 60 del Plan 2004 y ahora las 28 del Plan 2005. Pero en el CND nos indican que las competencias del 2004 recién se están transfiriendo en setiembre de este año y que las del 2005 se van a transferir de enero a mayo del 2006.

Entonces no tenemos competencias transferidas, no tenemos los incentivos tributarios y no sabemos dónde es la sede, cómo van quedar las regiones como la nuestra que tiene 52 provincias y la ley dice sólo 25 consejeros, etc.

Presumo que el Congreso trabajará en la legislación pendiente y estoy seguro que la pueden sacar antes del referéndum, y que el ejecutivo tendrá que pronunciarse si da o no da los incentivos. Ellos tienen la facultad de poder decidir si dan o no dan, en qué fecha y en qué porcentajes.

Demás esta decir que la convocatoria ya esta hecha y -a menos que el congreso decida lo contrario- el 30 de octubre la población debe ir a la consulta popular.



### "NO HAY NINGUNA JUSTIFICACIÓN PARA POSTERGAR UN PROCESO QUE LE DARÁ VIABILIDAD AL PAÍS"

*Yehude Simon, Presidente del Gobierno Regional de Lambayeque*

**A dos meses del referéndum, ¿se posterga o no la consulta popular?**

Postergar es asesinar el proceso de regionalización y descentralización. No hay ninguna justificación para postergar un proceso que le dará viabilidad al país.

**Que los incentivos no sean adicionales sino sustitutorios ¿no desanima a la población?**

Evidentemente son importantes los incentivos. Pero bajo la justificación de los incentivos no se puede cortar el proceso. Esto provocaría que recién entremos al proceso de regionalización a partir del 2011.

**¿Son viables las macrorregiones si los incentivos termina siendo sustitutorios?**

Sí, por supuesto. Porque hay también recursos adicionales de un punto porcentual del IGV y porque además está la capacidad de los Presidentes Regionales de lograr una mayor tributación y retener esos recursos que irían al 100 por ciento para inversión pública. Yo creo en este proceso al margen de lo que me da o no me da el gobierno.

**¿La población conoce las ventajas de la integración?**

No. De eso somos concientes. Pero estamos haciendo todos los esfuerzos para que la población conozca los beneficios de formar una región más grande. Evidentemente la responsabilidad mayor de la difusión está en el CND pero necesitamos apoyar y en eso estamos.

**El APRA ha pedido la postergación del proceso y entre sus motivos está que las regiones en consulta no son transversales...**

Si fracasó la integración transversal en el norte fue porque las autoridades apristas de Cajamarca decidieron no hacerla.

# Infórmate sobre las **VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**



## **REGIÓN NORTE**

Tumbes, Piura  
Lambayeque



## **REGIÓN NOR CENTRO ORIENTE**

Ancash, Huánuco  
Lima provincias,  
Pasco, Junín



## **REGIÓN ICA AYACUCHO HUANCAVELICA**

Ica, Ayacucho  
Huancavelica



## **REGIÓN APURÍMAC CUSCO**

Apurímac, Cusco



## **REGIÓN AREQUIPA PUNO TACNA**

Arequipa, Puno  
Tacna



Referéndum

# 30 de octubre

Infórmate en:

[www.cnd.gob.pe](http://www.cnd.gob.pe)

[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

### **SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA**

Juan Rheineck  
Presidente de Directorio

Javier Azpur  
Coordinador Ejecutivo



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción  
del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y  
Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de  
Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos  
"Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción  
y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social  
y Educación Popular



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS