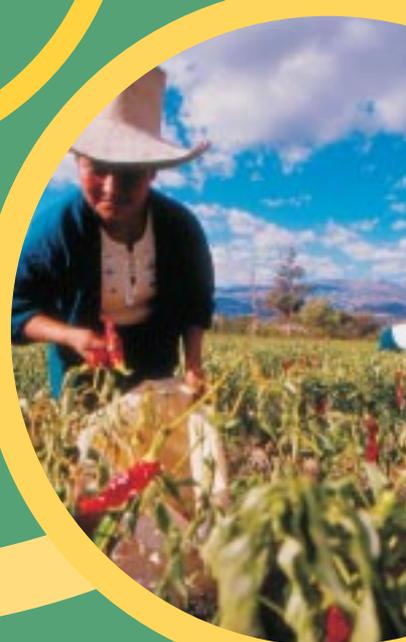


Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº24 Mayo - 2005

Proyecto Participa Perú



Un especial sobre

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Además...

- Incentivos a la integración: ¿adicionales o sustitutorios?
- 17 expedientes técnicos se presentan para integración
- Centros Poblados Menores: ¿1864 municipios más?

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Nº24 Mayo 2005

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora y Editora General:

Patricia Paz Panizo

Coordinador Adjunto y Redactor:

Werner Jungbluth

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Rocío Romero **IDS**

Federico Tenorio **CEDEPAS**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Fotos carátula:

Aldo Arozena

Ilustración: Carlos Cruz

Dirección: Calle León de la Fuente
110, Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

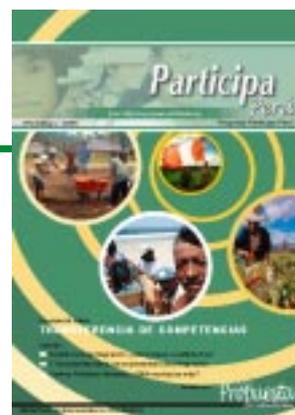
propuest@desco.org.pe

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

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

4 **Empieza la transferencia de competencias del Plan Anual 2004**

Una mirada a los resultados del proceso de acreditación

6 **El Plan Anual de transferencia de competencias sectoriales del 2005**

Se inicia el proceso de transferencia que culminará en enero del 2006

10 **El Plan de transferencias sectoriales 2005-2009**

Instrumento para la descentralización de la toma de decisiones

13 **¿Adicionales o sustitutorios? Urge aclaración acerca de los incentivos fiscales a la integración regional**

El CND recibió 17 propuestas

14 **El proceso de integración de regiones**

15 **Convertir centros poblados en municipios Entre necesidades reales y demagogias electorales**



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.

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Se han presentado al Consejo Nacional de Descentralización 17 Expedientes Técnicos sustentando propuestas de integración de regiones. Cuando esta edición de **Participa Perú** esté en circulación, ya se sabrá cuáles han sido aprobados por el CND y –en consecuencia– en qué lugares del país habrá referéndums para que la ciudadanía se pronuncie a favor o en contra de estas propuestas de integración.

Mientras tanto, se hace necesario tener respuestas claras a algunas interrogantes que serán cruciales a la hora de definir el voto ciudadano en los referéndums de octubre ¿Cuál será la estrategia de desarrollo de la nueva región? ¿Qué sectores productivos, qué proyectos de desarrollo, qué grandes inversiones, serán priorizados? ¿Cuál será la sede de la nueva región, cuáles las nuevas subregiones, cuál su capacidad de prestar servicios eficientes en las zonas más alejadas? ¿Cuánto ingresará por recursos fiscales?, ¿serán estos recursos adicionales a los que ya se tienen o los sustituirán?

Al mismo tiempo, la Comisión de Constitución del Congreso ha dictaminado favorablemente una propuesta de ley para hacer de las actuales municipalidades de centros poblados menores, gobiernos locales de pleno derecho.

¿Tiene sentido generar un quinto nivel de gobierno al mismo tiempo que se promueve la integración de las regiones? Nos parece que no, pues ello contribuirá a debilitar, aún más, la ya frágil institucionalidad estatal en el campo y a fragmentar los escasos recursos municipales. Nos parece necesario explorar, más bien, otras alternativas para mejorar la capacidad del Estado de invertir y brindar servicios básicos en las zonas más alejadas del país.

Y mientras prestamos atención al proceso de integración de regiones y se genera un debate en torno a la situación y destino de los centros poblados menores, pasa desapercibido el inicio del proceso de transferencia, a regiones y municipios, de las funciones para ejercer competencias hoy en manos del Gobierno Central.

Hagamos un breve ejercicio de memoria. Tanto la Ley Orgánica de Municipalidades como la de gobiernos regionales establecen qué competencias exclusivas y compartidas deben ser ejercidas por los gobiernos regionales y locales. En mayo del 2004 se aprobó el Plan Anual de Transferencias 2004, que señalaba la transferencia de algunas competencias de los sectores ligados a la producción. En julio de ese mismo año se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y en noviembre su Reglamento. Se han aprobado después normas complementarias para iniciar en abril del 2005 la transferencia de las competencias consideradas en el Plan 2004. Se ha aprobado también el Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009 y el CND ha presentado al Consejo de Ministros el Plan Anual de Transferencias 2005.

Ciertamente, este proceso ha sido perjudicado por plazos muy breves, falta de claridad en las normas, postergación de las municipalidades, y ninguna consulta con la sociedad. A pesar de ello, sin embargo, sienta las bases de la transferencia de la capacidad para decidir sobre políticas sectoriales.

Es un aspecto medular de la descentralización el generar regiones y municipios más fuertes, dotándolos de mayores recursos económicos y transfiriendo la capacidad de decidir sobre sus políticas.

Como se puede observar, una agenda rica en temas centrales para la descentralización, y un **Participa Perú** que busca informar y dar perspectivas sobre esos temas.

Empieza la TRANSFERENCIA de COMPETENCIAS del PLAN ANUAL 2004

Una mirada a los resultados del proceso de acreditación

La transferencia de funciones para ejercer competencias sectoriales debió empezar el año pasado con aquellas incluidas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2004. Un año antes, en el 2003, se había iniciado la transferencia de fondos, proyectos y programas sociales.

Sin embargo, al igual que en el caso de los programas sociales, para que los gobiernos regionales o locales reciban programas, proyectos o funciones, deben acreditar la capacidad que tienen para gestionarlos. Ahora bien, en la medida en que la Ley del Sistema Nacional Acreditación para Gobiernos Regionales y Locales se promulgó recién a mediados del 2004 y su Reglamento a fines de ese año,¹ no hubo manera de iniciar, en ese mismo año, las transferencias consideradas en el Plan Anual 2004.

Frente a esta situación, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación estableció un procedimiento excepcional y con plazos muy estrechos –entre noviembre del 2004 y marzo del 2005– para acreditar a los gobiernos regionales e iniciar la transferencia de competencias y funciones sectoriales contempladas en el Plan de Transferencias 2004 a inicios del 2005.

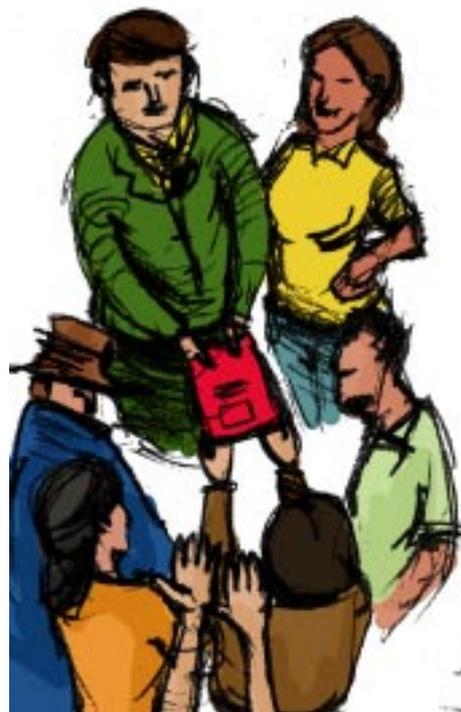
LOS RESULTADOS

El marco normativo² estableció los requisitos generales y específicos, así como los indicadores y procedimientos de verificación que se aplicarían al proceso de acreditación del 2004. Se reguló también el ciclo excepcional de acreditaciones para cumplir con el Plan Anual 2004 mediante plazos precisos para cada fase del proceso. Buscando acelerar la fase inicial del proceso de acreditaciones, se definió que la capacitación y asistencia técnica –programada como anterior a la certificación de competencias, según el Reglamento de la Ley de Acreditación– se haga recién después de efectivizadas las transferencias, y que la resolución de controversias se llevase a cabo hasta el 31 de marzo.

Quedando claros los requisitos generales y específicos para cada función del Plan Anual 2004, las entidades certificadoras registradas ante el CND debían encargarse de asegurar que cada gobierno subnacional los cumpliera adecuadamente. El resultado de este proceso ha sido la acreditación de 16 regiones para recibir funciones sectoriales. Las seis regiones con más acreditaciones son: Puno con 61, Piura con 60, Apurímac y Cajamarca con

55 acreditaciones cada una, Amazonas con 53 y Arequipa con 52. Mientras tanto, 9 regiones (y Lima Metropolitana) no fueron acreditadas en competencia alguna. (Ver cuadro 1)

El 18 de marzo se publicaron las Resoluciones Gerenciales del CND que declaran procedente o improcedente la acreditación para las funciones solicitadas por cada una de las 25 regiones del país (y de Lima Metropolitana). Se puede empezar, finalmente, la transferencia de competencias contempladas en el Plan Anual del 2004.



1 Ley 28273, DS 080-2004-PCM

2 Ley 28273, DS 080-2004-PCM, RP 012-CND-P-2005 y RP 015-CND-P-2005

CUADRO 1		
Gobierno Regional	Funciones acreditadas	Funciones no acreditadas
Amazonas	53	10
Apurímac	55	5
Arequipa	52	12
Cajamarca	55	8
Cusco	43	21
Huancavelica	32	31
Ica	46	17
La Libertad	38	26
Lambayeque*	31	33
Loreto	47	16
Madre de Dios	21	43
Moquegua	34	29
Pasco	38	25
Piura	60	3
Puno	61	3
San Martín	23	40
Tacna	17	46
Tumbes*	31	32
Ucayali*	55	8
NO HAN SIDO ACREDITADOS PARA RECIBIR NINGUNA FUNCIÓN		
Áncash	Callao	Junín
Ayacucho	Huanuco	Lima Metropolitana
		Región Lima

Elaboración: GPC

Fuente: Resoluciones Gerenciales del CND del 18 de marzo del 2005

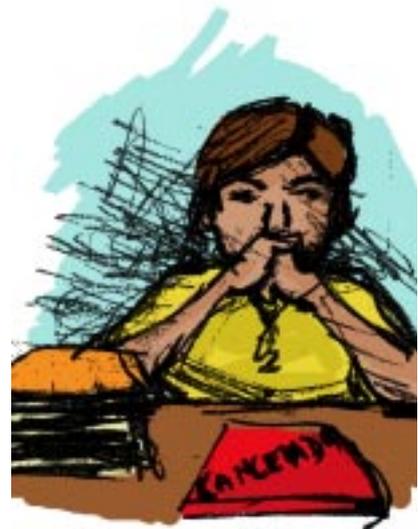
* Estos gobiernos regionales fueron acreditados después del 18 de marzo mediante las siguientes Resoluciones Gerenciales: Lambayeque mediante RG 031-CND-GFR-2005; Tumbes mediante RG 028-CND-GFR-2005; Ucayali mediante RG 034-CND-GFR-2005

¿POR QUÉ ALGUNAS REGIONES NO FUERON ACREDITADAS?

La razón para negar la acreditación de las nueve regiones aludidas (más Lima Metropolitana) fue el incumplir los requisitos generales establecidos por la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y su Reglamento.

Los requisitos generales incumplidos por cada región figuran en las Resoluciones Gerenciales del CND. Puede verlos en www.cnd.gob.pe y en nuestro archivo de 'Novedades' en www.participaperu.org.pe

Tanto estas regiones como las que no fueron acreditadas en funciones específicas pueden presentar sus subsanaciones hasta el 15 de julio.



TEMAS PARA EL DEBATE

La Resolución Presidencial del CND de febrero del 2004³ no solo reguló el ciclo excepcional de acreditaciones para las primeras transferencias, sino que dejó fuera del proceso 2004 a los gobiernos locales. En efecto, establece que ellos no serían acreditados para la transferencia de competencias sino que se limitarían a suscribir Convenios de Cooperación con las entidades del Estado involucradas en las transferencias del Plan Anual del 2004.

Podría pensarse que ésta es una situación específica para las transferencias del Plan 2004, pero en la Propuesta del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales del 2005 (que debió publicarse el 6 de abril), tampoco se contemplaría a los gobiernos locales para la transferencia de competencias sectoriales.

Preocupa también que la decisión de prestar capacitación y asistencia técnica después de la acreditación y la transferencia, sea vista solo como una solución momentánea, pues esta asistencia debería ser una estrategia de acompañamiento técnico permanente a la gestión de las funciones transferidas.

3 RP 012-CND-P-2005

El Plan Anual de TRANSFERENCIA de COMPETENCIAS SECTORIALES del 2005

Se inicia el proceso de transferencias que culminará en enero del 2006

Al escribir estas líneas aún no se había publicado oficialmente el Plan 2005. Sin embargo hemos podido darle una mirada a la que, parece, sería la versión definitiva.

De acuerdo al Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación¹, el Plan del 2005 debió publicarse el 6 de abril. Este atraso no se explica por la demora en la aprobación del Plan de Transferencias del Quinquenio 2005 - 2009, pues apenas aprobado el Plan Quinquenal, el CND cumplió con enviar al Consejo de Ministros –a fines de marzo– la propuesta de Plan Anual de Transferencias 2005. Luego, el Consejo envió la propuesta a Palacio de Gobierno para que sea firmado por el Presidente de la República. Y es ahí donde se encuentra desde hace ya varias semanas.

¿QUÉ DICE EL PROYECTO DEL PLAN DE TRANSFERENCIAS DEL 2005?

El Plan se inicia haciendo importantes precisiones que detallamos a continuación:

1. El Plan de Transferencia Sectorial 2005-2009 podrá ser "enriquecido y mejorado en los próximos ciclos de programación" del proceso de transferencias; lo que se podría lograr recogiendo los aportes de la sociedad civil, procu-

rando que éste sea una expresión realmente consensuada de las demandas y expectativas regionales y locales. Además, indica que estas mejoras al Plan podrían empezar a darse a partir del segundo semestre del 2005, cuando se inicie la elaboración del Plan Anual del 2006.

2. Señala la importancia de la capacitación y "fortalecimiento institucional" -durante el 2005- para ejercer las funciones que figuran en el Plan de este año y que se empezarán a transferir desde enero del próximo año. Según el Plan, se incorporarán criterios de

desempeño a través de indicadores de gestión a partir del 2006.

Efectivamente, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación introdujo la existencia de "indicadores de gestión" que el CND debería establecer por cada función sectorial incluida en los planes anuales. Éstos servirán para evaluar la gestión de las funciones transferidas.

Recordemos que una norma de marzo de este año² detalló los requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación aplicables en el proceso de acre-

No olvidemos que el año pasado, el Plan Anual 2004 también se demoró varias semanas en ser aprobado y que, en ese lapso, los ministerios recortaron de manera importante la propuesta del CND. Esperamos que la demora en este caso no signifique que –nuevamente– los sectores recorten las propuestas elevadas por el CND.



1 DS 080-2004-PCM

2 RP 015-CND-P-2005

ditación del 2004. Sin embargo, nunca quedó claro qué efecto tenía el que un Gobierno Regional o Local no tuviera un buen desempeño de acuerdo a los indicadores de gestión establecidos en el Reglamento de la Ley.

En el caso de los programas sociales, el MIMDES promulgó una directiva³ de 'Estímulos y Sanciones'. Dicho documento contempla estímulos más bien simbólicos y sanciones bastante más severas para los gobiernos locales que incumplan lo establecido en los Convenios de Gestión.

Esto tiene sentido en la medida en que los recursos de los programas sociales son transferidos de manera condicionada, y se gestionan en cada provincia y distrito mediante convenios con el MIMDES. Sin embargo, éste no es el caso de las funciones sec-

Los indicadores de gestión para evaluar el desempeño de las funciones de los Planes 2004 y 2005 a ser transferidos a gobiernos regionales y locales son una incógnita.

Permanece la interrogante: ¿qué efecto tendría una mala gestión de las funciones transferidas?

toriales contempladas en el Plan de Transferencias del 2005.

3) Como anticipó la norma que regula el ciclo del proceso de acreditación del Plan Anual 2004⁴, se reitera que el 2005 no se realizarán transferencias a los gobiernos locales. Éstos deben suscribir Acuerdos de Gestión con los respectivos Sectores del Gobierno Nacional para facilitar la transferencia de los años siguientes, especificando que esto se hará solamente en el caso de las funciones que por primera vez les haya asignado la LOM.

4) No quedaba claro si a los programas sociales aún no transferidos se les exigiría cumplir con lo estipulado en el Sistema de Acreditación. El Plan Anual del 2005 aclararía este punto al establecer que solamente las transferencias de Funciones Sectoriales (y no los programas sociales, fondos y proyectos) se registrarán por la Ley del Sistema; los criterios para programas sociales seguirían siendo los mismos que primaron en la acreditación de los programas y proyectos del MIMDES, que iniciaron su transferencia en el 2003.

¿QUÉ VIENE OCURRIENDO REALMENTE EN EL 2005?



Desde el 1 de abril de este año se deben estar efectuando las transferencias correspondientes al Plan Anual de Transferencia de Competencias del 2004.



La versión no oficial del Plan Anual del 2005 es imprecisa al señalar que las funciones que contempla se transferirán durante lo que queda de este año. Debería decir que este año tendrán lugar las solicitudes de funciones que hagan los GR, la capacitación y asistencia técnica, la definición de requisitos e indicadores sectoriales, la certificación y la acreditación, pero que las transferencias efectivas de funciones (del Plan Anual 2005) se llevarán a cabo recién a partir de enero del 2006 (Ver Cuadro 2).



Este año también se llevarán a cabo las acciones preparatorias para las transferencias, entre las que se cuenta la adecuación administrativa y organizacional de nueve Sectores para realizar transferencias de funciones a los gobiernos regionales de Lima, Callao y Lima Metropolitana.

3 RM 681 - 2004 - MIMDES

4 RP 012-CND-P-2005

LAS TRANSFERENCIAS QUE CONTEMPLA EL PLAN ANUAL 2005

Los siete Sectores que inician el proceso de transferencia este año son los que había contemplado el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005 – 2009. Salvo los Sectores de Agricultura, Salud y la Presidencia del Consejo de Ministros, el número de funciones contempladas en el Plan del Quinquenio sigue siendo el mismo en el Plan Anual del 2005.

Algunos ejemplos sectoriales

Agricultura

Durante el 2005 se iniciará el proceso de transferencia de seis funciones de las nueve contempladas en el Plan Quinquenal. Las funciones que han de esperar para los años siguientes son:

- i) Administrar y supervisar la gestión de actividades y servicios agropecuarios en armonía con la política y normas de los sectores correspondientes y las potencialidades regionales;
- ii) Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos;
- iii) Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades nativas y campesinas.

El siguiente cuadro presenta, resumidas, las transferencias del 2005.

CUADRO 1		
Sector		Cantidad de Funciones LOGR
1	Agricultura	6
2	Economía y Finanzas (Prom. Inv. Privada)	1
3	Energía y Minas	2
4	Presidencia del Consejo de Ministros	4
5	Producción	1
6	Salud	13
7	Transportes y Comunicaciones	7
Total		34

Fuente: Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2005

Salud

En el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005 – 2009 se programaron siete funciones para su transferencia en el 2005. Sin embargo en el Plan Anual del 2005 se presentan 13. Éste es el único caso en el que se registran más funciones que las que establecía el marco referencial del quinquenio.

Es interesante anotar que las 13 funciones y 37 facultades contempladas para ser transferidas en el Plan Anual 2005 son las mismas que el MINSA presentó al CND en su Plan Sectorial de transferencias de mediano plazo, como insumo para el Plan Quinquenal. Es claro entonces que, aunque el MINSA no logró que estas 13 funciones consten como transferencias a iniciarse en el 2005 en el Plan del Quinquenio, sí ha logrado incluirlas en el Plan Anual 2005. Esto demuestra de parte del MINSA una iniciativa descentralista y capacidad de interlocución y organización del proceso que ningún otro Sector ha demostrado hasta el momento.

Las seis funciones adicionales contempladas en el 2005 son:

- i) Coordinar las acciones de salud integral en el ámbito regional;
- ii) Organizar los niveles de atención y administración de las entidades de salud del Estado que brindan servicios en la región, en coordinación con los gobiernos locales;
- iii) Organizar, implementar y mantener los servicios de salud para la prevención, protección, recuperación y rehabilitación en materia de salud, en coordinación con los gobiernos locales;
- iv) Supervisar y fiscalizar los servicios de salud públicos y privados;
- v) Supervisar y controlar la producción, comercialización, distribución y consumo de productos farmacéuticos y afines;
- vi) Promover y preservar la salud ambiental de la región.

CUADRO 2. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES SECTORIALES A LOS GOBIERNOS REGIONALES

Actividades	Meses 2005												
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E
Suscripción de Convenios de Cooperación				X	X								
Ejecución de Convenios de Cooperación				X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Registro de entidades certificadoras				X	X	X							
Definición de requisitos e indicadores				X	X	X	X						
Certificación de funciones								X	X				
Acreditación										X			
Resolución de controversias											X		
Acciones preparatorias para transferencia											X	X	
Transferencia efectiva de funciones													X

Fuente: Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2005

FONDOS, PROGRAMAS SOCIALES Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

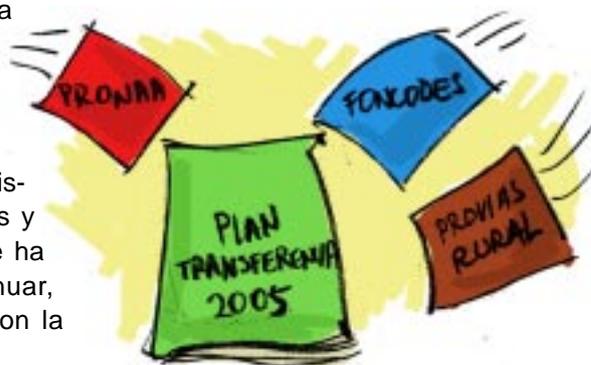
El Plan del 2005 no presenta novedades en la transferencia de fondos, proyectos y programas sociales, y proyectos de inversión. Continúa la transferencia de proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES y de complementación alimentaria del PRONAA, así como PROVÍAS RURAL del MTC.

Respecto de los programas de complementación alimentaria se señala que se transferirán *stocks*

de alimentos para que las municipalidades sometidas a mecanismos de verificación estén en capacidad de abastecer a los beneficiarios durante el primer trimestre del 2006, para lo cual se solicitará al MEF los recursos respectivos. El Plan recalca la necesidad de que siempre se incluyan, en los recursos transferidos cada año, los *stocks* del primer trimestre del año siguiente.

En el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se ha programado continuar, durante el 2005, con la

transferencia del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural (PRO VÍAS RURAL) a doce Institutos Viales Provinciales en siete departamentos: Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín y Puno. Se anuncia también la transferencia de un embarcadero lacustre en Ucayali.



PLAZOS AJUSTADOS

Considerando que el Plan Anual de Transferencia de Competencias 2005 aún no se publica oficialmente, las actividades que debían empezar en abril sufren un retraso de un mes, hasta el momento.

Las actividades que debieron empezar en abril son:

- i) **La suscripción de convenios de cooperación**
- ii) **La ejecución de dichos convenios**
- iii) **El registro de entidades certificadoras**
- iv) **La definición de requisitos e indicadores sectoriales**
- v) **La certificación de funciones**

Si todo el proceso se retrasara un mes, la transferencia efectiva de funciones se llevaría a cabo recién en febrero del año 2006.

EL PLAN de TRANSFERENCIAS SECTORIALES 2005-2009

Instrumento para la descentralización de la toma de decisiones

Con casi dos meses de retraso¹, el CND aprobó el primer Plan de Transferencias Sectorial 2005 – 2009.²

LOS ANTECEDENTES

El Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación establece la necesidad de contar con planes de mediano plazo (quinquenales) para la transferencia de competencias, a ser elaborados en base a la “oferta” de los Sectores y la “demanda” de las regiones y localidades.



El Reglamento aprobado a fines del 2004 definió plazos muy cortos (31 de diciembre del 2004) para presentar estas “ofertas” sectoriales y “demandas” subnacionales (regionales y locales).



El CND terminó recibiendo propuestas hasta febrero, lo que explica que el Plan de Transferencias Sectoriales del Quinquenio 2005-2009 se haya aprobado recién en marzo de este año.



Por la misma razón, las propuestas de los gobiernos regionales no han sido materia de consulta con sus consejos regionales, ni con la sociedad civil.



En el caso de las municipalidades, apenas 237 presentaron su demanda quinquenal, la mayoría sin consulta alguna con sus consejos municipales ni con organizaciones sociales.



Pese a que el Plan Quinquenal (recientemente aprobado) no es la expresión de visiones compartidas sobre el perfil que los gobiernos regionales y locales tendrán en el mediano plazo, éste tiene una importancia capital porque señala una hoja de ruta para las transferencias.

LAS TRANSFERENCIAS EN NÚMEROS

Las funciones que se transfieren se basan en aquellas contempladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales³ (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades⁴ (LOM).

Los Sectores que durante el periodo de cinco años se comprometen a transferir todas las funciones que figuran en la LOGR son: Educación; Salud; Trabajo y Promoción del Empleo; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Economía y Finanzas; Transportes y Comunicaciones; y la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM).

Los sectores Agricultura; Energía y Minas; Mujer y Desarrollo Social; PCM; Producción; y Turismo, han programado transferir, en este primer quinquenio, solamente parte de la totalidad de funciones contempladas en la LOGR.



En este grupo destacan los casos de los Ministerios de Producción y el de Turismo que han programado solamente dos y cuatro funciones respectivamente para su transferencia en el periodo quinquenal, aun cuando el Ministerio de la Producción tiene 17 funciones transferibles y el de Comercio Exterior y Turismo 23.

1 Revisar DS 080-2004-PCM

2 RP 026-CND-P-2005, publicado el 15 de abril

3 Ley 27867

4 Ley 27972



CUADRO 1. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DEL PERIODO 2005 - 2009 Y EN EL 2005. POR SECTOR

Sector		Número de Funciones		
		2005-2009	2005 según Plan Quinquenal	Plan 2005*
1	Agricultura	13	9	6
2	Economía y Finanzas (Promoción de la Inversión Privada)	1	1	1
3	Educación	21	0	0
4	Energía y Minas	13	2	2
5	Mujer y Desarrollo Social	12	0	0
6	PCM	17	5	4
7	Producción	2	1	1
8	Salud	16	7	13
9	Trabajo y Promoción del Empleo	18	0	0
10	Transportes y Comunicaciones	13	7	7
11	Turismo	4	0	0
12	Vivienda, Construcción y Saneamiento	8	0	0
Total		138	32	34

Elaboración: GPC

Fuente: Plan de Transferencias Sectoriales del Quinquenio 2005 - 2009

* No oficial

UN CASO SECTORIAL: LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN EDUCACIÓN

El Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005 – 2009 hace una tipología de las funciones e identifica tres tipos:

- a) Las funciones desconcentradas son aquellas que vienen siendo ejecutadas por las direcciones regionales sectoriales.
- b) Las funciones especializadas son aquellas que vienen siendo ejecutadas por el Gobierno Nacional y que requieren de calificación y acreditación para que los GR y GL puedan ejecutarlas adecuadamente.
- c) Las funciones asociadas a sistemas nacionales, además de ser especializadas, pertenecen a sistemas nacionales de regulación o control, y requieren que dichos sistemas se descentralicen primero.

En el caso del Sector Educación, la gestión descentralizada ya tiene referentes en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y en las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Además se han creado los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARES) como instancia de participación de la comunidad. Paralelamente, se vienen conformando los Consejos Provinciales y también los Consejos Educativos Institucionales, éstos en las instituciones educativas mismas.

De otro lado, el Plan Quinquenal precisa que, a diferencia de la relación de dependencia directa entre el Gobierno Regional y las Direcciones Regionales de Educación, no existe relación de dependencia entre las UGEL y las Instituciones Educativas respecto de los gobiernos locales, y citamos: "Lo que evidencia que el sector ha tenido una

escasa desconcentración a este nivel de gobierno".

Esta situación también se evidencia en la Ley General de Educación (LGE), la cual reconoce la relación de dependencia de las DRE con los gobiernos regionales, pero no así respecto de las UGEL con la municipalidad provincial. La LGE especifica que es función de la DRE, en coordinación con las UGEL, "autorizar el funcionamiento de las instituciones educativas públicas y privadas, y formular y ejecutar el presupuesto educativo de la región". De esta manera se ubica a la UGEL como parte del GR, sin reconocer un vínculo de subordinación con los gobiernos locales. Al contrario, la municipalidad debe apoyar a la UGEL en el ejercicio de sus responsabilidades.

Esta definición de la UGEL como organismo de la DRE toma distancia de la definición que hace la LOM al establecer que la responsabilidad del Plan Educativo Local la tiene la Municipalidad Provincial, que recibe apoyo de la UGEL, y no al revés. El reglamento de la LGE sobre estos aspectos sugiere la acción coordinada entre las UGEL y los gobiernos locales.

De manera consistente con el énfasis puesto en la dimensión regional, ninguna de las 20 funciones específicas compartidas que deben ejercer los gobiernos locales en materia de Educación (que detalla la LOM) figura en el cronograma de transferencias hasta el 2009.

La transferencia de las 21 funciones del Sector Educación consideradas en el Plan del Quinquenio (todas las funciones de este Sector contempladas en la LOGR) se hará de la siguiente manera:

Transferencia	Nivel de Gobierno	Periodo				
		2005	2006	2007	2008	2009
Adecuación administrativa del Sector a los GR Lima, Lima Metropolitana y Callao	Regional	X				
Funciones desconcentradas	Regional		X	X	X	
	Local			X	X	X
Funciones especializadas	Regional			X	X	X
	Local				X	X

Fuente: Plan de Transferencias Sectoriales del Quinquenio 2005 - 2009

LA TRANSFERENCIA DE PROGRAMAS SOCIALES

Hasta el momento se vienen transfiriendo los programas de infraestructura social y complementación alimentaria de FONCODES y PRONAA, respectivamente. Las acreditaciones culminarán en el 2007, tanto en el caso de las provincias que cubre el programa de infraestructura social como en las regiones a las que se transferirá los proyectos económicos productivos de FONCODES.

En el caso de las provincias donde opera el PRONAA, el proceso de acreditación concluirá el 2005 para los programas de complementación alimentaria, y el 2007 para los programas nutricionales.

Respecto de los proyectos económico-productivos de FONCODES, la transferencia apunta a los gobiernos regionales, (y no a los locales, como ha venido siendo hasta ahora) en la lógica de establecer corredores económicos, puesto que, según establece la norma, su ámbito de intervención puede abarcar más de un distrito o provincia.

En cuanto al PRONAA, a partir del 2006 se programa la incorporación de los programas nutricionales en

las transferencias a los gobiernos provinciales. Antes de las transferencias efectivas, se realizará, durante el año en curso, la primera convocatoria para acreditación de 12 provincias "vitrina". Éstas se ubican en cuatro departamentos: Apurímac (2), Ayacucho (2), Huancaavelica (2), y San Martín (4).

Por su lado, el Programa Nacional de Manejo de Cuenas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) sigue teniendo un tratamiento especial. Recordemos que ya en el 2003 se anunció su descentralización, para luego dar marcha atrás. Curiosamente, el propio Plan Quinquenal aprobado señala que ésta "no es precisamente una transferencia convencional de funciones, regulada por la normatividad vigente". Se determina que la transferencia se debe realizar en el 2006, pero que antes deben suscribirse convenios de gestión con los GR y GL, con el objeto de compartir funciones y desarrollar un programa de capacitación tras lo cual, recién, podrá efectuarse una "transferencia" gradual. ¿Todo esto en lo que queda del 2005?

Las transferencias del programa de infraestructura social y los proyectos económicos productivos de FONCODES y los programas de complementación alimentaria del PRONAA deben alcanzar a todas las provincias, distritos y regiones en el 2008.

UNA INTERROGANTE FINAL

La norma⁵ que regula el ciclo del proceso de acreditación referente al Plan Anual de Transferencias del 2004, especificó que, para efectos del mencionado Plan, a los gobiernos locales les corresponde únicamente la suscripción de Convenios de Cooperación con los Sectores involucrados. Es decir, que los gobiernos locales no participarían –durante el 2005- del inicio del proceso de transferencia de las competencias contenidas en el Plan Anual 2004.

El problema es que no queda clara la situación de los gobiernos locales en el marco de referencia quinquenal tampoco. Al parecer, siguen excluidos del proceso de transferencias.

Una propuesta desde Propuesta Ciudadana

Proponemos que el Plan de Transferencias Sectoriales del Quinquenio 2005 - 2009 sea sometido a consultas con las autoridades regionales, locales y la sociedad civil para tener –hacia fines del presente año– una nueva versión que realmente exprese consensos locales y regionales, y que sea un referente válido para la elaboración de los respectivos Planes Anuales.

5 RP012-CND-2005

¿ADICIONALES o SUSTITUTORIOS? Urge aclaración acerca de los incentivos fiscales a la integración regional

De acuerdo a la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones y a la Ley de Descentralización Fiscal, las regiones que resulten de la integración de los actuales departamentos retendrán para sí el 50% de los recursos que ahora generan por concepto de IGV, ISC e Impuesto a la Renta de Personas Naturales.

Las autoridades regionales entienden que éstos serían recursos de inversión adicionales a los que ahora tienen, y que, por eso mismo, se trata de un incentivo a la integración. Sin embargo, este asunto no ha quedado claramente establecido y se dice, más bien, que el Ministerio de Economía y Finanzas considera que dichos recursos serían sustitutorios respecto de los que ahora reciben las regiones por transferencias del Gobierno Central.

En términos de los montos de recursos a los que las nuevas regiones tendrían derecho, estas diferentes interpretaciones resultan importantísimas. Veamos los tres escenarios posibles.

1. Los recursos de la descentralización fiscal (el 50% de los tributos) reemplazan íntegramente a los recursos que ahora se asignan a las regiones, incluyendo gastos corrientes y gastos de inversión. En este escenario -dejando fuera del análisis a Lima y Callao- todos los recursos de descentralización fiscal no alcanzan ni remotamente para cubrir los actuales gastos corrientes y de inversión de los gobiernos regionales. Al contrario, habría un déficit

INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL (Datos del 2004)

en millones de soles

Presupuesto Total Regional (sin Lima)	7,433.27
Presupuesto para Inversión en Regiones (sin Lima)	741.46
50% de los Impuestos que las Regiones generan (sin Lima)	1,377.70

La ley no es clara respecto del modo en el que se asignan estos incentivos fiscales; se abren 3 escenarios:

1. El menos deseado: El Gobierno Central ya no entregaría a las regiones el Presupuesto total sino solo el 50% de los impuestos de las regiones.

Las regiones de tener: 7,433.27  pasarían a tener: 1,377.70  es decir: **6055.57 menos**

2. El que preferiría el MEF: El Gobierno Central sustituye el Presupuesto para Inversión por el 50% de los impuestos de las regiones.

Las regiones de tener: 741.46  pasarían a tener: 1,377.70  es decir: **636.24 más**

3. El que preferirían las regiones: El Gobierno Central suma el 50% de los impuestos de las regiones al Presupuesto para Inversión.

Las regiones de tener: 741.46  pasarían a tener: 2,119.16  es decir: **1,377.70 más**

de más o menos 6 mil millones de soles. No hay duda que este escenario no debería ser siquiera considerado.

2. Los recursos de la descentralización fiscal sustituyen a los recursos de inversión que ahora reciben los gobiernos regionales. En este escenario, de manera global las regiones verían casi duplicarse sus recursos de inversión de los actuales 741 a más de 1300 millones de soles.

3. Los recursos de la descentralización fiscal se añaden a los recursos de inversión que las regiones ya tienen. La suma de am-

bos llegaría a más de 2 mil millones de soles.

Las autoridades y la ciudadanía de las regiones están tomando decisiones relativas a su integración con otras regiones en base a diversas variables, de las cuales una muy importante tiene que ver con sus expectativas de acceso a mayores recursos de inversión. Aun cuando es necesario hacer estimados específicos para calcular el impacto de estos diferentes escenarios en cada región, las cifras presentadas para todas las regiones (menos Lima) sirven para ilustrar la importancia de definir, de una vez por todas, cuál es la interpretación oficial al respecto.

El CND recibió 17 propuestas

EL PROCESO de INTEGRACIÓN de REGIONES

Al momento de redactar estas líneas, el CND evaluaba 17 Expedientes Técnicos para la integración de regiones. El 20 de mayo este organismo debe anunciar qué expedientes ha aprobado y, en consecuencia, en qué regiones la ciudadanía podrá pronunciarse, mediante un referéndum en octubre de este año, a favor o en contra de las integraciones propuestas.

La lista de Expedientes Técnicos recibidos por el CND es la siguiente:

Región propuesta	Iniciativa
Región Tumbes-Piura-Lambayeque	Presidentes Regionales
Región Tumbes-Piura-Lambayeque-Amazonas-Cajamarca	Alcaldes y Sociedad Civil de Amazonas y Cajamarca
Región Amazonas, San Martín, Loreto y Ucayali	Presidentes Regionales, Consejos Regionales (CR) y Consejos de Coordinación Regionales (CCR)
Región La Libertad-Loreto-San Martín	Sociedad Civil
Región Áncash-Lima Provincias-Huánuco-Pasco-Junín	Presidentes Regionales
Región Huancavelica-Ayacucho-Ica	Presidentes Regionales
Región Huancavelica-Ayacucho-Ica-Junín	Sociedad Civil y Alcaldes de Huancavelica
Región Apurímac - Cusco	Presidentes Regionales
Región Cusco, Apurímac y Madre de Dios	Sociedad Civil de Madre de Dios
Región Tacna-Moquegua-Puno-Madre de Dios-Arequipa	Presidentes Regionales
Región Moquegua-Tacna	Presidentes Regionales
Región Puno-Arequipa	Presidentes Regionales y Sociedad Civil
Región Tacna-Puno-Arequipa	Presidentes Regionales
Región Arequipa-Moquegua-Tacna-Madre de Dios-Puno	Presidentes Regionales
Madre de Dios-Moquegua-Puno-Tacna	Presidentes Regionales
Región Arequipa-Moquegua-Tacna-Madre de Dios-Puno	Sociedad Civil (Cámaras de Comercio y otros)
Callao	Presidente Regional

Estas propuestas son las que tienen mayores posibilidades de aprobación

Como lo hemos señalado en un reciente editorial de nuestra web (www.participaperu.org.pe), la mayor parte de estas propuestas no cumplen los requisitos formales mínimos (firma del Presidente Regional, CR y CCR) o los requisitos técnicos establecidos, pues son resultado de iniciativas de última hora.

Eso sí, es importante anotar que algunas de éstas son promovidas por municipalidades que buscan reubicarse en espacios económicos y sociales más afines. Es el caso, entre otras, de las provincias del norte de Cajamarca y las del norte de Huancavelica.

Estimamos que el CND aprobará cinco Expedientes Técnicos:

- i) Tumbes, Piura y Lambayeque;
- ii) Ancash, Lima-Provincias, Huánuco, Pasco y Junín;
- iii) Cusco y Apurímac
- iv) Arequipa, Puno y Tacna
- v) Ica, Huancavelica y Ayacucho

En consecuencia, en octubre de este año habría referéndum en 16 departamentos del país. En vista que será la ciudadanía la que decidirá qué regiones se integran, conviene generar las condiciones mínimas para que ésta sea una decisión bien informada.

Ello reclama una amplia campaña de difusión de algunos temas críticos en torno a los cuales la ciudadanía pueda formarse una opinión positiva o negativa de la integración.

Esos temas se expresan en las interrogantes siguientes:

- 1) ¿Qué beneficios conlleva la descentralización en términos de promoción de inversiones y generación de empleo?
- 2) ¿Cuáles son los beneficios fiscales de la integración? ¿Será todo ese dinero para los gobiernos regionales o se entregará una parte a los municipios? ¿Cómo y en qué se gastará?
- 3) ¿Cómo podrá mejorar la calidad de los servicios que prestan las autoridades a los ciudadanos?
- 4) ¿Cuál será la organización interna del nuevo Gobierno Regional? ¿Dónde quedará la sede?

Convertir centros poblados en municipios

ENTRE NECESIDADES REALES Y DEMAGOGIAS ELECTORALES

La Comisión de Constitución del Congreso ha dictaminado favorablemente una iniciativa legislativa para darle rango de nivel de gobierno a las actuales Municipalidades de Centros Poblados. El Perú pasaría a tener cinco niveles de gobierno (Central, Regional, Provincial, Distrital y uno adicional), a lo que hay que añadir que, todavía durante un tiempo, tendremos gobiernos regionales (ya integrados) y gobiernos regionales en departamentos (pendientes de integración).

Si se mantiene la actual asignación de recursos a las municipalidades, los 1,900 millones de soles (aproximadamente 2 puntos del I.G.V.) que actualmente se distribuyen, vía el FONCOMUN, a las 194 municipalidades provinciales y 1,634 municipalidades distritales, tendrían que distribuirse también a los 1,864 centros poblados menores que se convertirían en nuevas municipalidades.

Peor aún, crecería el porcentaje de ese monto que se va en gasto corriente, proporción que crecería inevitable pues las nuevas municipalidades pagarían sueldo a alcaldes y funcionarios y dietas a regidores, además de gastar también en infraestructura y funcionamiento.

Todo esto contradice el proceso de integración de regiones en curso y la necesidad de fomentar el asociacionismo municipal con miras a integrar una demarcación municipal excesivamente dispersa. En vez de crear un quinto nivel de gobierno habría que brindar estímulos a la asociación en

mancomunidades para promover la integración de algunos distritos con baja densidad poblacional.

Pese a todo, hay que considerar que la norma propuesta responde a un problema real. En muchas zonas rurales alejadas, las municipalidades distritales carecen de recursos y, en



muchos casos, de voluntad para atender las demandas de las poblaciones rurales más alejadas. La búsqueda de acceso a recursos y servicios públicos es la razón por la que –históricamente– los caseríos y las comunidades campesinas han pugnado por convertirse en centros poblados menores y en distritos.

Debemos imaginar otras estrategias orientadas a promover la inclusión

de estas poblaciones sin caer en el recurso fácil e irresponsable de fragmentar aún más la institucionalidad del Estado.

Creemos posible asignar mayores recursos a las municipalidades, los cuales deberían ser aplicados obligatoriamente a la inversión en los sectores más pobres, la mayoría de los cuales vive en los distritos rurales andinos donde existe la mayor parte de los centros poblados menores. Por ejemplo, que 1 punto porcentual del I.G.V. se destine a este objetivo significaría un incremento de aproximadamente 900 millones de soles de inversión en esas zonas.

La inclusión política es otra dimensión fundamental para hallar posibles soluciones. Es indispensable que la decisión sobre en qué aplicar estos recursos adicionales de inversión se haga incorporando a los centros poblados menores en la elaboración participativa de los presupuestos locales, asegurando para ello la presencia activa de los alcaldes delegados y de las organizaciones sociales de los centros poblados en el proceso del presupuesto participativo.

Es necesario abrir un debate serio y responsable en pos de nuevas propuestas en este terreno, para responder, aunque sea parcialmente, a las justas exigencias de las poblaciones más pobres y alejadas sin por ello incrementar los problemas de fragmentación institucional y presupuestal que son una debilidad sustantiva de la gestión pública local y regional.

Más ágil y con información actualizada a diario...

www.participaperu.org.pe

¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !



NOTICIAS

EL DEBATE DEL DÍA

PUBLICACIONES

MARCO LEGAL

ENLACES DE INTERÉS

VIGILA PERU

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Juan Rheineck
Presidente de Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

I E P

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo - DESCO

cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPAS

Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES

cedep

Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación - CEDEP

ARARIWA

Asociación ARARIWA

cbc

Centro de Estudios Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas" - CBC

ceder

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional - CEDER

CEDEPAS

Centro Ecueménico de Promoción
y Acción Social - CEDEPAS

alternativa
Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación Social
y Educación Popular

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS