



NOTA N° 41

**SALIÓ REGLAMENTO DEL
SISTEMA DE ACREDITACIÓN
DE GOBIERNOS
REGIONALES Y LOCALES**

TEMA: SALIÓ EL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

LA NOTICIA

El 16 de noviembre se publicó finalmente, mediante Decreto Supremo, el Reglamento del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Esta norma reglamenta la Ley 28273 del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

EL RESUMEN

Después de un atraso de más de dos meses respecto del plazo que la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales (GR) y Locales (GL) fijó para la publicación de su Reglamento (10 de setiembre), éste aparece para detallar el complejo proceso de las acreditaciones y de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales.

El Reglamento se basa en el espíritu de la Ley de articular la oferta de transferencias por los sectores del Gobierno Central con la demanda de los Gobiernos Regionales y Locales.

El proceso se inicia con un Plan Quinquenal elaborado por el CND con base en las propuestas de mediano plazo alcanzadas por los Gobiernos Locales y Regionales y por los sectores del Ejecutivo. Tomando al Plan Quinquenal como referencia, el CND prepara los Planes Anuales de Transferencias, de los que los gobiernos regionales y locales solicitan –cada año– la transferencia de las funciones que consideran más importantes para ese año. Planteadas estas solicitudes, los GR y GL deben recibir asistencia técnica para desarrollar las

capacidades requeridas para gestionar las competencias demandadas. A continuación, el CND y las entidades certificadoras que éste designe se encargan de la certificación de los gobiernos regionales y locales que soliciten transferencias de funciones, después de lo cual se procede a las transferencias, que se efectivizan a inicios del año siguiente. El proceso en su conjunto, desde la elaboración de los Planes Quinquenales hasta el inicio de las transferencias, dura desde octubre del año anterior al período de cinco años hasta enero del año subsiguiente.

Hay varias observaciones a lo especificado en el Reglamento. En primer lugar, la participación de los gobiernos regionales y locales no parece ser suficiente para asegurar un proceso de verdadero consenso y concertación conducente a la elaboración de los planes quinquenales y anuales. Además, no se especifica que los representantes regionales o locales deban acordar sus decisiones con sus Concejos Regionales ni con sus Concejos de Coordinación Regional o Local. Esto deja a la discreción de los Presidentes Regionales y de los Alcaldes el definir qué paquete de competencias solicitar para el quinquenio y cuáles cada año. Estas son decisiones muy importantes, en la medida en que definen el perfil de los Gobiernos Regionales y Locales para el mediano plazo, y que merecerían ser materia de consensos políticos y sociales regionales y locales.

Por otro lado, los plazos que el Reglamento señala entre cada fase son bastante estrechos y requieren de la sincronización de cada uno de los actores involucrados en ellas. Y hablando de plazos, son preocupantes

TEMA: SALIÓ EL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

los plazos establecidos para el momento inicial del proceso. En primer lugar, el plazo fijado para que las regiones y localidades así como los sectores del Ejecutivo presenten sus ofertas y demandas como insumo para elaborar el primer Plan Quinquenal (2005-2009) de los próximos cinco años, es el último día de diciembre de este año. ¿Se puede esperar que en los pocos días entre la aprobación del Reglamento y la fecha tope establecida, puedan los Gobiernos Regionales y Locales concertar con los actores políticos y sociales una propuesta de transferencia de competencias para el quinquenio?

De la misma manera, el Reglamento establece que la transferencia de las competencias contempladas en el Plan Anual 2004 debe iniciarse en abril del 2005, lo que supone que entre fin de este año y el fin de marzo del 2005 los Gobiernos Regionales y Locales deben solicitar las competencias que deseen, los sectores deben especificar qué requerimientos deben cumplir las regiones y localidades para acceder a la gestión de las competencias y estas recibir la asistencia técnica para desarrollar las competencias requeridas en cada caso, las entidades seleccionadas certificar a los gobiernos subnacionales y el CND acreditarlos. Todo esto en 3 meses. ¿Será posible?

EL ANÁLISIS

La complejidad del proceso de acreditación de los gobiernos regionales y locales podrá aclararse si consideramos las diferentes fases e instancias del mismo.

Fijando la Oferta y Demanda

El proceso de transferencias empieza con la iniciativa de los sectores

del Gobierno Central (GC) y de los Gobiernos Regionales y Locales. Los sectores remiten al CND, cada cinco años, sus propuestas para la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, a más tardar hasta el último día de octubre del año anterior al periodo quinquenal. De manera paralela, los Gobiernos Regionales y Locales presentan —hasta el 31 de octubre del año anterior al quinquenio considerado- su demanda quinquenal de competencias. El CND tiene la responsabilidad de articular esta oferta y demanda en el «Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio».

Elaborado el Plan Quinquenal, los sectores presentan al CND sus Planes Anuales Sectoriales, con plazo hasta el último día hábil de febrero mientras. Sobre esa base, el CND tiene plazo hasta el último día hábil de marzo para presentar al Consejo de Ministros el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales diseñado en base a los Planes Anuales de los sectores y tomando siempre como referencia el Plan Quinquenal. A su vez, el Consejo de Ministros tiene plazo hasta el para aprobarlo y emitirlo, mediante Decreto Supremo, hasta el 6 de abril de cada año.

Tanto el Plan Sectorial de cada ministerio como el Plan Anual -que el CND elabora en base a estos- contienen los requisitos generales y específicos a los que los gobiernos subnacionales deben responder para acceder a las competencias, como los indicadores de gestión por cada función sectorial sujeta a transferencia. Esto es importante pues para satisfacer estos requisitos las regiones y las localidades deben desarrollar

TEMA: SALIÓ EL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

capacidades, y es sobre la base de esos indicadores que serán evaluadas en su capacidad de gestión.

El reglamento –al desarrollar la idea de los planes quinquenales- genera la oportunidad de desarrollar una visión de mediano plazo –hasta ahora ausente- para la transferencia de competencias. Sin embargo, para que esta planificación sea sostenible –sobre todo tomando en cuenta que el plazo de 5 años compromete dos periodos de gobierno regional o local- es indispensable que la elaboración de los Planes Quinquenales constituya un verdadero ejercicio de concertación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, y –al interior de cada localidad y región- entre todas las fuerzas políticas y sociales en ellas presentes. Solamente si se logra incluir a todas las fuerzas políticas y todos los actores económicos y sociales, existirán condiciones para la aceptación colectiva y la continuidad en el tiempo del Plan Quinquenal, mas allá de quien sea electo en los comicios regionales y locales del 2006.

Planteamos algunas medidas para facilitar esta necesaria coordinación y concertación informada de las demandas regionales y locales: i) que los sectores del ejecutivo expresen sus ofertas de manera anticipada, de manera tal que sean tomadas como insumo por las regiones y localidades al formular sus demandas de mediano plazo, ii) que se conozcan con anticipación los requisitos específicos para acceder a cada competencia, a fin de contarlos como insumo adicional para decidir qué solicitar, iii) que los borradores del Plan Quinquenal sean conocidos y discutidos por las autoridades regionales y locales en reuniones

convocadas para ese fin antes de su oficialización.

No tiene sentido recabar la demanda de las regiones y localidades sin informarles mínimamente respecto de cuáles son las competencias transferibles, de la misma manera que –dada la importancia de los planes quinquenales- su elaboración y aprobación final no puede quedar librada a la discrecionalidad del CND.

Debe asegurarse también que se oiga la voz de la sociedad civil y los actores políticos regionales y locales durante el proceso de definición de los planes quinquenales. No se trata tan solo de asegurar que las autoridades regionales y locales sean consultadas adecuadamente por el Ejecutivo, sino también que éstas consulten adecuadamente a sus ciudadanos y ciudadanas, sus organizaciones y sus líderes.

Por tanto, el Reglamento debiera establecer la necesidad de que los gobiernos regionales y locales concerten sus decisiones con sus respectivos Consejos de Coordinación Regional o Local (al abordar los requisitos para la acreditación abundamos en este punto) y con las Mesas de Concertación o con otras instancias de representación de la sociedad civil. Se debe establecer también que los Planes Concertados de Desarrollo sean una referencia obligada para estas decisiones.

Esto es de suma importancia pues al definir qué transferencias solicitar para el quinquenio, se está definiendo, en la práctica, el perfil de los gobiernos subnacionales para el mediano plazo.

En pos de la Acreditación

Después de participar en la formulación de los Planes Quinquenales, la participación de los GR y GL en los procesos anuales se reduce a la solicitar las competencias que desean que les sean transferidas, de entre aquellas incluidas por el CND en el respectivo Plan Anual. Estas solicitudes –a ser presentadas durante el mes de abril de cada año– deberán consignar «expresa mención de las funciones sectoriales y de los bienes y recursos presupuestales a ellas asignados», tal como refiere el Reglamento.

A la presentación de solicitudes sigue la suscripción los «Convenios de Cooperación», en el marco de los cuales se establecen las actividades de capacitación y asistencia técnica para desarrollar las capacidades requeridas para asumir las competencias a ser transferidas. La suscripción de los Convenios no debe exceder el último día hábil de abril y las actividades de capacitación y asistencia técnica deben realizarse durante los meses de mayo, junio y julio.

El paso siguiente, la certificación de las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales por parte del CND o las entidades certificadoras seleccionadas, se lleva a cabo desde agosto hasta el último día hábil de setiembre. Cabe preguntarse si a partir de mayo y hasta el fin de julio será posible diseñar y brindar a cada localidad y región la asistencia técnica adecuada a su solicitud de transferencia y si esta asistencia técnica realmente les permitirá adecuar y mejorar sus capacidades antes de que empiece el proceso de certificación en el mes de agosto.

Una nota aparte sobre las entidades certificadoras. El CND evaluará, en base a cuatro requisitos, si las entidades postulantes pueden inscribirse. Los requisitos son: estar inscritos en registros públicos como mínimo desde hace 3 años demostrando funcionamiento institucional por el mismo plazo; no estar impedido de contratar con el Estado; contar con personal idóneo para realizar la certificación –sustentado con currículum vitae de sus profesionales– según cada función que vaya a transferirse; y, finalmente, contar con la infraestructura física y los medios tecnológicos que le permitan cumplir su labor.

La acreditación propiamente dicha se llevará a cabo en base al informe que el CND o de las entidades certificadoras hagan respecto de cada gobierno regional y local. El plazo máximo para realizar las acreditaciones es el último día hábil de octubre de cada año. Finalmente, la efectivización de las transferencias por cada GR y GL tendrá lugar a partir del primero de enero de cada año. Cabe señalar que si un GR o GL no logra su certificación, y por consiguiente su acreditación, no podrá solicitar la transferencia de otras funciones hasta no haber cumplido con las que tenga pendientes. Nos preguntamos acerca de la pertinencia de esta medida en tanto los indicadores y capacidades para gestionar una función no son los mismos que los que se necesitan para otra.

La acreditación depende en gran medida de la calidad de los procesos de asistencia técnica y capacitación explicitados en los Convenios de Cooperación. Sin embargo, no parece realista pensar que se pueda

esperar a abril de cada año para conocer el Plan Anual de Transferencias y las demandas específicas de las regiones y localidades para, recién sobre esa base, diseñar y poner en práctica actividades de asistencia técnica y capacitación durante tres meses para desarrollar las capacidades necesarias que permitan acceder a las transferencias consideradas para ese año. Se debe –más bien- diseñar y poner en práctica un Plan de Asistencia Técnica y Capacitación de mediano plazo que efectivamente contribuya a que las regiones y localidades desarrollen las capacidades necesarias para cumplir con los requisitos requeridos para acceder a las competencias consideradas en el Plan Quinquenal. Para poder desarrollar un plan de esas características es necesario, nuevamente, que los requisitos para acceder a las transferencias de competencias sean explicitados por los sectores al momento de presentar sus planes quinquenales.

Los Requisitos

Los requisitos que se le exigen a los GR y GL para lograr la acreditación se dividen en generales y específicos. Los requisitos generales son, en su mayoría, de carácter institucional: el Plan de Desarrollo Regional Concertado; el Programa de Desarrollo Institucional; el Plan Anual y Presupuesto Participativo aludidos en la LOGR; el Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión; las actas de instalación y sesiones de los Consejos de Coordinación Regional; sustentación del cumplimiento de las leyes de las normas de responsabilidad y transparencia fiscal; el plan de participación ciudadana y, finalmente, sustentación de la conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones.

El único requisito general que se refiere a capacidades específicamente relativas a las competencias solicitadas se refiere a la necesidad de contar con lineamientos de políticas sectoriales regionales o locales aprobados por los Concejos Regionales o Municipales. Dichos lineamientos deben contemplar el Cuadro de Asignación de Personal, el Presupuesto Analítico de Personal y el Reglamento y los Manuales de Organización y Funciones, todos relativos a las funciones solicitadas y aprobadas.

En términos generales, los requisitos hechos a los GL son exactamente los mismos –adecuados a escala local- que los que se piden a los gobiernos regionales, incluyendo a las políticas sectoriales locales por cada función que sea solicitada. Pero se hace una división entre las municipalidades que perciben más de 8 unidades impositivas tributarias por concepto de FONCOMUN y las que perciben menos de esta cantidad. En este último caso, los requisitos «simplificados» se reducen a presentar el Plan de Desarrollo Municipal Concertado y Presupuesto Participativo, el acta de instalación y de sesiones del Concejo de Coordinación Local y la ejecución presupuestal del año fiscal anterior al que corresponde el Plan Anual, mayor o igual al 80% del presupuesto Institucional Modificado.

La necesidad de la presentar las actas de instalación de los Consejos de Coordinación Regional y Local apunta a garantizar que el espacio se haya instalado, pero no se explicita en ningún momento que el CCR deba tomar parte en las decisiones concernientes a la solicitud de funciones. Esto es dejado a discreción del Presidente Regional. Algo

TEMA: SALIÓ EL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

muy similar ocurre en el caso de las municipalidades provinciales y distritales –a las cuales también se les piden las actas de instalación y funcionamiento de los CCL- no pudiendo concluir con esto que se haya involucrado a estas instancias de participación ciudadana en las decisiones sobre las transferencias.

En cuanto a los requisitos específicos para cada función sectorial objeto de transferencia, los sectores son los encargados de establecerlos, en coordinación con el CND. No queda claro qué requisitos serán estos, solamente que deben prestar atención a tres criterios diferentes: de recursos humanos, de infraestructura y de normatividad administrativa.

La calidad de la gestión

El Reglamento establece que para cada competencia transferida el CND debe establecer indicadores de gestión; que la calidad de la gestión se demostrará mediante la verificación de estos indicadores; y que los indicadores alimentarán un Sistema de Información para la Gestión Pública Descentralizada, el que será administrado por el CND.

Estos indicadores son de gestión de los servicios, teniendo en cuenta la cobertura, calidad y costo de los mismos; de gestión interna; fiscales; de competitividad y desarrollo económico; de participación ciudadana; de acceso a la información y transparencia y de compatibilidad con las políticas nacionales de desarrollo.

Según el Reglamento, estos indicadores constituyen «unidades de medida

para la evaluación de su cumplimiento». Sin embargo, queda la interrogante sobre las consecuencias de esta evaluación, es decir, sobre la utilidad real de estos indicadores más allá de su importancia como información dentro del Sistema.

¿Cuál es la real importancia de los indicadores de gestión? ¿Dónde se ubican los indicadores en el contexto de la evaluación de la calidad de la gestión de los GR y GL de las funciones transferidas? ¿Por qué no se especifica claramente las consecuencias de tener una pobre evaluación de las funciones, como sí se especifican las consecuencias negativas en caso un GR o GL no logre su certificación? ¿Cuánto inciden los indicadores de gestión al momento de evaluar la certificación de un GR o GL para recibir nuevas funciones?

El Reglamento tampoco establece maneras para que la propia población de las regiones y localidades participe de la evaluación de la calidad de la gestión de esas competencias por parte de sus autoridades. ¿Quedaría solamente en manos del CND la potestad de monitorear y evaluar la gestión de las autoridades regionales y locales y decidir la aplicación de los estímulos y sanciones que correspondan?

La buena o mala gestión de las funciones transferidas debe ser premiada o sancionada por la ciudadanía mediante la renovación de la confianza a las autoridades responsables o la elección de nuevas opciones. No es aceptable un tutelaje permanente desde el Gobierno Central que violenta la autonomía de las regiones y las localidades

Este año y los cinco siguientes

En su segunda disposición transitoria, el Reglamento establece que los Sectores y los GR y GL tendrán como plazo máximo el 31 de diciembre de este año para presentar al CND sus propuestas y solicitudes de transferencias para el quinquenio 2005-2009. Considerando que el sector público sale de vacaciones de fin de año en la segunda semana de diciembre, eso deja, desde este momento, más o menos dos semanas y media para que los Sectores y los GR y GL presenten su oferta y demanda quinquenal de transferencias de competencias, para que sean incorporadas por el CND en la formulación del Plan Quinquenal de Transferencias.

Teniendo en cuenta que el Reglamento se publicó recién el 15 de este mes, el tiempo real que han tenido los Sectores y GR y GL – suponiendo que ambos actores de Sistema se pusieron al día siguiente de haberse publicado el Reglamento- ha sido de cuatro semanas y media. ¿Es serio pretender que tanto los Sectores como los GR y GL armen propuestas y solicitudes para los próximos cinco años en cuatro semanas y media? ¿y que estas sean concertadas con las organizaciones políticas y sociales de las regiones y las localidades? Nos parece que plazos tan estrechos hacen que eso sea prácticamente imposible.

Por su parte, la primera disposición transitoria del Reglamento señala que «excepcionalmente» y para efectuar el Plan de Transferencias de 2004, el ciclo del proceso de acreditación antes detallado tendrá que llevarse a cabo hasta el 31 de marzo de 2005 iniciando la acreditación

de GR y GL el 1 de abril de ese año. ¿Se puede entre enero y marzo definir qué competencias quiere cada región y cada municipio, qué requisitos específicos deben cumplir para acreditarse, diseñar e implementar planes de asistencia técnica y capacitación, seleccionar a las entidades certificadoras e implementar la acreditación? Esto es especialmente difícil si estamos esperando que este proceso sea concertado y participativo.

Habiendo señalado la importancia de la elaboración de planes quinquenales como la oportunidad de lograr una concertación amplia e informada entre autoridades centrales, regionales y locales y la sociedad civil, hay que dar a este proceso los mecanismos y los tiempos adecuados. Ciertamente, hasta el final de diciembre, el tiempo no será suficiente para hacer de esta elaboración un verdadero proceso de concertación.

Quizás sería mejor postergar la elaboración del primer Plan Quinquenal y establecer que el plazo para los sectores y regiones y localidades para presentar sus ofertas y demandas sea octubre de 2005, para el quinquenio 2006-2010 y establecer en el Reglamento los mecanismos sugeridos para garantizar un buen primer plan. En este caso lo más importante es asegurar la calidad del proceso.

TEMA: SALIÓ EL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE ACREDITACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

IDEAS FUERZA

- La planificación a mediano plazo de la transferencia de competencias es necesaria y deseable. Sin embargo, para planificar por cinco años –lo cual compromete dos períodos de gobierno regional o local- es imprescindible un proceso concertado entre los diversos niveles de gobierno involucrados y también al interior de cada región y distrito. Las decisiones no pueden quedar a discreción de la autoridad nacional, regional o local.
- Las numerosas fases del proceso exigen una coordinación y planificación muy precisa.
- En el caso de la capacitación y asistencia técnica ejecutada por medio de los Convenios de Cooperación, esto es especialmente relevante ya que sólo hay tres meses desde que los GR y GL solicitan transferencias hasta que se empieza con las certificaciones.
- No queda claro cómo se evaluará la gestión de las funciones transferidas ni se especifica que la sociedad civil participe de esta evaluación.

REFERENTES CLAVE

- Luis Thais, Presidente del Concejo Nacional de Descentralización.
- Jaime Velásquez, Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República.
- Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo, Grupo Propuesta Ciudadana