

# Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº12 Marzo - 2004

Proyecto Participa Perú



## TRANSFERENCIAS Y ACREDITACIONES

- **Plazas de Docentes:  
¿Competencia Regional?**
- **Ley de Acreditación en  
Debate**
- **¿Quién transfiere a Quién?**
- **Nuevos Plazos en Presupuesto  
Participativo**



Producido por:

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA



**N° 12**  
**Marzo 2004**

**Proyecto Participa Perú**  
**Director:** Luis Chirinos

**Suplemento Participa Perú**  
**Director:** Carlos Monge  
**Coordinadora General:**  
Patricia Paz Panizo

**Comite Editorial:**  
Adda Chuecas **CAAAP**  
Rosell Laberiano **CEAS**  
Fernando Eguren **CEPES**  
Maximiliano Ruiz **CIPCA**  
Diana Miloslavich **Flora Tristán**

**Colaboraron en esta edición:**  
Eduardo Ballón  
Luis Machuca  
Fanny Jiménez  
Adriana León  
La República

**Diseño y diagramación:**  
Renzo Espinel / Luis de la Lama

**Dirección:** Calle León de la Fuente  
110, Magdalena del Mar, Lima  
**Teléfonos:** 613 8313 / 613 8314  
**Teléfono:** 613 8315  
**www.participaperu.org.pe**  
**propuest@desco.org.pe**

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

**PARTICIPA PERÚ** busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.



## Contenido

### 3 Editorial: La Hoja de Ruta y la Descentralización

## DEBATE SOBRE TRANSFERENCIAS Y ACREDITACIONES

### 4 Avances y Retrocesos en el Debate de la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano

### 6 Plazas de Docentes: ¿Competencia Regional?

### 8 Ley de Sistema Nacional de Acreditación crea polémica

### 9 Entrevistas

**Ernesto Herrera** - Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado

**Oscar Benavides** - Alcalde de Ate y representante de Gobiernos Locales ante el CND

**Robinson Rivadeneyra** - Presidente de la Región Loreto

**Gabriela Niño de Guzmán** - Gerente General del Gobierno Regional de Piura

### 11 ¿Quién transfiere a Quién?

El MEF establece cómo debe ser la gestión de los recursos de los programas sociales transferidos a las Municipalidades

### 14 Nuevas fechas para los Presupuestos Participativos



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

## **LA HOJA DE RUTA Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

*En medio de una compleja situación de crisis política, el Gabinete Ferrero presentó al Congreso una "Hoja de Ruta", que busca sustentar un amplio consenso en torno a los ejes centrales de la acción del Estado en los próximos meses.*

*Habida cuenta que la descentralización es un eje central de la transición democrática y del Acuerdo Nacional, y la única reforma del Estado realmente en curso, existía una gran expectativa en torno de lo que la Hoja de Ruta diría al respecto.*

*Lamentablemente, de su lectura surge la impresión que no estamos insertos en un proceso de descentralización "permanente e irreversible". Dado el carácter inter-sectorial de la descentralización, prácticamente todos los temas tocados tienen que ver con ella. Sin embargo, su tratamiento ha quedado confinado a la sección de Reforma del Estado. Se ha dejado pasar una oportunidad para hacer de la descentralización el eje articulador de esta reforma del aparato estatal.*

*Aún tocando el tema de manera sectorial y segmentada, su tratamiento es desalentador. Se reafirman compromisos ya establecidos (y a menudo incumplidos) referidos al marco legal. Se anuncia la continuidad de lo que se viene haciendo, sin análisis y rectificación de algunos temas que son francamente problemáticos. Y se anuncia la puesta en marcha (tardía, de otro lado) de mecanismos como el Fondo de Compensación Regional - FONCOR y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización - FIDE.*

*Además no hay mayores referencias a la polémica Ley de Descentralización Fiscal; ni a la necesidad de reformar la Ley de Bases para establecer un nuevo cronograma de referéndum para las consultas ciudadanas relativas a la integración y conformación de nuevas regiones; ni a la necesidad de reformar el régimen de participación de la sociedad civil en Gobiernos Regionales y Locales para adecuarlo a las experiencias en curso.*

*Quizás la mayor novedad –ya anunciada por el CND en su Informe al Congreso sobre la Descentralización en el 2003– es el compromiso de presentar un Plan de Transferencias 2004-2006 para hacer previsible este proceso. Aunque su presentación fue anunciada el mes de febrero, sería muy bueno que el CND lo haga a fin de este mes de marzo, en el marco del Plan Anual de Transferencias 2004.*

*La presencia marginal de la descentralización en la Hoja de Ruta expresa la poca atención que han prestado, al desarrollo de este proceso, quienes han aportado en su elaboración, tales como el Ejecutivo y las élites sociales y políticas nacionales.*

*Pero, ¿ya pasó la oportunidad de que la descentralización sea base en la construcción de un consenso político básico que sustente la gobernabilidad de nuestra democracia? La respuesta es que todavía no.*

*De un lado, la Hoja de Ruta está en construcción. Los Gobiernos Regionales y Locales tienen aún la posibilidad de lograr que la agenda descentralista esté presente. De otro lado, a partir del 31 de Marzo cuando el CND presente el Plan Anual de Transferencias 2004, con toda seguridad se generará un debate nacional sobre cuál es la "oferta" del Gobierno Central respecto de las transferencias de competencias y recursos a las regiones y localidades para este año.*

*Bien harían el Gabinete y la clase política toda, en recoger –en la Hoja de Ruta y en sus propias agendas– las expectativas y demandas que los Gobiernos Regionales y Locales han de expresar a propósito de ese debate. La pelota está ahora en su cancha.*

## LEY DE DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

### La importancia de la participación

El ejercicio de los derechos de participación y control ciudadano ha demostrado en gran cantidad de experiencias, en todas partes del mundo—incluyendo a sociedades ricas y pobres—, que constituye un valioso recurso político para fortalecer el sistema democrático y afianzar las acciones orientadas a generar un mayor capital social.

En nuestro país, el proceso de descentralización en curso ha incorporado como uno de sus principios el de la participación ciudadana, a todo nivel de gobierno, consagrando constitucionalmente la participación de la ciudadanía en la formulación y aprobación de sus planes de desarrollo y sus presupuestos. Como es obvio, esto ha supuesto enfrentar antiguos y tradicionales prejuicios que contraponen la participación a la democracia representativa. La creación de los Consejos de Coordinación Regional y de los Consejos de Coordinación Local fue oportunidad para observar las resistencias al tema de parte importante de la clase política.

En este contexto, la formulación y aprobación de una ley de participación y control ciudadano que integre las distintas normas y experiencias que existen sobre esta materia en el país, resulta fundamental para elevar la participación como



Foto: Archivo Grupo Propuesta Ciudadana

derecho y como deber ciudadano. Es decir, entender que la construcción de una institucionalidad democrática requiere del aporte de todos.

### El proyecto de ley en debate

Hace casi dieciocho meses se presentó a discusión del Congreso de la República el *Proyecto de Ley de Participación y Control Ciudadano* (Proyecto No. 4038), inicialmente formulado por el Congresista Ernesto Herrera Berra, hoy Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado. Y se han

realizado 10 Audiencias Públicas en 9 regiones del país, en las que se buscó recoger recomendaciones, aportes y demandas de la ciudadanía con relación a los límites de la vigente Ley 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadano. Nos preocupa que aún no se cuente con un Dictamen de la referida Comisión que permita el debate del proyecto en el pleno del Congreso Nacional<sup>1</sup>.

La propuesta, actualmente en discusión en la Comisión, consta de 5 títulos, 44 artículos, 4 disposiciones finales y 2 disposiciones transitorias. Los distintos títulos

1 El Grupo Propuesta Ciudadana les alcanzó el año 2003 a los congresistas de la Comisión de Descentralización una propuesta de Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano que fue resultado de los aportes de la sociedad civil de once regiones del país. Esta propuesta fue recogida por varios congresistas que de acuerdo a los reportes del Parlamento Virtual, la hicieron suya.



definen las generalidades de la participación ciudadana, el procedimiento de la misma, los diversos mecanismos de participación, los mecanismos de control, así como el régimen de incentivos y sanciones.

El texto en debate, apunta a promover el desarrollo del ciudadano como sujeto activo de derechos y deberes, consolidar una cultura democrática que vincule al Estado con la sociedad, fortaleciendo la capacidad de gestión administrativa de las entidades de los tres niveles de gobierno y aceptando el desarrollo de nuevas formas de participación y control promovidas desde la sociedad civil o desde el Estado.

Organizada alrededor de los principios de autonomía, corresponsabilidad, complementariedad, democratización, inclusión y gratuidad, la propuesta ingresada, señala la obligación que tiene el Estado de promover los mecanismos de participación y control considerados, lo que, sin duda, es positivo. Los mecanismos contemplados son la iniciativa legislativa –tanto para la reforma constitucional cuanto para la formación de leyes y ordenanzas–, el referéndum, las consultas ciudadanas y la participación en la toma de decisiones. En lo que se refiere a los mecanismos de control ciudadano, la propuesta los establece para la revocatoria de autoridades, la remoción de éstas, la demanda de rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

La propuesta, en sentido estricto, amplía lo establecido en la ley 26300, al incorporar los diferentes mecanismos de participación en la toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno. Adicionalmente, el texto en debate de-

fine la reducción del número de firmas requerido para hacer efectivos los mecanismos de revocatoria (disminuye del 25% al 8% de las firmas del padrón electoral de la circunscripción) y remoción (disminuye del 50% más uno al 20% de las firmas del padrón electoral de la circunscripción). A pesar de dicha reducción, se mantiene el criterio curioso de exigir más firmas para separar a una autoridad nombrada que a una elegida.

En el proceso seguido hasta la fecha, lamentablemente quedan fuera de la propuesta un conjunto de temas, no por difíciles, menos importantes. La revocatoria de los

congresistas –asunto sobre el cual hay hasta dos propuestas en la Comisión– es uno de ellos. El referéndum como mecanismo para la aprobación de determinadas políticas de gobierno –la privatización o no de determinadas empresas públicas en una región, por ejemplo– es otro. Aunque la propuesta incorpora un título sobre el régimen de incentivos y sanciones, es definitivamente poco lo que avanza en la materia, siendo positivo, sin embargo, que la propuesta defina un plazo de 90 días para que el Poder Ejecutivo proponga un plan de promoción y capacitación permanente de la participación ciudadana en los organismos del Estado.



Foto: Luis Soldevilla

## **PLAZAS DE DOCENTES: ¿COMPETENCIA REGIONAL?**

### **Las razones de las regiones**

Los Presidentes Regionales de Loreto, Ucayali y San Martín han manifestado su oposición radical al nombramiento de nuevos maestros en plazas docentes en sus regiones. A través de la Ordenanza 001-2004-CR/GRL, el Gobierno Regional de Loreto ha llegado a desconocer el nombramiento de 1,031 maestros por el Ministerio de Educación para ocupar plazas en esa región, medida considerada "una decisión que vulnera los fueros de los Gobiernos Regionales".

Según Carlos Estévez, asesor del Gobierno Regional de Loreto, "...la Ley de Bases de la Descentralización establece en su Artículo 35 "b" como competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto" y que "no se ha realizado ningún nuevo concurso para estas plazas".

Sostiene además que "...el concurso para nombramientos concluyó el 27 de agosto del 2002 y los que ganaron ocuparon sus plazas. Pero una nueva Ley (27971) –promulgada en abril del 2003– abrió la posibilidad de que estos profesores sean nombrados en plazas ubicadas en otros lugares, especialidad y modalidad educativa diferente a la que postularon".

Las autoridades regionales argumentan también que los maestros que llegan de otros lados desconocen la idiosincrasia, costumbres



Foto: La República

y lenguas de estas zonas, por lo que no logran relacionarse bien con los alumnos ni impartir una educación que refuerce la identidad regional.

### **La respuesta del Ministerio**

Ante la posición del Gobierno Regional de Loreto, que fue acogida de inmediato por los Gobiernos Regionales de San Martín y Ucayali, la respuesta del Ministerio de Educación no se hizo esperar.

El MINEDU ha señalado que la intención de los Gobiernos Regionales de desconocer el nombramiento de estos maestros es inconstitucional e ilegal y que las competencias relativas a la educación son compartidas y no exclusivas. El Ministerio ha enviado oficios a estos Gobiernos Regio-

nales y a las Direcciones Regionales de Educación de estas jurisdicciones, comunicando que las disposiciones legales son de obligatorio cumplimiento a nivel nacional. Sin embargo, las autoridades regionales de Loreto, Ucayali y San Martín decidieron no respetar estas disposiciones, radicalizando su actitud.

A su vez, el Ministro de Educación Javier Sota Nadal, autorizó al Procurador Público encargado de los asuntos judiciales de su sector iniciar las acciones legales pertinentes contra los Presidentes de los Gobiernos Regionales de Loreto, Ucayali y San Martín, denunciándolos por el supuesto delito de abuso de autoridad por negarse a expedir las respectivas Resoluciones Directorales de Nombramiento a Docentes e impedir que ocupen sus plazas de trabajo.

## ¿Qué dice el SUTEP?

Desde el lado del SUTEP, su Secretario General Níver López discrepa de los Gobiernos Regionales señalando que "no pueden traerse por tierra el carácter nacional de la profesión docente. Un maestro está en condiciones de laborar tanto en la zona andina, como en la costa o en la amazonía, un maestro puede trasladarse de Lima a Iquitos y viceversa. El Ministerio de Educación no ha hecho prevalecer su autoridad con los plazos estipulados y esto ha generado el conflicto en desmedro de los intereses de los maestros que han ganado el concurso".

## Buscando salidas

La congresista Mercedes Cabanillas presentó el último 10 de marzo un Proyecto de Ley que faculta la creación de 1,720 plazas orgánicas para el nombramiento de profesores con título pedagógico en las regiones cuyos centros educativos requieran de docentes. Este nombramiento se haría en coordinación con

los respectivos Gobiernos Regionales y en concordancia con el plan de estudios vigente y los correspondientes niveles magisteriales.

La legisladora explicó que presentó la iniciativa legislativa con la finalidad de resolver el problema del nombramiento de los 1,720 profesores, que habiendo accedido a la adjudicación de plazas en las regiones Loreto, Ucayali y San Martín, no pudieron tomar posesión de sus cargos por la oposición de las autoridades regionales.

La propuesta es factible, señaló la congresista Cabanillas, porque diferentes Gobiernos Regionales han hecho público la posibilidad de crear plazas para docentes. Por ejemplo, Piura requiere de la creación de 196 puestos para profesores, Huánuco 460 y Cusco 602 plazas, según los informes que maneja el Ministerio de Educación.

Hasta el cierre de esta nota voceros del Gobierno Regional de Loreto comunicaron que están coordinando con otras regiones la posibi-

lidad de promover un paro nacional, con el fin de impedir que se imponga una ley que, según su perspectiva, violenta el derecho de los maestros que ya ocupan estas plazas y restringe las competencias constitucionales exclusivas de los Gobiernos Regionales.

Habrá que ver si la salida propuesta por la Congresista Cabanillas (nombramiento de esos maestros en otras regiones con base en la creación nuevas plazas) satisface en primer lugar a los maestros involucrados. Después de todo, ellos solicitaron ir a las regiones que ahora los rechazan. Habrá que ver también si esta alternativa satisface a los Gobiernos Regionales de Loreto, Ucayali y San Martín que han sentido vulnerada su autonomía.

Pero el problema de fondo –las relaciones entre la autonomía regional ya vigente y la continuidad de las competencias en manos de los sectores– sigue planteado. Es tiempo pues de iniciar el debate público sobre cómo y cuándo se viene la descentralización de la educación.



Foto: La Republica



## LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE ACREDITACIÓN CREA POLÉMICA

La Ley de Bases de la Descentralización define que "La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local" (Art.14), mientras que la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Art. 85) dispone que "El sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales es regulado por ley, con votación calificada, sobre la base de la propuesta técnica elaborada por el CND."

Al respecto, existe ya un predictamen de la Ley trabajado conjuntamente por los asesores de la Comisión de Descentralización del Congreso, y los técnicos designados de los Gobiernos Regionales. Al respecto, algunos de sus aspectos centrales:

### Transferencias por demanda de los Gobiernos Regionales

Los Gobiernos Regionales deben elaborar sus Planes Anuales de Transferencia, explicitando qué competencias reclaman y qué capacidades pueden acreditar. Por su parte, los Sectores del Ejecutivo también deben elaborar sus Planes Anuales de Transferencia. No queda claro si los sectores establecen primero qué competencias son transferibles y qué capacidades son necesarias para acceder a dichas competencias. O si las regiones establecen primero qué desean que se les transfiera y qué capacidades pueden acreditar.

### Trece requisitos para acceder a las transferencias

La propuesta considera 13 requisitos (ver pág.10) que los Gobiernos Regionales deben acreditar para acceder a las competencias materia de la transferencia. No queda claro si todos los requisitos deben ser acreditados todos los años, o si para algunos requi-

sitos (Plan de Desarrollo Regional, ROF y MOF, Agencia de Promoción de Inversiones Regional) basta con una acreditación inicial.

### Acreditación para acceder y acreditación permanente

La norma dispone la necesidad de establecer "los requisitos que deben cumplir los Gobiernos Regionales como condición previa para la ejecución de las transferencias de competencias...", pero habla también de "un sistema continuo de evaluación a través del cual se mide la calidad de la gestión de los Gobiernos Regionales". No queda claro si se trata de una re-acreditación permanente de los Gobiernos Regionales orientada a que aquellas regiones que no logren la re-acreditación tengan que devolver al Gobierno Central las competencias trasladadas.

### Exclusión de los Gobiernos Locales

No se menciona a los Gobiernos Locales, de lo que podría desprenderse que existe una estrategia para transferir competencias solamente a las Regiones. Refuerza esta percepción el que la Ley General de Educación no haya incluido mención alguna a funciones municipales.

### Proceso permanente

El predictamen no establece un plazo para culminar el proceso de transferencias. La propuesta pareciera apuntar a que

de manera permanente las regiones soliciten competencias mientras son evaluadas, también de manera permanente por el Ejecutivo. ¿Es que siempre habrá algo más que transferir?

### Acreditación a cargo del CND

La propuesta establece que el CND es el encargado de las acreditaciones, pero no define si debe asumir directamente esta responsabilidad o si puede encargarla a terceros.

### ¿Y qué pasa con el Proyecto del CND?

Hace unos meses, el Consejo Nacional de Descentralización hizo pública su propuesta de Ley de Sistema Nacional de Acreditación. Pero ésta no fue presentada formalmente al Congreso ni asumida como suya por el Ejecutivo. La propuesta incluía a los Gobiernos Locales, precisaba que cada sector debía presentar un Plan de Transferencia de Mediano Plazo y que en ese marco se formulaban Planes Anuales de Transferencia, y se diseñaba una estrategia de sub contratación al sector privado para la implementación del sistema.

Queda por ver si es posible conciliar la propuesta del CND con aquella que vienen concertando la Comisión de Descentralización del Congreso y las autoridades regionales, o si al debate del pleno llegarán a discutirse dos posiciones, al parecer, bastante diferenciadas.

#### Posiciones encontradas

#### EJECUTIVO PRESENTARÁ OFICIALMENTE AL CONGRESO PROYECTO DEL CND SOBRE ACREDITACIONES

Al cierre de esta edición, el Consejo de Ministros había aprobado la propuesta de Ley del Sistema de Acreditación presentada por el Consejo Nacional de Descentralización. Esta propuesta será inmediatamente presentada al Congreso como iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo. La propuesta aprobada mantiene los contenidos centrales de la versión del CND y, por ende, diferencias significativas con el predictamen de la Comisión de Descentralización. El debate está abierto.



## "LAS TRANSFERENCIAS NO PUEDEN SER REVERSIBLES"

**ERNESTO HERRERA** - Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado

Foto: Archivo Grupo Propuesta Ciudadana



### ¿Cómo surge este predictamen?

Teníamos un Proyecto de Ley de concepción centralista que venía del Ejecutivo. Y teníamos también visiones desde las regiones que consideraban innecesario un proceso de acreditación. El actual proyecto resulta de una aproximación del Legislativo a las regiones pero también recibiendo la opinión del Ejecutivo. Es un gran esfuerzo de concertación. Son funcionarios de más de 20 regiones los que se han estado reuniendo para afinar esta propuesta.

**Pero hay posiciones encontradas con el CND...**

Hemos utilizado como base la propuesta de Ley del CND, aunque estamos todavía esperando que nos envíen el Informe Técnico que la sustenta. Las inacciones de algunas instituciones no pueden afectar las responsabilidades que este Congreso tiene. Por eso hemos acelerado el tema de acreditación.

**Las transferencias serían a pedido de las regiones. ¿Cómo se articulan los Planes de Transferencia de las Regiones con los Planes de Transferencia de los Sectores?**

Primero debemos definir que queremos un Gobierno Central Normativo y que hay que transferir todas las competencias que implican ejecución. Definido esto, estamos proponiendo que las regiones definan ellas primero qué es lo que quieren, entonces el Gobierno Central dirá: "Ah! Tú quieres tal cosa. Aquí están los requisitos. Si los cumples efectivamente, vamos a iniciar el proceso de transferencias". Ahí necesitamos un CND de primera, que esté atento, que pueda concordar cronogramas de transferencias bajo estos acuerdos.

**¿Y es éste un proceso sin plazo de culminación?**

Se trata de un proceso finito. Debe haber una culminación. Debe haber un acuerdo al respecto con las regiones en el Acuerdo Nacional.

**¿Las transferencias de competencias son reversibles? ¿Qué pasa si una región las ejecuta mal?**

Las transferencias de competencias deben ser definitivas, con un sistema de monitoreo de la calidad que permita que la región siempre esté midiendo su rendimiento. Esto debe ser parte de Plan Anual de Desarrollo Institu-

cional que contenga este sistema de monitoreo.

El propio Gobierno Regional debe aplicar el sistema de monitoreo. Y tiene muchos otros sistemas de fiscalización, no solamente auditoría interna sino también el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional. Los órganos de vigilancia son para eso. Una vez transferidas las competencias no creo que tenga mucho sentido un monitoreo del Gobierno Central, salvo que se atente contra la estabilidad económica del Estado.

**¿Sigue siendo una opción la subcontratación de universidades o consultoras para tercerizar la acreditación?**

Sí. No creo que el CND tenga capacidad de hacerlo directamente. Habrá acuerdos y convenios con las universidades o consultoras que permitan hacer un trabajo especializado.

**El predictamen de la Ley del Sistema de Acreditación no incluye a los Gobiernos Locales, ¿significa esto que no habrá transferencia de competencias para ellos?**

No. Estamos coordinando con la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso para que sea esa Comisión la que desarrolle el articulado sobre los Gobiernos Locales. No veo imposible que los Gobiernos Locales puedan tomar responsabilidades, en educación y salud.

**OSCAR BENAVIDES** - Alcalde de Ate y Representante de Gobiernos Locales ante el CND

Foto: Municipalidad Ate



**El predictamen de la Ley de Acreditación que presentó la Comisión de Descentralización del Congreso excluye a los Gobiernos Locales ¿Cómo afecta esto a los municipios?**

Este proyecto de Ley es con referencia a la acreditación de la descentralización de las competencias a las regiones no a los

Gobiernos Locales. Lo que tengo entendido es que a la comisión de Gobiernos Locales del Congreso está elaborando un proyecto de la misma naturaleza. Este tema de transferencia y delegación de facultades de competencia está ya normado en la Ley de Bases de la Descentralización, en la cual se establecen los procedimientos para las transferencias de programas a los Gobiernos Locales como el caso de FONCODES, PRONAA y todos los programas de lucha contra la pobreza, eso ya está en parte reglamentado. Que nos hayan excluido de este predictamen no nos afecta en absoluto porque ya nosotros tenemos los requisitos fundamentales para la acreditación de los Gobiernos Locales.

**¿Esto no significa que no se les va**

**a transferir ninguna de las competencias que ahora manejan los sectores?**

Esto ya está señalado en la Ley de Bases de la Descentralización por lo menos para los Gobiernos Locales. Además tenemos el DS 036 (del año 2003), el mismo que establece los requisitos para la acreditación de las municipalidades y recepción de los programas sociales. Por esa razón es que 241 municipios distritales han sido acreditados ante el CND y esto es porque ya está establecida la norma legal para estas transferencias. En el caso de las regiones este proceso no está descrito explícitamente por eso es que se hace necesaria la discusión de esta Ley de Acreditación para que ayude en el proceso de transferencias de competencias.

Foto: La República



### ¿Qué opina de la Ley de Acreditación que está tomando forma en el Congreso?

La acreditación es algo irracional, pero que está ahí desde la Ley de Bases. En ese marco, la Comisión de Descentralización ha logrado tener un predictamen concertado. Pero el CND ha expresado su voluntad de emitir un dictamen que no va a considerar estos acuerdos.

### ¿En qué se diferencia la propuesta del CND?

El predictamen dice “primero transfieres y en el proceso construyes competencias y facultades”. La propuesta del CND es que “primero acreditas que eres competente para que te transfieran las facultades”. Lo correcto es lo que plantea la Comisión de Descentralización: transferir primero y en el proceso ir construyendo y determinando los niveles de acreditación y de capacidades.

### ¿Quién presenta primero su propuesta de Plan Anual de Transferencia, los Gobiernos Regionales o los Sectores?

El Gobierno Regional debe tomar la iniciativa. En función a su Plan de Desarrollo

Concertado solicita la transferencia del sector respectivo. Tendrá que ser respondido por el Gobierno Central determinando un cronograma de entrega. Nuestra propuesta es que el primer paso lo dan los Gobiernos Regionales.

### ¿Los 13 requisitos para la acreditación se van a tener que presentar para cada solicitud de transferencia?

Así es. Pero si los revisas veras que estos requisitos ya han sido desarrollados por los Gobiernos Regionales, ya forman parte de su estructura presupuestal y de gestión.

### En el predictamen están fuera los Gobiernos Locales...

Ese es un problema de redacción que se puede corregir.

## **GABRIELA NIÑO DE GUZMÁN** - *Gerenta General del Gobierno Regional de Piura*

Foto: Gobierno Regional Piura



### ¿Cómo será la acreditación?

La idea es llegar a un nivel de gestión mínimo que se acredita con los 13 requisitos que se establecen en la misma ley, y trabajar paralelamente con convenios de gestión contratando a ONG o universida-

des para hacer el estudio de la línea de base, establecer índices e indicadores de gestión para medir el nivel de gestión e irlo mejorando.

### ¿Las regiones establecen las demandas de las competencias que desean recibir o los sectores establecen qué quieren transferir?

Hay un entrapamiento. Los sectores – que están reacios a transferir nada– son los que proponen las competencias, atribuciones y recursos a ser transferidos. Pero están queriendo transferir –por ejemplo en el caso de transporte– sólo maquinaria en muchos casos obsoleta, pero no competencias. Frente a esto hemos peleado para que entren los Gobiernos Regio-

nales a proponer su Plan de Transferencia, para poder de alguna manera presionar para que se vayan transfiriendo.

### ¿Hay plazo para que las regiones presenten sus demandas de competencias a ser transferidas?

La mayoría de regiones ya han presentado al CND qué competencias quieren. Piura ya ha precisado las competencias que demandamos de los sectores y los periodos de tiempo que estimamos necesarios para su transferencia. En el CND hemos manifestado varias veces que los sectores deben exponer sus planes de transferencia porque las regiones no conocen todavía qué están dispuestos a transferir los sectores.

## **LOS 13 REQUISITOS PARA LA ACREDITACIÓN**

**Los requisitos que deben cumplir los Gobiernos Regionales para acceder a la acreditación y estar habilitados para la transferencia de funciones y competencias son:**

- 1 Certificación de la Contaduría Pública de la Nación de la presentación del Balance Anual del año anterior al que se solicita la transferencia.
- 2 Evaluación de la Ejecución del gasto corriente y de inversión correspondiente al año anterior del que se solicita la transferencia.
- 3 Plan de Desarrollo Regional aprobado, conforme lo establecido en el artículo 15° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, concordante con las políticas nacionales y que desarrolle las funciones que se solicitan.
- 4 Plan de Participación Ciudadana
- 5 Plan Anual y el Presupuesto Participativo aprobado, del ejercicio fiscal en el que se transfieren las competencias.
- 6 Lineamientos de Políticas Sectoriales Regionales aprobados por los respectivos Consejos Regionales, de los sectores cuya transferencia se solicita, elaborados sobre la base de las políticas sectoriales nacionales.
- 7 Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones materia de transferencia.
- 8 Programa de Desarrollo Institucional.
- 9 Reglamento y Manuales de Organización y Funciones.
- 10 Cuadro de Asignación de Personal y Presupuesto Analítico de Personal, de acuerdo a las competencias a transferir.
- 11 Funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional.
- 12 Cumplimiento de las normas de prudencia y Transparencia Fiscal contenidos en el Art. 4, inciso 2 de la Ley 27245.
- 13 Conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones Regional.

## **¿QUIÉN TRANSFIERE A QUIÉN?**

### **El MEF establece cómo debe ser la Gestión de los Recursos de los Programas Sociales Transferidos a las Municipalidades**

El 13 y 14 de febrero pasado se publicaron el Decreto Supremo N° 026 - 2004 - EF y su Anexo, que establecen cómo deben administrarse los recursos que antes manejaban los Programas Sociales y que ahora han sido asignados a los Gobiernos Locales en el Presupuesto General 2004.

La norma contiene dos temas salientes. Primero, confirma que los programas nutricionales del PRONAA (desayunos y almuerzos escolares) han sido incluidos en el proceso de transferencia. Segundo, que las municipalidades que no han sido acreditadas por el Consejo Nacional de Descentralización para acceder a la transferencia de los Programas Sociales (o que habiendo sido acreditadas no han suscrito los respectivos Convenios de Gestión) van a devolver al Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social - MIMDES y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, los recursos que les han asignados para este fin en el Presupuesto 2004, de manera tal que FONCODES, PRONAA o PROVIAS RURAL sigan ejecutándolos.

#### **Los Antecedentes**

Luego de la instalación de las nuevas autoridades regionales y locales en enero del 2003, la descentralización se inició con la transferencia de algunos Programas Sociales y algunos Proyectos Especiales de INADE a los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales, respectivamente.

De acuerdo a lo establecido por el DS 036-PCM de abril del 2003, la transferencia de los Programas Sociales se inició en octubre de ese año, incluyendo los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES; los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva del Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PROVIAS RURAL a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; los Programas de Comedores, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues a cargo del PRONAA; y determinados proyectos de PRONAMACHCS.

El DS 088-2003-PCM del mes de setiembre precisó la lista de muni-

cipalidades acreditadas por el CND para estas transferencias y los montos que debían ser transferidos, y dejó a PRONAMACHCS fuera del proceso.

Por su parte, en el Presupuesto General 2004, el MEF asignó a todas las municipalidades (incluso a las no acreditadas) los recursos de varios Programas Sociales (incluyendo a los programas nutricionales del PRONAA no considerados en el DS 088-2003-PCM).

Como resultado, el presupuesto de las municipalidades aumenta este año en un 71%, pasando de S/. 2,092 a S/. 3,580 millones. De estos S/. 3,580 millones asignados a los Gobiernos Locales para el 2004, S/. 1,119 millones provienen de los recursos ordinarios destinados al financiamiento del Vaso de Leche, programas alimentarios y los programas de infraestructura social y productiva.

En resumen, el MEF ha colocado recursos de varios programas (no solo los considerados en el DS 088) en las cuentas de todas las municipalidades (no solo aquellas acreditadas por el CND). Así, las municipalidades han recibido 8% del presupuesto general, pero en realidad muchas de ellas tienen ahora que devolver ese dinero para que sea ejecutado en sus localidades por FONCODES y el PRONAA, y otras tendrán que asumir la gestión de programas antes no considerados para la transferencia.

#### **Programas y Proyectos Transferidos de acuerdo al DS 088-2003-PCM**

<b>Programa</b>	<b>Gobiernos Regionales</b>	<b>Gobiernos Provinciales</b>	<b>Gobiernos Distritales</b>	<b>Monto en S/.</b>
PROVIAS RURAL	4			300,819
PRONAA		67		6'153,267
FONCODES			241	46'158,110
ORDESUR			29	18'825,845
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>67</b>	<b>270</b>	<b>71'437,941</b>

Fuente: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.





Foto: La República

### ¿Qué pasa con las municipalidades que sí han sido acreditadas?

El Art. 4.1 de la norma aprobada establece que se incluyen en la transferencia "otras acciones Nutricionales y de Asistencia Solidaria a cargo del MIMDES". Es decir, las municipalidades acreditadas deben considerar ahora la gestión de programas del PRONAA que tienen más recursos que los 3 anteriormente considerados y que tienen como contraparte a los colegios y no a los comedores populares o los albergues y aldeas.

Por su parte, el Art. 8.1 de la norma aprobada establece que los Gobiernos Locales acreditados por el CND y el MIMDES o PROVIAS RURAL deben suscribir Convenios de Gestión en los que deben precisarse los compromisos de ambas partes. Se plantea la posibilidad de que las municipalidades soliciten de MIMDES o PROVÍAS apoyo parcial o total para la gestión de los programas en cuestión. Suscritos los Con-

venios, los ministerios involucrados comunican al MEF los montos a ser transferidos y la oportunidad de la transferencia.

En segundo lugar se define que las municipalidades podrán disponer hasta 10% de los recursos transferidos para gastos de gestión y hasta 5% para la atención de emergencias. Ésta parece ser una respuesta a la reticencia de muchos alcaldes de aceptar las transferencias por los costos de gestión que ellas implican.

En tercer lugar, se establece que las municipalidades, el MIMDES y PROVIAS RURAL establecerán los "sistemas de evaluación periódica de los Convenios de Gestión, cuyos resultados incidirán en la transferencia futura de los recursos". Es decir, invita a los directamente involucrados en las transferencias a desarrollar la propuesta de acreditación permanente que determinará qué Gobiernos Locales califican para permanecer como acreditados y cuáles perderían tal condición.

En cuarto lugar, tomando en consideración que el MEF asignó recursos de los programas alimentarios y nutricionales del PRONAA a los Gobiernos Locales Distritales (sin tomar en cuenta que la descentralización de estos programas es hacia las provincias), la norma establece que las municipalidades distritales de las provincias acreditadas deben transferir a sus respectivas municipalidades provinciales estos recursos.

### ¿Cómo quedan las Municipalidades no acreditadas o sin Convenio de Gestión?

La misma Ley de Presupuesto General 2004 que asignó los recursos de los Programas Sociales a todas las municipalidades, estableció —en su Disposición Complementaria No.5— que estas transferencias de recursos "constituyen transferencias programáticas condicionadas" y que "en tanto se produzca la conformidad y acreditación de las municipalidades provinciales y distri-

tales para administrar las citadas transferencias, el MIMDES ejecutará los programas y proyectos con cargo a los recursos presupuestados en las municipalidades respectivas, utilizando para tal efecto la modalidad de ejecución presupuestaria indirecta, entendiéndose para los efectos de la presente disposición, que el Gobierno Local transfiera financieramente y de forma automática los citados recursos al MIMDES..."

Es decir, sin la acreditación o Convenio de Gestión respectivos, las municipalidades no pueden disponer de esos recursos. El Anexo del DS 026-2003-MEF establece que estas municipalidades deberán transferir al MIMDES y a PROVIAS RURAL los recursos consignados en sus cuentas para la ejecución de los Programas Sociales considerados en la transferencia, lo que "implicará el abono a favor de la cuenta bancaria del Gobierno Local (...) su ejecución presupuestaria y financiera se hará efectiva mediante la inmediata transferencia de dichos fondos a las cuentas bancarias de MIMDES y PROVIAS RURAL". Es decir, el MEF les asignará recursos para que "de manera inmediata" sean depositados en las cuentas de los sectores o programas del Gobier-

no Central a cargo de su ejecución.

La norma establece también que el MIMDES retendrá para gastos operativos y para gastos de emergencia el 10% y 5%, respectivamente, de los recursos devueltos por las municipalidades no acreditadas o que no hayan suscrito los convenios de gestión.

### Algunas reflexiones finales

En oportunidad anterior ya habíamos comentado el riesgo que implicaba asignar a los Gobiernos Locales no acreditados recursos que no podrían gestionar directamente. Vemos ahora también cómo la elaboración del Presupuesto General 2004 ha significado que –sin mayor planeamiento previo– se incluya en la transferencia programas nutricionales que como los Desayunos y Almuerzos Escolares, no habían sido incluidos en los DS 036 y 088-2003-PCM.

Requerir que los municipios devuelvan recursos al Gobierno Central en plena descentralización será ciertamente una medida impopular. De hecho, al momento de redactar estas líneas ya se es-

taban generando desde Piura, Puno y Huánuco reuniones regionales de alcaldes para analizar las implicancias de esta medida. Corresponderá entonces a los ministerios involucrados y al propio MEF explicar las razones de esta paradójica situación, y a las municipalidades involucradas calibrar su reacción ante la misma.

Ciertamente, convendría que el CND despejase de una vez la incertidumbre respecto de si se acreditarán o no nuevas municipalidades para la transferencia de estos programas. Hemos mencionado en anteriores oportunidades que el CND tendría ya identificadas para su acreditación 173 municipalidades distritales y 63 provinciales adicionales.

Finalmente, no queremos dejar de resaltar la responsabilidad que el DS 026 encarga a los ministerios y municipalidades involucrados al diseñar los sistemas de evaluación periódica de los Convenios de Gestión. Es bueno que este encargo se ponga en manos de todos los actores involucrados. Sería idóneo que exista una pronta y seria coordinación con el debate sobre el Sistema Nacional de Acreditación, el cual viene dándose en el Congreso.



Foto: La República

## NUEVAS FECHAS PARA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los Gobiernos Regionales y Locales de todo el país deben de haber iniciado ya la elaboración concertada y participativa de sus planes de desarrollo y sus presupuestos para el año 2005.

El año pasado se conoció una Directiva (no aprobada finalmente), que establecía la existencia de 6 fases para la elaboración participativa de los presupuestos regionales y locales para el año 2005, que implicaban plazos bastante cortos para el cumplimiento de las tareas indicadas (ver Suplemento Especial de Propuesta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo, febrero del 2004, en sección Suplementos [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)).

El Instructivo recientemente promulgado detalla los contenidos mí-

nimos en los Planes de Desarrollo Concertados y los Presupuestos Participativos (ver cuadro 2). Desarrolla también cómo debe darse la articulación entre el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan Estratégico Institucional y el Presupuesto Institucional al interior de cada región o localidad, así como la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (Articulación Inter-Jurisdiccional) en un mismo espacio territorial.

Y establece que el proceso ahora consta de 8 fases o etapas que deben tener lugar entre los meses de marzo y octubre del 2004 (ver cuadro 4). Se mantienen las 6 etapas contempladas en la propuesta de Directiva no aprobada, a la que se añaden las de Preparación y Convocatoria (ver cuadro 3).



Nos parece importante resaltar que la demora en la publicación de este Instructivo ha generado confusión y atraso en el inicio del proceso de elaboración concertada y participativa de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos para el 2005.



De la misma manera, el Instructivo mantiene algunos de los problemas que habíamos criticado a la propuesta de Directiva antes presentada por el MEF, principalmente por el no reconocimiento del rol de los Consejos de Coordinación Regional y Local como instancias de concertación de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos.



Al mismo tiempo, hay que resaltar que se haya precisada la obligación de las autoridades de preparar adecuadamente el proceso mediante la identificación y difusión de normas y documentos centrales, y mediante una adecuada convocatoria.

Cuadro 1

### Recorrido Legal del Presupuesto Participativo

A mediados del año 2003 el Congreso aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley. No. 28056).



Más tarde, mediante DS 171-2003EF, el MEF promulgó el Reglamento de la mencionada Ley.



A fines de ese año, el MEF hizo pública una propuesta de Directiva para la elaboración participativa de los presupuestos anuales 2005 de los Gobiernos Regionales y Locales para recoger los aportes de la ciudadanía, pero nunca la aprobó.



Recién el 4 de marzo se ha promulgado el Instructivo No. 001-2004-EF/76.01, con base en la Resolución Directoral No. 010-2004-EF/76.01, con el título de "Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo".

Cuadro 2

### Contenidos mínimos del Presupuesto Participativo

- La Visión
- El Diagnóstico
- Los Objetivos Estratégicos
- Las Acciones Concertadas
- Los Recursos
- Los Indicadores





Es también importante que se busque una mejor articulación entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Participativo así como entre la planificación del desarrollo y la elaboración de presupuestos de los Gobiernos Locales, Regionales y Central en cada ámbito territorial.



Es de esperar que el MEF dé una amplia difusión a este Instructivo para que se convierta en un efectivo orientador de los procesos concertados y participativos de elaboración de los planes de desarrollo y los presupuestos anuales en las localidades y las regiones del país.

**Cuadro 3**

### Nuevas Fases del Presupuesto Participativo

#### Preparación

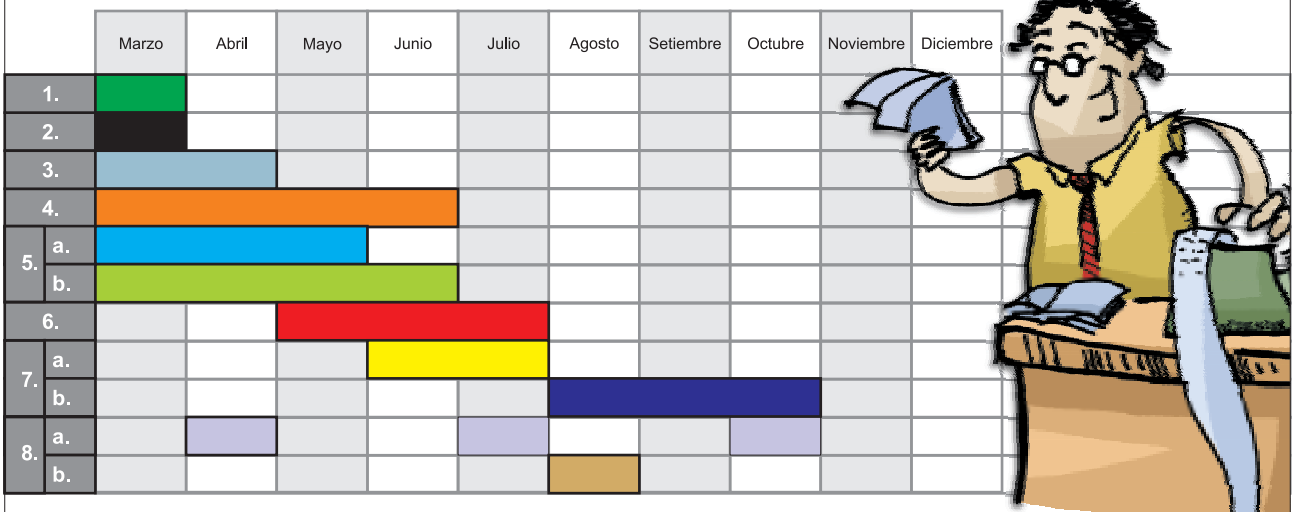
La autoridad regional o local debe encargarse de la difusión de la importancia del proceso y de sus procedimientos así como de la difusión de normas y documentos de importancia para el proceso, como el Plan de Desarrollo Concertado del año anterior, el Informe sobre la situación del Plan Estratégico Institucional o Plan de Desarrollo Institucional, Informe de avance en la implementación de los Planes Concertados y Presupuestos Participativos del año anterior, etc.

#### Convocatoria

La autoridad regional o local debe convocar al proceso mediante los medios de comunicación más adecuados según su localidad: anuncios en diarios de mayor circulación, avisos en plazas públicas, avisos comunales, bocinas, parroquia, etc., "para así garantizar una amplia representación y participación".

**Cuadro 4**

### Cronograma actualizado para elaborar los Presupuestos Participativos



- █ 1. Preparación
- █ 2. Convocatoria
- █ 3. Identificación de Agentes Participantes
- █ 4. Capacitación de Agentes Participantes. Desarrollo de Talleres de Trabajo
- █ 5.a. Preparación y Convocatoria a Talleres
- █ 5.b. Talleres de Diagnóstico y de definición de criterios y metodología de priorización

- █ 6. Evaluación técnica de prioridades
- █ 7.a. Formalización de los Acuerdos
- █ 7.b. Perfeccionamiento técnico de proyectos
- Rendición de Cuentas
- █ 8.a. Publicación de Transferencias en página web del MEF
- █ 8.b. Publicación de avances en ejecución de acuerdos

visita nuestra página web:

[www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

**PUBLICACIONES**



**ENLACES  
DE INTERÉS**

***¡ La descentralización  
es una oportunidad  
para nuestro desarrollo !***



**NOTICIAS  
DESCENTRALIZADAS**

**DOCUMENTOS**

**PARTICIPACIÓN**

**VIGILANCIA**



**REGIONES**