



NOTA DE INFORMACIÓN Y ANALISIS

22 de Mayo del 2007

NIA N° 4 - 2007 -LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES A LOS GOBIERNOS REGIONALES

En estas últimas semanas se ha publicado el plan de transferencia de competencias y funciones para el año 2007, así como el reglamento para su implementación. Es un buen momento para hacer un balance sobre el proceso en su conjunto e identificar sus principales problemas y vacíos. Con esta nota informativa queremos aportar en esa perspectiva, poniendo nuestra atención en los gobiernos regionales. Asimismo queremos aportar a la elaboración de propuestas para mejorar el proceso y consolidar la descentralización

Elementos para un balance del proceso de transferencia

- En estos años se han dado pasos limitados en la transferencia de las competencias y funciones. El proceso se inició con el traspaso de los programas sociales a las municipalidades y la aprobación del sistema de acreditación. La información oficial del CND señalaba que al final del gobierno anterior se habían transferido 120 de las 185 funciones establecidas en la Ley Orgánica de Regiones. Asimismo, se habían entregado a los gobiernos regionales gran parte de los proyectos especiales de INADE.
- El proceso se ha organizado sobre la base de planes anuales, que se iniciaron en 2004 y continuaron en 2005 y 2006. El último se ha formalizado el mes de abril de este año, mediante el DS 036-2007-PCM. El 2005 el CND presentó lo que se denominó como el plan quinquenal de las transferencias, el cual no modificó el carácter anual del proceso.
- A pesar de las críticas del gobierno actual a la forma como se gestionó el proceso descentralista en la administración toledista, lo cierto es que el plan 2007 muestra una continuidad en los criterios para la transferencia de competencias y funciones. También continúa la ausencia de los gobiernos regionales en la formulación de propuestas y en la negociación del proceso. El único cambio significativo está en la forma como los gobiernos regionales

acreditan el cumplimiento de los requisitos, que a partir de ahora será producto de una doble evolución, la del propio gobierno regional y la del respectivo sector.

- Una conclusión general es que las funciones transferidas no han tenido mayor significación para la capacidad de los gobiernos regionales de diseñar e implementar políticas regionales sectoriales. En un número significativo de regiones se han tomado diversas iniciativas en este aspecto, las cuales deben ser socializadas y evaluadas, pero tienen la limitación de carecer de las atribuciones e instrumentos necesarios para llevarlas a la práctica.
- El desencuentro entre las funciones definidas en la Ley Orgánica de Regiones y las de cada sector está en la base de las dificultades existentes para construir una matriz de competencias y funciones, lo que hace el proceso mucho más complejo. Para resolver el problema se optó por incluir el concepto de facultad, como una forma de desagregar las funciones y sentar una base manejable para la transferencia. A partir de ello, la mayoría de sectores transfirió las facultades de carácter accesorio y, en algunos casos, incluso aquellas que no se ejercían. La mayor parte de las facultades que podemos definir como sustantivas continuaron bajo control del Ejecutivo.
- Otro aspecto que ha contribuido a este escenario es la imposibilidad de definir con claridad las responsabilidades de los tres niveles de gobierno, por la expresa demora en producir la imprescindible adecuación del Poder Ejecutivo al proceso de descentralización. Luego de más de cuatro años de funcionamiento de los gobiernos regionales se está discutiendo en el Congreso la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo a partir de un proyecto del Ejecutivo. En esta iniciativa no se precisan los lineamientos y orientaciones generales para la definición de las denominadas competencias compartidas. Tampoco se incluyen precisiones sobre los criterios para definir las funciones que le corresponden de manera exclusiva, ni aquellas en las cuales no tendrá responsabilidad.
- Sin embargo, incluso la culminación del debate y la aprobación del marco general de la reforma del gobierno nacional es insuficiente. Están pendientes de presentación, debate y aprobación las respectivas leyes orgánicas de cada sector, que definirán el alcance específico de la transferencia de competencias y funciones. Sin culminar esta etapa es imposible armar un mapa coherente de distribución de las funciones y facultades, en el que se definan con precisión los marcos de actuación de cada nivel de gobierno.
- Ni desde el Ejecutivo ni desde el Congreso existe voluntad de dialogar con los gobiernos regionales sobre la reforma del Poder

Ejecutivo y sobre su rol en el marco de un Estado unitario y descentralizado. Tampoco se tienen previstos mecanismos de diálogo y consulta con las organizaciones sociales, gremios empresariales e instituciones de la sociedad civil.

- El sistema de transferencia ha funcionado, teóricamente, identificando la demanda de los gobiernos regionales y cruzándola con la oferta de los sectores. Aparentemente es una ruta que permite que el proceso de transferencia se adecúe a las diversas características y situaciones de los gobiernos regionales. En los hechos, sin embargo, no se ha basado en una efectiva negociación entre los dos niveles de gobierno con una perspectiva de mediano plazo. Tampoco se ha logrado definir una base mínima común que permita ir cerrando funciones en el Ejecutivo y facilitando la descentralización de los recursos. El esquema ha sido gestionado para transferir facultades aisladas de distintas funciones, tomando como punto de referencia la perspectiva de los sectores. Si a ello se suman las limitaciones de los gobiernos regionales para asumir la conducción efectiva de las direcciones regionales garantizando la calidad de los servicios, se tiene un panorama de por qué no cumplen un rol efectivo en la formulación e implementación de políticas regionales.
- La acreditación sólo ha funcionado como un mecanismo verificador de aspectos formales. Hasta el momento se carece de una definición clara de los criterios, instrumentos y procedimientos que permita determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales para ejercer las nuevas funciones. Tampoco se han identificado indicadores que permitan dar forma a un sistema de seguimiento del ejercicio de las funciones que les han sido transferidas, de tal manera de generar información relevante para mejorar la gestión de los gobiernos regionales. Es claro el agotamiento y el desgaste de este mecanismo. Es necesario partir de un nuevo enfoque, que considere la evaluación de las capacidades sobre la base del ejercicio de las funciones. La mayoría de sectores, con la posible excepción del sector salud, carecen de un mapa y un cronograma definido para la distribución de las funciones y facultades.
- En lo que se refiere a la dimensión formativa, existe un amplio consenso sobre la falta de un sistema estructurado de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales. La oferta formativa fue dispersa. Los sectores no se dan abasto para cumplir con la asistencia técnica; centran su atención en las formalidades y pasos del proceso de transferencia antes que en las capacidades necesarias para el ejercicio de las funciones.
- Un tema ausente en la política del Ejecutivo sobre el proceso fue la adecuación de la estructura organizativa de los gobiernos regionales. A ello se suma que la normatividad define una

estructura ejecutiva uniforme, lo que limita la capacidad de estas instancias para adecuar su estructura de gestión a sus objetivos y prioridades, en uso de su autonomía. Sin embargo, es importante reconocer que faltó iniciativa a las autoridades regionales para formular e implementar propuestas integrales de reorganización de los gobiernos regionales.

- En lo que se refiere al tema presupuestal, el MEF establece un criterio que pone trabas al proceso, al señalar que las transferencias deben tener un costo cero desde el punto de vista presupuestal. El tema no puede ser visto sólo desde la perspectiva de caja, sino de manera más amplia, que incluya la importancia de acercar las decisiones a las diversas realidades regionales, así como también la potencialidad de la descentralización para mejorar la calidad del servicio sobre la base del control ciudadano efectivo. El MEF ha venido incumpliendo su responsabilidad de hacer una valoración del costo de las funciones que están incluidas en el proceso de transferencia, que haga posible contar con una base más adecuada para la toma de decisiones. Finalmente, se han detectado casos en los que se han transferido facultades sin los recursos respectivos o que se exige como requisito equipos o recursos de los cuales no disponen actualmente los sectores.

Elementos para replantear el proceso

- En la medida que en las competencias, funciones y atribuciones se refleja la forma como se organiza y distribuye el poder, es imprescindible que las autoridades regionales construyan un discurso compartido sobre el sentido y los alcances que debe tener el proceso de transferencia de las mismas, a fin de tener un marco general común desde el cual dialogar con el Ejecutivo. Es importante no perder de vista que el gobierno está desarrollando una ofensiva orientada a imponer, sin concertar con los otros niveles de gobierno, el ritmo y los alcances del proceso de transferencia. Se requiere recuperar el concepto de la gradualidad y darle un nuevo contenido, partiendo de la experiencia acumulada y de la definición de las perspectivas del proceso en el corto, mediano y largo plazo.
- Los gobiernos regionales deben definir los sectores, funciones y facultades que serán asumidas plenamente por estas instancias a partir del 1° de enero del 2008. Este plan inmediato es fundamental para crear un escenario adecuado con miras a la negociación del presupuesto 2008, en el que se debe reflejar un cambio efectivo en las responsabilidades vinculadas a la toma de decisiones. Para hacer esto posible se deben establecer instancias sectoriales de negociación intergubernamental que definan concertadamente los roles de cada nivel de gobierno, tanto en lo que se refiere a las funciones compartidas como aquellas que serán de exclusiva responsabilidad de cada uno. Ello es importante porque cada sector

tiene su especificidad y requiere un cierto nivel de especialización en la negociación de las transferencias.

- Las instancias intergubernamentales entre cada sector y los gobiernos regionales deben tener un carácter permanente, ya que deberán culminar con la transferencia de las competencias y funciones, y ser un mecanismo de seguimiento, evaluación y ajuste de las políticas. El producto de cada sector debe ser una matriz de competencias, funciones y atribuciones que defina el rol del Ejecutivo, del gobierno regional y de los gobiernos locales.
- En la medida que para la transferencia de funciones se mantiene el mismo esquema, el mismo marco regulador y los mismos filtros, es importante reducir la dispersión que éstos promueven. Se requiere concertar un piso común de prioridades entre los gobiernos regionales. Ello fortalecería su capacidad de negociación, sin menoscabo de las estrategias específicas que implemente cada uno para asumir otras competencias y funciones de acuerdo a sus prioridades y capacidades.
- Se debe evitar también el riesgo de fragmentar innecesariamente las funciones. De manera concertada, se deben identificar las funciones que corresponden de manera exclusiva al gobierno nacional y garantizar que se transfieran a los gobiernos regionales las que les permitan formular políticas. Es imprescindible un pacto sobre las responsabilidades que cumplirá cada nivel de gobierno, garantizando así una relación basada en la colaboración y la complementariedad.
- Un punto de referencia para el diseño de una estrategia de transferencia son las funciones que hoy están desconcentradas y que se ejercen a través de las direcciones regionales sectoriales. Este aspecto es particularmente importante en ámbitos institucionales que han tenido un significativo proceso de desconcentración como son educación, salud, transporte y agricultura. Estas funciones se deben integrar de manera efectiva a las direcciones sectoriales en la estructura del gobierno regional, para lo cual el nombramiento de los directores por el gobierno regional es un factor de avance, pero no es en sí mismo suficiente.
- Hace falta ampliar las funciones del gobierno regional para trascender el carácter de entidad ejecutora que actualmente tienen las direcciones y estar en condiciones de definir políticas territoriales desde los diversos sectores o áreas programáticas. Para ello deben estar en condiciones de planificar, ejecutar y evaluar programas y proyectos.
- Es importante poner en la agenda de la distribución de responsabilidades los denominados programas nacionales, los cuales dependen totalmente del Ejecutivo y se implementan a

través de las direcciones regionales y dependencias locales. Estos instrumentos deben ser evaluados y definir aquellos en los que es posible adecuar los criterios y tipos de actividad a las características de cada región. No se puede asumir como un principio inamovible que éstos deben funcionar de manera homogénea y sin la participación de las autoridades regionales.

- Los gobiernos regionales deben formular e implementar un programa de fortalecimiento y adecuación de su diseño organizativo a las nuevas condiciones. Esto puede requerir cambios en el marco normativo orientados a flexibilizar la organización interna de cada gobierno regional para garantizar que respondan de mejor manera a sus prioridades y objetivos, lo cual es perfectamente posible en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución en el ámbito administrativo.
- Para asumir un efectivo rol de gobierno, las instancias regionales requieren fortalecer sus capacidades en dos dimensiones transversales: planificación e inversiones, consolidando unidades fuertes de diseño y gestión de proyectos de envergadura e impacto regional. Asimismo es imprescindible rediseñar el marco de relación entre las gerencias, direcciones y programas especiales. Está en la agenda la reforma del Estado regional para lo cual se necesita modificar el marco normativo dando flexibilidad a los gobiernos regionales para diseñar su organización institucional.
- Los recursos humanos son un aspecto fundamental para todo proceso de cambio, por ello se requiere una política y un marco normativo claro sobre el funcionario público. Los incentivos deben ser parte de la estrategia para captar los mejores recursos humanos de la región, así como un programa sostenido de formación. Se deben replantear los términos en los que el Ejecutivo viene definiendo la austeridad fiscal y el rol del gasto corriente, el cual debe ser un instrumento para el impacto efectivo de la acción del Estado en todos los niveles.
- Es imprescindible culminar la adecuación del Poder Ejecutivo al proceso de descentralización. Se debe empezar por establecer una clara equivalencia entre las competencias y funciones sectoriales con las definidas en la Ley Orgánica de Regiones. Es imprescindible crear un mecanismo de diálogo con la PCM y el Congreso para concertar el marco general del proceso. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo debe incluir una disposición que haga obligatoria la formación de instancias intergubernamentales con los gobiernos regionales para la definición de las funciones y la distribución de las facultades.
- Partiendo de la complejidad que tiene la tarea, se debe avanzar en la identificación de los costos que tienen las funciones y atribuciones de cada sector para estar en condiciones de garantizar

que su transferencia irá acompañada de los recursos necesarios para su cumplimiento efectivo. Sin dejar de presionar al MEF para que cumpla con su responsabilidad en este terreno, se puede trabajar en las regiones un costeo de las funciones priorizadas para 2008, a fin de asegurar su inclusión en el presupuesto del próximo año y la asignación de los equipos e instrumentos necesarios para su cumplimiento. No debemos perder de vista que una parte de los recursos humanos, técnicos y financieros están hoy adjudicados a las direcciones regionales, lo cual es un interesante punto de partida.

La importancia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

La respuesta de los gobiernos regionales a la decisión del Ejecutivo de eliminar todo mecanismo intergubernamental para la conducción del proceso de descentralización fue la conformación de una instancia autónoma que los representara. En estos pocos meses han logrado definir una agenda mínima y tomar algunas iniciativas para crear condiciones que les permitan la interlocución con el gobierno central y otras instituciones.

En el proceso de transferencia de este año, esta institución tiene una excelente oportunidad para consolidarse como un referente político relevante. Para ello sugerimos algunas orientaciones de trabajo:

- Formular y presentar, en uso de las facultades legislativas que tienen los gobiernos regionales, los cambios que las leyes vinculadas al proceso de descentralización requieren para adecuarse a la necesaria flexibilidad organizativa que deben tener los gobiernos regionales.
- Promover la formación de instancias intergubernamentales sectoriales para la negociación de la transferencia de competencias y funciones del Ejecutivo hacia los gobiernos regionales.
- Promover reuniones interregionales con funcionarios claves de los gobiernos regionales para trabajar el plan de transferencias de corto plazo.
- Crear un canal de diálogo con la PCM y el Congreso para tratar el tema del proceso de adecuación del Poder Ejecutivo a la reforma descentralista, partiendo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo e incluyendo las leyes orgánicas de cada sector.

Referencias para el tratamiento del tema

- Francisco Guerra García.
- Francisco Santa Cruz.
- Oscar Ugarte.
- Manuel Iguíñiz.
- Gustavo Guerra García.
- Eva Guerrero.
- Emma Yépez.
- Javier Azpur.

- Epifanio Baca.