

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº11 Febrero - 2004

Proyecto Participa Perú



EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO REGIONAL

- **Gobernabilidad y descentralización**
- **Financiamiento de Regiones y Municipios**
- **Hacia una nueva Ley de Participación ciudadana**



Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



N° 11
Febrero 2004

Proyecto Participa Perú
Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú
Director: Carlos Monge
Coordinadora General:
Patricia Paz Panizo

Comite Editorial:
Adda Chuecas **CAAAP**
Rosell Laberiano **CEAS**
Fernando Eguren **CEPES**
Maximiliano Ruiz **CIPCA**
Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:
Renzo Espinel / Luis de la Lama

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: El Financiamiento del Desarrollo Regional

GOVERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

- 4** Balance de la Descentralización
- 5** Las Regiones, el Ejecutivo y el Legislativo: ¿governabilidad en medio de la crisis?

FINANCIAMIENTO DE REGIONES Y MUNICIPIOS

- 6** La Descentralización Fiscal
- 8** **Entrevistas**
Ernesto Herrera
Víctor Espinoza
Vicente Tello
Robinson Rivadeneyra
- 10** El Fondo Intergubernamental para la Descentralización y el Fondo de Compensación Regional
- 12** **Entrevistas**
Walter Alejos
Daniel Vera Ballón
César Trelles
César Zumaeta
- 14** Las Regiones y los Municipios en el Presupuesto 2004
- 16** Hacia una nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos



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.

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO REGIONAL

Dos años después que el Presidente Toledo anunciase el lanzamiento de la descentralización, y a poco más de un año de la instalación de las nuevas autoridades regionales y municipales, la descentralización del Presupuesto General de la República está aún por empezar.

Para el 2004 los Gobiernos Regionales tienen 10% más que el año anterior, pero siguen teniendo 15% del presupuesto general. Los Gobiernos Locales han pasado del 4.5 al 8% del presupuesto, pero ello se explica porque el MEF ha colocado en las cuentas municipales los recursos de los programas sociales. Pero la mayor parte de estos recursos tendrá que ser devuelta a los programas sociales, pues sólo una minoría de las municipalidades ha sido acreditada y la mayor parte de los programas sociales no han sido incluidos en la transferencia. Solamente con la descentralización fiscal será posible una descentralización sustantiva del presupuesto nacional.

Lamentablemente, el DL de Descentralización Fiscal recientemente promulgado posterga el proceso para una fecha impredecible. Se asignará a las regiones 50% del Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo e Impuesto a la Renta de las Personas Naturales que en ellas se genere, pero solamente cuando se complete el proceso de integración y conformación de nuevas regiones, y cuando las regiones logren los objetivos y metas de las competencias que les serán transferidas.

Sin embargo, no se ha aprobado todavía la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, y se habla ya de postergar los referendums para recoger la decisión ciudadana al respecto. No se ha aprobado tampoco la Ley del Sistema de Acreditaciones ni queda claro qué competencias se van a transferir, ni qué objetivos y metas tendrán, ni cuándo y cómo podrán ser cumplidas. No se sabe pues cuándo se iniciará la descentralización fiscal.

Igualmente, ni el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) ni el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) entrarán pronto en funcionamiento. Siguen dependiendo de recursos de concesiones y privatizaciones que no serán numerosas ni se darán en el corto plazo; el FONCOR no tiene un plazo para iniciar sus actividades; y la falta de financiamiento y las complejas condiciones establecidas para presentar proyectos a concurso, hacen poco realista pensar que el FIDE pueda desarrollar su anunciado primer concurso en mayo de este año.

La reunión del 28 y 29 de enero de los Presidentes Regionales con el Premier Ferrero, varios Ministros de Estado, el Presidente del Congreso y la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado –promovida por el CND- estableció que la descentralización es la piedra angular de la Reforma del Estado y que los temas centrales de su agenda deben abordarse de manera concertada. Pero algunos de los contenidos de normas como las comentadas más bien conspiran contra este proceso de convergencia y se constituyen en factores de polarización y enfrentamiento.



En enero del 2004 se cumplió un año de la instalación de las nuevas autoridades regionales y locales. El Consejo Nacional de Descentralización ha cumplido con presentar al Congreso de la República el informe anual respectivo.

Desde el Grupo Propuesta Ciudadana y el Proyecto Participa Perú consideramos que conocer y discutir dicho informe es de primera importancia para entender la coyuntura actual de la descentralización y aportar a su relanzamiento.

Con ese propósito, el día 29 de enero emitimos el Pronunciamiento que a continuación reproducimos.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA - PROYECTO PARTICIPA PERÚ

PRONUNCIAMIENTO

En cumplimiento del mandato legal, el Presidente del Consejo Nacional de Descentralización presentó esta semana el Informe Anual 2003 sobre la Descentralización ante la Comisión de Descentralización, Reforma y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Entendiendo que se trata del balance que hace la institución que tiene la responsabilidad de liderar y conducir el proceso en nuestro país, y con el ánimo de alentar el diálogo sobre el tema, el Grupo Propuesta Ciudadana quiere hacer llegar a la opinión pública algunos comentarios sobre esta presentación:

1. Con acierto, el informe anota que, contra todas las predicciones alarmistas al respecto, la descentralización ha aportado a la gobernabilidad y se ha constituido en un pilar para emprender la imprescindible reforma del Estado, aun en un marco de significativas limitaciones y problemas. Se han instalado y organizado adecuadamente las autoridades regionales y locales; se ha iniciado el proceso de transferencia de proyectos especiales y de los programas sociales. La estrechez de los recursos de los que disponen los Gobiernos Regionales y la ausencia de una mayor voluntad política han limitado las posibilidades de avance.
2. El informe da cuenta que se ha cumplido con los encargos asignados al CND por la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, lo cual es un aspecto positivo que debe reconocerse. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que se carece de un balance cualitativo de lo actuado, ya que algunas normas y políticas que propuso, como el Plan Nacional de Desarrollo Territorial, el Plan Nacional de Descentralización, el Plan Nacional de Capacitación y la Ley del Sistema de Acreditación no han sido aprobadas, ni menos puestas en práctica. Existe igualmente un significativo atraso en normas centrales para el proceso como la Ley de Incentivos a la Integración y la Conformación de las Regiones. Finalmente es importante señalar que las políticas de gobierno se siguen diseñando e implementando sin tener como referencia el proceso de descentralización en curso en el país.
3. El informe muestra cómo la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales es heterogénea en lo que hace a su eficacia y su transparencia. Nos parece relevante el señalamiento que se hace de la existencia de varios problemas que resultan de la centralización del Sistema Nacional de Inversión Pública y de la falta de transparencia en la lógica de las transferencias de recursos del MEF a los Gobiernos Regionales y Locales.
4. Reconociendo el rol jugado por el CND en la promoción de procesos de integración y en la negociación de conflictos entre regiones, la presentación no hace un balance del propio CND: su insuficiente autoridad frente a los sectores, su limitada capacidad de decisión y su rango ministerial no reconocido en la práctica son algunos factores que le han impedido posicionar el proceso de descentralización ante la opinión pública y que explican la pérdida de centralidad política de la descentralización. Ello plantea con extrema urgencia la necesidad que el CND se dote de un plan estratégico de desarrollo institucional que le sirva de norte a su accionar en el proceso de descentralización.
5. Llama la atención que el informe no haga un balance integral de los mecanismos de participación en los gobiernos subnacionales, a pesar de su innegable importancia para el fortalecimiento de la democracia en el país y para la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Existen claras resistencias de parte del sistema de partidos y debilidad en el rol y la presencia de la sociedad civil. El CND debe asumir un rol activo en la consolidación de las instancias y mecanismos de participación como parte fundamental de la gestión pública.
6. El informe presenta una agenda de normas y políticas pendientes de aprobación por el propio CND, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, pero no hace un análisis político de los problemas a enfrentar y de las dinámicas en curso. Sin embargo anuncia la presentación de una necesaria visión de mediano plazo, la cual se expresará en una versión revisada del Plan Nacional de Descentralización 2004-2006 y un Plan de Transferencias 2004-2006, en cuyos marcos se definirán las principales acciones del presente año.

Esperamos que el informe sea materia de un rápido y amplio debate nacional que permita que los distintos actores del Estado y la sociedad civil puedan superar los problemas de desconocimiento y desinformación, de tal manera de comprometer a los más amplios sectores con el proceso de descentralización en curso. Es fundamental avanzar en acuerdos y en la construcción de una visión compartida del proceso. Se requiere un amplio pacto nacional descentralista y democratizador.

Lima, enero del 2004



LAS REGIONES, EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO: ¿GOBERNABILIDAD EN MEDIO DE LA CRISIS?



Foto: Patricia Paz

En medio de la crisis política y cuando adelantar las elecciones era ya materia en debate, 11 Presidentes Regionales visitaron al Presidente Toledo para manifestar su respaldo al orden constitucional y a la necesidad de que culmine el mandato para el que fue elegido. Otros Presidentes, ausentes de dicha reunión, se han pronunciado en el mismo sentido, entre ellos Homero Burgos, de la Región La Libertad y dirigente del Partido Aprista Peruano. Un número importante de alcaldes provinciales y distritales se han manifestado en el mismo sentido.

Días antes, el 28 y 29 de enero, 25 Presidentes Regionales (solo faltó el Sr. Luis Castañeda, de Lima Región Especial) se habían reunido con el Premier Carlos Ferrero, diversos Ministros de Estado, el Presidente del Congreso Henry Pease, y el Presidente de la Comisión de

Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado Ernesto Herrera y otros integrantes de la misma, en encuentro coordinado por Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

Pese a la ausencia de la representación municipal, ésta fue una reunión de mucha significación, en la medida en que se coincidió sobre que la descentralización es un eje clave en la reforma del Estado y que las autoridades regionales debían ser convocadas para el tratamiento conjunto de temas centrales de la agenda descentralista como el DL de Descentralización Fiscal, el Plan de Transferencias 2004-2006, el Plan Anual de Transferencias 2004, el Sistema Nacional de Inversión Pública, la Jerarquización de Activos, y la Ley de Incentivos para la integración de regiones, etc.

Acuerdos centrales de la reunión fueron la constitución de una comisión mixta de técnicos de los actores involucrados para abordar estos temas y la organización de un nuevo encuentro para fines del mes de marzo, que debe estar centrado en la propuesta de Plan Anual de Transferencias 2004 a ser presentada por el CND.

La reunión del 28 y 29 tomó acuerdos solamente sobre algunos de los temas tratados. En el caso del DL de Descentralización Fiscal, parece inevitable algún nivel de conflicto entre las Regiones y el Ejecutivo. Aún así, tanto esa reunión como el posterior respaldo brindado por las autoridades regionales y locales al orden constitucional y al cumplimiento del mandato presidencial, hablan de la posibilidad de ir construyendo —desde la descentralización y sus actores— un nuevo escenario para la gobernabilidad democrática.

¿Se trata acaso de un mecanismo de defensa mutua de autoridades que se sienten cuestionadas? Esa puede ser la motivación de algunas, pues no olvidemos que éste es año de revocatorias de autoridades regionales y locales. Corresponde a las propias autoridades regionales y locales tanto, como al Poder Ejecutivo y Legislativo, desmentir esta lectura de los hechos. Un amplio consenso entre el Ejecutivo y el Congreso con las autoridades regionales y nacionales para el relanzamiento de la descentralización debe ser parte importante de una respuesta a la crisis de gobernabilidad.



LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ¿CÓMO, CUÁNTO Y DESDE CUÁNDO?

El Ministerio de Economía y Finanzas ha promulgado recientemente el DL 955 de Descentralización Fiscal. La norma establece que el 50% de los recursos generados por el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), y el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) se asigne a las regiones en las que estos sean “efectivamente recaudados”.

En la medida en que se asignará, a través de la descentralización fiscal, más recursos a las regiones más desarrolladas que son las que más aportan, se incluye también un mecanismo complementario—el Fondo de Compensación Regional (FONCOR)— para asignar más recursos a las regiones con más carencias. (ver nota sobre el FONCOR y el FIDE en las páginas 10 y 11).

Desde que el ex Ministro Silva Ruete presentara al Congreso en junio del

año pasado una primera versión de la norma, el debate se ha centrado en dos temas centrales. Primero, ¿cuál es la tributación “efectivamente recaudada” en cada región? y segundo, ¿cuáles son las etapas y el cronograma de implementación de la descentralización fiscal?

Tributación Legal vs Tributación Efectiva¹

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)—entidad encargada de estimar el aporte de cada región a la tributación— hace sus cálculos en base a la llamada tributación legal (las empresas tributan ahí donde residen fiscalmente) y no la tributación efectiva (las empresas tributan ahí donde producen o prestan servicios). De acuerdo a la tributación legal, de un total de S/. 18,061 millones en el año 2002, en Lima se recaudaron S/. 15,821 millones.

Fuera de Lima se recaudaron entonces S/. 2,240 millones, de los que al IGV e ISC corresponden S/. 1,121.8 millones. El 50% de este monto equivaldría a unos S/. 560 millones. De mantenerse constantes estos niveles de tributación, (y algo más al estimar el Impuesto a la Renta de las Personas Naturales) es lo que se transferiría a las regiones por descentralización fiscal.

Con base en la tributación efectiva, Lima aporta solamente el 44% de la tributación nacional, lo que se aproxima su aporte al PBI. La tributación regional se aproximaría a los S/. 9,000 millones (no los S/. 2,000 millones ahora estimados), de los que al IGV e ISC corresponderían unos S/. 4,500 millones. El 50% para las regiones significaría alrededor de S/. 2,250 millones, y no los S/. 560 millones estimados en base a la tributación legal.



Foto: Luis Soldavilla

¹ La metodología de la tributación efectiva es una propuesta del Eco. Efraín Gonzales de Olarte. Los estimados son de Humberto Campodónico y Cecilia Perla.



Tributación Legal y Tributación Efectiva en el 2002 (en millones de soles)			
Departamento	Trib. Legal 2002	Trib. Efectiva 2002	Diferencia
Amazonas	4.1	85.23	81
Ancash	97.4	602.82	505
Apurímac	7.0	99.40	92
Arequipa	635.7	1022.55	387
Ayacucho	14.5	177.87	163
Cajamarca	82.5	598.76	516
Cuzco	113.4	486.63	373
Huancavelica	3.9	191.24	187
Huánuco	17.5	243.42	226
Ica	104.1	441.38	337
Junín	96.1	670.10	574
La Libertad	248.2	826.93	579
Lambayeque	113.3	611.51	498
Lima y Callao	15,821.7	8981.31	-6,840
Loreto	74.0	440.24	366
Madre de Dios	5.9	83.01	77
Moquegua	23.5	285.12	262
Pasco	14.2	222.91	209
Piura	312.8	697.59	385
Puno	50.3	425.50	375
San Martín	29.7	280.60	251
Tacna	86.5	317.82	231
Tumbes	10.6	89.98	79
Ucayali	94.8	179.69	85
TOTAL	18,061.6	18061.59	0

Elaborado por Grupo Propuesta Ciudadana con base en información estimada por Humberto Campodónico.

Etapas y Plazos

El DL de descentralización fiscal promulgado plantea dos etapas. La primera incluye las transferencias de proyectos y programas y la puesta en marcha del FONCOR. En la segunda se transfieren los recursos generados por la tributación. Pero se ha eliminado la fecha de inicio de las actividades del FONCOR (antes era el 2004), y se condiciona el inicio de la segunda etapa (acceso de las regiones a los recursos recaudados por IGV, ISC e Impuesto a la Renta de Personas Naturales) a que se encuentren vigentes “las leyes del Sistema

Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de las Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las nuevas Regiones de conformidad con el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización...” y se añade “Para que una Región inicie esta Etapa deberá observar y cumplir los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y haber alcanzado los objetivos y metas de las competencias transferidas.” (Art. 15).

En consecuencia, efectivizar la descentralización fiscal dependerá de la

realización de los referendums para la consulta ciudadana sobre la integración entre regiones. La LBD establece que las consultas deben iniciarse el segundo semestre del 2004. Pero no se ha aprobado la Ley de Incentivos, ni el CND ni la ONPE han programado nada para esa fecha. Habrá pues que modificar la LBD para extender este cronograma, lo que supondrá postergar el acceso de las regiones a los recursos de la tributación hasta que se culmine este proceso.

Tampoco se sabe cuáles son los objetivos y metas de las competencias transferidas que los Gobiernos Regionales y Locales tendrán que cumplir para poder acceder a estos recursos. En consecuencia, no se puede estimar cuándo lograrán cumplirlos para estimar cuándo será el inicio real de la descentralización fiscal.

Perspectivas

En la reunión sostenida a fines del mes de enero por los Presidentes Regionales con los representantes del Poder Ejecutivo y el Congreso, la descentralización fiscal fue uno de los temas centrales en debate. Se acordó entonces que la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado y los representantes de los Gobiernos Regionales formarían una Comisión Técnica conjunta para revisar éstas y otras normas relativas a la descentralización. La norma fue promulgada y la comisión ya está instalada. Cabe esperar pues las propuestas alternativas que surjan de esa instancia y ver cuál será la capacidad que el Congreso y las Regiones tengan de enmendarle la plana al Poder Ejecutivo en este terreno.



“ESPEREMOS QUE EL EJECUTIVO CUMPLA CON LOS PLAZOS ESTABLECIDOS”

ERNESTO HERRERA

Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso



¿Cuál es su balance respecto de la última reunión con los presidentes regionales? ¿A qué acuerdos se llegaron?

Bueno yo estoy satisfecho y feliz, primero por la sola presencia de los 25 Presidentes Regionales. La presencia y el interés demostrado nos hace pensar que el Congreso sí tiene una buena convocatoria y ahí está la prueba. Sobre este punto los Presidentes Regionales que asistieron a la reunión han convenido que el Congreso, y específicamente la Comisión de Descentralización, es un buen espacio de diálogo.

Ahora, es cierto —y eso lo hemos podido comprobar después de evaluar la reunión— que los Presidentes Regionales tienen muchas inquietudes y opiniones respecto a las normas, y nosotros también. Entonces, en un escenario así, hemos acordado de manera muy práctica la creación de una Comisión Técnica donde estén representadas las regiones. La instalación ha sido el 5 de febrero con una reunión inicial, esperemos que pronto tengamos otra para ver los temas de descentralización fiscal. Se ha emitido ya el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal. Para mí es un avance importante, seguramente habrá que mejorarlo, pero ya se dio.

En segundo lugar tendremos que discutir la Ley de Incentivos para creación de regiones. También está prevista la Ley de Acreditaciones. Hay muchos cuestionamientos a los borradores que hemos planteado, pero necesitamos debatir el tema. Está también la Ley de Competencias para reglamentar responsabilidades ente lo nacional, regional y local, y la Ley de Participación Ciudadana, donde hay acuerdos concretos. Todo este conjunto va a ser tratado en esta comisión técnica y ahí recibiremos de ida y vuelta opiniones.

Está también el acuerdo de hacer un cronograma para hacer audiencias des-

centralizadas. Ojalá en todas las regiones, pero si al menos en las macro regiones, para discutir todos estos temas. Y esto no solamente para escuchar la opinión de los Gobiernos Regionales sino también de las sociedades regionales, que son obviamente los pueblos de todo el país. Creo que estos temas son importantes. Yo no tengo gran pretensión de hacer grandes cosas, sino establecer mecanismos pequeños que den resultados. Ojalá que esta concertación produzca consensos en la aprobación de leyes, y que eso ayude al acuerdo y al pacto social que estamos buscando.

¿Hay fecha para una próxima reunión?

La Comisión Técnica se reunirá semanalmente, pero lo que sí vamos a pedirles son propuestas muy concretas para el inicio de la legislatura. Ya la Comisión está previniendo la primera reunión en marzo, para discutir los temas de fondo. Ojalá esta Comisión Técnica tenga para entonces propuestas muy concretas.

¿Cómo ha quedado la jerarquización de activos?

Nosotros hemos aprobado, dictaminado y promulgado una Ley que le pone plazo al Ejecutivo. Y es ahora el Ejecutivo el que está en la obligación de pronunciarse. El plazo es, por si acaso, hasta 60 días desde la promulgación. La idea es que el Ejecutivo saque el decreto señalando toda la infraestructura que debe quedarse en el gobierno nacional y toda que deberá ser transferida a los gobiernos regionales.

¿Cuáles son los desencuentros desde el Ejecutivo y desde la mirada de los Presidentes Regionales en este tema específico?

El acuerdo que nosotros hemos hecho con los Presidentes Regionales es solicitar que los Ministros nos presenten sus propuestas respecto de las transferencias, el cronograma, los avances, etc., para que los Presidentes puedan participar. Desde esa perspectiva, todo está marchando bien. Esperemos que el Ejecutivo cumpla con los plazos establecidos.

“LO QUE NOSOTROS QUEREMOS SON RESULTADOS CONCRETOS”

VÍCTOR ESPINOZA

Presidente Regional de Pasco



¿Cómo evalúa la reunión sostenida con el Premier y los congresistas de la Comisión de Descentralización?

Creo que para ser la primera vez estas reuniones han sido muy importantes. Pero lo que nosotros queremos son resultados concretos, porque ya nos hemos reunido varias veces pero sin resultados concretos. Nos hemos reunido con el CND que poco o nada está haciendo a favor de las regiones.

¿Qué opina respecto al DL de Descentralización Fiscal recientemente aprobado?

Para nosotros como pasqueños es totalmente importante. Pero necesitamos que cada empresa tribute en el lugar donde realiza sus actividades. En Pasco por ejemplo, ninguna de las empresas que trabaja acá tributa en la zona. En el sector minero aparecemos con 0% de aporte al PBI, pero indirectamente nosotros sabemos que aportamos de 18 a 20%.

Se habla también de fomentar la integración de las regiones. ¿Pasco está trabajando esta posibilidad?

Sí, estamos en conversaciones con la región Ucayali, Huanuco y parte de Junín. Incluso estamos hablando con el Presidente de la Región de Lima. Posiblemente este mes hagamos audiencias públicas, foros, seminarios para ponernos de acuerdo y empezar a trabajar en este tema.



“COMO PRESIDENTES REGIONALES ESTAMOS CON UNA ECONOMÍA FRANCISCANA”



VICENTE TELLO
Presidente
Regional de Ica

Se viene discutiendo la propuesta de DL de Descentralización fiscal. ¿Cuál es la opinión que usted tiene respecto de la opción por la tributación efectiva en lugar de la tributación legal?

Esta opción es necesaria porque realmente todas las empresas -no solo en la región Ica sino a nivel nacional- tienen su centro de trabajo en las regiones, pero tributan en Lima. Nosotros tenemos empresas como Hierro Perú y las empresas exportadoras o pesqueras, que tributan en Lima. Legalmente, nosotros solamente contribuimos con el 2.7% del PBI. Pero si todas las empresas que trabajan en Ica tributaran en Ica, estaríamos hablando de un 7% de par-

ticipación en el PBI nacional. Creo que el DL de Descentralización Fiscal es prioritario, pero hay que asumir la tributación efectiva.

Entonces, ¿debe ser sobre la base de la tributación efectiva?

Yo pienso que las dos cosas deben estar de la mano. Hay quienes dicen que no importa, que podría tributarse en el sitio de la actividad o en Lima, pero que la SUNAT sepa que es un tributo para tal o cual región, y que de acuerdo a ello se realice el reparto de presupuesto que se hace a nivel nacional.

En este caso, ¿usted considera que la Ley de Descentralización Fiscal ayudará a solucionar unos de los principales problemas que enfrentan las regiones que es la falta de financiamiento?

Yo creo que sí. Lo principal es que realmente haya la voluntad política para que este tema salga adelante, porque los presupuestos que manejan las regiones son insuficientes. En la

región Ica, en el año 2003, hemos invertido 3 millones de soles en el desarrollo de la región desde Chíncha hasta San Juan de Marcona, lo cual no significa nada. Y por otro lado, FONCODES ha invertido 14 millones de soles. Otros organismos estatales están haciendo inversiones en las regiones, y nosotros como Presidentes Regionales estamos con una economía franciscana.

¿Cuáles son sus expectativas luego de la reunión con el presidente del Consejo de Ministros y con la Comisión de Descentralización del Congreso?

Nosotros creemos que se ha abierto un espacio para los Presidentes Regionales. Nosotros hemos tenido la oportunidad de reunirnos por segunda vez con el premier Ferrero y con sus ministros. Por primera vez nos reunimos con la Comisión de Descentralización del Congreso. Creo que se están dando pequeños pasos y estamos viendo una pequeña luz que ojalá sea más grande cada día.

“SOBRE RECURSOS REGIONALES, LA DECISIÓN ES REGIONAL”



ROBINSON RIVADENEIRA
Presidente
Regional de Loreto

Puntos de encuentro

Nos parece muy importante el mecanismo, el encuentro directo entre las autoridades regionales y los representantes del ejecutivo (los ministros y sus técnicos) y del legislativo. Pero nos parece también que al final no se abordaron de manera resolutiva los temas de la agenda, no se llegó a acuerdos concretos sobre los temas planteados.

También ha sido muy importante que los Presidentes Regionales lleguen con propuestas concretas sobre los diversos temas. Algunos de manera individual y otros ya agrupados como los del norte.

Hacia adelante, hay que concretar las comisiones técnicas establecidas y tomar acuerdos para que sean puestos en práctica en el Congreso y en el Ejecutivo.

Los temas en debate

El FIDE y la Jerarquización de Activos. El FIDE es un proyecto desfinanciado. No tenemos esperanzas que tenga pronto financiamiento de privatizaciones y concesiones, van lentas. Preferimos por eso centrarnos en **jerarquización y transferencia de activos y proyectos de inversión** ahora en manos del Estado Central. El CND no ha hecho proceso de consultas al respecto, hemos enviado nuestra propuesta pero no han incorporado nuestras sugerencias.

SNIP. Si los recursos son de las regiones, el Gobierno Central no tiene porque tener la última palabra sobre aprobar o no nuestros proyectos de inversión. Nuestra propuesta es que cada región tenga su oficina de aprobación de proyectos, con la metodología del MEF. Si creemos que hay que hacer control de calidad de los proyectos y que el MEF puede apoyar, pero sobre recursos regionales la decisión es regional.

Descentralización Fiscal. Debe basarse en tributación efectiva (donde se produce) y no en tributación legal (domicilio fiscal). Hay que modificar las leyes respectivas y establecer domicilio fiscal ahí donde se produce y se comercia y se tributa.

Levantamiento de Exoneraciones Tributarias.

Loreto necesita mantenerlas por 50 años y desarrollar los instrumentos jurídicos para implementarlas mejor. Hemos presentado al MEF nuestros argumentos y están de acuerdo. Hemos presentado al Legislativo nuestra propuesta de Ley para Loreto. No puede haber una norma igual para todos, nuestra situación es diferente

Integración e Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones.

Loreto ya es una región, no debe ser castigada ni privada de recursos por no integrarse a otras. No se puede forzar integraciones artificiales.

Sobre la reunión en el escenario político de crisis de gobernabilidad.

La descentralización ayuda a la gobernabilidad. Los Gobiernos Regionales somos colchones entre los reclamos populares y el Gobierno Central. Somos constructores de institucionalidad y -como en este caso- de consensos para avanzar. Hay que preservar estos procesos, no plantear adelanto de elecciones que puede dañar la institucionalidad, y si más bien buscar salidas políticas en el marco del proceso. En esta misma perspectiva, debemos evaluar autocriticamente nuestra participación y rol en el CND y potenciar nuestra presencia y aporte ahí.



EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN - FIDE Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL - FONCOR

La Ley de Bases de la Descentralización (LBD) establece la existencia del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), para permitir a las regiones acceder a recursos complementarios. Así, mientras que la descentralización fiscal premia el aporte de cada región a la producción y la tributación, el FONCOR compensa las carencias de las regiones más pobres y el FIDE estimula iniciativas de articulación entre circunscripciones, niveles de gobierno y entre el sector público y la inversión privada.

¿De dónde se financian estos Fondos?

De acuerdo al Art.39 de la LBD, el FONCOR se constituye inicialmente con los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional heredados de los CTAR, de aquellos ahora en manos de los sectores del Gobierno Central presentes en su circunscripción, y de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones. Por su parte, el Artículo 53º de la LBD establece que el FIDE se constituye inicialmente con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones.

La Tercera Disposición Complementaria de la LBD establece que 30% de los recursos generados por concesiones y privatizaciones debe ser asignado a cada uno de estos fon-



Foto: Luis Soldevilla

dos respectivamente. El 28% va al Tesoro Público, 2% al Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI) y 10% al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).

En el Reglamento del FIDE aprobado por el CND (ver Nota de Información y Análisis No.17 en www.participaperu.org.pe) se establece también que las transferencias del Gobierno Central, los recursos de endeudamiento, las donaciones, y la recuperación de los fondos prestados, son fuentes complementarias de recursos para el FIDE. Para el FONCOR, el DL de Descentralización Fiscal recientemente promulgado establece que el Gobierno Central podrá asignar a este Fondo recursos del Tesoro Público, opción no considerada en la LBD.

La dependencia de estos Fondos respecto de recursos resultantes de las privatizaciones y concesiones hace que sea prácticamente imposible predecir cuál será su nivel de

financiamiento real y, por ende, su importancia como instrumentos para el desarrollo regional. Habrá que observar qué activos quedan como nacionales y privatizables o concesionables después de la jerarquización y transferencia de los mismos a las regiones y localidades, así como ver qué valor real tienen y qué se puede esperar de ellos como fuente de recursos. Pro Inversión ha presentado recientemente un programa de 20 concesiones y privatizaciones para el 2004 que supondrían un ingreso de casi US\$ 110 millones para el tesoro público. Habrá que ver si se materializan y cuándo, para poder estimar la disponibilidad de recursos para estos fondos.

¿Cómo se asignan los recursos del FIDE y el FONCOR?

Para ambos Fondos, la Tercera Disposición Complementaria de la LBD establece que "no menos del 50% de los recursos asignados ... debe-



Análisis

rá destinarse al financiamiento de proyectos de inversión en beneficio de la población de la región donde se encuentra el activo o empresa materia del proceso de privatización o concesión.”.

En el caso del FIDE, el Reglamento aprobado establece que este 50% de los fondos que deben ir a las regiones en donde se generaron (fondos de adjudicación legal predeterminada), serán entregados como donación. El otro 50% (fondos de libre disposición) serán entregados en condición de préstamo. Y establece también que los proyectos que se presenten deben estar considerados en los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos, tener viabilidad del SNIP, resultar de procesos de articulación entre dos o más circunscripciones y/o niveles de gobierno, y tener asegurada una contraparte de finan-

ciamiento privado, entre otros requerimientos. Aún cuando se asignaran fondos del Tesoro al FIDE para su primer concurso de mayo, ¿estará para entonces alguna región o localidad lista para cumplir con estos requisitos?

En el caso del FONCOR, el Art.39 de la LBD establece que “se distribuye proporcionalmente entre todos los Gobiernos Regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempleo en la ejecución de inversiones.” Y que “El Ministerio de Economía y Finanzas con la opinión favorable del Consejo Nacional de Descentralización, aprueba los índices de distribución del FONCOR...” No se han aprobado todavía estos índices.

Opciones para el corto y el mediano plazo

La naturaleza del proceso de concesiones y privatizaciones hace difícil pensar en la pronta implementación del FIDE y el FONCOR. En el caso del primero, la situación es crítica porque el reglamento establece que habrá en el mes de mayo un primer concurso de proyectos. ¿Habrá para entonces recursos disponibles y habrá alguna región o localidad que haya cumplido con los requerimientos establecidos?

En el caso del FONCOR, el DL de Descentralización Fiscal no le asigna fecha de inicio, aún cuando en la versión inicialmente presentada al Congreso en junio del 2003 se establecía que debía comenzar a operar en el 2004.

Parece pues indispensable, para asegurar el primer concurso de proyectos del FIDE y para asegurar el arranque del FONCOR, que el Gobierno Central asigne una partida para este fin y establezca una fecha de puesta en funcionamiento del FONCOR.

En perspectiva, habrá que explorar maneras más predecibles y sostenidas de financiar estos fondos, quizás apelando a puntos del IGV, como se hace en el caso del FONCOMUN. Como se sabe, cada punto del IGV recauda aproximadamente entre 700 y 800 millones de soles. Se podría destinar, por ejemplo, medio punto del IGV al FIDE y al FONCOR, respectivamente, lo que representaría entre 350 ó 400 millones de soles para cada uno, monto que supera los S/. 500 millones que reciben los Gobiernos Regionales para la descentralización.



Foto: Luis Soldevilla



“PARTE DEL IMPUESTO DE SOLIDARIDAD DEBERÍA IR AL FIDE”



WALTER ALEJOS
Ex-presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso

¿Qué le parece la estrategia de financiamiento del FIDE?

Sobre ese aspecto yo tengo un planteamiento. Se que en este momento es muy difícil tomar los recursos de la

privatización, porque aún tiene que darse la jerarquización de activos, y después que se transfieran, de ver si los Gobiernos Regionales dan o no en concesión o privatizan sus empresas.

Entonces, como todo esto está supeditado a la Ley de Jerarquización de Activos, creo que hay que encontrar otros mecanismos. Ver cómo se le puede dar recursos al FIDE es un tema que se tiene que estudiar a nivel de la Comisión de Descentralización del Congreso. Recordemos que este es un Fondo concursable, que no solamente usa los fondos

de las concesiones y las privatizaciones, si no también los aportes externos que puede recibir de Fondos no reembolsables, de canjes de deuda por inversión, por ejemplo.

Aunque aún no los hayamos discutido técnicamente, pienso que parte del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) debería ir al FIDE. Y también creo que sin necesidad de crear otro impuesto, podríamos tomar parte del IGV que se recauda para el FIDE. Pero son temas que aún hay que discutir.

“SOY UN LIMOSNERO PÚBLICO, ASÍ HE CONSEGUIDO 12 MILLONES DE SOLES”



DANIEL VERA BALLÓN
Presidente Regional de Arequipa

¿Cuál es su impresión respecto al reglamento del FIDE?

El CND tiene en todas sus propuestas una concepción centralista. Se califica el FIDE en Lima, lo califica el CND o el Ejecutivo. El concepto descentralista no está presente. Lo mismo sobre el Sistema de Acreditación, ¿quiénes son los agentes calificados? El Ejecutivo, el CND, ONG, e instituciones privadas, centralistas, todas de Lima. Sobre la jerarquización de las empresas y de los bienes del Estado, ¿Ud. cree que el Ejecutivo va a despresidencializar su poder?

En vez de un motor, es mejor que el Perú tenga 25 motores, como ahora. Podrá haber contradicciones o líos en la conducción de la descentralización

pero somos 25 cabezas, con 50 asesores y administradores abajo que estamos trabajando cada uno por nuestra región. El FIDE no ha funcionado hasta este momento pues no tiene dinero, porque lo basaron en financiamiento de las privatizaciones. Se sabe que no ha habido privatizaciones y concesiones, PROINVERSIÓN gasta 50 veces más dinero del que consigue, y este es un tema clave.

¿Y qué alternativas habría para el financiamiento de las regiones?

Lo único que existe ahora son los tributos. La base de la tributación municipal está en el IGV. Pero además tienen otras posibilidades porque la Ley y la Constitución les permiten crear tasas. Los Gobiernos Regionales estamos en el aire, no tenemos capacidad tributaria porque nacimos después de la presente Constitución.

Además, en la Ley de Descentralización Fiscal no tenemos absolutamente ninguna posibilidad de manejar estos impuestos para que funcione este Fondo. Un recurso tangible es el IGV, otro es el ISC, o cualquier tributo que sectorizado

puede servir para financiar éste y cualquier proyecto. En nuestra pobreza, nos darán un porcentaje. Aunque signifique un sol, no interesa. Se que lo tengo. Es peor que me digan que me dan algo sin tener de dónde sacarlo. Creo que el FIDE debe contar con recursos tangibles consignados en impuestos nacionales.

Ese es un problema con el gobierno. Yo creo que hay un doble discurso, uno de la palabra acá en el Congreso y en Palacio, y otro discurso de la realidad que es que no nos dan nada.

En Arequipa cada individuo tiene presupuestado S/. 0.90, ¿cómo vamos a hacer desarrollo así? Yo he logrado un importante impulso a las obras de Arequipa, porque se concertar con la empresa privada, porque estiro la mano, soy un limosnero público, así he conseguido aproximadamente 12 millones de soles.

Pero no podemos plantear el desarrollo en términos de caridad pública. Además cuando se pide colaboración termina dependiendo de las personas que colaboran.



“HAY BUENA VOLUNTAD, Y NOSOTROS TENEMOS NUESTRAS PROPUESTAS”



CÉSAR TRELLES
Presidente
Regional de
Piura.

El CND hizo público el Reglamento del FIDE, ¿Cuál es su opinión al respecto?

Los Presidentes Regionales estamos bastante preocupados porque todas las cosas que se han hecho, tanto en el Congreso como en el CND, se han hecho a espaldas nuestras. Jamás hemos tenido conocimiento de estos Decretos o Reglamentos que ellos acuerdan.

Lo que tenemos que hacer es participar y exponer nuestras propuestas. Creo que si se conversa desde los Gobiernos Regionales con el CND y el Congreso, los instrumentos legales van a salir perfectamente bien coordinados, y sobre todo con los objetivos que cada uno de nosotros queremos.

¿Usted considera que el financiamiento para las regiones debe venir solo de las privatizaciones o se pueden obtener puntos porcentuales del IGV?

No estamos de acuerdo con que el Fondo de Compensación Regional dependa solamente de privatizaciones y concesiones, porque todos sabemos que hace como dos o tres años que no se hace ninguna concesión y no se vende absolutamente nada. Indudablemente nosotros queremos una modificación de la Constitución, para que así como le dan al FONCOMUN el 2.5% del IGV, a nosotros que nos den 3% del IGV dentro del FONCOR. Pero para eso tiene que cambiar la Constitución. Ojalá que podamos llegar a un acuerdo en este sentido.

¿Para usted esta propuesta es más viable?

Más viable, más positiva, más real, no podemos vivir ya de engaños. El caso de Piura es un caso muy difícil, muy duro. El Gobierno, desde el Tesoro Público, tiene que darnos nuestro presupuesto porque nosotros pagamos nuestros impuestos. Pero no nos da un medio, nosotros estamos viviendo solamente del canon petrolero. En el año

2002 el canon era de 52 millones de soles, y hoy es solamente 18 a 20 millones de soles. Pero, a pesar de ello, estamos ejecutando obras, sobre todo aquellas que la comunidad necesita, como carreteras.

¿Cuáles son los resultados de la reunión que han tenido tanto con representantes del Ejecutivo como del Congreso?

Durante este año todo ha sido un saludo a la bandera. Las reuniones no solamente con el Congreso de la República sino también con el Poder Ejecutivo solamente han terminado en promesas. El Presidente de la República ofreció una serie de cosas. Que nos iba a dar 100 millones de soles y al final no nos dio nada. Que nos iba a reunir cada dos meses y no nos ha reunido. Nosotros no tenemos confianza, pero ojalá que se ilumine por allí una luz. Ahora se ha dado un primer paso con la presencia de todos en la convocatoria a esta última reunión. Entendemos que hay buena voluntad, y nosotros tenemos nuestras propuestas. Necesitamos que, en primer lugar, se vea la Ley de Descentralización Fiscal, la transferencia de las competencias, y la Jerarquización de Activos.

“EL HECHO DE QUE EL FIDE SEA CONCURSABLE, SE PRESTA A TODO TIPO DE MANEJO DE FAVORITISMO”



CÉSAR ZUMAETA
Miembro de la
Comisión de
Descentralización
del Congreso

¿Qué opina sobre el reglamento del FIDE?

Yo siempre he puesto en entredicho el hecho de que este Fondo sea

concurable, porque se presta a todo tipo de manejo de favoritismo. Los Presidentes Regionales deben traer sus proyectos y tener el derecho de que sean atendidos por el FIDE. Pero este concurso hace que se apruebe el proyecto de tal Región y no se apruebe de determinada región. Puede ser muy manipulable. Yo advertí que estas cosas no había que colocarlas en la Ley, pero finalmente la mayoría votó para que sea así.

¿Y sobre el financiamiento del FIDE?

La verdad es que la privatización está venida a menos, no hubo casi nada en

el año 2003, y posiblemente se corra la misma suerte el 2004.

Yo creo que debe haber algún tipo de aporte. Así como hay el Fondo de Compensación Municipal que es sobre la base de 2 puntos del IGV, habría que ver qué tipo de calificación tributaria se puede hacer previamente para dirigir un determinado porcentaje para que el FIDE cuente con un Fondo permanente y sostenido en el tiempo. De lo contrario va a ser un Fondo existente en el papel pero que no va a tener recursos.



LAS REGIONES Y LOS MUNICIPIOS EN EL PRESUPUESTO 2004

El Presupuesto 2003 asignaba a los Gobiernos Regionales y Locales 15% y 5% de los recursos públicos, respectivamente. En el presupuesto 2004 dichos porcentajes aumentan apenas a 15,2% y 8,1%. No obstante ello, el nivel de centralización del presupuesto nacional sigue siendo elevado, pues el 76.7% del presupuesto total (que asciende a S/. 44 115 387 252,00) queda en manos del Gobierno Central.

Los Gobiernos Locales: entre la ficción y la realidad

El Presupuesto General de la República 2004 incrementa el presupuesto de las municipalidades en un 71%, pasando de S/. 2,092 a S/. 3,580 millones. Este crecimiento se explica porque se les ha asignado los recursos de todos los programas sociales que están recién empezando a ser descentralizados. Veamos: a la fecha se han acreditado tan solo 241 municipalidades distritales y 67 provinciales, y se ha iniciado la transferencia de 2 de las 3 líneas de acción de FONCODES y 3 de las 12 de PRONAA. Para el 2004, solo las municipalidades acreditadas (y quizás 173 y 59 distritales y provinciales adicionales que el CND estaría ya por acreditar) pueden efectivamente usar de los recursos de solamente los programas ya considerados para la transferencia.

En consecuencia, los S/. 1,119 millones que aparecen en la cuenta de

las municipalidades proveniente de los recursos ordinarios destinados al financiamiento del Vaso de Leche, programas alimentarios y programas de infraestructura social y productiva, serán realmente administrados por las municipalidades los del Vaso de Leche (que ya es un programa municipal) y sólo unos S/. 75 millones adicionales¹ (S/. 89 millones si se acreditan las 173 y 59 municipalidades distritales y provinciales más). En suma, las municipalidades tendrán que devolver al MIMDES para su administración el 85% de los recursos que les han asignado en el presupuesto 2004, de lo que se desprende que su participación con 8% del presupuesto general es una ficción contable antes que una realidad.

Los Gobiernos Regionales: magros aumentos

El incremento presupuestal para los Gobiernos Regionales es de 15.5% en relación al 2003, equivalente a S/. 900 millones de soles. Estos recursos adicionales corresponden en su mayor parte al rubro Personal y Obligaciones Sociales. También están los 9 Proyectos Especiales de INADE que les han sido transferidos, por valor de S/. 93 millones; y el Proyecto de Mantenimiento de Carreteras del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a 11 regiones por valor de S/. 7 millones.

Para inversiones, el año 2003 los Gobiernos Regionales tenían S/. 408

millones. Para el 2004 dispondrán de S/ 636 millones, lo que significa un aumento promedio de apenas unos S/. 9 millones por Gobierno Regional.

Gastos de inversión en el Presupuesto 2004: cada vez menos inversión

Esta evolución de la asignación de recursos a las regiones y municipalidades se da en un contexto nacional de progresiva disminución de los recursos para inversión en beneficio de mayores recursos para el pago de la deuda externa y para el pago de planillas. Entre el 2000 y el 2004 los rubros del gasto crecieron de la siguiente manera: Deuda e Intereses 54%, Planilla Pública 32%, Pago a Pensionistas 22%, e Inversiones 8%. Sólo en el 2004 el gasto de la planilla pública creció en 20% comparado con el 2003².

Para el 2004 los recursos para inversiones muestran una variación neta negativa de S/. 477 millones de soles (ver cuadro). El Gobierno Nacional registra una disminución de 41% en sus gastos para inversiones (equivalente a S/. 1556 millones), mientras que los Gobiernos Regionales y sobre todo los Gobiernos Locales ven incrementar sus presupuestos para inversiones. Sin embargo, como ya señalamos antes, el incremento del presupuesto de inversiones de los Gobiernos Locales es ficticio y el de las regiones poco significativo.

¹ Presupuesto para el 2004 correspondiente a las 241 municipalidades distritales y 67 provinciales acreditadas por el DS 088-2003-PCM.

² Evolución del Gasto Público 2000-2004. CAD



Presupuesto 2004 por Niveles de Gobierno Variaciones absolutas presupuesto 2004- 2003 (millones de S/.)

Rubro de gastos	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Total
Gastos Corrientes	155	611	578	1,344
Personal y obligaciones sociales	222	592	95	908
Bienes y servicios	168	8	390	567
Otros gastos corrientes	-235	11	93	-131
Gastos de Capital	-1,447	201	866	-380
Inversiones	-1,556	228	851	-477
Inversiones financieras	8	-3	0	6
Otros gastos de capital	101	-25	15	91
Gasto Previsional	674	88	16	778
Gastos Financieros	911		28	938
Reserva de contingencia	-51			-51

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público. Exposición del Vice Ministro de Hacienda ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Temas pendientes

La reforma tributaria podría generar unos S/. 1,500 millones, pero no es claro que se lleve a cabo. Si se generan esos recursos (que no han sido consignados en el presupuesto 2004) habrá que estar atentos a que se cumpla la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público 2004 que indica que la prioridad para asignar esos recursos debe ser: "educación, salud, defensa, interior y la infraestructura social y económica a nivel regional, especialmente los compromisos adquiridos con Pasco y Junín, y el Plan de Paz y Desarrollo...".

Es también necesario retomar con celeridad el tema de la eliminación de incentivos o exoneraciones tributarias, pues los recursos así recaudados serán destinados a los presupuestos de inversión de las regiones. Se estima –por ejemplo–

que San Martín podría recaudar anualmente unos S/. 24 millones por la eliminación del crédito fiscal especial del IGV y del reintegro tributario del IGV³, aumentando en 86% su presupuesto de inversión del presente año.

No hay entonces un avance sustantivo en la descentralización presupuestal en el 2004. Las regiones se



Foto: Luis Soldevilla

mantienen en un 15% del presupuesto nacional, con un peso abrumador del gasto corriente. Las municipalidades incrementan su presupuesto de manera ficticia, pues les han asignado recursos de los programas sociales que en gran medida no podrán usar.

Desde cada región y cada localidad la formulación participativa de los presupuestos 2005 debe incluir una evaluación seria de esta situación. De la misma manera, resulta indispensable acelerar el curso de la descentralización fiscal, la jerarquización y transferencia de los activos, empresas y proyectos de las regiones la reforma tributaria y la eliminación de exoneraciones tributarias. Los acuerdos tomados por los Presidentes Regionales con la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado apuntan en esa dirección.

³ Centro de Investigación Parlamentaria, enero 2004

HACIA UNA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS

Hace más de cuatro meses Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso, presentó el Proyecto de Ley 4038, *de Participación y Control Ciudadanos*, que pretende derogar la Ley 26300, *de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*, promulgado por el Congreso Constituyente Democrático, en mayo de 1994.

El Grupo Propuesta Ciudadana ha hecho llegar sus aportes, sin embargo por un problema de espacio, les describiremos algunas de las observaciones más importantes:

LO BUENO

1. Se permite reconocer y desarrollar mecanismos de participación ciudadana, que no se reducen a los contenidos en la Ley anterior. Debemos tomar en cuenta que esta Ley se dará en el marco del actual proceso de descentralización y reforma del Estado. Hoy, **como nunca antes en la historia del Perú**, se reconocen expresamente mecanismos que institucionalizan la participación ciudadana en los espacios de gestión pública, tales como: Consejos de Coordinación Regional y Local / Mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades y funcionarios públicos / Planes de Desarrollo, Inversiones y Presupuestos Públicos que se dan de manera concertada con las organizaciones de la sociedad civil.
2. Se considera la reducción del alto número de firmas de adherentes requeridos para la implementación de los mecanismos de participación difusa, tales como el referéndum, revocatoria de autoridades elegidas o remoción de autoridades designadas.
3. Se reconoce la posibilidad de participar en la presentación de iniciativas legislativas no sólo a nivel del Congreso de la República, sino también en los niveles de Gobiernos Regionales o Locales para el dictado de Ordenanzas (leyes de vigencia en el ámbito de dichas regiones, provincias o distritos).

LO MALO

1. El proyecto no incorpora, entre otras omisiones, la posibilidad de someter a los congresistas a consulta popular para revocarlos, a diferencia del resto de autoridades elegidas; cosa extraña, cuando existen otras iniciativas legislativas que incluyen en estos mecanismos de control democrático a todo nivel de gobierno.
2. Se regresiona inexplicablemente (a diferencia del proyecto inicial), a excluir a las autoridades de los Comandos Políticos – Militares y a los Ministros de Estado de las solicitudes de remoción de funcionarios; esto es, puede controlarse a autoridades derivadas del voto popular, más no a quienes son designadas sin mayor legitimidad de origen.

Lo cierto es que, aunque el debate sobre esta Ley continúa, los ciudadanos tenemos más espacios, pero de nosotros depende apropiarnos de estos mecanismos y crear nuevos que permitan una sociedad más involucrada con su desarrollo, y menos expuesta a malos gobernantes.

Ingresa a nuestra página web:

www.participaperu.org.pe