



DEBATES DESCENTRALISTAS



Avances en validación de matrices de funciones y estrategia de descentralización fiscal

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República convocó a una mesa de trabajo el día 24 de febrero de 2009, con el objetivo de compartir los avances en la validación de matrices de funciones y en la elaboración de una estrategia de descentralización fiscal.

La reunión se inició con las palabras de bienvenida a cargo de la **Congresista Rosa Florián**, presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, quien remarcó la importancia de los espacios de concertación entre el Ejecutivo, Legislativo y la cooperación internacional.

Primer Bloque. Avances en la validación de las matrices de ministerios con competencias compartidas.

En este bloque se abordó el tema desde la perspectiva de las Secretarías de Descentralización-SD y Gestión Pública-SGP de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM y del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. La SGP presentó los avances del proceso de validación de las matrices, mientras que la SD y el MEF plantearon su posición en esta materia.

Nilda Rojas, Secretaria de Gestión Pública de la PCM, estuvo a cargo de la primera exposición. En ella afirmó la necesidad de concluir con la validación de las matrices para clarificar las competencias de cada nivel de gobierno y evitar la duplicidad de funciones, atendiendo a lo dispuesto en las leyes orgánicas correspondientes.

Indicó que la consulta de las matrices a los gobiernos regionales se realizó en 15 talleres, donde se recogieron las sugerencias y las recomendaciones de éstos; sin embargo, mencionó que la inasistencia de algunos dilató el proceso, aunque se espera concluir esta etapa en abril de 2009. Hasta el momento las consultas de las matrices de MINCETUR, MINTRA, MTC, VIVIENDA y PRODUCE con los gobiernos regionales son las que están más adelantadas. En relación a la consulta y validación de matrices con gobiernos locales, la Sra. Rojas señaló que se espera que el proceso se concluya entre noviembre y diciembre de 2009.

Por su parte, **Raúl Molina, Secretario de Descentralización de PCM**, indicó que uno de los retos para este año es concordar el proceso de consulta de las matrices de funciones con las funciones transferidas a los gobiernos regionales, pues hasta el momento se han transferido más del 94% de las funciones sectoriales a estos gobiernos. Con ello, se busca detectar posibles procesos o funciones que no han sido transferidas o nuevas funciones por transferir. También consideró que no será posible consultar las matrices en todos los gobiernos locales por lo que propone hacerlo a través de asociaciones como AMPE y REMURPE; así como escalonar la validación de las matrices de los sectores para lograr avances en la aprobación de sus respectivas Leyes de Organización y Funciones.

Otra tarea que indicó para este año es acompañar la gestión de las funciones transferidas a los gobiernos regionales con el objetivo de obtener la información suficiente para construir estrategias de gestión descentralizada. Señaló que, en la práctica, será difícil concluir con el proceso de consulta y validación de las matrices durante este año. Sin embargo, se requiere que éstas sean producto del consenso entre los niveles de gobierno, diferencien las competencias exclusivas y compartidas, así como los procesos que las operativizan. También será oportuno que las matrices no arrojen muchas funciones que no hayan sido transferidas.



La tercera exposición estuvo a cargo de **Rodolfo Acuña, Director de Programación y Evaluación de la Dirección Nacional de Presupuesto Público MEF**, quien manifestó que para determinar el costo de las funciones de cada nivel de gobierno se debe tener claridad respecto a quién hace qué y el detalle de las funciones. Indicó también que mientras no haya un mapeo de tareas no será posible elaborar el presupuesto público con esa lógica y como las matrices de competencias no estarán listas hasta noviembre de 2009, el presupuesto 2010 no podrá elaborarse en base al costeo real de las funciones sino que probablemente se realice como hasta ahora se viene haciendo.

Rueda de comentarios

Las intervenciones de los participantes pueden ser agrupadas en dos grandes ejes:

1. La preocupación por el retraso existente en la validación de las matrices y el impacto del mismo en otros aspectos del proceso de descentralización. En tal sentido se sugirió elaborar un cronograma escalonado para la presentación de las matrices de competencias al Congreso. Sobre el particular, la Congresista Rosa Florián solicitó atender el cronograma legislativo de debate de los proyectos de leyes de las LOF.
2. La necesidad de uniformizar la metodología de trabajo que emplean la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización, para no duplicar esfuerzos.

Para la Secretaría de Gestión Pública la dilación en el proceso de validación de las matrices no constituye un obstáculo al proceso de descentralización y la aceleración del mismo sólo podrá darse con los Sectores que ya concluyeron la consulta a los gobiernos regionales, como por ejemplo el MINCETUR. En el caso de los ministerios que ya cuentan con LOF aprobada a través de decretos legislativos (MINAG y PRODUCE), el proceso de validación es el mismo. Finalmente, informó que el MINEDU es el Sector más atrasado porque recién había remitido su proyecto de LOF la semana pasada.

Por su parte, el Secretario de Descentralización indicó que la dilación se arrastra desde la aprobación tardía de la LOPE. Sin embargo, el proceso de transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales ya se ha dado formalmente, por lo que éstos tienen las funciones legalmente y deben ejercerlas. Por ello, durante este año se recogerá la información necesaria para la conclusión de las matrices y la construcción de estrategias de gestión descentralizada, sobre todo para asegurar la prestación de los servicios básicos correspondientes al MINSA, MINAG, MIMDES y MINEDU. Su objetivo es lograr cambios concretos en la gestión descentralizada con resultados y productos, luego se aprobarán las LOF y los ROF de los ministerios.

Conclusiones

- El Poder Ejecutivo está trabajando para avanzar en la validación y aprobación de las matrices de funciones de los Sectores con competencias compartidas, no obstante, la aprobación de éstas llevará todo el año 2009. Los organismos de cooperación remarcaron su disposición de colaborar en este proceso.
- Es urgente verificar si ambas secretarías de la PCM están usando la misma metodología de trabajo, así como establecer un cronograma que compatibilice la validación de las matrices y el proceso legislativo de aprobación de las LOF de los ministerios con competencias compartidas.
- Mientras que no se haya concluido con el proceso de validación y conclusión de las matrices será difícil realizar la planificación del presupuesto desde el punto de vista del costeo de las funciones. Incluso, esto no sería posible para el presupuesto del año 2010.
- Se destacó la importancia que el Poder Ejecutivo establezca un cronograma escalonado para la conclusión de las matrices y su posterior entrega al Congreso a efectos de conciliar el cronograma legislativo de la discusión de las LOF de los Ministerios con el cronograma de validación de matrices.



Segundo bloque: Establecimiento de una estrategia conjunta entre Ejecutivo y Legislativo para revisar y reformar el proceso de descentralización fiscal.

En este segundo bloque, representantes del Ejecutivo y Legislativo presentaron avances y perspectivas en temas de descentralización fiscal.

La primera exposición estuvo a cargo del **Congresista Washington Zeballos**, presidente del grupo multipartidario que viene trabajando el tema de descentralización fiscal desde el Congreso de la República. El Congresista mencionó que este grupo se instaló en el mes de noviembre de 2008 y que desde entonces se viene reuniendo con actores vinculados al proceso en el nivel nacional y subnacional. Además, señaló que los consultores que acompañan técnicamente al grupo de trabajo están haciendo una revisión exhaustiva de la normatividad vigente, los proyectos de ley y la experiencia comparada.

Compartió con los participantes las hipótesis sobre las cuales el grupo de trabajo está reflexionando y haciendo propuestas. Así, señaló que (i) la descentralización fiscal debe ser gradual e integral, incorporando a los gobiernos locales, (ii) es importante garantizar regiones viables y sostenibles, para lo que se vuelve imprescindible contar con el mapa tributario, (iii) descentralización fiscal implica mirar el tema de autonomía de las regiones y con ello sus facultades para crear tasas y contribuciones, para mejorar sus niveles de ingresos propios, y (iv) es necesario evaluar el esquema de coparticipación planteado en la actual normatividad y armonizarlo con el mecanismo de transferencias presupuestales.

Finalmente, el Congresista Zeballos dio a conocer las tres líneas de acción sobre las que el grupo está trabajando: (i) revisión y evaluación de la legislación vigente, (ii) elaboración de propuestas legislativas que impulsen el proceso, a ser presentadas en abril próximo, y (iii) concertar y articular a los distintos actores que están desarrollando propuestas para mejorar la descentralización fiscal. También manifestó la urgencia de resolver el tema del condicionamiento de la descentralización fiscal a la regionalización.

Javier Kapsoli, Director de la Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF, tuvo a su cargo la segunda exposición referida a los avances en materia de descentralización fiscal desde el Ministerio de Economía. Para el expositor, la ventaja del actual diseño de descentralización fiscal es que minimiza los riesgos de la descentralización y garantiza que la transferencia de competencias fiscales a las autoridades subnacionales no pondrá en riesgo las finanzas nacionales. De otro lado, manifestó que con el esquema actual se ha podido reaccionar ante la crisis financiera mundial.

A modo de balance, se refirió a (i) que la superposición de competencias dificulta la asignación de presupuesto, (ii) la falta de capital humano para ejecutar el presupuesto, por lo que se está flexibilizando y simplificando procedimientos (iii) la inexistencia de un mapa tributario y el escaso esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos subnacionales, (iv) que la nueva metodología de distribución de los fondos de FONCOR y FONIPREL está aportando a la disminución de inequidades entre departamentos, causadas por el actual mecanismo de transferencias.

Finalmente, mencionó que el MEF está trabajando una propuesta con la CAF y la Universidad de Georgia, la misma que tiene un avance al 40% y se centra en tres temas: capacitación, disminución de inequidades y mancomunidades. También destacó los avances en la descentralización del presupuesto, así como los esfuerzos del Gobierno Nacional para disminuir las inequidades, y manifestó la disponibilidad del Ministerio para continuar en el debate y enriquecimiento del esquema de descentralización fiscal.

La tercera exposición de este bloque estuvo a cargo de **Raúl Molina, Secretario de Descentralización de la PCM**, quien mencionó la necesidad de recuperar el concepto original de descentralización fiscal; aquél referido a transferencia de recursos ligada a funciones y no el contemplado en el D. Leg. N° 955, que la define



en dos etapas, una de transferencia de recursos y otra de coparticipación de impuestos nacionales atada a conformación de regiones.

Reflexionó también sobre los desequilibrios y contrasentidos del actual sistema de transferencias en contraposición a lo que se debe fomentar: autonomía y esfuerzo fiscal, uso responsable de recursos y sostenibilidad de las finanzas. El problema central para el avance de la descentralización fiscal es que cada fuente de transferencia se norma por separado, generando distorsiones e incentivos perversos. La distribución del canon, aunque no es la única distorsión es la más evidente, puesto que al desagregarla se hace cierto que el crecimiento en los presupuestos no siempre refleja que sean los gobiernos subnacionales los beneficiados.

El expositor señaló la importancia de construir un modelo de descentralización peruano, con mirada de corto y mediano plazo, proponiendo que este contemple fases para trabajar con gobiernos regionales y locales, así como ligar la descentralización fiscal a la administrativa. La descentralización fiscal no debe condicionarse a la conformación de regiones, porque ésta será fruto de un proceso largo y complejo que no puede estar únicamente vinculado a incentivos fiscales.

Finalmente, resaltó la importancia de la formación de consensos para diseñar esta estrategia de descentralización fiscal y sugirió la conformación de un grupo de trabajo formado por el MEF, la SD y la ANGR (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales) que analice las distintas propuestas de descentralización fiscal existentes para empezar a configurar este largo y urgente proceso.

Conclusiones

- Existen diversas propuestas para promover la descentralización fiscal. Estas propuestas tienen diferentes enfoques y niveles de avance.
- Importa retomar el concepto original de descentralización fiscal, aquél referido a la asociación de gastos con transferencia de funciones, para evitar los actuales contrasentidos.
- La descentralización fiscal es un proceso largo y gradual, que debe ser iniciado en el más breve plazo.
- Urge discutir un modelo de descentralización fiscal peruano, para lo que se sugiere la constitución de un grupo de trabajo de alto nivel con la participación del MEF, ANGR, SD y además representantes de los gobiernos locales (AMPE, REMURPE) a efectos de concordar la política de descentralización fiscal, así como las medidas para su pronta implementación.

La Mesa de Trabajo convocada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, constituye un espacio privilegiado para la coordinación y la adopción de acuerdos por parte de los diversos actores claves del proceso de descentralización, por ello se deben institucionalizar espacios similares para fortalecer dicho proceso.

Agencias de Cooperación Internacional participantes:
BID, GTZ, KFW, AECID Y USAID



USAID | PERU ProDescentralización

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Av. Vasco Núñez de Balboa 610, Miraflores
Teléfono (511) 4450570 - Fax (511) 4444578

El Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° EPP-1-004-00035-00, orden de trabajo # 363. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.