

2003: UN AÑO DE DESCENTRALIZACIÓN

Humberto Campodonico

No cabe duda de que la descentralización es la más importante, y quizá la única, reforma del actual gobierno. Las elecciones del año pasado y la posterior aprobación de la Ley de Gobiernos Regionales sentaron las bases para que el andamiaje regional comience a ponerse en movimiento.

Desde el principio, sin embargo, se pudo notar que habían por lo menos dos lecturas de la Ley, especialmente de la "gradualidad" del proceso. En un extremo están todos los que no creen en el proceso (tanto del gobierno como fuera, sobre todo fuera), sienten que se les "ha impuesto" y no confían en la capacidad de los actores regionales. Para ellos se trata, mayormente, de poner candados y límites a los Gobiernos Regionales (GR) en materia de endeudamiento, iniciativa de gasto y otros.

En el otro extremo están los críticos del centralismo limeño y de su responsabilidad por el atraso y la pobreza del país. Plantean una autonomía casi inmediata de las Regiones, el no reconocimiento del CND ("correa de transmisión del centralismo", por tanto, de la legislación que orienta el proceso) y se reclama la transferencia de mayores recursos de inversión del gobierno central.

En el 2003, el proceso ha podido mantenerse a igual distancia de los extremos, lo que es beneficioso y permitió avanzar en el cumplimiento de las metas trazadas, sobre todo al inicio. Pero últimamente se nota una pérdida de dinamismo en la promulgación de las nuevas leyes y dispositivos que prevé el propio proceso. Es cierto, no obstante, que la crisis política del régimen y un claro descontento de la población con muchos gobiernos regionales han coadyuvado a esta situación.

Así, tenemos que en el 2003 comenzó la transferencia de los proyectos especiales pero ésta no ha sido completa (se han transferido 9 de 25) y tampoco se conoce el porqué de la priorización aplicada. De otro lado, no se han transferido la mayoría de los programas sociales a los gobiernos locales (Gobiernos Locales; se han acreditado 241 municipalidades distritales de un total de 1,588 en las que trabaja Foncodes) y, en el caso del PRONAA, de 12 programas solo se han transferido 3, que son los que menos plata tienen.

En julio se promulgó la Ley del Presupuesto Participativo, que comienza a regir desde el 2004. También en el 2004 debe comenzar la transferencia de las competencias sectoriales (agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, entre otros), lo que es vital para que los GR puedan atraer inversiones y cooperación internacional, es decir, para que puedan hacer política, en el mejor sentido de la palabra.

Pero aún no se sabe qué competencias se transferirán. Además, según la Ley de Bases, es el Sistema Nacional de Acreditación el que "acredita" las competencias de los GR y Gobiernos Locales. Como esa Ley tampoco se ha promulgado, las preguntas caen de suyo: ¿quién capacita, con qué dinero, quién califica? Esta

indefinición sobre las competencias y acreditaciones puede poner en riesgo la formulación del Plan Anual de Transferencias del 2004.

Además, se han postergado los referéndums para la unificación de Regiones, prevista para el 2004. Y el Congreso ha postergado la "calificación" de los Activos Estatales (empresas públicas), para saber cuáles son las que se transfieren a las Regiones. ¿Hasta cuándo? Estas indefiniciones generan un marco de incertidumbre que no debe prolongarse.

Lo dicho tiene que ver con lo "legal y administrativo". Si entramos a la parte económica, mejor dicho, de financiamiento del proceso, encontramos otro abanico de problemas, retos y desafíos, tan importantes como los primeros.

La descentralización económica

Uno de los ejes principales de la regionalización es la descentralización económica, que debe tener como objetivo la necesaria autonomía de los Gobiernos Regionales (GR) para manejar su presupuesto, tanto de gastos corrientes como de inversión, de manera sostenida.

Los GR todavía dependen de las transferencias que les asigna el Gobierno Central (GC) para sus gastos de inversión. En el 2004, éstas aumentaron 10% y suman US\$ 185 millones. Pero como el Presupuesto total también aumentó 10%, la participación de los GR sigue siendo la misma (cerca del 15% del total). No hay avance, entonces, del 2003 al 2004.

Se supone que las nuevas medidas tributarias van a aumentar los fondos para las inversiones de los GR, así como a los sectores Salud, Educación, Defensa e Interior. Todos ellos, entonces, estarán a la espera de transferencias durante el 2004.

Pero el quid de la cuestión es eliminar esta dependencia del GC, estableciendo reglas de juego transparentes. Un mecanismo son los fondos de inversión FIDE (su reglamento acaba de aprobarse) y FONCOR. En ambos casos, sin embargo, los ingresos más importantes provienen del 30% de las privatizaciones y concesiones. Si éstas no se dan, no hay dinero. Este concepto es equivocado y debe revisarse, pues liga el financiamiento a una opción política (las privatizaciones, no las concesiones) ampliamente cuestionada e impopular.

El proyecto de Ley de Descentralización Fiscal es otra pieza clave pues asigna a los GR, desde el 2006, el 30% del IGV e ISC (60% si hay fusión de Regiones) que recauda SUNAT. Además, la LDF propone eliminar el 100% de las exoneraciones nacionales y transferir el 30% a las Regiones (el 70% restante queda en el GC).

El principio es bueno, pero la viabilidad es complicada en el caso de las exoneraciones nacionales (las más importantes son al sector agrario). Aun si éstas se concretaran, los montos son muy pequeños. Según estudios de Propuesta Ciudadana, los GR solo incrementarían su Presupuesto total en 8,3%. Por eso, se propone que el cálculo se haga tomando como base el PBI

departamental, dejando de lado la actual metodología de la SUNAT. También se plantea que las grandes empresas (por ejemplo, mineras) tributen allí donde efectivamente operan y no en Lima, como hasta ahora.

La tercera fuente es la propuesta de Ley de Racionalización de Incentivos y Exoneraciones Tributarias (LRIET), sobretudo al IGV de las Regiones amazónicas (que hasta ahora descansa en el Congreso). Plantea que quienes las eliminen (Amazonas y San Martín han aceptado) podrán destinar el íntegro de la recaudación a inversión en su Región. Estos ingresos sí son importantes pero, claro, solo resolverían el problema de las regiones amazónicas.

Una cuarta fuente es la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada de julio del 2003 (Ley 28059) que crea las Agencias de Fomento de la Inversión Privada y se encarga de canalizar la inversión hacia las Regiones. Su concepción es buena, pero mientras no se transfieran las competencias sectoriales (agro, minería, agricultura, transporte, forestales, entre otras) a las Regiones, el proceso va a estar trabado.

En síntesis, el problema principal es de voluntad política para comenzar a transferir, ya, mayores partidas de inversión pública a las Regiones. Pero también hay problemas en los montos (pequeños) y plazos (largos) que plantea la LDF. Los mejor librados con la LRIET podrían ser los GR amazónicos debido a que tienen exoneraciones tributarias "propias". Y para promover la inversión privada, parece que el principal escollo a sortear es la transferencia de competencias, que está encontrando reticencias en los ministerios y en el aún no superado centralismo limeño.

(Esta colaboración es una versión ampliada de artículos aparecidos en La República el 30 de diciembre del 2003 y el 6 de febrero del 2004).

Post Scriptum: La aprobación de la Ley de Descentralización Fiscal

CAMBIOS EN LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A principios de febrero de este año se ha publicado la Ley de Descentralización Fiscal (LDF, DL 955). La LDF es de la más alta importancia pues allí se establece que los Gobiernos Regionales (GR) ya no dependerán de las transferencias de recursos que cada año les haga el gobierno central vía Presupuesto (como es hasta ahora), sino que podrán contar con recursos previsibles y permanentes, provenientes de la recaudación de los impuestos que se generan en las propias Regiones, así como de otros fondos que prevé la LDF.

Esta Ley contiene cambios sustantivos con relación a la propuesta original de LDF que entregara el 15 de junio pasado al Congreso el ex ministro de Economía, Javier Silva Ruete. Algunos de esos cambios son:

1) La propuesta anterior de LDF señalaba claramente (Art. 17) que en el 2004 se asignarían a los GR los fondos del Fondo de Composición Regional (FONCOR). En la LDF aprobada no se fija plazo alguno.

2) La propuesta anterior de LDF (Art. 18) decía que el FONCOR se financiaría, también, con los ingresos del IES, mientras dure su vigencia. Como se sabe, el IES recauda S/. 450 millones anuales, lo que representaría un aumento sustantivo a los S/. 650 millones que el actual presupuesto del 2004 prevé para la inversión de los GR. La LDF aprobada no hace mención alguna al IES.

Como el FONCOR, según la Ley de Bases de la Descentralización, se financia mayormente con los ingresos de las privatizaciones y concesiones, algo que no se contempla para el 2004, entonces el FONCOR nace sin plata bajo el brazo.

3) La propuesta anterior de LDF (Art. 20) señalaba claramente que en el 2006 comenzaría la asignación a los GR de los impuestos internos nacionales (IGV y Selectivo al Consumo). La LDF aprobada tiene dos cambios: a) ya no se menciona el 2006 y, b) agrega que se transferirá a los GR el impuesto a la renta de las personas naturales (no de las empresas).

La LDF aprobada establece que para ingresar a esta etapa tienen que estar vigentes la Ley de Acreditación, así como de los incentivos para la integración y conformación de Regiones. Asimismo, se tienen que haber integrado las Regiones, lo que significa que tienen que haber referendums, comenzando en el II Semestre del 2004, para saber cuáles regiones se integran.

Como hasta ahora no se sabe si habrá o no referendums en el 2004 y como ya no hay la fecha límite del 2006, no se sabe cuándo comenzará verdaderamente esta etapa, que es la médula de la descentralización fiscal.

Hay que agregar que la anterior propuesta de LDF decía que en el 2006, aunque no hubieran habido referendums, la descentralización fiscal comenzaba de todas maneras. El Art. 21 establecía que en el 2006 cada Región recibiría el 30% del IGV y del ISC y el Art.22 decía que las Regiones que se integraban, recibirían el 60% de estos impuestos.

Así las cosas, el proceso de asignación de los impuestos a los GR podría entraparse pues ahora está sujeto a una serie de requisitos que podrían llevar a que los GR sigan dependiendo de las transferencias de "papá" Gobierno Central más allá del 2006. Teóricamente, esto se podría retrasar hasta el 2007, 2008 o más todavía. Lo cual no es bueno. Y eso que todavía no hemos hablado de los montos de los impuestos a ser transferidos, que son magros para las Regiones (de acuerdo a la metodología actual). Pero eso será materia de otro artículo.