

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº14 Junio - 2004

Proyecto Participa Perú



EL PLAN ANUAL DE LAS TRANSFERENCIAS 2004

- **Programas Sociales**
- **Sector Agrario**
- **Proyectos Especiales**
- **Ley del Sistema de Acreditación**



Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



N°14 Junio 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**

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

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

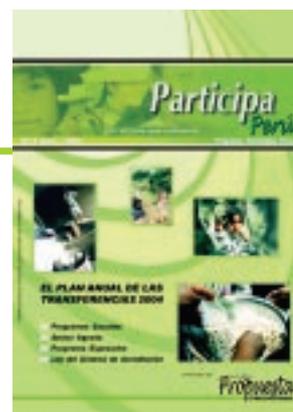
propuest@desco.org.pe

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

Plan Anual de Transferencias 2004

4 Estancamiento de la Reforma Descentralista

6 Entrevista a Luis Thais
Presidente del Consejo Nacional de Descentralización - CND

8 La Transferencia de los Programas Sociales

10 Entrevista a Julio Guerra García
Director de Descentralización, Concertación y Participación Social - MIMDES

11 La Transferencia de Proyectos Especiales de INADE y de otros Activos, Empresas y Proyectos

12 Transferencias 2004: Alcances y Límites

14 El Plan Anual de Transferencias y el Sector Agrario

15 La Ley del Sistema Nacional de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales



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.

PLAN ANUAL DE TRANSFERENCIAS 2004

En abril del año 2003, el Presidente de la República asistió de manera sorpresiva al Congreso de la República para –en Mensaje a la Nación– presentar al país el Plan Anual de Transferencias del año 2003.

Este año, la promulgación –mediante DS 034-2004-PCM– del Plan de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004, ha pasado desapercibida y ni el Presidente de la República ni el Premier escogieron hacer de ella tema central de la agenda política. Puede ser que, en la medida en que se avanza en la descentralización, los temas se vuelven más complejos, y los consensos entre el Gobierno Central y las regiones y localidades, tanto como al interior del propio gobierno, se vuelvan más difíciles.

El Plan de Transferencias del año 2003 se centró en los programas sociales y los Proyectos Especiales de INADE. Por comparación, el Plan 2004 resulta conservador, por decir lo menos. En cuanto a los programas sociales, se apuesta por la consolidación de lo avanzado antes que por la ampliación del proceso, pues no se acreditan más municipalidades ni se incluyen más programas en el proceso. Respecto de los Proyectos Especiales, solo se incluye 3 proyectos adicionales (además de Chinecas, cuya transferencia a la Región Ancash fue inicialmente considerada para el 2003).

El Plan 2004 trae como novedad la transferencia de algunos proyectos y activos en manos del Gobierno Central, así como de algunas competencias exclusivas y compartidas a las regiones y las localidades.

En cuanto a los activos y los proyectos, el Plan es francamente decepcionante. Algunos programas ganaderos, menos de una docena de embarcaderos fluviales y lacustres, alguna maquinaria del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y parte del Plan COPESCO al Cusco. Nada más. Ningún aeropuerto, ninguna vía de comunicación, ninguna generadora de energía, ningún puerto, nada importante. ¿Será que el Gobierno Central busca retener esos activos y empresas para conducir las concesiones? En opinión de Luis Thais, Presidente del CND, esta sería una lectura injusta pues –aún cuando las concesiones se conduzcan desde Pro Inversión– ninguna será viable si no hay un fuerte involucramiento de las autoridades locales y regionales.

En relación con la transferencia de funciones para ejercer competencias, para el 2004 se han considerado 17 de las casi 190 funciones que tiene el Estado Central, pero –en ausencia de una Ley del Sistema de Acreditación– no queda claro cómo se transferirán, a través de qué mecanismos. Un problema adicional es que para efectivizar estas transferencias primero los gobiernos regionales y locales deben acreditar las capacidades que se les requieran. Y, aun cuando se logre aprobar la Ley del Sistema de Acreditación en el marco de esta legislatura, será necesario reglamentarla, establecer qué capacidades se requieren para acceder a las funciones identificadas, habrá que hacer capacitación y dar asistencia técnica a las regiones y localidades en esos temas, y habrá que acreditar esas capacidades. ¿Se podrá hacer todo esto en lo que queda del año? ¿Se hará efectiva la transferencia de alguna competencia durante el 2004?

En suma, una propuesta conservadora que si bien expresa la voluntad de seguir adelante con el proceso, le impone un ritmo más bien lento que seguramente no habrá de satisfacer las expectativas de las regiones y las localidades. Grave error, pues una alianza del Gobierno Central con las autoridades regiones y locales para imprimirle dinámica y fuerza al proceso podría ser una de las pocas recetas que quedan para recuperar la gobernabilidad y el camino de la transición democrática.

Estancamiento de la REFORMA DESCENTRALISTA

El Plan Anual de Transferencias de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004 ha sido aprobado en un escenario caracterizado por un estancamiento de la reforma descentralista, expresándose una serie de limitaciones de fondo que el proceso no logra aún superar.

Ausencia de un proyecto de mediano y largo plazo. La descentralización requiere, para su viabilidad y consolidación, de una visión compartida sobre los alcances, el sentido y los ritmos del proceso. El Plan de Transferencias aprobado ratifica un problema que venimos señalando desde el inicio de la reforma, el cual es la ausencia de un norte estratégico.

Se ha incumplido el compromiso asumido por el CND de presentar un Plan Marco de Transferencias 2004-2006. En consecuencia, se impone un diseño basado en planes de corto plazo sin proyección estratégica, que limitan las posibilidades de avanzar hacia un consenso sobre el sentido y el contenido de la gradualidad. La ausencia de propuestas alternativas provenientes del sistema de partidos, de las regiones y de la sociedad civil indica que no se trata solamente de limitaciones del CND o del Gobierno Central. Está puesta en la agenda política la construcción de un Acuerdo Nacional Descentralista que parta de lo avanzado y se oriente a profundizar y precisar los alcances de esta trascendental reforma.

Ausencia de normas básicas para la descentralización. Hay un evi-



Fotografía: Luis Soldevilla

dente retraso en completar el marco normativo y definir las políticas necesarias para la implementación ordenada y coherente de la reforma descentralista.

El Plan de Transferencias 2004 señala como requisito una Ley de Acreditación que –a la fecha– no ha sido aprobada. La Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, ha aprobado un dictamen que sintetiza propuestas bastante discrepantes de la Comisión misma y del Ejecutivo. Si se aprobase el Dictamen en su versión actual, muchas de sus ambigüedades tendrán que ser resueltas a nivel de Reglamento, lo que seguramente también tomará tiempo para concretarse.

Es muy probable que en esta legislación no se logre aprobar, tampoco, leyes como las de Participación y Con-

trol Ciudadano, de Incentivos a la Conformación de Regiones y del Poder Ejecutivo, que son necesarias para definir con precisión los roles y las articulaciones de las diversas instancias de gobierno, así como su relación con la sociedad civil y con las estrategias de desarrollo regional y local.

Desvinculación de una estrategia de formación de capacidades. La transferencia –en la medida en que supone acreditaciones– debería estar vinculada a la construcción de capacidades. Es por ello grave que – pese a que se ha aprobado ya el Plan Nacional de Asistencia Técnica– no se esté implementando un programa estructurado e integral que fortalezca la capacidad de gestión, planificación y concertación de las autoridades y funcionarios regionales y locales.

Las acciones aisladas desde el CND y los programas de formación

sectoriales o desde las propias ONG están lejos de responder integralmente al desafío de formar funcionarios y autoridades en la perspectiva de hacer de la descentralización un proceso de cambios sustantivos a un Estado ineficiente, poco transparente y atravesado por la corrupción.

Falta de decisión y visión política descentralista. El Plan Anual de Transferencias del Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2004 fue presentado por el CND al Consejo de Ministros el 31 de marzo. A diferencia del año pasado – cuando el Plan 2003 presentado por el CND se aprobó de inmediato en el Gabinete- esta vez la aprobación ha demorado seis semanas. Esto refleja el paso de un consenso inicial y superficial con el proceso de reforma a una evidente tensión y creciente resistencia para avanzar en la transferencia de competencias y funciones a los que autoridades y funcionarios del Gobierno Central no parecen estar dispuestos a renunciar fácilmente. Muestra, asimismo, la falta de una conducción, con la capacidad y la fuerza suficiente, para ordenar al conjunto del Gobierno Central en una sola orientación y visión del proceso.

La actitud conservadora y desconfiada del Ejecutivo se expresa también -de acuerdo a lo trascendido- en el recorte significativo de la propuesta del CND, que expresaba una estrategia de transferencia que fue parcialmente concertada con los gobiernos regionales y las municipalidades. En materia de las transferencias de los programas sociales, de los Proyectos Especiales y de los proyectos de inversión se evidencia una orientación conservadora. Esto queda más claro aún cuando revisamos el denominado “inicio de la transferencia de las competencias compartidas”, las cuales no pasan de un listado que no precisa los instrumentos bajo los cuales se llevarán a la práctica estas competencias.

Adicionalmente, el cronograma de las transferencias para este año expresa que el avance real será casi nulo y que se ha impuesto una visión tutelada del proceso. Se confunde gradualidad con dependencia de las instancias regionales y locales a los diversos sectores del Gobierno Central. Se opta por un proceso controlado desde arriba antes que por un consenso nacional, regional y local.

Una perspectiva equivocada. El Gobierno Central comete un serio

error al no asumir con responsabilidad y decisión política el proceso de reforma descentralista y participativa del Estado. Esta transformación debe y puede convertirse en un factor de gobernabilidad en un escenario de precariedad del gobierno y del régimen político en su conjunto. Para ello es fundamental que las instancias regionales y locales, junto con las organizaciones sociales y empresariales, se comprometan con el proceso.

Si se mantiene la lógica de excluir a las instancias descentralizadas de las decisiones claves –como el ritmo y los alcances de la transferencia de competencias y funciones–, de recortar su autonomía –a través de un proceso tutelado–, y de subvalorar sus capacidades y potencialidades –tal como se refleja en el Plan de Transferencia–, lo único que se genera son condiciones para una mayor polarización política y social.

Con limitadas competencias, ausencia de consensos y carencia de recursos -los cuales seguirán concentrados en el Gobierno Central- es predecible que se incremente la presión social sobre los gobiernos regionales y locales. Y esta presión se orientará hacia quienes muestran que no tienen la voluntad efectiva de llevar adelante la descentralización, como son el Gobierno Central y el Congreso. No se puede acusar a los Presidentes Regionales por sus reclamos al Gobierno Central ni hacerlos responsables de resolver los problemas de su región si, al mismo tiempo, se les niegan los instrumentos y los recursos para enfrentar las demandas y promover el desarrollo. ¿Se busca descentralizar los problemas y las presiones sociales mientras se mantienen centralizadas las inversiones regionales y locales? Quizá se piensa que ese es el camino para recuperar una popularidad en franco deterioro, sin percatarse que están ante el riesgo que suceda todo lo contrario.

Fotografía: Luis Soldevilla



LUIS THAIS

Presidente del Consejo Nacional de Descentralización
CND

A diferencia del año pasado - cuando el Presidente anunció el Plan de Transferencias 2003 al país, desde el Congreso - en esta oportunidad se ha promulgado el Plan 2004 como DS 034-2004-PCM, pero sin mayor impacto político ni protagonismo presidencial...

El año 2003 el Gobierno quiso hacer una demostración clara, política, de que la descentralización iba adelante. Pero el que no haya habido un lanzamiento similar este año no significa que la descentralización no siga yendo en serio. Sigue yendo, y muy en serio.

Lo que pasa es que transferir funciones para ejercer capacidades no tiene tanto "jale" de titulares, no impacta tanto como entregar programas sociales o proyectos de INADE. No es pues tan fácil comunicar su importancia. Pero la voluntad del Ejecutivo sigue presente, y eso se expresa en que este año el Plan incluye la transferencia de 17 de las 187 funciones que hasta ahora ha tenido el Ejecutivo. Ahí estamos hablando de transferir capacidades de decisión, de transferir poder. Además, hemos incluido en este primer momento casi el 10% de las funciones. Si mantenemos este ritmo podríamos culminar el proceso en apenas 10 años, cuando en otras experiencias estos procesos toman más de 20 años. Esto quiere decir que sí hay voluntad política.

Quizás la carencia de un plan de mediano plazo haga difícil



Fotografía: Grupo Propuesta Ciudadana

apreciar los avances considerados para este año... ¿Qué pasó con la iniciativa de presentar un Plan de Transferencias 2004-2006?

Eso fue iniciativa del CND, y ese Plan ya está formulado en base a las propuestas de transferencia de cada ministerio. Si lo hacemos aprobar por el Consejo de Ministros podría convertirse en una camisa de fuerza hasta el 2006 y hasta hacer innecesarios los Planes Anuales. Por eso estamos considerando aprobarlo mediante Resolución Presidencial del CND, como un plan indicativo.

Regresando al Decreto Supremo de las transferencias...

A partir de la transferencia de las funciones consideradas, ya los gobiernos regionales podrán dar pe-

queñas concesiones mineras y eléctricas. Lo mismo en cuanto a la pesca artesanal y los Planes de Adecuación de Manejo Ambiental. Lo mismo en turismo, artesanías y PYMES. Les estamos transfiriendo un conjunto de funciones que tienen relación con la capacidad de estimular la actividad económica en las regiones. Pero claro, las funciones se ejercen dentro de las políticas nacionales del sector. Por ejemplo, si la política es hacer concesiones, no podrán en ese sector generar empresas públicas. Además, hay que recordar que se trata de un proceso gradual, ya después vendrá la transferencia de funciones relativas a la mediana y gran minería, por ejemplo.

¿Cómo ve Ud. el proceso de aprobación y puesta en práctica del Sistema de Acreditación? ¿Es realista pensar que se pueda transferir algo este año?



Yo creo que sí. Nosotros hicimos un Informe Técnico sobre cuya base preparamos el anteproyecto de Ley que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso. Tenemos bastante avanzada la idea de cómo podría reglamentarse de manera tal de iniciar las transferencias este mismo año, incluyendo las actividades previas de capacitación, que son necesarias para lograr la acreditación.

Ahora bien –aunque el Congreso se opone– nosotros pensamos que es necesario tercerizar, porque le será imposible al CND acreditar a 26 regiones en 17 funciones. Eso es imposible con los recursos humanos que tenemos. Es un problema práctico. También pensamos que después de la acreditación hay que trabajar en base Convenios de Gestión. No se trata de que entregadas las funciones el Gobierno Central se desentienda, y tampoco se trata que el Gobierno Central le enseñe a las regiones. Se trata de avanzar juntos en consolidar las capacidades y asegurar la calidad de la función transferida. Como algunos gobiernos regionales consideran que éste es un intento de tutelarlos, lo planteamos como optativo.

También nos parece importante implementar los indicadores de gestión. El que haga una mala gestión no recibirá más transferencias.

En lo que se refiere a la transferencia de activos, empresas y proyectos, el Plan es bastante conservador, pues no incluye activos importantes como aero-

puertos, puertos o carreteras, ni empresas como las generadoras de energía, ni proyectos significativos. Parecería que Pro Inversión y el Gobierno Central se quedaron con lo más significativo para manejar las concesiones desde Lima. ¿Es esa una lectura justa de las cosas?

No, no es una lectura justa. Nuevamente, hay que mirar el proceso, y verlo como un proceso técnico y un proceso político. Hemos sacado el Decreto Supremo (DS) de jerarquización de los bienes y las tierras eriazas. Ahora recién vienen los DS de jerarquización de activos, empresas y proyectos, lo que es un paso previo para cualquier transferencia. Además, en cada caso hay que resolver temas técnicos complejos. Por ejemplo, en el caso de las generadoras, que están y tienen que seguir interconectadas, estamos viendo cómo hacer. Podrían entregarse acciones a los gobiernos regionales. Esto lo estamos conversando con los ministerios y las regiones. Y, sobre Pro Inversión y sus planes, ya todos tenemos claro que las concesiones hay que hacerlas con las regiones. Solo así se logró Yuncán, en Pasco. Y así se está haciendo en Las Bambas, en Apurímac.

¿Alguna última reflexión?

Me gustaría señalar que nos ha faltado hacer más comunicación y que nos ha faltado hacer más capacitación. No hemos capacitado no porque no queramos, sino porque no hemos tenido los recursos necesarios para ello. Espero que en junio

nos den los recursos del BID para poder hacerlo. Nuevamente, no será el CND el que lo haga todo. Tenemos que buscar que el conjunto de la sociedad y también los ministerios hagan capacitación. Habrá que tercerizar. Tenemos que hacer una gran campaña de capacitación durante este año.

También debo decir que la descentralización no está paralizada ni, por tanto, hay necesidad de “relanzarla”. El proceso está avanzando de acuerdo a lo establecido en la Ley de Bases y en las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.



Fotografía: Grupo Propuesta Ciudadana

La Transferencia de los PROGRAMAS SOCIALES

El Plan Anual de Transferencias 2004, antes que extender la transferencia de más programas a más municipalidades, mantiene lo avanzado con las municipalidades ya acreditadas el año pasado.

En el año 2003, en virtud de los DS 036 y 088-2003-PCM, se inició la transferencia de programas y proyectos de ORDESUR, Pro Vías Rural, FONCODES y PRONAA a 241 municipalidades distritales y 67 municipalidades provinciales acreditadas por el CND.

Para el año 2004, se anuncia que se continuará la transferencia de los programas considerados en el DS 088-2003-PCM a las municipalidades ya acreditadas mediante la suscripción de Convenios de Gestión.

Con las 58 municipalidades provinciales y 165 municipalidades distritales que –a criterio del CND– cumplieron en el 2003 con los requisitos para la acreditación pero tuvieron problemas de procedimientos y plazos, se suscribirán Convenios de Cooperación.

De acuerdo al DS 026-2004-EF, aquellas municipalidades que no hayan sido acreditadas tendrán que

devolver al MIMDES (PRONAA y FONCODES) y al MTC (Pro Vías Rural) los recursos de los programas sociales que les fueron asignados en el Presupuesto General de la República 2004. Y todas las municipalidades (acreditadas o no) tendrán que devolver los recursos de los programas nutricionales del PRONAA (desayunos y almuerzos escolares) que también han sido considerados en los pliegos municipales.

En cuanto a la gestión de los programas por las municipalidades ya acreditadas, el Plan Anual de Transferencias 2004 establece ajustes en los Convenios de Gestión, en base a la experiencia de las transferencias desarrolladas durante el último trimestre del 2003 y el primero del 2004.

En el caso de los Convenios de Gestión con FONCODES, los gobiernos locales “identifican y priorizan las inversiones en el marco de sus Planes de Desarrollo Local Concertado y Presupuesto Participativo y participarán en la definición de la modalidad de ejecución de los proyectos, en la selección de los operadores, y en el seguimiento y ejecución de los mis-



Fotografía: Irene Cristóbal

mos”. No debe repetirse pues lo ocurrido en el 2003 cuando en la práctica se les transfirieron proyectos previamente seleccionados a ser ejecutados por Núcleos Ejecutores constituidos con anterioridad.

En el caso de los Programas Alimentarios, “los gobiernos locales participarán en la definición de los planes de adquisiciones, en la refofocalización, en el planeamiento de los sistemas de distribución, en la supervisión de la operación y resultados de los programas, y en los procesos de adquisición”.

Municipalidades Acreditadas DS 088-2003-PCM	Número	Recursos para el 2004 (S/.)
Programas alimentarios	67	26'700,000.00
Programas de pequeña infraestructura	241	47'900,000.00
Municipalidades Acreditadas DS 034-2004-PCM (adicionales al 2003)	Número	Recursos en S/.
Programas alimentarios	58	15,730,000.00
Programas pequeña infraestructura	165	37,690,000.00

Fuente: MIMDES, Avances en el Proceso de Transferencia de los Programas Sociales, Lima, mayo del 2004

Por su parte, los Convenios de Cooperación a ser suscritos con los municipios acreditados después del DS 038-2004-PCM, son un camino hacia la acreditación, proceso que “culminará con la transferencia completa y efectiva de las responsabilidades de gestión de los programas y proyectos, incluyendo sus recursos, previa suscripción de convenios de gestión...”

FONCODES, sin embargo, está implementando una estrategia de suscripción de Convenios de Cooperación con todos los municipios no acreditados en el 2003. A la fecha se han suscrito estos Convenios con 819 municipalidades distritales, de las 1190 que constituyen la meta establecida.

Lo establecido en Plan Anual de Transferencias 2004 y la normatividad adicional relativa a la transferencia de los programas sociales, deja algunas interrogantes sin despejar.

Por ejemplo, ¿Cuáles son las municipalidades que integran ese segundo grupo que el CND considera como ya acreditadas? ¿Y por qué no se las ha acreditado plenamente si se reconoce que, más allá de errores de tramitación y de plazos ven-

cidos, han cumplido con los requisitos establecidos? De la misma manera, existe –y si existe– ¿Cuál es el cronograma para dichas acreditaciones? ¿Tendrán lugar este año?

Tampoco se establece si este año se iniciará la transferencia de nuevos programas y proyectos de FONCODES y PRONAA, y programas y proyectos de otros ministerios, como el PRONAMACHCS, electrificación rural, etc.

Algo más que no queda claro es qué sucede con la infraestructura en manos de PRONAA y FONCODES. Se entiende que en este primer momento es necesario que PRONAA y FONCODES mantengan sus capacidades operativas para dar asistencia técnica a las municipalidades acreditadas e intervenir directamente en los municipios no acreditados o en casos de emergencia. Pero, ¿Hasta cuándo se mantendrá este doble gasto operativo? ¿Cuándo se transferirá a las municipalidades (o regiones, si es el caso) las capacidades instaladas de los programas sociales?

En realidad, parte de estas interrogantes tienen que ver con la

ausencia de una visión de mediano plazo de la descentralización. Como se ha señalado antes, el CND anunció la presentación de un Plan de Transferencias 2004-2006, en cuyo marco podría evaluarse mejor el significado de las transferencias anunciadas para este año. Los interesados en la viabilidad de este proceso nacional seguimos a la espera.



Fotografía: Irene Cristóbal

Normas Legales relativas a la gestión de los recursos de los programas sociales por las municipalidades

DS 009-2004-PCM	Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la ejecución de la Política Social y de la Lucha contra la Pobreza
DS 002-2004-MIMDES	Aprueban reglamento de la Ley 27767 –Ley del Programa Nacional de Complementación Alimentaria
DS 003-2004-MIMDES	Establecen disposiciones aplicables a Convenios de Gestión que se suscriben entre el MIMDES y los gobiernos locales acreditados en el marco del DS 026-2004-EF
RM 153-2004-MIMDES (Directiva 005-2004-MIMDES)	Criterios básicos para la identificación y programación de inversiones y programas sociales correspondientes a las transferencias programáticas condicionadas en el marco de los programas de lucha contra la pobreza

JULIO GUERRA GARCÍA

Director General de Descentralización, Concertación y Participación Social
MIMDES

Fotografía: Grupo Propuesta Ciudadana



¿Por qué el nuevo grupo de municipalidades que han cumplido los requisitos de acreditación del CND no suscriben también Convenios de Gestión? ¿Por qué para ellas hay Convenios de Cooperación?

En realidad ya están acreditadas. Pero no se suscriben Convenios de Gestión para evitar dos problemas administrativos: habría que hacer un corte en el programa de compras del PRONAA de este año y habría que sacar un nuevo Decreto Supremo para que el MIMDES pueda transferir a esas municipalidades los recursos que ellas ahora están devolviendo en virtud del DS 026-2004-EF. Preferimos hacer un trabajo de cogestión este año mediante los Convenios de Cooperación, y a partir de enero del 2005 ya estarían listas para los Convenios de Gestión y recibir los recursos para su gestión.

¿Y las que faltan?

Esperamos que este mes salga la Ley del Sistema de Acreditación y que salga la reglamentación para

poder acreditarlas antes del fin de este año, para que a partir de enero ellas también puedan ejecutar esos recursos.

PRONAA ahora mantiene sus recursos para gastos operativos y se ha autorizado a las municipalidades ha disponer de hasta 10% de las transferencias para los gastos operativos que tengan. Se duplica el gasto operativo para el mismo recurso de inversión. ¿Hasta cuándo se mantendrá esta situación?

El Plan de Transferencia 2004-2006 que hemos presentado al CND establece que para el año 2006 se termina todo el proceso de transferencia de todos los programas del MIMDES, incluyendo los activos y hasta el personal si es necesario. La propuesta es que todos los aparatos de MIMDES se articulen inicialmente en una sola instancia pequeña para dar asistencia técnica a los gobiernos locales. Esa instancia es la que sería transferida a los gobiernos regionales para que ellos hagan el soporte a los gobiernos locales.

¿Se están presentando problemas de escala en la gestión de los programas alimentarios? ¿Qué alternativas se consideran?

La experiencia ratifica la necesidad de una escala mayor para hacer compras, pues varias municipalidades no pueden abastecerse plenamente de sus productores. La respuesta es el asociacionismo. Por ejemplo, Tacna se puede asociar con Arequipa para hacer compras de mayor escala. No consideramos que las compras las hagan las regiones, pues ello significaría un alejamiento respecto de los beneficiarios. La solución sigue siendo la provincia, pero con la posibilidad de que se asocien entre provincias, zonas, por cuencas. También deben asociarse aquellas municipalidades que tengan presupuestos menores a S/. 400,000.

¿Qué procesos externos al MIMDES impactan sobre la transferencia de los programas sociales?

El de la acreditación. Así como está planteada la propuesta va a dificultar el proceso. Hubiera sido preferible trabajar primero en base a Convenios de Cooperación, y luego pasar a Convenios de Gestión una vez calificados los municipios, sin necesidad de acreditaciones. También la falta de una adecuada relación entre población y municipalidad. No se han constituido los CCL y eso dificulta la concertación. Nosotros quisiéramos integrar los Comités de Gestión de los programas al marco de los CCL.

La Transferencia de PROYECTOS ESPECIALES de INADE y de otros Activos, Empresas y Proyectos

El Plan Anual de Transferencias 2004 ha considerado la transferencia de apenas 3 nuevos Proyectos Especiales de INADE, además del Proyecto Chincas que no logró ser transferido el 2003 por demoras en el saneamiento de parte de sus tierras.

Como se puede observar, en esta oportunidad se han considerado dos proyectos fronterizos (ninguno fue considerado en el 2003), pero nuevamente han quedado de lado los Proyectos Especiales ubicados en las zonas cocaleras. Como señalamos al analizar el Plan de Transferencias del 2003, sería bueno que el Gobierno Central explicitara cuál es su estrategia al respecto.

En lo que se refiere a otros activos, empresas y proyectos, el Plan 2004 es francamente decepcionante: algunos programas ganaderos del MINAG, maquinaria del MTC y algunos embarcaderos en Loreto y Puno.

Como puede observarse, ninguna empresa regional, ningún activo significativo, ningún proyecto de envergadura. Para entender la distancia entre las expectativas de las regiones y el Plan 2004 en este terreno, tomemos los casos de Cusco e Ica.



Fotografía: Gabriela Capurro

El Gobierno Regional del Cusco ha venido solicitando se le devuelvan COPESCO, ENACO y el INC-Cusco y la Unidad de Gestión de Machu Picchu, así como la transferencia de EGEMSA. Pero se transfiere solamente "su parte" de COPESCO.

De la misma manera, el Gobierno Regional de Ica (con apoyo de los empresarios locales) viene reclamando se le transfiera el puerto de Pisco, el aeropuerto de Ica y el complejo pesquero La Puntilla. Nada de esto ha sido considerado tampoco.

Al parecer, en este terreno la transferencia de activos y empresas a las

regiones confronta directamente la intención de Pro Inversión de gestionar directamente su concesión o privatización, con poca o nula participación de las autoridades regionales. El momento de redactar este texto, en efecto, Pro Inversión anunciaba que este año solo avanzaría en la concesión de los aeropuertos del norte del país. Este es un camino equivocado, que puede conducir nuevamente a escenarios como el "arequipazo" del año pasado. Habrá que esperar las reacciones y acciones de los presidentes regionales, que no se han mostrado muy satisfechos con este tan esperado Plan Anual de Transferencias 2004.

Programas Ganaderos del MINAG	S/. 13,977,000
Maquinaria del MTC	S/. 173,176,500
Embarcaderos del MTC	S/. 14,204,200
Plan COPESCO recursos Cusco	No especificado

Proyecto Especial	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2004 (*) (Nuevos Soles)	Valor Estimado de Activos (Millones \$U.S.)
1. P.E. Lago Titicaca	7 060 000	70
2. P.E. Sierra Centro Sur	6 900 000	55
3. P.E. Tacna	13 600 000	160
4. P.E. Chincas (Reprograma de 2003)	8 750 000	140

Transferencias 2004: ALCANCES y LÍMITES

Tras una larga y tensa espera de 6 semanas, el Poder Ejecutivo aprobó el D.S. 038-04-PCM-2004 sobre Plan Anual de Transferencias de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales 2004. Ello hace pensar que el debate en el Consejo de Ministros ha sido arduo, y sobre todo, que los sectores deben haber tenido fuertes resistencias. El Plan 2004 parece ser el resultado de una dura negociación.

El Plan dispone continuar la transferencia de los programas sociales del MIMDES, ampliando la cobertura a 58 municipalidades provinciales y 165 municipalidades distritales. Si bien ello es un avance, cabe preguntarse por qué el reducido número de transferencias programadas cuando el MIMDES tiene experiencia y procedimientos adquiridos en el proceso 2003. De otro lado, en

materia de transportes se transfieren competencias (mantenimiento, estudios) a los Institutos Viales Provinciales. En este caso cabe preguntarse por qué el reducido número de beneficiarios (no más de 26 IVP), cuando ya hay experiencia en esta área.

En Agricultura se transfiere el Proyecto PROALPACA a 3 Gobiernos Regionales (GR) y proyectos ganaderos a 12 GR. Se transfiere asimismo, al GR Cusco, la parte proporcional (en cobertura y recursos) del Plan COPESCO, demanda que había sido planteada por el Presidente de dicha región. El Ministerio de Transportes transfiere 384 maquinarias a 24 GR, aunque la pregunta que se hacen los GR es en qué estado se encontrarán. De igual modo, se transfieren 4 embarcaderos fluviales a Loreto y 5 lacustres a Puno.

INADE transferirá 4 proyectos a los GR: Lago Titicaca, Sierra Centro Sur, Tacna y Chincas. En este caso, hay algunos problemas sensibles. El proyecto Sierra Centro Sur cubre 4 regiones, lo que plantea la pregunta: ¿Se dividirá en 4? ¿Se diseñará un mecanismo de asociación interregional para mantener la unidad del proyecto? En relación a los proyectos Lago Titicaca y Tacna que son binacionales, la cuestión es si se ha previsto un tratamiento especial que no ha sido incluido en el Plan.

Un importante avance es el inicio de la transferencia a los GR de las competencias de administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos del Estado excepto los de propiedad municipal; y a las municipalidades, del saneamiento físico legal de los asentamientos humanos. En el primer caso, ello tendría que suponer el pase de las funciones del PETT a los GR. Sin embargo, sólo incluiría iniciar el proceso de titularización. En todo caso, sobre el futuro del PETT, no se menciona nada. En el caso de gobiernos locales, ello supone afectar la COFOPRI, para lo cual se prevé una estrategia de convenios de cooperación para viabilizar que las municipalidades asuman plenamente la función.

En relación a funciones específicas, se transferirá a los GR un paquete de funciones, aunque con ausencias significativas. En Agricultura por ejemplo, no se incluyen temas como concesiones forestales, de camélidos, comercialización agraria, recursos hídricos, etc. que son clave para el desarrollo de una política agraria regional. El cuadro presenta las características:



Fotografía: Luis Soldevilla

Sector	Referencia legal LOR	Estado	
		Transferidas	No transferidas
Agricultura	Art. 51	5	13
Pesquería	Art. 52	8	2
Industria	Art. 54	7	—
Comercio	Art. 55	4	1
Energía, minas e hidrocarburos	Art. 59	6	2
Turismo	Art. 63	18	—
Artesanía	Art. 64	12	—

Siendo un importante esfuerzo, **ES PRECISO MENCIONAR TRES TEMAS.**

1 De un lado, hay áreas como educación, salud (donde ya se han echado a andar los Consejos Regionales de Salud), trabajo y promoción del empleo, población, medio ambiente y ordenamiento territorial, vivienda y saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades y defensa civil, donde no habrá transferencias. Tratándose de sectores con funciones que no serían muy difícil trasladar a los GR —especialmente políticas sociales—, la pregunta es por qué ello no ha ocurrido.

2 El segundo tema se refiere a la estrategia de transferencia: ¿Cómo se transferirán estas funciones? ¿A través de qué mecanismos institucionales? Encontramos un vacío importante que sin duda, dará lugar a arduas negociaciones en el proceso. Hubiera sido deseable que se previera elementos de la estrategia que hicieran más fácil y expeditivo el proceso.

3 Por último, la ausencia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo —que todavía no discute el Congreso— no permite tener una clara visión sobre la división de funciones entre ambos niveles de gobierno.

En relación a las funciones específicas de los gobiernos locales, el Plan 2004 no avanza más allá de aquellas que son inherentes a la institución municipal, salvo en desarrollo local, y el incremento de su participación en “la promoción y articulación de la oferta de servicios y financiamiento de programas nacionales con la demanda local, en el marco de sus Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos” a través de convenios de cooperación. No es claro, sin embargo, a qué programas se refiere.

Del análisis se desprenden diversas **CONCLUSIONES:**

1 La aprobación del Plan Anual de Transferencias es un importante avance pero es cada vez más urgente definir una estrategia de mediano y largo plazo, así como aprobar la Ley de Acreditación, que darán mayor orientación al proceso. En este contexto, se espera que el CND apruebe el Plan 2004-2006 que prometió. Este instrumento hará más viable la direccionalidad del proceso y menos dependiente de negociaciones basadas en demandas ocasionales y resistencias burocráticas.

2 La condición para iniciar las transferencias es la Ley de Acreditación y su reglamento. Sin embargo, el Congreso todavía no la aprueba, lo que significa que cuanto más se demore, más se atrasará el cronograma establecido —que dicho sea de paso, no parece ser viable. El riesgo es que no se produz-

can transferencias en este año. Todo esto, sin mencionar que lo avanzado en el debate revela que el proyecto tiene vacíos y ambigüedades que deben ser resueltos.

3 El proceso de transferencias plantea con mayor urgencia, la necesidad de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y las leyes orgánicas de los sectores que deben definir el rol de cada nivel de gobierno, lo que es condición de viabilidad de la descentralización.

4 El Plan prevé que los sectores no incluidos en el Plan 2004 deben promover acuerdos de gestión con los GR y GL para el desarrollo de capacidades. Siendo clave para crear mejores condiciones para el futuro, la cuestión es saber si los sectores realmente entrarán en proceso de este tipo, y si el CND tendrá la fuerza para impulsar esta línea de acción.

El Plan Anual de TRANSFERENCIAS y el SECTOR AGRARIO

El día jueves 27 de mayo, a iniciativa del Grupo Propuesta Ciudadana, el Centro Peruano de Estudios Sociales y la Convención Nacional del Agro Peruano, reunió a un grupo de líderes gremiales y expertos agrarios (Luis Zúñiga, Federico León, Reynaldo Trinidad, Ricardo Letts, Laureano del Castillo, Berta Consiglieri, y Ernesto Sueiro), para analizar las implicancias del Plan Anual de Transferencias 2004. Ernesto Sueiro ha preparado esta síntesis de lo ahí discutido.

Todos los participantes coincidieron en señalar que el Plan Anual de Transferencias 2004 no ha sido discutido en el Consejo Nacional de Concertación Agraria (CONACA) y que por falta de voluntad política de las autoridades y/o falta de iniciativa de los gremios no se han constituido Consejos Regionales de Concertación Agraria, instancias en las que los gobiernos regionales podrían definir con los gremios agrarios sus puntos de vista sobre este tema.

Hubo también coincidencia en constatar que se transfiere poco en términos de proyectos y programas. Se ha considerado para la transferencia algunos proyectos ganaderos del Ministerio, pero –por ejemplo- PRONAMACHCS queda fuera del proceso.

Las competencias transferidas son genéricas y globales. No se transfieren competencias específicas ni los programas respectivos relativos –por ejemplo- al manejo del agua o a la titulación de tierras. Además, hay insistencia en la necesidad de que ellas sean ejercidas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales, sin quedar claros los márgenes de autonomía de las regiones en este terreno.

Los participantes se preguntaron si esto fue todo lo propuesto por la Comisión de Transferencia del sector, o si la propuesta sufrió recortes en el propio Ministerio, en el CND o en el Consejo de Ministros. Se señaló que –en aras de la transparencia- sería conveniente que se hagan conocer las propuestas técnicas preparadas por las Comisiones de Transferencias de los distintos sectores.

Más allá del contenido específico del Plan Anual de Transferencias 2004, los asistentes al conversatorio coincidieron en que –con excepciones- las capacidades institucionales de gestión en el sector agrario son muy débiles y precarias. Ello hace indis-

pensable desarrollar un plan intensivo, concertado y de largo plazo para fortalecer e incrementar dichas capacidades. De la misma manera, una adecuada y exitosa descentralización política hace imprescindible que se reforme el Ministerio de Agricultura y el Gobierno Central.

En cuanto a las características de la gestión en curso de los gobiernos regionales y locales, se anotó que muchos reproducen los vicios centralistas y presidencialistas del Gobierno Central, y hay poca o nula participación de los actores regionales y locales.

Al mismo tiempo, en un importante ejercicio auto-crítico, se constató que el proceso de descentralización ha sido poco atendido por las organizaciones agrarias, que han estado dedicadas principalmente a los problemas sectoriales. Hubo consenso en torno a la necesidad de incorporar dicho proceso en la agenda permanente de los gremios e instituciones del sector.



Fotografía: Luis Soldevilla

La LEY del Sistema Nacional de ACREDITACIÓN de Gobiernos Regionales y Locales

Fotografía: <http://www.multistars.org>



A punto de culminar la primera legislatura del año, el Congreso de la República no aprueba aún la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales. El dictamen en mayoría que se viene discutiendo desde fines de abril en la Comisión

de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado -que integra las propuestas presentadas tanto por el Ejecutivo, como por dos legisladores- requiere, sin duda, de mayor discusión y difusión dada su importancia y sus implicancias.

El retraso de la aprobación de la norma supone un serio problema, pues incluso de aprobar el Pleno del Congreso este dispositivo en la presente legislatura, la discusión del reglamento, diseño y puesta en práctica de sus instrumentos operativos tomará al menos hasta octubre, haciendo casi imposible avanzar este año con las transferencias. Ello puede generar la frustración de las expectativas puestas en el Plan Anual de Transferencias 2004, aunque también podría suceder que –aprobado el dictamen y para no demorar el proceso- la acreditación del 2004 repita la lógica del año anterior, es decir que se sustente solamente en la exigencia de un conjunto de requisitos formales (ROF, MOF, etc.) y en la evidencia de procesos participativos.

Nuestro punto de vista **TRES LIMITACIONES BÁSICAS** en el Dictamen

1 La propuesta es ambigua sobre el carácter del sistema porque establece simultáneamente que se trata de acreditar capacidades para la transferencia de competencias (artículo 3) y de la elaboración de indicadores de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales que permitan un monitoreo periódico (artículo 8), lo que indicaría la intención de un mecanismo permanente de evaluación cuyo sentido no se aclara. ¿El Gobierno Central aplicará estímulos y sanciones a los gobiernos regionales y locales de

acuerdo a su desempeño? ¿Se trata de estimular la información para el mayor y mejor ejercicio de la vigilancia ciudadana?

2 Al definir las responsabilidades de los integrantes del Sistema Nacional de Acreditación, se establece que los sectores del Ejecutivo deberán proponerle al CND sus Planes Anuales de Transferencia y simultáneamente define en el mismo artículo que los gobiernos regionales y locales “son responsables de solicitar la transferencia de competencias” (artículo 6). En otras palabras, la propuesta no aclara si se trata de un proceso de acreditación por oferta o por demanda, ni especifica los procedimientos y

los plazos que serían necesarios para que el CND articule ambas dimensiones.

3 El predictamen establece que el CND es quien formula los términos de referencia de la acreditación y quien la certifica directamente, previa evaluación. La ambigüedad de la propuesta no permite entender si la certificación se terceriza o si por el contrario, es responsabilidad directa del CND primero evaluar y luego certificar esa evaluación.

En resumen, una propuesta que requiere aún de precisiones significativas si se quieren evitar interpretaciones contradictorias y nuevos conflictos alrededor de su implementación.

visita nuestra página web:

www.participaperu.org.pe

¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !

**VIGILA
PERÚ**

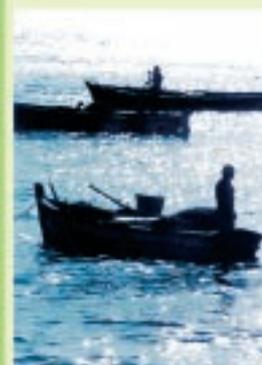
NOTICIAS

PARTICIPACIÓN



**ENLACES
DE INTERÉS**

DESARROLLO



DESCENTRALIZACIÓN

REGIONES



PUBLICACIONES