



NOTA N° 44

*EL PROYECTO ESPECIAL
TACNA EN EL MARCO DE
LA TRANSFERENCIA DE
PROYECTOS ESPECIALES
DEL INADE*

LA NOTICIA

El 22 de enero se aprobó, mediante Decreto Supremo, la transferencia al Gobierno Regional de Tacna del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna -conocido como Proyecto Especial Tacna o PET- del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). Tres días después el Gobierno Regional nombró, interinamente, al gerente general del Proyecto al tiempo que anunció la evaluación del personal que ha venido trabajando actualmente en éste. Como cualquier otro nombramiento interino tendrá vigencia mientras se oficializan los cargos a través de la constitución de los Consejos Directivos establecidos en las normas sobre la transferencia de los Proyectos Especiales. De esta manera, queda atrás el pleito suscitado a inicios del año entre el Gobierno Regional y la pasada administración del Proyecto por hacer que el ex Director Ejecutivo del PET, nombrado por el Gobierno Central, abandone el cargo.

EL RESUMEN

Los recientes acontecimientos respecto del Proyecto Especial Tacna nos recuerdan que el proceso de transferencia de los Proyectos Especiales (PE) de INADE es aún un proceso inconcluso que merece atención y suscita muchas interrogantes. Conviene tener presentes algunos antecedentes.

A fines de marzo del 2003, mediante el DS 036-PCM-2003 que oficializó el Plan Anual 2003 de Transferencias, se inició la transferencia de los Proyectos Especiales del INADE y de algunos programas sociales. Los nueve Proyectos Especiales contemplados en este primer Plan fueron:

Olmos-Tinajones en Lambayeque, Chavimóchic en La Libertad, Chincas en Ancash, Chira en Piura, Tambo-Ccaracocha en Ica, Majes-Siguas en Arequipa, Pasto Grande en Moquegua, Río Cachi en Ayacucho, y Alto Mayo en San Martín.

Durante el año 2003 se hizo efectiva la transferencia de ocho de los nueve Proyectos Especiales programados. Quedó pendiente la transferencia del Proyecto Chincas al Gobierno Regional de Ancash, postergada de común acuerdo para sanear problemas derivados de una invasión de tierras. Quedaron en ese momento pendientes de ser incluidos 11 proyectos, que siguieron en manos de INADE.

El Plan Anual de Transferencias 2004 incluyó nuevamente al Proyecto Chincas y a tres más: el PE Lago Titicaca en Puno; el PE Sierra Centro Sur en Apurímac, Ayacucho, Cusco y Huancavelica; y el PE Tacna.

Sin embargo, ninguno de estos cuatro PE pasó a los Gobiernos Regionales en el 2004. Los Gobiernos Regionales comenzaron entonces a interpelar al Gobierno Central. Este fue el caso del GR de Ancash, que desde mayo del año pasado viene reclamando por la transferencia de Chincas. El acontecimiento más reciente en este caso fue el «ultimátum» que el presidente regional, Ricardo Narváez Soto, le dio al Gobierno Central estableciendo un plazo de 30 días (desde finales de enero) para la entrega de Chincas. Carlos Cuaresma y David Jiménez, Presidentes Regionales de Cusco y Puno también han criticado a los responsables por no transferir los proyectos especiales en sus jurisdicciones.

EL ANÁLISIS

La transferencia de los Proyectos Especiales de INADE es parte de un proceso mayor de transferencia a las regiones y localidades de los proyectos, empresas y activos que están actualmente en manos del Gobierno Central. Como se ha señalado antes, el proceso se inició con fuerza en el año 2003, cuando se hizo efectiva la transferencia de ocho de los nueve proyectos programados para ese año. Sin embargo, para el año 2004 se programaron apenas cuatro proyectos para ser transferidos y desgraciadamente no se concretó ninguna de las transferencias programadas.

¿A que se debe que la meta del 2004 haya sido la mitad de aquella del 2003? ¿A que se debe que no se haya concretado ninguna de las transferencias programadas?

En respuesta a un cuestionario elaborado por el **Grupo Propuesta Ciudadana**, el Presidente Ejecutivo del INADE, Ingeniero Federico Vargas Centeno, manifiesta que «Las Transferencias de los Proyectos Especiales Tacna y Chincas no se concretaron durante el año 2004, debido a factores externos al INADE, los cuales estuvieron vinculados a situaciones de coordinación entre el CND y el MEF. El INADE cumplió con los procedimientos indicados por el CND: Informe Preparatorio, Informe Final, Indicadores, Convenios, y Actas de Transferencia».

Asimismo, declara que «los criterios para definir los Proyectos

Especiales que deben ser transferidos a los Gobiernos Regionales, los señala el CND de acuerdo a sus atribuciones, proponiéndolos al Consejo de Ministros».

Una razón aludida en el año 2003 para no transferir proyectos ubicados en más de una región y aquellos ubicados en zonas de frontera era la eventual complejidad de su gestión (dos o más Gobiernos Regionales, cogestión con países vecinos). Este fue el caso del PE Jequetepeque-Zaña que, al asentarse en dos regiones, podía parecer más «complejo» que otros al necesitar un régimen de gestión compartido. Cosa similar en los proyectos Puyango-Tumbes y Lago Titicaca, que al ser binacionales requerían de un diseño especial con participación de la Cancillería. De hecho, ya en el 2003 Tumbes había solicitado el PE Puyango Tumbes proponiendo al Gobierno Central que el componente internacional de este proyectos sea administrado por la Cancillería mientras el nacional lo era por el Gobierno Regional.

Las dificultades del diseño de la gestión de estos proyectos parecían haber sido remontadas en la medida en que se programó la transferencia de un PE asentado en varias regiones (Sierra Centro Sur) y uno Binacional (Lago Titicaca) para el 2004. Sin embargo, el que estas transferencias no se hayan materializado aún habla de la falta de solución de los problemas de diseño antes mencionados, o incluso de la falta de voluntad para avanzar en la descentralización.

Según Vargas Centeno, las transferencias del PE Sierra Centro Sur y del PE Lago Titicaca no procedían porque el primero «es

EL PET EN EL MARCO DE LA TRANSFERENCIA DE PROYECTOS ESPECIALES DEL INADE

multidepartamental, no de carácter regional, por lo tanto (si se transfiere por partes a cada departamento) el proyecto especial desaparecería y se convertiría en un conjunto de «obras aisladas». Además, señala que el PE Sierra Centro Sur se podrá transferir cuando se conforme «la macroregión correspondiente». Esto es estrictamente cierto tal como lo señala la quinta disposición final del Presupuesto del Sector Público del 2005. Sin embargo cabe preguntarse, ¿a qué macroregiones se alude en este caso?, ¿a una formada por las cuatro regiones donde se asiente este PE? El INADE sugiere que en este caso se forme un directorio acordado por los cuatro presidentes regionales con el fin de gestionar el proyecto. Además señalan que estos casos deben ser analizados uno por uno. En el caso del PELT el funcionario dice que, «es un Acuerdo de los Estados de Perú y Bolivia, y tiene que ver con las relaciones internacionales, lo cual es responsabilidad del Gobierno Nacional y no del Gobierno Regional».

Por otro lado, ni en el 2003 ni en el 2004 se programó la transferencia de los proyectos ubicados en zonas cocaleras, como ocurre con los proyectos Jaén-San Ignacio-Bagua; Huallaga Central y Bajo Mayo; Alto Huallaga; Pichis-Palcazú; Madre de Dios y Río Putumayo. ¿Es su ubicación en zonas cocaleras una razón válida para -nuevamente- no considerar su descentralización?

La respuesta textual del Presidente Ejecutivo de INADE es, que «los proyectos especiales en selva son de carácter binacional, fronterizos y multiregionales, características que determinan que estos proyectos no

sean transferidos a los Gobiernos Regionales. El Proyecto Especial Alto Mayo se transfirió en el año 2003 al Gobierno de San Martín, por ser un proyecto regional».

Es preciso aclarar que hay algunos proyectos en selva que son binacionales, otros son multidepartamentales y otros tienen ambas características. El ámbito de acción del PE Huallaga Central y Bajo Mayo, que era sólo San Martín (siendo así pasible de transferencia), fue ampliado también a Ucayali de acuerdo a la RM 153-2004-Vivienda. De acuerdo al documento «Criterios para la jerarquización de los Proyectos Especiales del INADE», el PE Río Putumayo es binacional y el PE Madre de Dios es fronterizo (Brasil y Bolivia). El primero de éstos se crea en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica Peruano – Colombiano. En el segundo caso, el citado documento sostiene que este tipo de proyectos tiene una «importancia geoestratégica» y su gestión debe ser llevada a cabo en concordancia con la política exterior del Gobierno Nacional. Por lo tanto, se dice, en el caso del PE Madre de Dios es «de Interés Nacional contar con una institución especializada en el manejo y tratamiento del desarrollo de fronteras y la integración fronteriza, como lo es INADE – PE Madre de Dios, que reúne los requisitos para que la Cancillería pueda considerarlo como PE Binacional».

De la lectura del documento sobre Criterios para la jerarquización se entiende que todos los Proyectos Especiales (no se menciona a Chincas) se enmarcan en determinadas categorías (binacionales,

EL PET EN EL MARCO DE LA TRANSFERENCIA DE PROYECTOS ESPECIALES DEL INADE

fronterizos, multidepartamentales) que hacen que su transferencia a los gobiernos regionales sea política o técnicamente complicada, o en todo caso, no recomendable. De los proyectos binacionales se dice que: «su tratamiento y desarrollo es de responsabilidad del Gobierno Nacional en tanto éste ejecuta la política de Estado de las relaciones bilaterales con los países limítrofes». Para mayor énfasis, en el caso específico del PELT se señala que éste «se debe mantenerse en la esfera del Gobierno Nacional y bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores».

Las razones aducidas son válidas pero discutibles. Que los proyectos binacionales estén normativamente bajo responsabilidad del Gobierno Nacional ¿implica que su gestión debe alejarse de los gobiernos subnacionales? Otra pregunta que salta a la vista es ¿por qué se programó la transferencia para el 2004 de Proyectos Especiales como los binacionales Lago Titicaca y el multidepartamental Sierra Centro Sur si ya se sabía que su transferencia era inviable (al menos por el momento), y por qué se procedió a la transferencia del PET siendo este binacional? En el caso del PET la única justificación, a la luz de estas precisiones técnicas, es la presión que ejerció el Gobierno Regional de Tacna para avanzar en la transferencia del proyecto. Esta definición aparentemente aleatoria de PE a transferir cada año, que hace el CND, dice mucho sobre la importancia que se les asigna a estas transferencias. Programar proyectos cuya transferencia es inviable parece una medida efectiva para frenar el proceso.

Por último, ¿no pudo INADE –ya que tenía tan claro el carácter especial de estos PE- haber advertido al CND, mediante la Comisión de Transferencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al cual pertenece, que estas transferencias no serían posibles, evitando así el generar expectativas en la población de los departamentos incluidos en el 2004?

En el terreno del financiamiento de estos proyectos, en el 2003 se transfirió a los Gobiernos Regionales receptores de los proyectos sumas que servían, cuando mucho, para cubrir los gastos operativos y de mantenimiento de los mismos. Lo mismo ha ocurrido durante el 2004 y está ocurriendo ahora en el 2005: el MEF transfiere a los Gobiernos Regionales montos destinados a cubrir los costos operativos de los proyectos. Es inevitable preguntarse hasta cuando el MEF seguirá transfiriendo a los Gobiernos Regionales los recursos necesarios para la operación de estos proyectos. De acuerdo a las respuestas del responsable del INADE: «La asignación de recursos a los gobiernos regionales es insuficiente, ya que sólo es un reparto del presupuesto nacional. Estas transferencias deberán irse reduciendo en el tiempo, lo cual implica, que las macroregiones que se conformen con atribuciones y competencias claras, con desarrollo tecnológico y productivos importantes, puedan generar sus propios recursos». Si la última transferencia de recursos financieros se llevará a cabo antes o al momento de que se constituyan las macroregiones es un tema que aún requiere una explicación.

EL PET EN EL MARCO DE LA TRANSFERENCIA DE PROYECTOS ESPECIALES DEL INADE

Lo que sí es claro es que el MEF no ha transferido ni va a transferir los recursos necesarios para nuevas inversiones y que –en este terreno- los Gobiernos Regionales deben de fomentar la inversión privada mediante concesiones. En el caso de la Tercera Etapa de Olmos, por ejemplo, ya se ha procedido a la licitación internacional para concesionar la obra al sector privado.

A continuación, un cuadro con los montos transferidos a cada PE en el 2005 tal como figuran en el aplicativo informático de la Dirección Nacional de Presupuesto Público:

Proyecto Especial	Presupuesto Institucional de Apertura del 2005 (Nuevos soles)	Valor Estimado de Activos (Millones US\$)
PE Chinecas	9,544,000	140
PE Tacna	14,137,000	160
PE Lago Titicaca	7,252,000	70
PE Sierra Centro Sur	*	55

* La información sobre este PE no estaba disponible en el módulo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Cabe señalar que este aplicativo es, en este caso, más completo que el SIAF por estar más actualizado.

Respecto a la gestión del Proyecto Especial Tacna recientemente transferido, se constituirá un Consejo Directivo conformado por: i) tres representantes del Gobierno Regional, uno de los cuales será el presidente regional -o su representante- quién lo presidirá, ii) un representante del INADE, iii) un representante del Ministerio de Agricultura, y iv) un representante de las Juntas de Usuarios de Riego de Tacna.

Cabe señalar que, si bien en las anteriores transferencias se estableció que el Director Ejecutivo de cada proyecto sería designado por el Gobierno Regional entre los dos representantes (en este caso uno) del INADE, no ocurre así en el caso del PET ya que este proyecto contará con un Gerente General designado por el Gobierno Regional de una terna que propondrán el Gobierno Regional y el sector Vivienda y Construcción.

Pero, ¿es este un diseño adecuado? ¿Funcionan estos directorios? ¿Cómo viene siendo la gestión de los proyectos ya transferidos? No conocemos de la existencia de un balance serio de la gestión de los Proyectos Especiales ya en manos de las regiones.

Finalmente, Vargas Centeno señala que la transferencia de PE de INADE a los Gobiernos Regionales «no es positiva, ya que su autonomía se ha visto reducida, sus presupuestos son reorientados a otras actividades y, el capital humano no ha sido preservado adecuadamente. El INADE, con la finalidad de reducir el deterioro de

EL PET EN EL MARCO DE LA TRANSFERENCIA DE PROYECTOS ESPECIALES DEL INADE

los proyectos especiales transferidos viene firmando convenios marco y convenios específicos con los Gobiernos Regionales, de Cooperación y de Gestión, los cuales involucran aspectos técnicos, de gestión y de financiamiento»

Sin una evaluación del proceso de transferencias la viabilidad de las mismas se ve limitada, tal como lo señala el Presidente Ejecutivo del INADE, a la vez que exonera su institución de la responsabilidad de realizar esta una evaluación: «Hasta la fecha no se ha realizado la evaluación de la gestión de los proyectos transferidos a los Gobiernos Regionales, sin la cual no se puede pretender seguir transfiriendo proyectos especiales. Este tema es de exclusiva responsabilidad del CND».

IDEAS FUERZA

- La explicación sobre por qué durante el año 2004 no se ha transferido ninguno de los cuatro Proyectos Especiales programados para ese año radica, de acuerdo al INADE, en la decisión del CND de programar PE cuya transferencia es compleja.
- El criterio del CND para programar la transferencia de PE parecería ser exclusivamente político ya que contraviene la opinión especializada del INADE.
- Ni el CND pide información al INADE ni éste asesora al CND antes de realizar las programaciones anuales de transferencia de Proyectos Especiales.

- La explicación en torno al diseño para la gestión de proyectos asentados en más de una región o de carácter binacional está supeditada a la creación de las macroregiones en general, aunque en específico, el INADE ha recomendado la creación de un Directorio acordado entre los presidentes regionales involucrados en la gestión del PE Sierra Centro Sur.
- No hay un Plan de Mediano Plazo para culminar la transferencia de los proyectos pendientes.
- No hay un balance de la calidad de la gestión de los proyectos ya transferidos.

REFERENTES CLAVE

- * Carlos Bruce, Ministro de Vivienda y Construcción
- * Federico Vargas Centeno, Presidente Ejecutivo del INADE
- * Luis Thais, Presidente del CND
- * Julio Alva Centurión, Presidente Regional de Tacna