



Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2006

Noticia

El 27 de abril, con más de dos semanas de retraso según el plazo establecido por ley, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006.

Un dato, por decir lo menos, curioso es que el Plan Anual 2006 fue aprobado tres semanas antes que se publicara en el diario El Peruano la Resolución que a su vez aprueba el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2006 – 2010, pese a que el Reglamento de la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, establece que cada Plan Anual se formula tomando como referencia el Plan Quinquenal, lo cual supone que el Plan Quinquenal quede aprobado antes del Plan Anual.

Ideas Fuerza

- El Plan Anual 2006 programa 10 funciones menos que las que programó el Plan Quinquenal 2006 – 2010, referencia de mediano plazo del Plan Anual.
- Cuatro sectores del Gobierno Nacional dejan de figurar en el Plan 2006, respecto de lo que señaló el Plan Quinquenal.
- Hay 13 funciones que si bien no figuran en el cuadro de funciones a ser transferidas en el 2006 siguen en proceso de transferencia efectiva desde el año pasado.
- El cronograma de transferencias del Plan 2006 contempla nuevos plazos para el proceso de acreditación de los gobiernos regionales que debe iniciar este año.
- Solamente el gobierno regional de Lambayeque se ha acreditado para recibir la totalidad de funciones sectoriales programadas entre el 2004 y 2005. Seis gobiernos regionales se han acreditado en menos del 50% de las funciones programadas para dicho periodo.
- Las dos funciones sectoriales para los gobiernos locales que figuraban en el Plan Quinquenal desaparecen del Plan Anual 2006 postergando nuevamente las transferencias a los municipios provinciales y distritales.
- El hecho de que el Plan Quinquenal se apruebe después que el Plan Anual le quita sentido a la planificación de mediano plazo y a los esfuerzos de los gobiernos regionales y locales para hacerla efectiva.

Análisis

El Plan Anual programa la transferencia de un número menor de funciones que las indicadas en el Plan Quinquenal 2006 – 2010

El Plan Anual 2006 es el instrumento organizador de la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos subnacionales. Se entiende que sus contenidos deben recoger lo formulado en los respectivos Planes Quinquenales. Sin embargo, al igual que lo observado el año pasado, el número de funciones sectoriales nuevas cuya transferencia se programa iniciar este año es menor al que registra el Plan del Quinquenio para el mismo período. En este último documento se programó el inicio de la transferencia de 41 funciones sectoriales nuevas, pero el Plan 2006 reduce el número de funciones a 31 (ver cuadro 1).

Cuadro 1.

Sector	Plan 2006 - 2010	Plan Anual 2006
Agricultura	1	-
Educación	7	6
PCM	14	11
Producción	2	-
Salud	-	2
Trabajo	12	12
Transportes y Comunicaciones	1	-
Vivienda, Construcción y Saneamiento	4	-
TOTAL	41	31

Nota: Energía y Minas no transfiere funciones pero sí figura en el Plan 2006 programando la transferencia de 17 nuevas facultades correspondientes a una función sectorial.

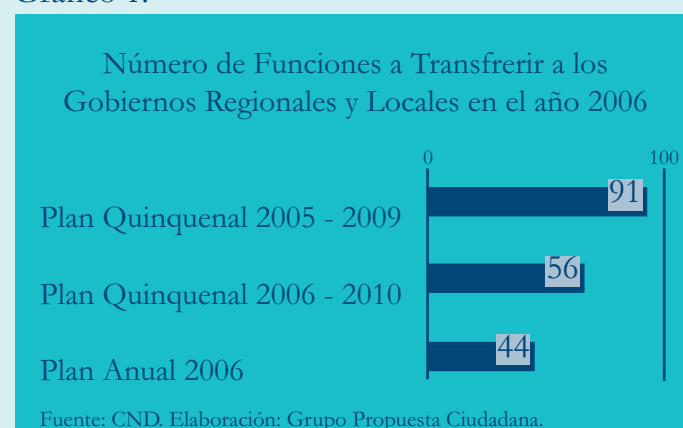
Fuente: Plan de Transferencias Sectorial del Quinquenio 2006 – 2010 y Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2006. Elaboración: GPC.

Lo primero que destaca es que cuatro sectores del Gobierno Nacional han desaparecido de la programación de transferencias en el Plan Anual 2006: Agricultura, Producción, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda, Construcción y Saneamiento. Esto explica el menor número de funciones

contempladas en dicho documento a comparación de su referencia quinquenal. Debe considerarse, sin embargo, que el sector salud, inicialmente no considerado en el Plan Quinquenal, iniciará la transferencia de dos nuevas funciones

La disminución de funciones a transferir se hace más evidente si observamos dos aspectos adicionales: por un lado, la información incluida en el Plan Quinquenal 2005 – 2009 y, por otro, el número de funciones cuya transferencia efectivamente se ha previsto para el año (y no solamente las funciones cuya transferencia se inicia recién en el año en curso). Considerando esta información adicional, se observa en el siguiente gráfico que en el Plan Quinquenal 2005 – 2009 se había programado la transferencia de 91 funciones para el año 2006, pero esta cantidad desciende a 56 en el Plan Quinquenal 2006 – 2010. Pese a ello, el Plan Anual 2006 sólo considera la transferencia de 44 funciones, considerando en este número las funciones cuya transferencia recién se inicia (31) y aquellas que aún no se han transferido del todo a los Gobiernos Regionales (ver gráfico 1).

Gráfico 1.



Este gráfico permite apreciar que los Planes Quinquenales constituyen instrumentos parcialmente referenciales. Además, el hecho de que estos documentos se elaboren cada año les resta importancia como una herramienta de planificación concertada del mediano plazo.

Análisis

Esta conclusión es más evidente al desagregar la información por sectores. Así, se observa que de un documento a otro disminuye el número de funciones a transferir en la mayoría de sectores, siendo los casos más notorios el MIMDES y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Ambas entidades señalaron en el Plan Quinquenal 2005 – 2009 que iniciarían la transferencia de algunas funciones el año 2006, hecho que no se verifica en el Plan Anual de este año (ver cuadro 2).

Cuadro 2.

Sector / Plan	Quinquenal		Anual 2006
	2005 2009	2006 2010	
Agricultura	3	1	0
Comercio Exterior y Turismo	2	2	0
Educación	8	6	6
Energía y Minas	10	6	4
MIMDES	12	0	0
PCM	8	15	12
Producción	2	2	0
Salud	14	10	10
Trabajo y Promoción del Empleo	18	12	12
Transportes y Comunicaciones	7	2	0
Vivienda, Construcción y Saneamiento	7	0	0
TOTAL	91	56	44

Fuente: CND. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Acerca de la acreditación y transferencia efectiva de las funciones

La información nos permite apreciar que un Plan Anual no clausura la transferencia de determinado número de funciones, pues algunas de las que se programaron el año anterior continúan trabajándose este año. Esto se explica porque no todos los

Gobiernos Regionales lograron la acreditación que les permite acceder al ejercicio de las referidas funciones.

En tal sentido, resulta cuando menos exagerado señalar – como se menciona en el Plan Anual 2006 – que “el porcentaje acumulado de funciones transferidas, desde el 2004 y hasta el 2006, alcanzará el sesenta y seis por ciento (66%) de las ciento ochenta y cinco (185) funciones a transferirse según la LOGR”. Los datos que el Consejo Nacional de Descentralización (CND) muestra corresponden con el inicio de la transferencia de las funciones mencionadas, es decir con el número de funciones incluidas en los Planes Anuales de Transferencia (ver cuadro 3).

Cuadro 3.

Funciones a transferir (según LOGR)	Funciones incluidas en los Planes Anuales de Transferencia			
	2004	2005	2006	Total
185	63	28	31	122
100%	34%	15%	17%	66%

Fuente: CND. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Sin embargo, según información proporcionada por el propio CND, los avances en el proceso de transferencias no son los mismos en todos los Gobiernos Regionales, por lo que la proporción de funciones efectivamente acreditadas hasta el año 2005 sólo representa el 62% del total planificado (ver cuadro 4). Se observa que sólo en nueve Gobiernos Regionales se logró acreditar un número de funciones superior al 75% de las programadas en los respectivos Planes Anuales, destacando los Gobiernos Regionales de Lambayeque y Amazonas (100% y 96%, respectivamente); mientras que en otros siete casos dicha proporción no llegó siquiera a la mitad, especialmente en Lima Metropolitana donde el proceso no se ha iniciado aún.

Análisis

Corresponde, pues, distinguir entre funciones incluidas en los planes de transferencia y funciones efectivamente transferidas.

Cuadro 4.

Gobierno Regional	Funciones a transferir (2004-05)	Funciones acreditadas			
		2004	2005	Total	%
Lambayeque	93	63	30	93	100%
Amazonas	100	59	37	96	96%
Cajamarca	92	60	20	80	87%
Cusco	100	61	24	85	85%
Arequipa	100	61	21	82	82%
Ucayali	104	55	30	85	82%
Loreto	106	50	36	86	81%
Puno	100	61	18	79	79%
Ica	101	58	18	76	75%
Piura	99	60	13	73	74%
Junín	108	45	33	78	72%
Apurímac	103	55	17	72	70%
Tacna	105	46	28	74	70%
Ancash	115	35	42	77	67%
Huanuco	108	46	23	69	64%
Pasco	112	47	25	72	64%
Moquegua	105	49	11	60	57%
Ayacucho	117	39	27	66	56%
Lima Provincias	114	32	28	60	53%
San Martín	116	43	13	56	48%
La Libertad	111	38	13	51	46%
Tumbes	121	31	21	52	43%
Huancavelica	122	32	12	44	36%
Callao	136	10	28	38	28%
Madre de Dios	130	24	10	34	26%
Lima Metropolitana	63	0	0	0	0%
TOTAL	2,781	1,160	578	1738	62%

Fuente: CND. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Sobre el cronograma

La demora en la aprobación del Plan Anual 2006 implica que no se cumplirán con los plazos de algunas actividades previstas en el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales. En efecto, dicha norma establece que las solicitudes de transferencias que éstos efectúan se emiten luego de la aprobación del Plan Anual; sobre la base de estas solicitudes, los Gobiernos Regionales y Locales tienen hasta el último día hábil de abril para suscribir convenios de cooperación con los sectores a fin de recibir la capacitación y asistencia técnica necesaria para la respectiva acreditación.

En la medida que el Plan Anual fue aprobado recién el 27 de abril, el cronograma allí indicado establece que las solicitudes de transferencias se realizarán en mayo y que los convenios con los sectores podrán ser suscritos hasta el final de junio. El resto del ciclo – que incluye entre otras actividades la certificación de funciones, la acreditación, la resolución de controversias y la efectivización de las transferencias – se realizará en los plazos previstos por el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación. Lo novedoso en este Plan Anual es que se incluye un plazo específico para la aprobación del Decreto Supremo o Resolución Ministerial que formaliza la transferencia de funciones. El plazo para la promulgación de tales normas llega hasta marzo de 2007.

Se posterga la transferencia de funciones a gobiernos locales

Otro aspecto importante que conviene resaltar es que, de haberse seguido la programación quinquenal, se habría iniciado este año el proceso de transferencia de funciones sectoriales a los Gobiernos Locales por primera vez en lo que va del actual proceso de descentralización. Tal como se presenta el escenario, sin embargo, las Municipalidades deben seguir esperando, al menos hasta el Plan 2007 donde (según el Plan Quinquenal 2006

Análisis

– 2010) se han proyectado transferencias a provincias y distritos.

Para este año, el Plan Quinquenal había previsto la transferencia de dos funciones del sector Educación, una a nivel provincial (“Diseñar, ejecutar y evaluar el desempeño educativo de su jurisdicción”) y otra a nivel distrital (“Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados”). Ambas funciones figuran en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

También se descartan las facultades aisladas de otras funciones que habían sido programadas para este año en el calendario del Plan Quinquenal. En el nivel provincial, por ejemplo, se había contemplado una facultad de la función “Promover la diversificación curricular” y otra de la función “Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales”. En cuanto a la mencionada función del nivel distrital, se contempla la transferencia de dos de sus cuatro facultades, las otras dos se han reprogramado (hasta el momento) para el año 2008.

Referentes clave

- Luis Thais – Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.
- Jorge Jara – Gerente de Transferencias del Consejo Nacional de Descentralización.
- Javier Azpur – Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.