



*La presente Nota de Información y Análisis
es posible gracias a la colaboración del
Instituto Prensa y Sociedad*

NOTA N° 30

¿Y LA LEY DE ACREDITACIÓN?

TEMA: ¿Y LA LEY DE ACREDITACIÓN?

LA NOTICIA

Cuando ya es inminente el cierre de Legislatura Ordinaria del Congreso, todavía no se aprueba la Ley de Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales. Existe un Dictamen resultante de la integración de las propuestas presentadas por el Ejecutivo y Legislativo, que necesita todavía de mayor debate para superar algunas ambigüedades.

EL RESUMEN

Según la Comisión de Descentralización del Congreso, el Pleno del Parlamento estaría aprobando la Ley de Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales en esta legislatura de todas maneras. El atraso se debería –entre otras razones- a que solo muy recientemente el Consejo Nacional de Descentralización (CND) habría cumplido con su responsabilidad de remitir al Congreso la propuesta técnica que sustenta la ley. El CND había presentado a la Comisión un proyecto de ley, que fue rechazado por los congresistas por la carencia de –precisamente- dicha propuesta técnica.

Mas allá de la ausencia de la propuesta técnica del CND, el debate mismo en la Comisión ha sido complejo en la medida en que ha partido de dos propuestas con lógicas mas bien encontradas: el proyecto inicial enviado por el Ejecutivo (CND) y los proyectos de ley de los congresistas Javier Diez Canseco (que canaliza una propuesta preparada desde el Gobierno Regional de Loreto) y Ernesto Herrera. Es sobre la base de estas dos propuestas que se ha trabajado ya el Dictamen que ahora comentamos.

El problema es que, de no aprobarse nada hasta la quincena de julio y postergarse la aprobación de la norma y su implementación hasta la siguiente legislatura, es probable que este año no haya acreditaciones ni, por ende, transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales. De esta manera, se podría frustrar la expectativa generada por la aprobación del Plan Anual de Transferencias de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004. Estamos pues atrapados entre aprobar una Ley que merecería mayor reflexión y –de no aprobarla ahora- postergar para el 2005 siguiente el inicio de las transferencias de competencias consideradas para este año.

EL ANÁLISIS

El debate sobre el sistema de acreditaciones plantea algunas interrogantes básicas. ¿Acreditación para acceder a la transferencia o sistema de acreditación permanente en el tiempo? ¿Se trata de un plan que tiene tiempos y metas pre establecidas o es un proceso abierto en el tiempo, sin plazos establecidos? ¿Es una acreditación por oferta o por demanda? ¿Acredita el propio CND o se va a tercerizar esta responsabilidad?

Acreditación para la transferencia o acreditación permanente

De acuerdo a los objetivos propuestos del Sistema de Acreditación, se trata de acreditar capacidades para la transferencia de competencias, para consolidar y ordenar los procesos de descentralización y para implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada (Artículo3). Pero el Art.8 de la propuesta habla de criterios para la «elaboración de los

TEMA: ¿Y LA LEY DE ACREDITACIÓN?

indicadores de gestión». Estos indicadores se han de elaborar en base a criterios de gestión de los servicios, criterios de gestión interna de los gobiernos subnacionales, criterios fiscales, de competitividad y desarrollo económico, criterios de participación ciudadana, de acceso a la información y de compatibilidad. El problema que se plantea es que no queda claro para qué se usarían estos indicadores, para qué se haría un monitoreo de la gestión de los gobiernos subnacionales. Podría tratarse de la información necesaria para el sistema de reinformación antes mencionado, pero podría ser también que este monitoreo de la gestión por los gobiernos regionales y locales defina si esos gobiernos merecen transferencias adicionales, o no.

Al respecto, conviene recordar que -al menos en relación con los programas sociales- a fines del año 2003 circuló un Proyecto de Ley de Transferencias Programáticas que hablaba de una acreditación permanente con la posibilidad de la reversión de las transferencias de los recursos de los programas sociales en el caso de los gobiernos locales que no aprobasen dicha acreditación permanente. En esa misma línea se ubica el inciso e) del Artículo 8 del DS 026-2004-EF que establece que el MIMDES y el MTC en coordinación con los gobiernos locales, establecerán «sistemas de evaluación periódica de los Convenios de Gestión cuyos resultados incidirán en la transferencia futura de los recursos». Hay pues -en torno a la gestión de los recursos de los programas sociales por las municipalidades- el antecedente de un Proyecto de Ley y de normas en vigencia que hablan de la intención de una acreditación permanente con algún impacto en el proceso mismo de las

transferencias.

Aunque ello no está estipulado en el Dictamen aprobado, en declaraciones al Suplemento Participa Perú, el Presidente del CND Luis Thais considera que -efectivamente- el acceder a transferencias adicionales dependerá de la calidad de la gestión de las competencias inicialmente transferidas.

Es indispensable aclarar el tema y preguntarse por el sentido de establecer indicadores de la gestión por los gobiernos regionales y locales de las competencias transferidas. ¿Se trata acaso de un mecanismo para que el Gobierno Central aplique estímulos y sanciones a las regiones y localidades de acuerdo a su desempeño? ¿Y cuáles serían esos estímulos y esas sanciones? ¿O se trata de indicadores para una auto-evaluación por parte de las propias autoridades regionales y locales? ¿O se trata de generar información sobre la calidad de la gestión para estimular la vigilancia ciudadana? También puede ser que un buen sistema de evaluación de la gestión sirva a dos o más de estos propósitos. En todo caso, este es un tema que amerita aclaración.

Acreditación por oferta y acreditación por demanda

El Artículo 6 del dictamen de la mencionada ley establece que los sectores del Poder Ejecutivo deberán proponer al CND sus Planes Anuales de Transferencia. Pero, el mismo Artículo establece después que son «los gobiernos regionales y locales los responsables de solicitar la transferencia de la competencia y, por lo tanto, la acreditación».

TEMA: ¿Y LA LEY DE ACREDITACIÓN?

El dictamen establece también que el CND debe elaborar cada año el Plan Anual de Transferencias. Y se entiende que este plan debería tomar en cuenta tanto la oferta sectorial como la demanda regional y local. Pero no queda claro en el texto de la propuesta cómo se articulan la oferta de los sectores y la demanda de las regiones y las localidades. De la lectura del texto se podría inferir que primero los sectores presentan su oferta «para organizar y ejecutar el Plan Anual de Transferencias» y que luego las regiones y localidades solicitan la transferencia de competencias «de acuerdo a sus capacidades de gestión y/o al Plan Anual de Transferencias».

Hasta la fecha, las transferencias de los años 2003 y 2004 se han establecido «por oferta» del Gobierno Central. La continuidad de esta metodología es algo que los gobiernos regionales miran con malos ojos. Por ejemplo, los Presidentes Regionales de Arequipa y Loreto, Daniel Vera Ballón y Robinson Rivadeneira, son enfáticos cuando afirman que no están de acuerdo con que la acreditación sea por oferta, reclamando que sea por demanda.

«Se supone que el proceso de descentralización es justamente para que el Gobierno Central nos dé lo que siempre tuvimos que administrar. Y eso debe ser a pedido de los gobiernos regionales porque son ellos los que conocen qué necesitan y en qué están mejor capacitados. El Gobierno Central sólo nos quiere transferir migajas», expresa Daniel Vera Ballón.

En el caso de Lambayeque y Piura, Yehude Simon y César Trelles más bien apuntan por una acreditación por oferta y por demanda,

según se dé el caso. «Creo que el Gobierno Central puede decidir qué transferir pero es justo también que se dé cabida a lo que nosotros pedimos. Debe ser una acreditación justa y equitativa», afirma César Trelles.

Sea cual fuese la solución a este dilema, la propuesta de Ley no especifica los procedimientos y los cronogramas que serían necesarios para permitir que el CND articule esta oferta y demanda de transferencia de competencias y los procesos de acreditaciones necesarios para efectivizar dichas transferencias.

¿Quién acredita?

Sobre el tema de quién acredita, el debate ha partido de puntos de vista bastante polarizados. La propuesta del CND desarrollaba el concepto de la tercerización de esta actividad, mientras que las propuestas venidas de las regiones asignan al CND la responsabilidad en esta materia.

El dictamen producido por la Comisión establece que el CND es quien elabora los términos de referencia y el que debe «certificar directamente la acreditación, previa evaluación». ¿Significa esto que el CND debe evaluar y también certificar esa evaluación previa? ¿Significa que el CND puede tercerizar la evaluación y luego certificar la acreditación? Se trata a todas luces de una redacción ambigua que puede dar luz a interpretaciones contradictorias y conflictos en torno a la puesta en práctica del Sistema de Acreditación. Luis Thais, del CND, sustenta su propuesta señalando que el CND no tiene recursos ni capacidad operativa para acreditar

TEMA: ¿Y LA LEY DE ACREDITACIÓN?

todas las funciones en todas las regiones y que, además, es necesario que el CND sea una segunda instancia en el proceso.

¿Qué se acredita?

El Artículo 7 del Dictamen de la Ley establece los requisitos para la acreditación. Ellos incluyen requisitos básicos que todo Gobierno Regional debe tener para acceder a cualquier competencia, y establece los requisitos específicos para acceder a las competencias solicitadas. Estos son: a) Plan de Desarrollo Regional o Local, b) Plan de Participación Ciudadana, c) Plan Anual y Presupuesto Participativo aprobados, d) Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones materia de la transferencia, e) Funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional y Local, f) Cumplimiento de las Normas de Transparencia y Prudencia Fiscal, g) Plan de Participación Ciudadana, h) Conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones, i) Lineamientos de Políticas Sectoriales Regionales y Locales aprobados por los respectivos Consejos Regionales o Consejos Municipales, Cuadro de Asignación del Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manuales de Organización y Funciones desarrollados de acuerdo a las competencias solicitadas

El Gobierno Regional y Local tendría pues que identificar primero a qué competencias sectoriales aspira, acreditar algunas capacidades generales en el terreno de la gestión, y acreditar capacidades específicamente relativas a las competencias que solicita. En la propuesta no queda claro quién establece los estándares mínimos

para la acreditación de estas capacidades. Por ejemplo, qué personal (número, calificación y remuneración) o qué ROF y MOF son necesarios para acreditar la capacidad de ejercer las competencias compartidas en materia de minería.

Ya en este escenario, es lícito preguntarse qué pasa si a pesar de contar con estos requisitos –que van a significar costos para los gobiernos regionales y locales involucrados- la acreditación no procede.

El cronograma

El dictamen establece que los sectores deberán alcanzar sus propuestas de transferencias al CND hasta el último día del mes de febrero de cada año, pero no indica los plazos en que las regiones y localidades deban solicitar las competencias a las que aspiran. Se puede entender que luego de recibir las propuestas de los sectores en febrero, el CND las integrará a fin de proponer al Consejo de Ministros –de acuerdo a ley, hasta el último día útil de marzo- el Plan Anual de Transferencias de ese año. Si eso es así, se desprendería que las regiones solicitarán la transferencia de una o más de las competencias incluidas por el CND en el plan de ese año, y que a continuación vendrá la asistencia técnica, la acreditación y la transferencia como tal. Pero –a la fecha- nada de esto está explicitado en la propuesta de norma.

Otra variante, con el mismo resultado, es considerada por Luis Chirinos, Director del proyecto Participa Perú: «En este esquema, los sectores ofertan en febrero y el CND tiene un mes para

TEMA: ¿Y LA LEY DE ACREDITACIÓN?

consensuar la propuesta con los Gobiernos Regionales y presentar el 31 de marzo sus propuestas al Consejo de Ministros. Aun si se aprobase ahora mismo el dictamen, en la práctica el primer Plan de Acreditación se aprobaría al final del primer trimestre del 2005, para luego proceder a la acreditación misma y después a las transferencias en caso acreditarse las capacidades requeridas. No habría pues transferencias durante el 2004 ni es probable que las haya antes de la segunda mitad del 2005 (...) Además, la demora en la aprobación e implementación del Sistema de Acreditación puede retrasar no solo las transferencias, sino también –por ejemplo- la entrada en vigor de la Descentralización Fiscal, que tiene en las acreditaciones y transferencias una condición previa.»

Los instrumentos de gestión

El Dictamen de la Ley incluye un capítulo (Capítulo II, Artículos 9 y 10) dedicado a los instrumentos de gestión a ser puestos en práctica una vez lograda la acreditación y la transferencia. Estos son dos. Primero, los Convenios de Cooperación que tienen como objetivo facilitar el proceso de acreditación y la ejecución del Plan Anual de Transferencias. Segundo, los Convenios Marco de Transferencia para definir las prioridades de transferencia en el mediano plazo, en base a las propuestas de mediano plazo elaboradas por los sectores y articuladas por el CND.

Las municipalidades en la propuesta de Sistema de Acreditación

La especificidad de las municipalidades es reconocida en la Disposición Complementaria Única, que establece que los gobiernos locales que «se encuentren en el rango de percepción

mínima de 8 UIT por FONCOMUN, o que no cuenten con la capacidad instalada que soporte la transferencia solicitada, acreditarán –en vez de los requisitos establecidos en el Artículo 7 de la presente ley- los siguientes requisitos mínimos simplificados: a) Plan de Desarrollo Local, b) Presupuesto Participativo, c) Contabilidad al día, d) Presentación a la Contaduría Pública de la Nación del Balance del Ejercicio Fiscal del año anterior, e) Funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local , f) Funcionamiento de los Consejos Municipales».

¿Y cómo se operativiza todo esto?

Aunque la propia ley no lo establece, parece claro que dado su carácter general y la cantidad de temas pendientes, se requiere la elaboración y aprobación de un Reglamento. En la medida en que el dictamen resulta del intento de conciliar propuestas bastante diferentes, es muy probable que las discrepancias no resueltas tengan que ser encaradas a nivel del Reglamento. Es de esperar que la elaboración del mismo resulte de un proceso de concertación con todos los sectores interesados.

IDEAS FUERZA

- El intento de conciliar propuestas muy disímiles tiene como costo la ambigüedad en la propuesta, con problemas que no llegan a resolverse plenamente.
- El dictamen, al no establecer el propósito de los indicadores de gestión, no es clara respecto a si la acreditación es solo para acceder a las transferencias o si es permanente y con impacto en futuras transferencias.

TEMA: ¿Y LA LEY DE ACREDITACIÓN?

- El dictamen no establece cómo se articulará la oferta de los sectores con la demanda de las regiones y las localidades. No establece tampoco un límite al proceso. Como consecuencia, pareciera que habrán diferentes transferencias a diferentes regiones en un proceso sin fecha límite.
- El dictamen no es claro respecto de la posible tercerización de las acreditaciones, reclamada con insistencia por el CND.
- El dictamen no establece la necesidad de un reglamento que debería ir de la mano con la Ley de Acreditación. El Reglamento podría ser el espacio de resolución de las ambigüedades constatadas y debe desarrollar los requerimientos y diseñar instrumentos para la acreditación. Tomará tiempo desarrollarlo y ello puede atrasar aun más el proceso.

REFERENTES CLAVE

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso.

Robison Rivadeneira, Presidente Regional de Loreto.

Daniel Vera Ballón, Presidente Regional de Arequipa.

Oscar Trelles, Presidente Regional de Piura.

Yehude Simon, Presidente Regional de Lambayeque.

Luis Chirinos, Director del Proyecto Participa Perú