



NOTA N° 49

Publican

Plan Anual de

TRANSFERENCIAS

2005

LA NOTICIA

El 28 de julio, se publicó, tras una demora considerable, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales del 2005.

EL RESUMEN

Durante el Mensaje a la Nación de 28 de julio el Presidente de la República anunció la transferencia de 28 nuevas funciones a los gobiernos regionales (correspondientes a cuatro sectores del Estado: Agricultura, Energía y Minas, Salud y Transportes y Comunicaciones). Ese mismo día se publicó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2005. El Plan fue aprobado con poco menos de cuatro meses de retraso, de acuerdo a los plazos establecidos por el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación.

La aprobación del Plan –que fuese presentado por el CND al Consejo de Ministros a fines de marzo del 2005- se ha realizado con un considerable retraso, violando el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Acreditación que establece que estos Planes Anuales deben aprobarse hasta el 6 de abril de cada año.

Además, entre el Plan aprobado en julio y la versión entregada por el CND en marzo, hay algunas diferencias dignas de atención. La primera es que tres sectores contemplados en la propuesta inicial fueron dejados de lado por el Plan 2005 aprobado finalmente. Estos sectores comprendían en total seis funciones: una de Economía y Finanzas; una de Producción y cuatro de la PCM. En relación al Plan Anual 2004, sólo dos sectores continúan transfiriendo funciones en el 2005: Agricultura y Energía y Minas.

La segunda diferencia de importancia es que los plazos establecidos en la propuesta original del CND –que expresan el cronograma general

sancionado por el Reglamento de la Ley- se han visto modificados debido al atraso en la aprobación y publicación del Plan 2005. La transferencia efectiva de funciones que debía iniciarse en enero del 2006 ahora lo hará en marzo de ese año.

Finalmente, el Plan 2005 no ha incluido la transferencia de algunas competencias consideradas en el Plan Quinquenal 2005-2009 para este año.

EL ANÁLISIS

El Plan de Transferencia de Competencias 2005 recientemente aprobado mediante DS 052-2005-PCM incluye a 4 sectores que, en total, transferirán 28 funciones sectoriales (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Sector	Número de Funciones LOGR
Agricultura	6
Energía y Minas	2
Salud	13
Transportes y Comunicaciones	7
Total	28

Fuente: Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales del año 2005

La propuesta de Plan de Transferencia 2005 que el CND envió a la PCM para su aprobación en abril contemplaba transferir competencias de 3 sectores que no han sido incluidos en la versión finalmente aprobada, haciendo un total de 34 funciones pasibles de transferencia. Estos sectores eran Economía y Finanzas con 1 función; PCM con 4 funciones; y Producción con 1 función.

Las funciones que ya no figuran más en el Plan de Transferencia del 2005 son:

- PCM (artículo 61 de la LOGR): a) Formular, aprobar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de Defensa Civil; b) Dirigir el sistema regional de Defensa Civil; c) Organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas; y d) Promover y facilitar la formación y equipamiento de Compañías de Bomberos Voluntarios en la región.
- Economía y Finanzas (artículo 34 de la LOGR): Promoción de la inversión privada.
- Producción (artículo 54 de la LOGR): b) Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción. Respecto de esta función se pensaba poner a disposición la facultad para evaluar técnicamente las solicitudes para desarrollar actividades pesqueras extractivas de la flota nacional y extranjera, así como de las actividades de transformación en el ámbito nacional y otorgar, de ser el caso, las autorizaciones, permisos y licencias que correspondan a una lista que se especifica en dicho documento.

Respecto del caso de las competencias de la PCM, resulta incomprensible por qué se ha decidido paralizar la transferencia de las funciones en materia de Defensa Civil.

En el caso de la función en promoción de la inversión privada, el tema es ciertamente más complejo pues dicha función establece que los gobiernos regionales podrán, en el marco de sus competencias, «otorgar concesiones y celebrar cualquier otra modalidad contractual». ¿En que se traducirá trasladar esta competencia a las regiones? ¿Podrán entonces

los gobiernos regionales emprender iniciativas de concesión que puedan resultar controversiales para el gobierno central? ¿Podrían revisar las concesiones pasadas? Y ¿Como quedaría Pro Inversión?

En relación con la función del Sector Producción inicialmente considerada pero después no incluida en el Plan 2005, se trata de la única función de pesquería contemplada en el Plan 2005-2009. De manera más precisa, el Plan Quinquenal había programado la transferencia de una facultad de esta función para este año y la siguiente para el año 2006. ¿Se cumplirá con lo estipulado en el Plan Quinquenal o ambas facultades de esta función deberán esperar más? ¿Se optará por esperar a que los gobiernos regionales acreditados en las ocho funciones de Pesquería y las siete de Industria contempladas en el Plan 2004 demuestren eficacia en su gestión?

Haciendo la comparación entre el plan recientemente aprobado y el del año pasado, recordemos que este último contempló funciones de cuatro sectores productivos del Estado: Agricultura, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas y Producción. De éstos, sólo dos encuentran continuidad en el Plan 2005 (Agricultura y Energía y Minas). Esto se explica en parte porque ya fueron consideradas, en el Plan 2004, todas las 34 funciones relativas a Comercio Exterior y Turismo que contempla la LOGR. En el caso de Producción, tras las 15 funciones que figuran en el Plan del 2004, quedan solamente dos funciones de este Sector que restan por ser transferidas (ambas de Pesquería), una de las cuales debió incluirse este año, como detallamos líneas arriba. Por otro lado, y como lo había anticipado el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009, los «nuevos» sectores en el Plan 2005 son Salud y Transportes y Comunicaciones con 13 y 6 funciones, respectivamente.

Finalmente, debemos señalar que –como en el 2004– los gobiernos locales no están considerados en el Plan 2005 para recibir ninguna transferencia de competencias sectoriales. Las municipalidades distritales y provinciales

solamente podrán suscribir Acuerdos de Gestión con los sectores del Estado respectivos, con el fin de facilitar la transferencia de funciones en los años siguientes y en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en el año 2003.

Los requisitos ausentes

Un tema muy importante es el de los requisitos específicos que deberán cumplir los gobiernos regionales que soliciten la transferencia de las funciones incluidas en este Plan. Es precisamente en base a estos requisitos que las entidades certificadoras evaluarán a los gobiernos regionales y recomendarán –o no- su certificación, con lo cual el CND debe acreditarlos para recibir las funciones materia de transferencia.

Pues bien, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación señala claramente que dichos requisitos quedarán establecidos en los Planes Anuales: «El CND, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5) inciso c) del artículo 6ª de la Ley, establecerá en los Planes Anuales los requisitos específicos que deberán cumplir los Gobiernos Regionales y Locales que soliciten la transferencia de funciones sectoriales». Sin embargo, en el Plan Anual del 2005 no se establece requisito alguno.

Sin embargo, como ocurrió también el año pasado, el Plan Anual 2005 contiene un cronograma en el que se puede notar el establecimiento de estos requisitos e indicadores sectoriales se hará de agosto a octubre de este año. Nos preguntamos: ¿Si las autoridades regionales no saben que requisitos tiene que satisfacer para ser acreditados, como pueden prepararse para esa acreditación? Lo lógico sería que se definan esos requisitos con una anterioridad suficiente y no hasta octubre, considerando que la certificación se inicia en noviembre.

Cronogramas y plazos

Transferencia de competencias sectoriales

Si el Plan de Transferencia 2005 hubiera sido publicado en abril, las transferencias contempladas en dicho documento hubieran podido empezar a efectivizarse en enero del 2006, tal como lo establecía la versión original del plan que el CND envió a la PCM para su aprobación en marzo y tal como está establecido en el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación.

El Plan de Transferencia 2005 aprobado y publicado recién el 28 de julio, reconoce este retraso de cuatro meses y fija el inicio de las transferencias efectivas en marzo del 2006 (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales

Actividad	Fecha (2005 - 06)
Solicitud de Transferencia	AGOSTO
Suscripción de Convenios de Cooperación	AGOSTO - SEPTIEMBRE
Ejecución de Convenios de Cooperación	AGOSTO - DICIEMBRE
Registro de entidades certificadoras	JULIO
Definición de requisitos e indicadores sectoriales	AGOSTO - OCTUBRE
Certificación de funciones	NOVIEMBRE DICIEMBRE
Acreditación	ENERO 2006
Resolución de controversias	FEBRERO 2006
Inicio de Transferencias de Funciones	MARZO 2006

Para que el retraso de casi cuatro meses resulte en una postergación de la transferencia efectiva de solamente dos meses, el nuevo cronograma elimina abrevia algunos pasos: ejecución de convenios de cooperación (de nueve a siete meses); registro de entidades certificadoras (de tres meses a dos meses); definición de indicadores sectoriales (de cuatro meses a tres meses). Por último, se eliminan las acciones preparatorias para las transferencias.

Al eliminarse las acciones preparatorias, resulta pues que no habrá capacitación y asistencia técnica para a certificación. Recordemos que el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación determinó que era necesario que la capacitación y asistencia técnica se hagan antes que la certificación de funciones, en la lógica de que era preferible preparar a los gobiernos regionales (y locales) para que se acrediten y puedan ejercer la mayor cantidad posible de funciones sectoriales antes que esperar a que fracasen en su intento de acreditación.

Sin embargo, una Resolución Presidencial de febrero de este año¹ - referente al ciclo de acreditación del Plan de Transferencia del 2004-, dispuso que las acciones de capacitación y asistencia técnica se aplazaran hasta después del inicio efectivo de las transferencias. Dado el atraso en el inicio de las actividades relativas al Plan de Transferencia del 2004 era comprensible buscar ganar tiempo de esta forma, en virtud de la postergación que sufrieron todas las acciones de dicho Plan. Pero ¿por qué razón y mediante qué dispositivo legal específico esta lógica se extiende al Plan de Transferencia 2005, contra lo que establece el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación?

PRONAA y FONCODES

El caso de los proyectos de FONCODES y programas del PRONAA en el Plan Anual 2005 es distinto al de la transferencia de funciones sectoriales, porque el plazo para iniciar su transferencia no se alarga,

sino que empieza en enero del próximo año tal como estaba previsto en el Plan original del CND. Por otro lado, el Plan 2005 ratifica que para la transferencia de los Fondos y Programas Sociales, los gobiernos locales están sujetos exclusivamente a los Mecanismos de Verificación establecidos desde el año 2003, y no al Sistema de Acreditación que rige sobre la transferencia de funciones (ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Caso de PRONAA Y FONCODES

Actividad	Fecha (2005)
Solicitud de Transferencia	AGOSTO
Suscripción de Convenios de Cooperación	AGOSTO SEPTIEMBRE
Ejecución de Convenios de Cooperación	AGOSTO DICIEMBRE
Asignación de techos presupuestales	JULIO
Mecanismos de verificación	NOVIEMBRE DICIEMBRE
Suscripción de convenios de gestión con municipalidades verificadas	DICIEMBRE
Transferencia efectiva	ENERO 2006

Fuente: Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales del año 2005

El Plan 2005 continúa con las transferencias de programas y proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES a las municipalidades distritales y los programas de complementación alimentaria a las municipalidades provinciales, que se iniciaran el 2003. La única diferencia con la propuesta del CND radica en la inclusión explícita de las Organizaciones Sociales de Base y de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza como interlocutores del MIMDES en lo referente a las transferencias de dichos programas en Lima Metropolitana.

Otros programas y proyectos de infraestructura

El MTC continuará con la transferencia del Programa de Mantenimiento Vial Rutinario a Gobiernos Provinciales de PROVÍAS RURAL a 12 nuevos institutos viales provinciales en Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín y Puno por un valor total de 3'405,555 millones de nuevos soles. También se transferirán estudios terminados en cartera de caminos vecinales a 60 institutos viales provinciales y por un valor de 8'570,027 millones de nuevos soles. Por último, se piensa transferir un embarcadero lacustre en Yarinacocha.

En comparación con los proyectos dispuestos para su transferencia por el Plan del 2004, lo expuesto parece poco significativo. Sin embargo se aprecia un crecimiento en el número de institutos viales a los que se les asignan transferencias respecto del año pasado. Ese año también se programó la transferencia del Proyecto PROALPACA del Ministerio de Agricultura y equipo mecánico del MTC a 24 departamentos, además de cuatro Proyectos Especiales del INADE. En el Plan de este año no se programa ninguno, en concordancia con lo que establece el Plan Quinquenal 2005-2009.

¿Qué tan referencial resultó el Plan Quinquenal?

Tanto el Plan de Transferencia del Quinquenio 2005-2009 aprobado en marzo, como la versión no oficial del Plan del 2005 que circuló en abril,

contemplaban 32 funciones que podían ser acreditadas y transferidas a los gobiernos regionales en el Plan 2005. Esto representaba la mitad de las 64 funciones previstas por el Plan Anual del 2004. Las seis funciones recortadas, que reducen el número de funciones a 28 en la versión oficial del Plan Anual 2005, estaban señaladas en el Plan Quinquenal para iniciar su transferencia este año.

Por otro lado, los dos sectores que continúan sus transferencias desde el Plan del 2004 (Agricultura y Energía y Minas) siguen casi a pie juntillas lo establecido en el Plan Quinquenal. Agricultura programa todas las funciones tal cual figuran en el referente de mediano plazo mientras que el único cambio en Energía y Minas es que no se contemplan dos facultades de una función que constaban en el Plan Quinquenal pero que no aparecen en el Plan del 2005.

Estas facultades son las referidas a una función de Energía: h) Aprobar y supervisar los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) (de las actividades de generación eléctrica) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo sanciones correspondientes. Son precisamente estas dos últimas acciones con las que concluye la descripción de la función las que quedan fuera de las transferencias del Plan 2005: implementar acciones correctivas por incumplimiento de los estudios de impacto ambiental (EIA) para actividades eléctricas e imponer sanciones por incumplimiento de los EIA para dichas actividades.

El caso del sector Salud es el que menos apegado a la referencia quinquenal está, aunque, en este caso la diferencia es favorable a los gobiernos regionales. De acuerdo al Plan de Transferencia del Quinquenio 2005-2009, el Plan 2005 debía contemplar 7 funciones de este sector. En el Plan de Transferencia del 2005 este número subió a 13. Como hemos anotado en otra ocasión, el lograr que se incluyan más funciones que las señaladas en el marco referencial parece reflejar que hay en el sector salud

una iniciativa descentralista y un dinamismo mayor al de cualquier otro sector del Estado.

En Transportes y Comunicaciones no hay mayores sorpresas más allá de la inclusión, en el Plan de Transferencia del 2005, de siete facultades que no habían sido contempladas en el marco de referencia quinquenal. Entre estas, las más importantes son las que tienen que ver, por un lado, con ejecutar el desarrollo y mantenimiento de la red vial regional así como encargarse de su administración; y por otro, con la capacidad para emitir licencias de conducir.

El análisis del Plan Anual 2005 confirma que el Plan de Transferencia Sectoriales del Quinquenio 2005-2009 resulta solo referencial, pues son seis de las funciones previstas en éste, no son contempladas en el Plan 2005. Esperamos que la inclusión de estas funciones se haga lo antes posible, sin por ello tener que aplazar otras transferencias ya previstas.

Finalmente, el hecho de incluir menos de la mitad de funciones que el año pasado refleja una desaceleración del proceso de transferencias en la medida en que el Plan del Quinquenio 2005-2009, el referente de este Plan Anual, es, hasta hoy, la expresión de la voluntad casi exclusiva de los Sectores del Estado. Como hemos señalado en más de una oportunidad, nos parece indispensable revisar el Plan Quinquenal 2005-2009 para asegurar que sea también la expresión de voluntades regionales y locales. Este proceso aún está pendiente. Mientras tanto, es necesario que el Gobierno Nacional haga que el proceso de transferencia de competencias avance decididamente. Demorar en varios meses la aprobación del Plan Anual y recortar en él las funciones propuestas desde el CND no parece ser el camino para lograrlo.

IDEAS FUERZA

- El Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales del 2005 contempla 28 funciones de cuatro sectores: Agricultura, Energía y Minas, Salud, Transportes y Comunicaciones.
- Tanto la versión que el CND envió en marzo para su aprobación a la PCM como el Plan de Transferencias del Quinquenio 2005-2009 incluyen seis funciones de tres Sectores (PCM, Economía y Finanzas y Producción) que no figuran en el Plan Anual del 2005 aprobado en julio.
- De los cuatro sectores que dispusieron la transferencia de funciones en el Plan 2004 sólo dos (Agricultura y Energía y Minas) continúan transfiriendo funciones en el Plan 2005.
- Los gobiernos locales están, una vez más, ausentes de la transferencia de funciones para ejercer competencias. Se limitarán a suscribir Convenios de Gestión para facilitar la transferencia de funciones de los próximos años.
- No se contempla la capacitación y asistencia técnica anterior a la acreditación de los gobiernos regionales.
- Según el cronograma establecido por el Plan 2005, las transferencias efectivas iniciarán en marzo del 2006, dos meses después de lo señalado en el reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación.
- Los requisitos e indicadores se deben definir entre agosto y octubre de este año, contra lo que señala el mencionado Reglamento.
- La desaceleración de las transferencias respecto del año pasado responde a lo establecido en el Plan Quinquenal y éste responde, más que a los intereses de las regiones y localidades, a los de los Sectores del Estado.

REFERENTES CLAVE

Luis Thais – Presidente del CND

Jorge Jara – Responsable de la Gerencia de Transferencias y
Acreditación del CND

Rodolfo Raza Urbina - Presidente de la Comisión de
Descentralización del Congreso de la República

Pedro Pablo Kuczynski – Presidente del Consejo de
Ministros

Manuel Manrique – Ministro de Agricultura

Glodomiro Sánchez – Ministro de Energía y Minas

Pilar Mazzetti – Ministra de Salud

José Ortiz – Ministro de Transportes y Comunicaciones