

TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES¹

ELENA CONTERNO, Coordinadora

SANDRA DOIG

FLOR BLANCO

La transferencia de responsabilidades o descentralización administrativa es un mecanismo para que el Estado, trasladando poder y responsabilidades a gobiernos descentralizados, pueda desempeñarse mejor y brindar mejores servicios. Para muchos es una oportunidad para reformar el funcionamiento del Estado transformándolo en una institución al servicio de las personas.

Esta dimensión parte de la premisa que los gobiernos descentralizados al estar más cerca de su población, conocen mejor sus necesidades y las condiciones locales y, al estar sus electores más cerca de ellos, tendrán la información e incentivos adecuados para una respuesta oportuna, responsabilizándose por su desempeño.

De acuerdo a la experiencia comparada, la transferencia de responsabilidades es una de las dimensiones más complejas, no sólo porque es la parte esencial de todo proceso de descentralización -transferir poder a los gobiernos descentralizados- sino también porque para que sea exitosa y dé los resultados esperados debe dialogar con otras dimensiones, entre ellas la descentralización fiscal, el fortalecimiento institucional y la adecuación de sistemas administrativos, lo que resulta bastante complejo.

Para avanzar en una transferencia de responsabilidades ordenada y coherente, es importante contar con una racionalidad técnica que justifique que trasladar una función, proyecto o programa del nivel nacional a los niveles descentralizados es la fórmula más indicada para brindar mejores servicios a la población. ¿Cómo va a funcionar el Estado descentralizado? ¿Cuál es el nivel de gobierno que puede brindar mejor determinados servicios? ¿Cuáles son las responsabilidades que corresponden a cada nivel

¹ CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. "Transferencia de responsabilidades", Capítulo 2. En: CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. *Proceso de descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos*, Programa Pro Descentralización-PRODES. Mayo 2006. Pág. 39-67.

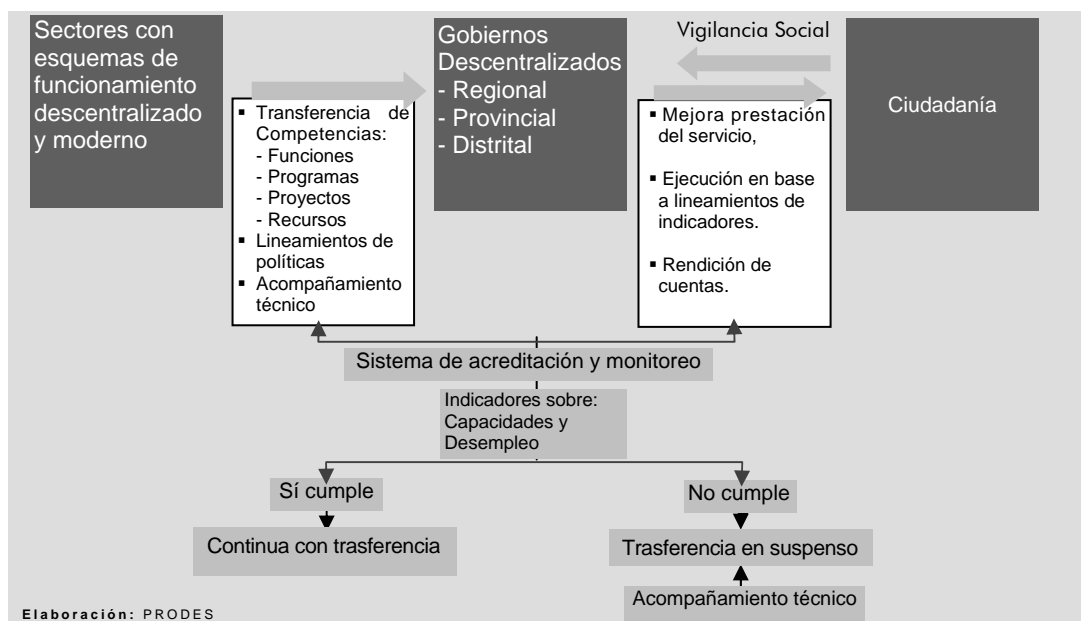
de gobierno? ¿Cómo interactúan los niveles de gobierno?, son algunas de las preguntas a las que debería responder todo proceso de transferencia de responsabilidades.

En cuanto a la gradualidad del proceso, se postula que el desempeño en la gestión de lo transferido debe ser tomado en cuenta para transferencias futuras, de tal forma que el gobierno descentralizado que haya acreditado contar con capacidades y se haya desempeñado bien en la ejecución de lo transferido continúe recibiendo nuevas funciones, en tanto que quien no haya tenido un buen desempeño deba recibir acompañamiento técnico y esperar para nuevas transferencias. Para ello, un Sistema de Información sobre las capacidades y el desempeño de los gobiernos descentralizados es fundamental.

A partir del caso peruano y de la experiencia comparada, la interacción de los elementos de un proceso de transferencia de responsabilidades se presenta en el Gráfico N° 5.

En esta sección revisaremos los avances del proceso de transferencia de responsabilidades durante el 2005 y hasta abril de 2006. Iniciaremos con una revisión de las principales normas que orientan este proceso para luego hacer un balance de lo ocurrido. Es importante tener en cuenta que, tal como lo hemos indicado líneas arriba, la transferencia de responsabilidades es uno de los aspectos más complejos de este proceso, porque requiere una reforma que involucra a todo el Estado. Por ello, es natural encontrar problemas y dificultades, frente a los cuales es importante una retroalimentación constante que permita detectar situaciones negativas y solucionarlas oportunamente. Quienes estamos convencidos que el proceso de descentralización es una oportunidad para modernizar y democratizar el funcionamiento del Estado, transformándolo en una institución al servicio de las personas, consideramos muy importante que este proceso esté en permanente revisión y ajuste. Es precisamente a ello a lo que este balance busca aportar.

Gráfico N° 5:
Transferencia de Responsabilidades y Gestión Descentralizada



1. Marco Normativo

Teniendo en cuenta que el marco normativo del proceso de transferencia es bastante amplio, esta sección se organizará en las siguientes partes: i) Distribución de Responsabilidades, ii) Sistema de Acreditación, iii) Planes Anuales y Quinquenales de Transferencia, iv) Procedimiento para la transferencia de funciones, y v) Procedimiento para la transferencia de programas y proyectos.

Distribución de Responsabilidades

El artículo 14° de la Ley de Bases de la Descentralización establece como criterios para la asignación y transferencia de competencias los siguientes:

Subsidiaridad: el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

Selectividad y proporcionalidad: la transferencia de competencias toma en cuenta la capacidad de gestión, que será determinada por un procedimiento técnico y objetivo.

Provisión: toda transferencia o delegación debe ser acompañada de recursos

financieros, técnicos, materiales y humanos.

Concurrencia: en el ejercicio de competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar oportuna y eficientemente, cumpliendo con las acciones que le corresponden y respetando el campo de acción de los otros niveles de gobierno.

Además, esta norma señala que se aplicará como criterio la existencia de externalidades en el ejercicio de determinada función, y la necesidad de aprovechar economías de escala.

Así, cada transferencia debe ser analizada teniendo en cuenta estos criterios cuya aplicación no es sencilla, ya que de un lado se tiene el criterio de subsidiaridad que plantea que el nivel local es el más idóneo para brindar determinados servicios por estar más cerca a la población, pero ello hay que combinarlo con criterios como el de selectividad que toma en cuenta la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales además de criterios económicos como el de economía de escala.

Sistema de Acreditación

En el 2004, se publicó la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento, que tiene por finalidad garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales y optimizar la calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos.

Entre los objetivos del Sistema encontramos i) confirmar la existencia de capacidades de gestión en los gobiernos descentralizados, ii) consolidar y ordenar el proceso de descentralización y de modernización de la gestión del Estado e iii) implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada. Así, este Sistema es el llamado a dotar de gradualidad al proceso de transferencias en función de las capacidades y el desempeño de los gobiernos descentralizados. Este Sistema establece que los gobiernos regionales y locales deben cumplir requisitos generales y específicos para demostrar capacidad de gestión antes de la transferencia. Los requisitos generales se presentan en el Cuadro N° 12.

Cuadro N° 12
Requisitos generales que deben cumplir los Gobiernos Descentralizados

Gobierno Regional	Gobierno Local	
	Más de 8 UIT	Menos de 8 UIT o que demuestren no contar con capacidad instalada
Plan de Desarrollo Regional aprobado conforme a Ley	Plan de Desarrollo Municipal Concertado	Plan de Desarrollo Municipal Concertado
Plan Anual y Presupuesto Participativo aprobados	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia
Actas de Instalación y Sesiones de los Consejos de Coordinación Regional	Actas de Instalación y Sesiones del Consejo de Coordinación Local	Actas de Instalación y Sesiones del Consejo de Coordinación Local
Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos	Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos	Ejecución presupuestal en el ejercicio anterior, superior o igual al 80% del Presupuesto Institucional Modificado
Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones transferidas	Plan de Desarrollo de Capacidades	
Cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal	Cumplimiento de las normas de prudencia y Transparencia Fiscal	
Plan de Participación Ciudadana	Plan de Participación Ciudadana	
Conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones	Sustentación del cumplimiento de la función de fomento de promoción y de la unidad orgánica responsable de su ejecución	
Lineamientos de Políticas Sectoriales regionales aprobados por los respectivos consejos regionales	Lineamientos de Políticas Sectoriales aprobados por los respectivos Concejos Municipales	
Cuadro de Asignación de Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manuales de Organización y Funciones, ajustados a competencias solicitadas	Cuadro de Asignación de Personal, Presupuesto Analítico de Personal, Reglamento y Manuales de Organización y Funciones, desarrollados de acuerdo a las competencias solicitadas	
	Programa de Inversiones superior o igual al 50% de la transferencia del FONCOMUN	

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Ley N° 28273 y Reglamento - D.S. N° 080-2004-PCM
Elaboración: PRODES

En cuanto a los requisitos específicos el Reglamento del Sistema de Acreditación precisa que éstos deben referirse a: i) formación y capacitación de los recursos humanos, ii) implementación de infraestructura y iii) normatividad administrativa requerida para el ejercicio de lo transferido. Además, establece un procedimiento de certificación del cumplimiento de los requisitos generales y específicos y dispone que éste puede ser realizado por

instituciones independientes autorizadas por el CND². El proceso de acreditación puede observarse en el Cuadro N° 13.

Otro aspecto en el que incide la Ley es en la elaboración de indicadores para medir el desempeño de los gobiernos descentralizados. Así la elaboración de los indicadores de gestión debe tomar en cuenta la: i) gestión de los servicios: cobertura, calidad y costo, ii) gestión interna, iii) aspectos fiscales, iv) competitividad y desarrollo económico, entre otros.

El Reglamento entrega al CND la responsabilidad de definir qué indicadores deberán cumplir los gobiernos descentralizados y de administrar un Sistema de Información. En cuanto a la evaluación del cumplimiento de indicadores, establece que corresponde a la Contraloría General y los órganos de control de los gobiernos descentralizados verificar la ejecución de las funciones sectoriales transferidas³.

Cabe señalar que el Sistema de Acreditación sólo viene siendo aplicado para la transferencia de funciones sectoriales para los gobiernos regionales. Ello en base a que el CND considera la coexistencia de dos sistemas paralelos: i) mecanismos de verificación para programas y proyectos y ii) Sistema de Acreditación para la transferencia de funciones. Así en el caso de programas y proyectos se habla de gobiernos descentralizados «verificados» y en el de funciones la referencia es a gobiernos descentralizados «acreditados»

2 Por Resolución Presidencial N° 086-CND-P-2004, del 1 de diciembre de 2004, se abrió el registro de Entidades Certificadoras a cargo de la Secretaría Técnica del CND para el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2004 y por Resolución Presidencial N° 006-CND-P-2005, del 17 de enero de 2005, se inscribió a 50 instituciones en el Registro de Entidades Certificadoras. Por Resolución Presidencial N° 055-CND-P-2005, del 4 de setiembre de 2005, se aprobó la Directiva N° 004-CND-P-2005 sobre Normas y procedimientos para la inscripción en el Registro de Entidades Certificadoras aplicable al proceso de acreditación correspondiente al Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2005.

3 Tercera Disposición Final, Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales-

Cuadro N° 13
Proceso de Acreditación

	Pasos	Responsable	Periodo
1	Plan Anual de Transferencia aprobado por decreto supremo	CND y PCM	Hasta el 6 de abril
2	Gobiernos Descentralizados presentan al CND solicitud formal de transferencias	Gobiernos Descentralizados	A partir de la publicación del decreto supremo
3	Sectores suscriben convenios de cooperación para brindar capacitación y asistencia técnica según función solicitadas ⁴	Sectores y CND, Gobiernos Descentralizados	Hasta el último día hábil del mes de abril
4	Procedimiento de certificación	CND o entidades certificadores	Meses de agosto y septiembre
5	Acreditación	CND	Mes de octubre
6	Resolución de controversias	CND	Mes de noviembre
7	Transferencia efectiva mediante actas de entrega y recepción y dación de Decretos Supremos	Sectores/CND	A partir del 1 de enero del año siguiente

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Ley N° 28273 y Reglamento - D.S.N° 080-2004-PCM
Elaboración: PRODES

Planes anuales y quinquenales de transferencia

El marco normativo establece el ordenamiento del proceso de transferencia de responsabilidades en función de Planes Quinquenales y Anuales de Transferencia.

En cuanto a los Planes Quinquenales, la Ley del Sistema de Acreditación establece que cada Sector del gobierno nacional con competencias a transferir elaborará una propuesta de Plan de Transferencia Sectorial de mediano plazo que remite al CND quien, junto con el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, concerta convenios marco para definir prioridades de transferencia de mediano plazo⁵.

Desarrollando lo dispuesto por la Ley, el Reglamento establece que cada Sector remitirá al CND, a más tardar el último día de octubre del año anterior al inicio del quinquenio respectivo, su propuesta de transferencia de cinco años, la que debe ser coordinada con los gobiernos descentralizados. Por su parte, establece que los gobiernos regionales y locales remitirán, en el mismo plazo y forma, sus solicitudes de transferencia de funciones sectoriales para el mismo período, tomando como referencia las coordinaciones realizadas con los sectores.

Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

⁴ Cabe señalar que el Reglamento precisa que la asistencia técnica y capacitación de los Sectores, en el marco de Convenios de Cooperación, no interrumpe los plazos para la acreditación ni para la efectivización de las transferencias.

⁵ Artículo 11° de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273.

Estas propuestas y las solicitudes deben ser evaluadas y articuladas por el CND en coordinación con los Sectores y con los representantes de los gobiernos regionales y locales en el Consejo Directivo de dicha Entidad, debiendo mediante Resolución aprobar el «Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio», el que constituirá el referente para la aprobación de cada Plan Anual.

Por su parte, la formulación de los Planes Anuales debe sujetarse al procedimiento que establecen la Ley y el Reglamento del Sistema de Acreditación, que se detalla en el Cuadro N° 14, el cual es aplicable a partir del Plan 2005. De manera complementaria, a fines de 2005 el CND aprobó la Directiva sobre procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectoriales de mediano plazo y de los planes anuales de transferencia, que establece que las propuestas sectoriales para el Plan Quinquenal deberán basarse en los lineamientos que establezca la PCM para orientar la modernización del Estado y que para la elaboración del plan anual de transferencia los sectores identificarán los recursos que acompañarán las funciones según los criterios que establezca una Comisión integrada por PCM, MEF y CND⁶.

Cuadro N° 14
Procedimiento para la aprobación del Plan Anual de Transferencia

Etapas	Responsables	Actividades / Producto	Características del producto	Plazo
1	Comisiones de Transferencia de cada Sector	Plan Anual sectorial a remitir al CND	Debe Contener: - Funciones sectoriales a transferir - Estado situacional (personal, acervo documentario, bienes, entre otros) - Requisitos generales y específicos a cumplir por los gobiernos descentralizados para acreditar - Indicadores de gestión - Cronograma detallado	Ultimo día útil del mes de febrero
2	CND	Plan Anual de Transferencias, que articule los planes sectoriales Presentarlo a PCM	El Plan Anual de Transferencias debe contener: - Funciones, personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes materia de transferencia - Los requisitos generales y específicos - Los indicadores de gestión - Cronograma detallado	Ultimo día del mes de marzo
3	PCM	Aprueba el Plan Anual de Transferencia	Plan Aprobado mediante Decreto Supremo	A más tardar el 6 de abril

Fuente: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 y Reglamento - D.S. N° 080-2004-PCM, Elaboración: PRODES

⁶ La Directiva fue aprobada el 24 de diciembre de 2005 por Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005.

Las transferencias se iniciaron en el año 2003 y desde esa fecha se vienen aprobando planes anuales de transferencia en los cuales se especifica qué proyectos, programas o funciones se transferirán así como las normas que orientan el procedimiento a seguir por los gobiernos descentralizados. Es importante precisar que no todos los proyectos y programas señalados en los Planes pueden ser transferidos a la totalidad de gobiernos regionales y locales, ya que dependerá del área de intervención del programa o proyecto y para ello en cada Plan o norma específica se precisa a qué gobierno descentralizado le corresponde la transferencia.

A continuación se presenta un breve resumen de los Planes de Transferencia desde el año 2003.

Cuadro N° 15
Planes Anuales de Transferencia

Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2003 D.S. N° 036-2003-PCM 02/04/2003	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos Especiales de INADE - Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de PROVÍAS RURAL - Acuerdos de Gestión de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas 	<p>Municipalidad Provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL <p>Municipalidad Distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES - Proyectos de Infraestructura Productiva a cargo de PRONAMACHCS⁷ - Proyectos de Reconstrucción a nivel local de ORDESUR
Plan Anual 2004 D.S. N° 038-2004-PCM 02/05/2003	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos Especiales de INADE - Proyecto PROALPACA - Proyectos ganaderos del MINAG - 384 Equipos mecánicos del MTC - Plan Copesco del Mincetur - Embarcaderos lacustres y fluviales del MTC <p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agricultura - Comercio - Turismo - Artesanía - Energía y Minas - Producción - Industria 	<p>Municipalidad Provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL <p>Municipalidad Distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES <p>A nivel Provincial y Distrital</p> <p>Funciones vinculadas con promover el desarrollo económico, específicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La promoción y articulación de la oferta de servicios y financiamiento de Programas Nacionales con la demanda local. - El inventario de recursos turísticos, promoción turística y articulación de la oferta de capacitación turística con la demanda local

⁷ La transferencia de este programa estaba sujeta a un acuerdo con la entidad financiera JBIC, de acuerdo a lo establecido en el Plan Anual de Transferencias 2003, aprobado por Decreto Supremo N° 036-2003-PCM. Este programa no fue transferido y por el contrario fue excluido del Plan Anual 2003 mediante Decreto Supremo N° 098-2003-PCM del 11 de diciembre de 2003.

Plan Anual 2005 D.S. N° 052-2005-PCM 28/07/2005	- Embarcadero Lacustre	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL
	Funciones de los sectores Agricultura - Energía y Minas - Salud - Transportes y Comunicaciones	Municipalidad Distrital - Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES
Plan Anual 2006 D.S. N° 021-2006-PCM 27/04/2006	Funciones de los sectores - Educación - Energía y Mina - Presidencia del Consejo de Ministros - Salud - Trabajo y Promoción del Empleo	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA - Programas nutricionales (6 experiencias piloto) a cargo de PRONAA - Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de PROVÍAS RURAL
		Municipalidad Distrital - No se programa transferencia

Fuente: Disposiciones normativas citadas.
Elaboración: PRODES

Procedimiento para la transferencia de funciones

Como se señaló antes, la Ley del Sistema de Acreditación estableció un ciclo regular del proceso de acreditación (Cuadro N° 13), que tiene como punto de partida el 6 de abril de cada año, fecha en la cual debe aprobarse el plan anual correspondiente.

Sin embargo, la propia Ley del Sistema dispuso que, excepcionalmente, para la transferencia de funciones previstas en el Plan Anual 2004, el ciclo del proceso de acreditación sería establecido por Resolución Presidencial del CND, el que en ningún caso debía exceder del 31 de marzo de 2005⁸. Si bien las transferencias del Plan Anual 2005 debían sujetarse al ciclo regular, se aplicó también un ciclo especial, en la medida que el Plan fue aprobado recién el 28 de julio. Dicho ciclo especial fue aprobado el 19 de agosto mediante R.P. N° 050-CND-P-2005 y se resume en el Cuadro N° 16⁹.

En base al artículo 22° del Reglamento, al que ya se ha hecho referencia, el CND junto con los sectores estableció los requisitos que debían cumplir los gobiernos regionales para cada función a transferir, los que han estado principalmente vinculados con la obligación de contar con: i) personal contratado para desempeñar la función, ii) equipos e infraestructura y iii) planes sectoriales regionales aprobados¹⁰. Así, los indicadores que se han

8 Primera Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación- Decreto Supremo N° 080-2004-PCM. En la práctica el proceso de certificación se desarrolló entre febrero y marzo de 2005 y la resolución de controversias y procedimiento para efectivizar las transferencias se extendió hasta julio de 2005

9 De acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 013-CND-P-2006, publicada el 20 de febrero de 2006, el procedimiento para el levantamiento de observaciones en el marco del Plan Anual 2005 se regía por la Resolución Presidencial 016-CND-P-2005, que originalmente era aplicable sólo al Plan Anual 2004.

10 Para el proceso referido a las funciones programadas en el Plan Anual 2004, los requisitos específicos se establecieron

establecido son de «cumplimiento» de requisitos antes que «indicadores de gestión».

En cuanto a la efectivización de las transferencias, ésta aún está en discusión, en la medida que no se cuenta con un procedimiento eficiente que permita precisar los recursos que acompañan a las funciones transferidas. Para el Plan Anual 2004, se aprobó la Directiva N° 002-CND-P-2005, la que establecía un procedimiento de negociación de 40 días hábiles entre gobiernos regionales acreditados y sectores para definir qué recursos serían transferidos junto con las funciones acreditadas¹¹. Para el caso del Plan Anual 2005, esta definición debía realizarse antes de iniciar el proceso de certificación propiamente dicho, contemplando dentro de los Convenios de Cooperación los recursos que debían ser incluidos en la transferencia¹².

Cuadro N° 16
Ciclo del Proceso de Acreditación para la Transferencia de Funciones Plan 2005

Actividades	Plazo
CND aprueba requisitos específicos para cada sector	07/09/2005
Presentación de requisitos generales por los gobiernos regionales	15/09/2005
Sectores y Gobiernos Regionales suscriben Convenios de Cooperación	10/10/2005 ¹³
CND o entidades certificadoras certifican el cumplimiento de requisitos generales, requisitos específicos e indicadores	Entre noviembre y diciembre de 2005
CND expide resolución de acreditación	31/01/2006
CND resuelve controversias	Hasta el 28/02/2006
Efectivización de las transferencias	A partir del 01/03/2006

Fuente: Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005
Elaboración: PRODES

por Resolución Presidencial N° 015-CND-P-2005, del 28 de febrero de 2005, en tanto que para el caso de las funciones del Plan Anual 2005 los requisitos específicos e indicadores fueron aprobados por Resolución Presidencial N° 065-CND-P-2005, del 25 de setiembre de 2005.

11 Resolución Presidencial N° 033-CND-P-2005, del 15 de mayo de 2005.

12 De acuerdo a lo establecido en la Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005, del 19 de agosto de 2005, Anexo 3, «Normas Específicas para la Transferencia de las Funciones Sectoriales a los Gobiernos Regionales», punto 2.

13 El plazo original era el 30 de setiembre; sin embargo, por Resolución Presidencial N° 065-CND-P-2005 publicada el 25 de setiembre se amplió el plazo hasta el 10 de octubre.

Sin embargo, el 21 de marzo de 2006 el CND estableció que la Directiva anterior sería también aplicable al proceso del Plan Anual 2005¹⁴, lo que implica que no se logró definir previamente qué recursos se transferirían y que el gobierno nacional y los gobiernos regionales ya acreditados debían definir los recursos a transferir, tal como ocurrió en el proceso del Plan Anual 2004.

Finalmente, es importante mencionar que el marco normativo vigente establece que los gobiernos regionales que no hubieran acreditado funciones de un determinado sector programadas en un Plan anterior deben acreditarlas en un ciclo siguiente, no pudiendo solicitar transferencias de funciones del mismo sector.

Procedimiento para la transferencia de programas y proyectos

Las transferencias se inician en el año 2003 con la aprobación del respectivo Plan Anual. Tal como se desprende del Cuadro N° 15, la transferencia a gobiernos locales ha estado principalmente centrada en programas y proyectos de lucha contra la pobreza:

- Municipalidades Provinciales: programas de complementación alimentaria ejecutados por PRONAA y mantenimiento de caminos vecinales del proyecto PROVÍAS RURAL.
- Municipalidades Distritales: proyectos de infraestructura social a cargo de FONCODES.

Para acceder a las transferencias los gobiernos locales debían cumplir con un procedimiento especial y con la entrega de «mecanismos de verificación». Estos mecanismos de verificación tenían carácter temporal y fueron establecidos para no dilatar las transferencias en tanto el Congreso de la República aprobaba la Ley que creaba el Sistema de Acreditación.

Al año siguiente, el Plan Anual -aprobado antes que la Ley del Sistema de Acreditación- estableció que *«la acreditación del resto de gobiernos locales para la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria y Proyectos de Infraestructura Social y Productiva se continuará de acuerdo a lo que establezca la Ley del Sistema Nacional de Acreditación»*. Por su parte, la Ley del Sistema de Acreditación estableció que las *«transferencias en proceso de ejecución se rigen por las normas aprobadas por el Consejo Nacional de Descentralización y los respectivos sectores con anterioridad a la presente»*

14 Conforme lo establece la Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2006 que dispone la aplicación de la Directiva N° 002-CND-P-2005.

ley».

Es importante llamar la atención que este tipo de disposiciones es usual en normas que crean un nuevo Sistema, como mecanismo de transición del anterior al reciente, para no perjudicar a quienes han venido actuando en el marco del sistema precedente. Así, lo que buscaría esta disposición es mantener las reglas de juego para transferencias ya iniciadas y garantizar que quienes presentaron sus solicitudes de transferencia oportunamente y cumplieron los requisitos no se vean afectados por un cambio en las reglas de juego.

En ese marco, se entiende que el Sistema de Acreditación debe ser aplicado de manera general y excepcionalmente se aplican los mecanismos de verificación en los casos de transferencias iniciadas, como la del programa de complementación alimentaria o los proyectos de infraestructura social, a cargo de PRONAA y FONCODES respectivamente. Sin embargo, como se ha mencionado, actualmente coexisten dos procedimientos, correspondiendo los mecanismos de verificación para las transferencias de programas o proyectos.

Cabe precisar que no existe una norma específica que regule el procedimiento a través de mecanismos de verificación y que establezca reglas similares a las que se señala para la transferencia vía Sistema de Acreditación, como por ejemplo quién define los mecanismos, qué deben medir, cuál es el procedimiento general a seguir, qué tipo de indicadores se deben cumplir.

A la fecha sólo existen normas específicas para cada programa o proyecto a ser transferido.

Al respecto, antes de entrar a las normas específicas que regulan cada una de estas transferencias es importante recordar algunas disposiciones que les son aplicables¹⁵.

- Los recursos a ser transferidos a las municipalidades por estos programas constituyen transferencias programáticas condicionadas, destinadas exclusivamente al financiamiento de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza; lo que implica que su ejecución por los gobiernos locales está condicionada al cumplimiento de las políticas, objetivos y metas nacionales.

¹⁵ De acuerdo a los Lineamientos para la distribución y ejecución de recursos presupuestarios de los Gobiernos Locales provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales, aprobados por Decreto

- Los gobiernos locales certificados podrán disponer de hasta el 10% de los recursos transferidos para financiar la gestión de los programas y proyectos. El porcentaje se fijará en cada caso en los convenios de gestión.

Los mecanismos de verificación para la transferencia de estos programas y proyectos a los gobiernos locales, en el marco del Plan Anual 2005 fueron aprobados mediante Resolución Presidencial N° 050-CND-P -2005¹⁶ (ver Cuadro N° 17).

Cuadro N° 17

Mecanismos de Verificación según Municipalidad y Programa o Proyecto

Municipalidad Distrital	Municipalidad Provincial	
	FONCODES	PROVIAS
<ul style="list-style-type: none"> – Suscripción de addenda al Convenio de Cooperación MIMDES/FONCODES y municipalidad agrupada. – Ejecución de Convenio. – Priorización y selección de proyecto a ejecutar con las transferencias. – Perfil técnico económico de viabilidad de los proyectos. – Contar con una unida orgánica responsable de gestionar los proyectos de infraestructura social y productiva. – Promoción de la participación y vigilancia ciudadana. 	<p>IVP creados en 2003 y 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convenios de Cofinanciamiento y cartas del Banco de la Nación que aseguren cofinanciamiento suscrito entre la municipalidad provincial y sus distritales. - Contratos de mantenimiento suscritos entre municipalidad provincial y microempresas. - Constancia de Conformidad emitida por PROVÍAS RURAL sobre la transitabilidad de las vías mantenidas. <p>IV P nuevos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza Municipal que crea el IVP y aprueba Estatuto y acta de instalación del Comité Directivo. - Acta del Comité Directivo del IVP (alcaldes provinciales y distritales), indicando que se encuentra en aprobación Plan Vial Provincial Participativo -PVP. - Convenios de cofinanciamiento y cartas del Banco de la Nación que aseguren cofinanciamiento suscrito entre la Municipalidad Provincial y sus distritales. - Documento o Resolución de Alcaldía por el que se designa transitoriamente al Gerente General, Jefe de Operaciones y Asistente Administrativo o Resolución que acredite la encargatura a órgano competente de la municipalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Suscripción de Convenio de Cooperación MIMDES/ PRONAA y Municipalidad. - Ejecución del Convenio de Cooperación. - Existencia de unidad responsable dentro de la estructura orgánica. - Profesional con experiencia no menor de dos años en administración de programas sociales. - Conformación de Comité de Gestión Local. - Plan Operativo de Complementación Alimentaria con indicadores y formatos de Informe.

Fuente: Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005
Elaboración: PRODES

Supremo N° 026-2004-EF, publicado el 13 de febrero de 2004.

¹⁶ Directiva que establece normas para la ejecución de la transferencia del 2005 a los Gobiernos Regionales y Locales de Fondos, Proyectos, Programas y Funciones sectoriales incluidos en el DS N° 052-2005-PCM, publicada el 17 de agosto de 2005.

Cabe precisar que los mecanismos de verificación y el procedimiento a seguir para el Plan Anual 2004 están contenidos en la Directiva N° 002-CND-P-2004 «Normas para la Ejecución de la Transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales, durante el año 2004, de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de alcance Regional, incluidos en el Decreto Supremo N° 038-

Cabe precisar que para el caso de FONCODES, en el procedimiento establecido por esta norma para el 2005 se solicitaba que las municipalidades se agrupen u organicen con criterios de continuidad territorial y para la suscripción de la addenda se les solicitaba copia fedateada del Acuerdo del Concejo Municipal donde se acordase que la municipalidad formaría parte de un grupo de Municipalidades y copia del acta u otro documento que certificase la conformación de tal grupo.

El proceso en sí de certificación está a cargo del CND, quien se encarga de certificar el cumplimiento de los mecanismos de verificación. El procedimiento vigente varía según se trate de PROVÍAS RURAL o de PRONAA y FONCODES⁵⁴. Así, para PROVÍAS RURAL el procedimiento tiene las siguientes etapas:

- Fase Preparatoria: creación de Comisiones de Entrega en el nivel nacional quienes deben preparar un Informe Preparatorio y Comisiones de Recepción en el nivel local encargadas de preparar los expedientes con los mecanismos de verificación.
- Fase de Consolidación: las Comisiones de Entrega y de Recepción se integran en una sola Comisión y son las encargadas de elaborar Actas Sustentatorias e Informes Finales.
- Fase de Entrega y Recepción: donde se suscriben Actas de Entrega y Recepción por parte de los titulares de Pliego y los alcaldes respectivos.

En tanto que el procedimiento para PRONAA y FONCODES¹⁷ podría resumirse en:

- La Municipalidad Provincial o Distrital dirige una solicitud de transferencia al CND, la que podrá presentarse en las Oficinas Zonales de FONCODES o PRONAA según lo que se vaya a solicitar.
- Se suscribe la addenda o Convenio de Cooperación, según se trate de FONCODES o PRONAA y se da inicio a su ejecución.
- La documentación que sustenta el cumplimiento de mecanismos de verificación se remiten al CND; podrá ser entregada en las oficinas zonales de FONCODES o PRONAA, quienes las remitirán al CND.

2004-PCM», aprobada por Resolución Presidencial N° 057- CND-P-2004 y publicada el 8 de julio de 2004.
17 Procedimiento establecido en la Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005.

- El CND se encarga de la validación de la documentación y de publicar en El Peruano la lista de gobiernos locales certificados.
- Se suscriben Actas de Entrega y Recepción y Convenios de Gestión que hayan cumplido con los mecanismos para la transferencia efectiva a partir de enero de 2006, las que serán aprobadas por norma correspondiente del M IM DES.

2. BALANCE 2005 - ABRIL 2006

Necesidad de una imagen de Estado Moderno Descentralizado: el Sector Salud una excepción

El proceso de transferencia avanza desde un punto de vista normativo y procedimental. Se cuenta con un amplio desarrollo de normas y se han puesto en marcha procesos tanto de transferencias de programas y proyectos como de funciones a los gobiernos regionales y locales.

Diversos especialistas han señalado que el proceso de transferencias carece de un objetivo claro y que el proceso de descentralización ha ido perdiendo orientación. Incluso hay quienes señalan que actualmente el proceso, específicamente el de transferencias, carece de un marco conceptual general compartido por los actores, que dote al proceso de una dirección y claridad y que además explique cómo se interrelaciona el proceso de transferencia con otras dimensiones como descentralización fiscal y conformación de regiones¹⁸.

Al respecto, es importante recordar que la Ley de Bases de Descentralización sí planteó con cierta claridad las etapas del proceso de descentralización definiendo una etapa preparatoria¹⁹ y cuatro etapas específicas: i) instalación de los gobiernos descentralizados, ii) consolidación del proceso de descentralización y conformación de macrorregiones, iii) transferencia y recepción de competencias sectoriales y iv) transferencia de las competencias en educación y salud²⁰.

Sin embargo, estas etapas al momento de su desarrollo normativo, pero sobre todo en su implementación, se desarrollaron de manera desordenada lo que finalmente generó que se superpusieran. Así, por ejemplo en el

18 Ver por ejemplo Grupo Propuesta Ciudadana, La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de Agenda para una Reforma imprescindible, pág.5-7. Este documento puede revisarse en: www.consortio.org/peru2006/

19 Cuyos plazos fueron modificados por las Leyes N° 27950 y N° 28139.

20 Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783.

proceso de conformación de regiones no se integró ninguna Región, pero se ha avanzado con la transferencia de funciones sectoriales, incluso con las de salud y educación que estaban previstas al final del proceso²¹.

Pero además, actualmente existe muy poca claridad sobre el Estado que este proceso de descentralización busca construir y se avanza en el proceso perdiendo de vista que éste debe ser parte de uno mayor de modernización estatal, ya que en nuestro país el punto de partida no es un Estado moderno que opta por ser descentralizado, sino un Estado en muchos casos obsoleto, que requiere modernizarse y que además incluye a la descentralización como una de sus estrategias para brindar mejores servicios. ¿Cómo va a funcionar el Estado descentralizadamente? ¿Cuál es el nivel de gobierno que puede brindar mejor determinados servicios? ¿Cuáles son las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno? ¿Cómo interactúan los niveles de gobierno?, son algunas de las preguntas planteadas a lo largo de las discusiones, que aún no se pueden responder.

Durante el 2005 han habido pocos avances en desarrollar esquemas descentralizados de funcionamiento, que definan con claridad cómo se distribuyen las responsabilidades entre los niveles de gobierno y cómo se interrelacionan entre sí²². Es importante tomar nota que el marco normativo hace un uso, en algunos casos excesivo, de la figura de «*competencias compartidas*»; sin embargo, al momento de ejecutar y gestionar la competencia es muy difícil compartir responsabilidades entre dos o más niveles de gobierno, ya que al final nadie termina siendo responsable ante la ciudadanía.

Así, la mayoría de sectores no ha repensado el nuevo rol que les correspondería desempeñar luego de descentralizar determinadas funciones, siendo uno de ellos el de formulación de políticas nacionales que orienten las acciones de los gobiernos descentralizados en el ejercicio de las funciones transferidas. Por el contrario, las transferencias hasta el momento no han sido acompañadas por orientaciones claras sobre las políticas nacionales en que éstas deben ser ejercidas.

Si se toma en cuenta lo anterior, se puede afirmar que gran parte de los problemas que dificultan un avance ordenado del proceso de transferencia pasan por la escasa claridad que existe sobre el funcionamiento des-

21 Las competencias en educación han sido incluidas en la programación del Plan Anual de Transferencia 2006, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, publicado el 27 de Abril de 2006.

22 Este es un aspecto resaltado en la Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización del Congreso de la República. Ver: www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf. También se resalta en el documento Descentralización y Desarrollo Rural, de la Asociación de Servicios Educativos Rurales, SER. Ver:

centralizado de las grandes competencias del Estado. Por ejemplo, la dificultad que se presenta al nivel nacional para definir los recursos que acompañarán las transferencias de funciones pasa precisamente por la limitada claridad de cuáles son las funciones que le corresponde ejecutar y qué le toca al nivel descentralizado, para luego poder definir cuánto cuesta ejecutarlas y qué recursos requerirán para ello. Así, se habría puesto la programación de las transferencias por delante del diseño de lo que se va a transferir.

Sin perjuicio de lo anteriormente dicho, uno de los sectores que más ha avanzado en este proceso es el de Salud, que cuenta con una «Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud». En esta hoja de ruta, se precisa con claridad el objetivo del proceso de transferencias del sector, se realiza un diagnóstico de la situación antes de la descentralización y la situación esperada luego de ésta, para después establecer un cronograma general del proceso que va hasta el 2010²³ Así cabe resaltar que se inició precisando qué debe hacer el Sector y qué es lo que está haciendo.

El punto de partida de este análisis fue una Matriz Operacional Actual elaborada por el Sector concertadamente, en la que se describe la actual distribución de competencias específicas y contiene las tareas realizadas por el Ministerio de Salud, Direcciones de Salud, Direcciones de Redes de Salud, Microrredes, Establecimientos, Organismos Públicos Descentralizados, Institutos Especializados, Gobiernos Locales y otros en función de procesos y subprocesos sectoriales. Esta Matriz es la base para organizar las transferencias de competencias en el contexto de la descentralización y por tanto para elaborar los planes de transferencia sectoriales remitidos al CND. Se tiene conocimiento que, en función a esta experiencia, el Consejo Nacional de Educación y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social están desarrollando iniciativas similares.

Vinculado con este tema, si bien es normal que en procesos de descentralización se presenten conflictos de competencia, el 2005 se presentaron conflictos vinculados con el ejercicio de atribuciones de los gobiernos regionales que se considera importante incluir dentro de este balance. Como se recordará, los Consejos Regionales de Cusco y Huánuco aprobaron Ordenanzas Regionales sobre legalización del cultivo de la hoja de coca, las que fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, quien reconoció como competencia exclusiva del gobierno nacional el tratamiento y la regulación del cultivo de hoja de coca, dentro del

www.ser.org.pe/catalogo/docs/CAT_DOC_Carti_384.pdf

23 Para mayor información se sugiere revisar el documento Hoja de Ruta para operar el proceso de

cual se encuentra el reconocimiento legal de las zonas de producción, pero recomendó al Poder Ejecutivo contar con una política adecuada de esta materia²⁴.

Sobre el mismo punto, el 2005 se ha mantenido el conflicto entre el gobierno regional de Arequipa y el de Moquegua sobre el uso del agua proveniente del Proyecto Especial Pasto Grande transferido a este último. La gestión del agua es uno de los temas donde se requiere también mayor claridad en cuanto a la política nacional que orienta la gestión y administración de cuencas, para no sólo evitar sino zanjar situaciones como las que se presentan en estos departamentos del Sur en los últimos años²⁵.

A manera de conclusión, el proceso de transferencia requiere con urgencia orientaciones a los sectores para diseñar un esquema moderno descentralizado para cada una de las grandes competencias a su cargo donde se precise cuál será el nuevo rol que le corresponde jugar al nivel nacional y cuál el que deberá asumir el regional, provincial y distrital y cómo se interrelacionarán. En el marco de este esquema se deben precisar los recursos que serán liberados por el nivel nacional para ser transferidos a los gobiernos descentralizados, y así mantener el carácter neutral de las transferencias de responsabilidades y no duplicar gastos.

En relación a este tema, el Informe Parlamentario que evalúa el proceso de descentralización dispone encargar al Ejecutivo que ordene el proceso de transferencias a partir de una matriz nacional y que cada sector desarrolle un diseño de funcionamiento descentralizado. Además, con una mirada de largo plazo, el Congreso recomienda implementar el seguimiento del proceso de transferencia mediante la elaboración de líneas de base, sistemas de monitoreo, indicadores y sistemas de información²⁶.

Al respecto, diversos especialistas han sugerido que teniendo en cuenta sus funciones y su ubicación privilegiada dentro del organigrama del Estado, sería recomendable que sea la PCM quien lidere esta labor dando lineamientos a los sectores para plantear el diseño de su funcionamiento descentralizado y consensuar éste con los gobiernos descentralizados. Una oportunidad para retomar este tema sería impulsar que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establezca orientaciones para, así como

descentralización del Sector Salud» en: www.minsa.gob.pe/portal/14Descentralizacion/HojadeRuta

24 61 Sentencia Expediente N° 0020-2005-PI/TC: Declaran inconstitucionales artículos de la Ordenanza Regional N° 031-2005-GRC/CRC y las ordenanzas regionales N° 015-2004-CR-GRH y 027-2005-E-CR-GRH, publicada el 30 de setiembre de 2005.

25 Información sobre el tema en: www.gsaac.org.pe/noticias.shtm / www.cnr.org.pe/noticia.php?id=12496.

26 Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, pág. 48. Este documento puede ser revisado en www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf

recuperar los esfuerzos del Sector Salud y los que en su momento realizó la PCM a inicios del proceso, precisamente para definir grandes competencias del Estado y su distribución entre los niveles de gobierno.

En esa línea, como se ha mencionado, los últimos días del 2005 el CND aprobó un procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectorial de mediano plazo y anuales, en el que establece que las propuestas sectoriales deberán basarse en los lineamientos que establezca la PCM para orientar la estructura del Poder Ejecutivo y la modernización del Estado²⁷.

El orden y la gradualidad del proceso deben definirse en función de las capacidades y desempeño

La Ley de Bases de la Descentralización resalta como uno de los principios del proceso que éste es gradual, que se realiza en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad²⁸.

Para garantizar precisamente este principio, la referida Ley señala que las transferencias se sujetan al criterio de selectividad y proporcionalidad que establece que éstas deberán tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos²⁹. Precisamente, este procedimiento debía ser establecido por un Sistema de Acreditación, tal como lo dispone la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades³⁰.

Sin embargo, coexisten dos procedimientos para que los gobiernos descentralizados puedan acceder a las transferencias de responsabilidades: i) Sistema de Acreditación para funciones y ii) Mecanismos de Verificación para programas y proyectos.

Diversos especialistas señalan que mantener los mecanismos de verificación y el Sistema de Acreditación no es conveniente porque³¹:

27 Directiva N° 005-CND-P-2005 que establece el Procedimiento para la Formulación de los Planes de Transferencia Sectoriales de Mediano Plazo y los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales, aprobada por Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005, publicada el 24 de diciembre de 2005.

28 Artículo 4° inc. G, de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783.

29 Artículo 14°. inc. B de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783.

30 Conforme al Artículo 85° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y Decimoquinta Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

31 Ver por ejemplo Ugarte, Mayen, Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización. Capítulo III.2 ¿la

- a. Los proyectos y programas son brazos operativos de las funciones y al separarlos se hace más difícil acompañar a las últimas con recursos para su ejecución.
- b. Se está generando un doble proceso para acceder a las transferencias, obligando a los gobiernos regionales y locales a cumplir con diferentes requisitos y procedimientos por cada programa y proyecto, lo que además genera confusión.
- c. Las transferencias efectuadas en el marco de estos dos mecanismos no dialogan entre sí, lo que podría generar, por ejemplo, que una municipalidad provincial que recibe un determinado proyecto y lo gestiona mal pueda seguir accediendo a transferencias de otros programas de diferente naturaleza.
- d. Se debilita al Sistema de Acreditación para dar un tratamiento uniforme y coherente al proceso de transferencias, para introducir mejoras en la gestión a través de la medición de indicadores de gestión y para dar garantías a los gobiernos descentralizados sobre sus capacidades para asumir la responsabilidad de lo transferido

De acuerdo al balance desarrollado por el Congreso de la República al proceso de descentralización y específicamente a la transferencia de responsabilidades, la definición de dos modalidades de acceso para las transferencias (mecanismos de verificación y Sistema de Acreditación) es una de las razones por las cuales el proceso de transferencia se ha desarrollado de manera desordenada y desarticulada, convirtiéndose en un proceso esencialmente formal. Por ello, el Congreso recomienda simplificar y unificar los mecanismos aplicables para las transferencias³².

Es importante tener en cuenta que el Sistema de Acreditación debía ofrecer gradualidad y orden al proceso y que entre sus aspectos positivos se encuentran los referidos a: medir capacidades de los gobiernos descentralizados para acceder a la transferencia y medir el desempeño para monitorear cómo se viene ejerciendo lo transferido a través de indicadores³³. Sin embargo, es excesivo el número de requisitos centrados en planes que contempla su marco normativo a pesar que no miden capacidades ni desem-

gradualidad del proceso de descentralización? Entre lo deseable y la agenda política.

32 Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, pág. 38 y 48. Este documento puede ser revisado en www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf o en www.prodes.org.pe/sección_seguimiento_del_proceso_de_descentralización.

33 Ver: Defensoría del Pueblo, Importancia del Sistema de Acreditación para la Transferencia de Competencias Sectoriales y para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales. En: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/sistema_acreditacion.pdf

peño.

De otro lado, si bien en la medida que se ha avanzado con las transferencias, los mecanismos de verificación diseñados están más cerca de medir capacidades mínimas para acceder a las transferencias, éstos no tienen un marco regulatorio que especifique sus características y el procedimiento para evaluar su cumplimiento (pe. instancias responsables de la evaluación, resolución de procedencia, levantamiento de observaciones, plazos) ni cómo éstos se aplican para futuras transferencias. Incluso en el caso del proceso de verificación para las transferencias programadas en el Plan Anual 2005, algunos gobiernos locales presentaron recursos de reconsideración al no haber sido acreditados, los cuales fueron resueltos en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, lo que evidencia que no hay un proceso marco para los mecanismos de verificación³⁴.

Así, si se considera que el problema es que los requisitos del Sistema de Acreditación no facilitan la transferencia porque son demasiado formalistas, especialmente para los gobiernos locales, y no miden correctamente las capacidades, se recomienda modificar la Ley del Sistema más en ningún caso mantener dos procedimientos en paralelo.

Pero además se requiere dotar al Sistema de cierta flexibilidad para que sean los sectores, en coordinación con el CND, los que finalmente definan qué funciones van a transferir, qué requisitos deben cumplir los gobiernos descentralizados para acceder a las transferencias de responsabilidades, donde el CND asuma principalmente un rol de acompañamiento y de garante para que se avance con la transferencia y los requisitos no se conviertan en obstáculos que dificulten que ésta sea ordenada y fluida.

No obstante, el 2005 el procedimiento de definición de funciones a transferir y de requisitos se ha centralizado en el CND, restándole flexibilidad a los Sectores, como en el caso de Salud que habría previsto transferir un número mayor de funciones que ya eran ejecutadas por los gobiernos regionales, partiendo del plan sectorial al que se ha hecho referencia, sin embargo este número fue recortado cuando se consolidaron las funciones a transferir en el Plan Anual 2005.

34 Por Resolución Gerencial N° 031-2006-CND/GTA del 8 de febrero de 2006 se amplía la lista de municipalidades distritales aptas para recibir transferencias de FONCODES.

Plan Quinquenal no logra orientar las transferencias de responsabilidades

El Reglamento del Sistema Nacional de Acreditación dispuso que se debía elaborar un Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio que consolidase las propuestas de transferencia de los sectores y las solicitudes de los gobiernos descentralizados. Dicho Plan constituiría el referente para la aprobación de cada Plan Anual.

Cuando esta obligación se incorporó al marco normativo se resaltó la importancia de este Plan porque podía ser una herramienta para hacer más predecible el proceso y superar las debilidades presentadas el 2003 y el 2004, entre ellas: i) la incertidumbre sobre qué se transferiría y los requisitos para acceder a la transferencia, ii) la multiplicidad y ambigüedad de las normas e incumplimiento constante de plazos y iii) el desfase entre la transferencia de funciones, programas y recursos³⁵.

El primer Plan Quinquenal 2005-2009 fue aprobado mediante Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2005 el 15 abril de 2005, en que se precisa que debe ser tomado en cuenta por los sectores al momento de elaborar sus planes anuales.

Poco después, entre el tercer y cuarto trimestre del 2005, se inició un nuevo proceso para la formulación del Plan Quinquenal 2006 – 2010. El CND desarrolló este proceso con los sectores y los gobiernos descentralizados desarrollando talleres con la participaron de más de 2,000 funcionarios de ministerios, gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales³⁶. Los sectores y gobiernos descentralizados tuvieron hasta el 31 de octubre de 2005 para remitir sus propuestas y solicitudes de transferencia al CND, quien se encargó de elaborar una primera propuesta del Plan Quinquenal que fue presentada y discutida durante el mes de enero de 2006. Finalmente el Plan Quinquenal 2006-2010 fue aprobado por el Consejo Directivo del CND como documento base el 8 de febrero de 2006³⁷.

Si bien este nuevo Plan Quinquenal realiza algunos ajustes al Plan anterior, no logra articular la oferta y la demanda de transferencia ni consolidar las transferencias a nivel de programación, para dotar de predictibilidad al proceso. De un lado, diversos actores vinculados con el proceso de descentralización han llamado la atención sobre la poca pertinencia de

35 PRODES, Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente, pag 41 y 42.

36 De acuerdo a la Nota de Prensa N° 154, que puede ser revisada en: www.ofimatic.cnd.gob.pe/PORTALES/000000/NOTICIAS/99998980.PDF

37 De acuerdo a lo establecido en El Modelo Peruano de Descentralización, elaborado por el CND, pág.63

aprobar planes de mediano plazo anualmente³⁸ De otro lado, es importante resaltar que ambos Planes adolecen de la misma debilidad y es que se convierten en una suma de funciones y proyectos a transferir donde no se puede evidenciar cuál es el criterio general para distribuir las competencias entre los niveles de gobierno ni cuál será el esquema de funcionamiento descentralizado del sector.

Sobre este punto, es importante resaltar que el 24 de diciembre de 2005 el CND aprobó un procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectoriales de mediano plazo y de los planes anuales de transferencia a los gobiernos regionales y locales, donde se establece que las propuestas sectoriales deberán basarse en los lineamientos que establezca la PCM para orientar la estructura del Poder Ejecutivo y la modernización del Estado³⁹.

Teniendo en cuenta los plazos, estos lineamientos no fueron formulados antes de la aprobación del nuevo Plan Quinquenal, por lo que es evidente de un lado que no se cuenta con esquemas de funcionamiento descentralizado uniformes en el nivel nacional y del otro que este nuevo Plan deberá adecuarse a lo que estos lineamientos dispongan, lo que afecta uno de los objetivos principales del Plan, que era principalmente dotar de predictibilidad al proceso.

Revisando los Planes a profundidad se aprecia que ambos establecen una tipología de funciones para la programación: i) desconcentradas, referidas a funciones que ya vienen ejecutando las direcciones regionales, ii) especializadas, ejecutadas por el nivel nacional y que requieren cierta calificación y capacidades de los gobiernos descentralizados y iii) funciones de sistemas nacionales, que requieren que estos sistemas se adecuen de manera previa. Sin embargo, al revisar no se encuentra cuáles serían las funciones por sector de cada uno de los tipos mencionados, a fin de conocer qué se va a transferir (qué función, con qué recursos), cuáles serían las capacidades o calificación que se requiere para las funciones especializadas, ni cuáles serían los sistemas que requieren ser adecuados para futuras transferencias. Cabe señalar además que a lo largo del documento se habla de «facultades», término que no figura en el marco normativo ni se define con claridad en el Plan.

Si bien el Plan Quinquenal 2006 - 2010 incorpora a los gobiernos locales en la transferencia de funciones, ambos Planes no definen con precisión cómo

³⁸ Ver por ejemplo en: La Descentralización en las propuestas pre-electorales, artículo: Un vistazo al Plan de Transferencia 2006-2010. En: www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/PP32.pdf

interactúan los niveles de gobierno en el ejercicio de una determinada competencia para evitar situaciones de conflictos de competencia o de duplicidad de funciones. Como ejemplo, el Plan señala como competencia exclusiva del Ministerio de Agricultura «políticas y regulación del régimen de uso de recursos naturales como el agua y bosques», sin embargo cuando revisamos la programación se transferirá a los gobiernos regionales la facultad de implementar un subsistema de información sobre calidad de agua para riego así como la de planear y coordinar a nivel de cuenca la gestión de recurso hídrico. Pero además no se da un tratamiento articulado a la transferencia de funciones con la de programas, ya que por ejemplo en el Sector Agricultura se plantea transferir a los gobiernos locales sólo la función de control de epidemias y control de sanidad animal y de otro lado entregarles recursos del programa PRONAMACHCS para la ejecución de inversiones en microcuencas altoandinas; es decir, se les transferirá recursos para una función que no se les plantea transferir. Así, existen problemas de consistencia interna del Plan mencionado.

A pesar de los esfuerzos desplegados por el CND y demás actores para la formulación de estos planes, teniendo en cuenta las debilidades del Plan Quinquenal 2005-2009 y del documento base 2006-2010, se considera conveniente reevaluar la pertinencia de contar con planes de esta naturaleza. Como se puede apreciar, la obligatoriedad de aprobar un instrumento de este tipo se establece en el Reglamento y no en la Ley del Sistema de Acreditación; la Ley sólo hace referencia a concertar entre gobierno nacional y gobiernos descentralizados convenios para definir prioridades de transferencia de mediano plazo. Podría resultar más conveniente aprobar los esquemas de gestión moderna y descentralizada de los sectores, luego de un saludable proceso de concertación con los gobiernos descentralizados.

Transferencia de Funciones: formalización compleja

Los Planes Quinquenales así como diferentes actores consultados, tanto del nivel nacional como de los gobiernos descentralizados, señalan que las funciones previstas en los Planes Anuales 2004 y 2005, son funciones que ya se ejecutaban en el nivel regional, principalmente a través de las direcciones regionales sectoriales y en ese sentido el objetivo del procedimiento de transferencia era «formalizar» el ejercicio de ciertas funciones por parte de los gobiernos regionales.

Para los gobiernos regionales, los procesos desarrollados y los requisitos específicos para acceder a la transferencia de funciones programadas en los

Planes mencionados fueron eminentemente procedimentales: cumplimiento de planes, constatación de curriculum del personal, existencia de equipos de cómputo, entre otros, tal como se puede apreciar en el Recuadro N° 5 y el Cuadro N° 18.

Respecto a los requisitos específicos, funcionarios regionales consultados señalaron que varios de ellos no eran acordes con sus realidades y que eran de difícil cumplimiento si se tiene en cuenta que, de acuerdo a lo establecido por las normas de austeridad, no pueden disponer de sus presupuestos para la compra de equipos y contratación de personal que son precisamente el grueso de los requisitos. Incluso, para algunos gobiernos regionales el cumplimiento de los requisitos habría generado gastos, al tener que contratar y comprar equipos, como por ejemplo «visores nocturnos» para algunas funciones del Sector Producción.

Así, el procedimiento actual supone que el gobierno regional provea una serie de recursos para cumplir con requisitos que están vinculados con la función a ser transferida y que deberían acompañar la misma, como los recursos humanos y equipos.

Recuadro N° 5: Funciones a transferir en Turismo

En este Recuadro se presenta, a manera de ejemplo, algunas de las funciones a transferir en materia de turismo y los requisitos específicos que para recibirlas debían cumplir los gobiernos regionales, a fin de evaluar su pertinencia.

Funciones a transferir:

1. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales
2. Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales
3. Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes
4. Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional
5. Llevar y mantener actualizados los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos y el inventario de recursos turísticos, en el ámbito regional, de acuerdo a la metodología establecida por el MINCETUR
6. Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos

Se puede observar que las funciones 1, 2, 4 y 6 son funciones que ya venían siendo ejercidas por los gobiernos regionales sin mayor necesidad de transferencia, observación que también es aplicable cuando se revisa las funciones de otros sectores.

Los requisitos e indicadores son similares para todas las funciones:

Requisitos	Indicadores
<ul style="list-style-type: none"> - Director Regional designado de acuerdo a ley - 2 profesionales y/o técnicos capacitados en turismo - Local, teléfono fijo, fax y conexión a Internet - 1, 2 ó 3 PC Pentium III (el número dependerá de la función a transferir) - Documentos normativos de gestión aprobados 	<ul style="list-style-type: none"> - Director Regional seleccionado por concurso público y por resolución - Director participa en eventos de difusión del PENTUR - Los profesionales o técnicos tienen estudios de secundaria concluidos - Se cuenta con local y mobiliario adecuados - 3 PC Pentium, con lectora de CD y conexión a internet - Se cuenta con teléfono fijo y fax - Documento POA o equivalente, con políticas del sector

Fuente: Resolución Presidencial N° 015-CND-P-2005

Cuadro N° 18
Resultado del Proceso de Acreditación Plan Anual del 2004:
El caso del Gobierno Regional de Junín

Resolución y fecha ⁴⁰	Cumplimiento de requisitos	Observación ⁴¹
Resolución Gerencial N° 012-CND-GFR-2005 18/mar/05	GR no ha cumplido con cuatro de los requisitos generales del Sistema de Acreditación.	- PDI, PBD C y PP C no cuentan con resolución aprobatoria. - Plan Anual y Presupuesto Participativo no cuentan con resolución aprobatoria ⁴² . - No se creó la Agencia de Fomento.
Resolución Gerencial N° 021 -CN D-GTA-2005 02/ago/05	GR ha subsanado las observaciones para recibir transferencias de: - Agricultura: 2 funciones - Turismo: 14 funciones - Energía: 3 funciones - Minería: 3 funciones	Se observa la transferencia de funciones de los siguientes sectores: - Agricultura: Director Regional no cuenta con título profesional y otros. - Turismo: No cuenta con calendario de eventos e inventario de recursos turísticos.

Fuente: Resoluciones Gerenciales N° 012 CND-GFR-2005 y 021-CND-GTA-2005
Elaboración: PRODES

No es solución lo recogido en el documento base del Plan Quinquenal 2006-2010 y en el Informe Anual 2005 al Congreso de la República, donde se plantea exonerar a los gobiernos regionales de las normas de austeridad⁴³, en la medida que ello oficializaría un procedimiento que promueve la duplicidad del gasto en vez de forzar al nivel nacional a adecuar su funcionamiento a un esquema descentralizado y liberar los recursos para la ejecución de funciones que ya no serán de su responsabilidad. Luego del esfuerzo realizado por los gobiernos regionales para cumplir los requisitos, éstos debieron iniciar un nuevo procedimiento para definir los recursos que acompañarían a las transferencias, a pesar del criterio de *provisión* establecido en la Ley de Bases de Descentralización que dispone que toda transferencia debe ser acompañada de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos, ello precisamente para garantizar la neutralidad fiscal y evitar mayor gasto público al Estado.

En el marco del procedimiento vigente, los sectores fueron responsables de determinar los recursos que transferirían y emitir las normas respectivas para la transferencia de personal y acervo documentario⁴⁴. Sin embargo, a abril

40 Resoluciones obtenidas de la página web del CND: www.cnd.gob.pe/SCRIPTS/FOXISAPI.DLL/OFIWEB9.SERVER.OFIMATIC?ARBDIR=0018

41 Información obtenida a partir del Informe de Subsanación incorporado en la resolución de certificación

42 En la Resolución N° 012-CND-GFR-2005 no se hacía referencia a este requisito.

43 Informe Anual 2005 sobre el proceso de descentralización, presentado por el CND al Congreso de la República en marzo de 2006, pág. 99. El documento puede ser revisado en: <http://portal.cnd.gob.pe/portalcnd/contenido.aspx?sec=3&sub=3&cont=136> y Plan Quinquenal 2006-2010, sección contexto, páginas 11 y 12. [www.cnd.gob.pe/sección transferencias/](http://www.cnd.gob.pe/sección%20transferencias/) sección planes de transferencia.

44 Ello, en el marco de la Directiva sobre procedimientos para efectivizar la transferencia de funciones específicas de los

de 2006 no se ha publicado ningún Decreto Supremo efectivizando transferencias de recursos, sino que por el contrario el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el de Energía y Minas han dado por concluido el procedimiento de transferencia mediante resoluciones ministeriales donde no se hace mención a transferencia alguna de recursos específicos⁴⁵.

A diferencia del ciclo implementado para el Plan Anual 2004, en el caso del Plan Anual 2005 los sectores y los gobiernos regionales debían definir qué recursos serían transferidos en los Convenios de Cooperación, es decir antes de iniciar el proceso de certificación. Al parecer este mecanismo no dio resultados ya que culminado el proceso de certificación en marzo de 2006, el CND estableció que la Directiva N° 002-CND-P2005⁴⁶ aplicable al Plan Anual 2004 sería también aplicable al proceso del Plan Anual 2005, lo que supone que debían recién definirse los recursos a ser transferidos. Teniendo en cuenta que el proceso de certificación culminó en marzo de 2006, no se tiene información sobre si en esta oportunidad podrá concretarse la transferencia de recursos.

Cabe mencionar que el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal retoma lo ya establecido por la Ley de Bases de Descentralización y precisa que los Planes Anuales de Transferencia deben costear las funciones a transferir, es decir deben incluir los recursos económicos que corresponderán a los gobiernos receptores, aspecto que no se ha dado en ninguno de los planes aprobados a la fecha, incluyendo el Plan Anual 2006. En el mismo sentido, la Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005 a la que ya hemos hecho referencia estableció que los sectores identificarán las funciones y recursos a transferir en función de los criterios que establezca una Comisión integrada por PCM, M EF y CND, los que aún se encuentran en elaboración pero que podrían ser muy útiles para superar la dificultad mencionada. Será importante analizar también el tema de recursos humanos, en la medida que no se cuenta con un marco normativo sobre empleo público que permita y favorezca el desplazamiento de personal por razón de descentralización.

Lo concreto es que los sectores estarían teniendo problemas para definir con qué recursos se quedan y cuáles liberar para ser transferidos, a fin de

sectores a los gobiernos regionales, aprobada por Resolución Presidencial N° 033-CND-P-2005, del 15 de mayo de 2005.

45 Resolución Ministerial N° 084-2006-MINCETUR-DM: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo da por concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales programadas en el Plan Anual 2004 a 25 Gobiernos Regionales, publicada el 10 de marzo de 2006 Resolución Ministerial N° 179-2006-MEM/DM: Ministerio de Energía declara que diversos gobiernos regionales han concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de energía y minas, publicada el 16 de Abril de 2006.

46 Conforme lo establece la Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2006 que dispone la aplicación de la Directiva N° 002-CND-P-2005 para la efectivización de transferencia de funciones específicas de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, publicada el 21 de marzo de 2006.

garantizar los ya mencionados principios de provisión y neutralidad. Esta dificultad se originaría en la poca claridad que existe en el esquema de funcionamiento descentralizado, aspecto que fue resaltado en un punto anterior.

A manera de conclusión, y retomando lo señalado en el primer párrafo de este acápite en cuanto a que la mayoría de funciones transferidas han sido aquellas que ya venían ejecutando los gobiernos regionales, corresponde preguntarse qué valor agregado ha generado al proceso de transferencia el procedimiento vigente que -en la práctica- ha implicado que los gobiernos regionales destinen tiempo y recursos económicos y humanos a un procedimiento para formalizar el ejercicio de funciones que ya ejecutaban y que no han sido acompañadas de ningún recurso. Al parecer esta pregunta es respondida en el Plan Anual de Transferencias 2006 recientemente aprobado que instruye al CND para que dicte normas para simplificar y agilizar el procedimiento de certificación para la transferencia de funciones⁴⁷.

Indefinición en Direcciones Regionales

A fines de abril de 2006 se mantiene la indefinición respecto de las potestades de los gobiernos regionales sobre las direcciones regionales: ¿pueden reorganizarlas?, ¿pueden desarrollar procesos de racionalización?, ¿siguen ejerciendo las funciones transferidas?

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que el director regional es responsable de ejecutar la política nacional sectorial y la política regional sectorial y está bajo la dirección del sector y de la gerencia regional, respectivamente, ante quienes da cuenta de su gestión⁴⁸. Esta ambigüedad se mantiene desde que las direcciones regionales dependían normativamente del sector, pero administrativamente de los consejos transitorios de administración regional CTAR.

De acuerdo al documento base del Plan Quinquenal 2006-2010, la dependencia de las direcciones regionales es un problema tanto para los sectores como para los gobiernos regionales. Así, afirma que esta ambigüedad es parte de la transición y va a subsistir en tanto cada gobierno regional acceda a todas las funciones sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En una perspectiva de mediano plazo, señala que las direcciones regionales serán parte de la estructura de cada gobierno

47 Artículo 5° del Decreto Supremo N° 021-2006-PCM que aprueba el Plan Anual de Transferencia 2006, publicado el 27 de abril de 2006.

48 Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

regional y adquirirán el carácter de relación de coordinación entre los dos niveles de gobierno⁴⁹.

Al respecto, por esta ambigüedad durante el procedimiento de acreditación de los Planes Anuales del 2004 y 2005, las direcciones regionales han cumplido un doble rol: de un lado han preparado el expediente de transferencia (lo que se iba a transferir) por encargo de los sectores, pero a su vez en la mayoría de los casos se han hecho cargo de acreditar el cumplimiento de requisitos. Ello ha acentuado su situación ambigua y en algunos casos ha generado duplicidad de funciones con las gerencias del gobierno regional.

Pero además el 2005 se han promulgado diversas normas sobre las direcciones regionales (ver Recuadro N° 6) que ponen en evidencia que no hay claridad sobre los criterios a seguir para la disposición del presupuesto asignado a los gobiernos y sus direcciones regionales.

Por otro lado, no hay uniformidad en los criterios para remover, designar o encargar las direcciones regionales⁵⁰, incluso dentro de un mismo sector, ni sobre la jerarquía de los directores; el Ministerio de Salud señala que es la única autoridad a pesar que la norma señala que los gobiernos regionales establecen las políticas regionales que las direcciones deben cumplir.

49 Ver Plan Quinquenal 2006-2010, sección contexto, páginas 12. [www.cnd.gob.pe/ sección transferencias/ sección planes de transferencia](http://www.cnd.gob.pe/sección%20transferencias/sección%20planes%20de%20transferencia).

50 Todo ello a pesar de la Directiva sobre «Lineamientos Generales para el Concurso Público de Selección de los Directores Regionales Sectoriales», Resolución Presidencial N° 012-CND-P-2003, del 31 de enero de 2003.

Recuadro N° 6: Normas vinculadas a las Direcciones Regionales aprobadas en el año 2005

A continuación se reseña un conjunto de normas aprobadas en el trimestre abril – junio de 2005 en relación a las direcciones regionales:

- a) El 23 de abril, por Decreto Supremo N° 050-2005-EF, se dispone el incremento de asignación especial por labor pedagógica efectiva a docentes del magisterio, con cargo, en parte, a los ahorros generados en los presupuestos de los gobiernos regionales, y la diferencia, con cargo al presupuesto autorizado por las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales.

Por su parte, el Jefe de la Oficina de Supervisión y Coordinación Regional del Ministerio de Educación, Santiago Mello, afirma que cerca del 94% de los bienes y servicios de este sector ya no pertenece a esta institución sino a los gobiernos regionales, quienes administran la gestión presupuestal del sector (Diario la República, declaración del 5 de abril de 2005).

- b) El 12 de mayo, el Ministerio de Educación mediante Resolución Ministerial N° 0298-2005-ED, a solicitud del Gobierno Regional de Junín, encarga la Dirección Regional de Educación.
- c) El 13 de mayo se publican las Resoluciones N° 148 y 149-2005-PRES, donde el Presidente Regional de Lima acepta la renuncia del Director Regional de Educación y nombra a su reemplazo.
- d) El 2 de junio, mediante Resolución Ministerial N° 405-2005/M INSA se reconoce que las Direcciones Regionales de Salud constituyen la única autoridad de salud en cada gobierno regional y encarga a la Oficina de Planeamiento del Sector proponer los lineamientos para su organización para su posterior aprobación.
- e) El 27 de julio, mediante Resolución Ministerial N° 566-2005/MINSA, el Ministerio aprueba los «Lineamientos para la adecuación de la organización de las direcciones regionales de salud en el marco del proceso de descentralización».

En la medida que esta indefinición de las direcciones regionales se mantenga, las confusiones o probabilidades de conflicto aumentarán, más aún si tenemos en cuenta que lo que se ha transferido a los gobiernos regionales son funciones que venían ejecutando estas direcciones. Incluso habría gobiernos regionales que estarían creando subgerencias para asumir las funciones transferidas, lo que evidentemente generaría una duplicidad de funciones y recursos. Por ello, será importante dar prioridad a la formalización de las transferencias de funciones que venían siendo ejecutadas por las direcciones regionales y asignar a los gobiernos regionales la potestad de reorganizarlas para aprovechar mejor los recursos disponibles e impulsar que los sectores se relacionen directamente con la Alta Dirección y gerencias de los gobiernos regionales sin la necesidad de tener como intermediarios a las direcciones.

¿De FONCODES a FONCOMUN?

El Plan Anual de Transferencias 2005 continuó con la transferencia de FONCODES a las municipalidades distritales, no así el Plan 2006. El número de municipalidades distritales verificadas a abril de 2006 se puede observar en el Cuadro N° 19.

Para el caso del Plan Anual 2004 no se desarrolló un proceso de verificación específico, ya que en estricto las municipalidades distritales verificadas fueron aquellas que presentaron expedientes en el proceso 2003. En tanto que para el caso del Plan Anual 2005, el proceso se desarrolló entre los meses de setiembre y diciembre de 2005 y se rigió por los mecanismos de verificación que se resumen en la parte normativa de esta sección – diferentes a los establecidos la primera oportunidad. Cabe señalar que en el proceso correspondiente al 2005 fueron 1032 municipalidades las que presentaron solicitudes de transferencia, de las cuales sólo 902 cumplieron con suscribir los Convenios de Gestión⁵¹. La primera lista de municipalidades distritales verificadas fue publicada a fines de diciembre del 2005, pero el 8 de febrero de 2006 esta lista fue ampliada de 741 a 746 municipalidades, en la medida que cinco municipalidades fueron incorporadas luego de haber presentado recursos de reconsideración a la decisión del CND de no incorporarlas inicialmente⁵². No se cuenta con información de las razones por las cuales no se acreditó a las 156 municipalidades restantes ni si éstas presentaron recursos de reconsideración.

Cuadro N° 19
Gobiernos Locales verificados para FONCODES

Plan Anual 2003	Plan Anual 2004	Plan Anual 2005
241	165	746

Fuente: Planes anuales de transferencia 2003, 2004 y 2005 y Resolución Gerencial N° 031-2006-CND/GTA
Elaboración: PRODES

Se considera importante realizar el balance sobre la gestión de lo transferido y llamar la atención sobre una tendencia que se viene observando en los alcaldes distritales, quienes ven la transferencia de este fondo como una entrega de recursos económicos y no de responsabilidades, lo que se contrapone con el objetivo central de las transferencias: mejorar los servicios públicos, entregando la responsabilidad sobre su gestión al gobierno que está más cerca a la población. Ello, a pesar que dichas transferencias constituyen transferencias programáticas condicionadas destinadas exclusivamente al financiamiento de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza, y cuya ejecución por los gobiernos locales está condicionada al cumplimiento de políticas, objetivos y metas nacionales⁵³. Así,

51 Informe Anual 2005 sobre el proceso de descentralización, presentado por el CND al Congreso de la República en marzo de 2006, pág. 73. El documento puede ser revisado en: <http://portal.cnd.gob.pe/portalcnd/contenido.aspx?sec=3&sub=3&cont=136>.

52 La primera lista fue aprobada por Resolución Gerencial N° 033-2005-CND/GTA publicada el 23 de diciembre de 2005. La segunda lista fue aprobada por Resolución Gerencial N° 031-2005-CND/GTA, de fecha 8 de febrero. Esta Resolución no ha sido publicada pero puede ser revisada en la página web del CND: [www.cnd.gob.pe/sección transferencia/ sección transferencia de programas y proyectos](http://www.cnd.gob.pe/sección%20transferencia/sección%20transferencia%20de%20programas%20y%20proyectos).

53 De acuerdo a los Lineamientos para la distribución y ejecución de recursos presupuestarios de los Gobiernos Locales

un tema pendiente es el rol rector del MIMDES en la ejecución de los recursos transferidos.

De otro lado, el Informe Anual 2005 del CND al Congreso de la República señala que la modalidad más usada en el año 2005 para la ejecución de los recursos transferidos por FONCODES fue la de núcleos ejecutores, ya que de 1,050 proyectos ejecutados, 802 (76%) se ejecutaron mediante núcleo ejecutor, en tanto que sólo 243 (23%) por administración directa⁵⁴. Sin embargo, de acuerdo a la última Evaluación Rápida de Campo realizada por PRODES entre los meses de octubre y noviembre de 2005, precisamente sobre el tema de transferencia de responsabilidades, uno de los hallazgos más resaltantes ha sido la tendencia de los gobiernos locales a ejecutar estos recursos a través de administración directa y no de núcleo ejecutor. Ello se debería, de acuerdo a los propios entrevistados, a que este mecanismo sería más barato, les permitiría financiar más proyectos y lo conocen mejor dado que el FONCOMUN lo ejecutan en proyectos de similar naturaleza. Pero además porque cuando los recursos se ejecutan a través de los núcleos ejecutores éstos no son gestionados por la municipalidad, lo que desde el punto de vista de las autoridades les hace perder autonomía.

Los dos puntos anteriores estarían implicando que para las municipalidades distritales que han sido acreditadas no existan mayores diferencias entre las transferencias de FONCODES y FONCOMUN. Esta situación se vería reforzada por cuanto los proyectos financiados con ambos fondos son priorizados en el marco del proceso de presupuesto participativo, y los recursos se transfieren a las municipalidades en ambos casos mensualmente.

Más allá de qué modalidad estén utilizando mayoritariamente los gobiernos locales, lo importante es evaluar si las mismas favorecen o no la ejecución del Fondo de tal forma que la ciudadanía reciba un mejor servicio que el que recibía cuando éste se brindaba desde el nivel nacional.

Sobre este punto, es importante tener en cuenta que con el cambio de modalidad de ejecución se deja de lado la supervisión y monitoreo directo de los beneficiarios que participaban en el núcleo ejecutor, elemento que debería ser recogido de alguna manera cuando la ejecución se realiza directamente, dada la importancia que este tema tiene en el proceso de descentralización y especialmente en el de transferencias.

provenientes de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales, aprobados por Decreto Supremo N° 026-2004-EF, publicado el 13 de febrero de 2004.

54 CND, op. cit. pág. 75. Es importante mencionar que no se señala la fuente de donde proviene esta información.

Es importante tener en cuenta que el esquema de ejecución a través de administración directa podría incentivar que los gobiernos locales se conviertan en ejecutores de obras antes que en instituciones que diseñan estratégicamente y promueven el desarrollo de sus localidades. Adicionalmente, no se tiene información de si se realiza una labor de monitoreo que permita conocer quiénes vienen cumpliendo las orientaciones dadas por el nivel nacional para la ejecución de estos recursos así como de recojo de indicadores que permitan medir el cumplimiento de tales orientaciones. Así, por ejemplo, de acuerdo a información del CND los proyectos priorizados a ser financiados con recursos de FONCODES en el 2005 por las municipalidades están distribuidos entre centros educativos (22%), caminos vecinales (15%) y sistemas de agua potable (15%)⁵⁵, sin embargo no se cuenta con información actualizada sobre si efectivamente los recursos de FONCODES fueron destinados al financiamiento de estos proyectos específicos ni sobre las zonas donde se ejecutan y a quiénes benefician. Incluso no existe claridad sobre los efectos de incumplir las condiciones a las que se debe ajustar la municipalidad distrital al momento de asumir la gestión de los recursos.

Ello preocupa con mayor razón en programas como FONCODES, donde la gestión del Fondo por el nivel nacional, al menos en lo que respecta a focalización, es bastante favorable, ya que de acuerdo a la Encuesta Rápida de Hogares (2003) realizada por FONCODES se encuentra que más del 95% de los recursos habrían sido destinados a distritos calificados como pobres, aunque con una tasa de filtración de 19.5% (la cual indican es menor a la tasa promedio rural de hogares no pobres) y de subcobertura de 32% en el nivel de beneficiarios⁵⁶.

Finalmente, se considera importante llamar la atención sobre que en el Plan Anual 2006 no se programe transferencias de FONCODES a los gobiernos distritales. Hubiese sido importante que en este periodo se culmine con la transferencia de este programa, precisamente para liberar recursos de esta institución para los gobiernos locales.

Transferencia de Complementación Alimentaria: una posibilidad de reforma

El programa de complementación alimentaria de PRONAA que viene siendo transferido está compuesto por comedores populares y alimentos por trabajo. Este es uno de los programas más avanzados en cuanto a transferencia, tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 20.

⁵⁵ CND, op. cit. pág. 74

⁵⁶ Alcázar Lorena, Balance de los primeros años de la transferencia de programas sociales a los Gobiernos Locales. Informe Exploratorio elaborado para la Evaluación Rápida de Campo PRODES 2005. (versión preliminar).

A diferencia del caso de FONCODES, a pesar que existen referencias al empleo de instrumentos de focalización en el PRONAA⁵⁷, las evaluaciones de este programa muestran deficiencias en cuanto a su focalización. En cuanto a la distribución geográfica, por ejemplo, la asignación para el programa de Comedores Populares para el año 2004 muestra un comportamiento regresivo (se gasta en distritos con menor incidencia de pobreza) y la evidencia sugiere que se asigna más en función de la población del distrito⁵⁸.

Cuadro N° 20
Gobiernos Locales verificados para PRONAA

Correspondencia transferencias	Plan Anual 2003	Plan Anual 2004	Plan Anual 2005
194	67	58	65

Fuente: Planes anuales de transferencia 2003 y 2004 y Resolución Gerencial N° 032-2005-CND/GTA
Elaboración: PRODES

En tal sentido, el proceso de descentralización se presenta como una oportunidad para introducir reformas dentro de este tipo de programas, mejorando desde la focalización hasta la calidad en el servicio. Sobre este punto y como parte de la Evaluación Rápida a la que se ha hecho referencia, se constató que gran parte de las autoridades entrevistadas sienten que deben hacer algo con el programa de complementación alimentaria, principalmente porque lo consideran un programa asistencialista que no tiene mayor impacto en la población pobre de sus zonas.

Así, habría una tendencia en los gobiernos locales, principalmente rurales, de usar los recursos del programa antes que en comedores populares en alimentos por trabajo o en dar preferencia a las compras locales a productores locales para dinamizar la economía con estos recursos. Incluso la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo está realizando una labor de focalización en función de criterios como la propiedad de artefactos eléctricos o acceso a otros programas como el de Vaso de Leche.

Es decir, existiría una voluntad de los gobiernos locales por hacer un uso más eficiente de estos recursos; sin embargo, al parecer esta oportunidad no se estaría aprovechando. De un lado los gobiernos locales no cuentan con orientaciones sobre cómo reformar el programa para hacerlo más eficiente, posiblemente uniéndolo con programas como el de Vaso de Leche, ni con

57 Alcázar Lorena, op. cit. En el caso de comedores populares, por ejemplo, un informe especial del Boletín de Transparencia Fiscal del MEF sobre la priorización del gasto social en los programas alimentarios indica que se focaliza sobre la base del Mapa de pobreza del año 2000 de FONCODES, el censo de peso y talla de 1999 del Ministerio de Educación, además de lo cual se considera el tipo de organización, uso del apoyo alimentario y tipo de población atendida (familia, niños, escolares, ancianos).

58 Alcázar Lorena, op. cit.

información precisa sobre cuánto margen de acción realmente tienen, ya que por ejemplo los indicadores que éstos deben reportar incluyen el total de adquisiciones de alimentos (toneladas) o el número de raciones entregadas (raciones y toneladas). De otro lado, no existiría mucha claridad sobre la orientación que el mismo nivel nacional querría dar al programa en el sentido de si es un programa de corte nutricional o de incentivo a compras locales, ya que uno de los indicadores de medición en el marco de los Convenios de Gestión es precisamente compras a productores locales.

Cabe señalar que MIMDES ha impulsado el 2005 una fuerte campaña de acompañamiento a las municipalidades provinciales, lo que ha sido resaltado como positivo por diversas personas consultadas. Sin embargo, esta campaña ha estado principalmente centrada en el procedimiento para acreditar y en el cumplimiento de mecanismos de verificación mas no en la gestión y modernización del programa transferido.

Finalmente, sin perjuicio de lo anteriormente señalado, entre diversos especialistas existe la preocupación sobre futuras transferencias de programas que sí tendrían cierto impacto en reducir desnutrición, tal como el programa nutricional a cargo de PRONAA, que incluso fue programado en el Plan Quinquenal 2005-2009 para iniciar un piloto de transferencia el 2005 pero ha sido recién incluido en el Plan Anual 2006. La preocupación se centra en que actualmente no existe una labor de monitoreo y supervisión de las actividades que los gobiernos locales vienen desarrollando con los recursos transferidos y si ello se repite con los programas nutricionales es probable que pueda afectarse a la población beneficiaria.

Transferencia de PROVÍAS RURAL: Lecciones para el proceso

A diferencia del caso de los programas de PRONAA y FONCODES que están prácticamente en la totalidad de municipalidades, el proyecto PROVÍAS RURAL se desarrolla en 12 departamentos y 108 provincias. Este proyecto tiene una serie de componentes, algunos de los cuales han venido siendo transferidos desde el año 2003 a las municipalidades provinciales: i) mantenimiento vial rutinario, ii) rehabilitación y estudios de caminos vecinales, iii) mejoramiento y estudios de caminos de herradura y iv) estudios en cartería. La apuesta del proyecto es la creación de Institutos Viales Provinciales - IVP dentro de las municipalidades provinciales, como órganos a los que se les irá transfiriendo poco a poco los diferentes componentes del proyecto para que se hagan cargo de su ejecución.

En el caso de PROVÍAS RURAL, el procedimiento desarrollado permitió una

transferencia ordenada a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales. Ello se debe al esquema descentralizado del programa que desde sus objetivos y diseño incorpora una estrategia de descentralización, considerando a las municipalidades como las competentes de la gestión de las redes vecinales, conforme lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades. Pero además, por la coordinación constante entre PROVÍAS RURAL y las municipalidades. Este Programa realiza una labor de acompañamiento y de seguimiento, así como una supervisión del cumplimiento de indicadores de desempeño: p.e. estado de transitabilidad de los caminos rurales, el que es verificado in situ por monitores viales.

Cuadro Nº 21
Gobiernos Locales verificados para PROVÍAS

Municipalidades Provinciales		
Plan Anual 2003	Plan Anual 2004	Plan Anual 2005
22 IVP	36 IVP / 22 creados 2003 y 14 en el 2004	78 IVP

Fuente: Planes Anuales de Transferencia 2003 y 2004 y Resolución Gerencial N° 032-2005-CND/GTA
Elaboración: PRODES

Los gobiernos locales envían información al nivel nacional sobre la gestión de lo transferido, quien verifica mensualmente por ejemplo informes de gestión enviados por los Institutos Viales Provinciales así como la rendición de cuentas que hacen los gobiernos locales.

Asimismo, el nivel nacional desarrolla distintas actividades vinculadas con el tema de fortalecimiento de capacidades de la gestión de los gobiernos locales e IVP, entre ellas, capacitaciones sobre el ciclo del proyecto, los procesos de concursos y licitaciones y sobre gestión y planificación vial, normatividad y desarrollo de inventarios. Además desarrollan actividades de asistencia técnica en temas como formulación de presupuestos, implementación de IVP, mejoras en el uso de los recursos y rendición de cuentas.

A pesar de estos avances, en la Evaluación Rápida de Campo, algunos de los entrevistados, principalmente autoridades y funcionarios locales, expresaron cierta disconformidad sobre la conformación de los Institutos Viales Provinciales - IVP, los que ven como una obligación para poder acceder a las transferencias de este programa mas no encuentran su utilidad, ello a pesar que los IVP son aprobados por ordenanza municipal y por acuerdo entre el alcalde provincial y los alcaldes distritales. Ello plantea la reflexión sobre que

el proceso de descentralización no sólo pasa por transferir responsabilidades a los gobiernos descentralizados, sino también por incluirlos en la toma de decisiones respecto de aspectos que les afectan, como el diseño de la ejecución descentralizada de un proyecto o programa. Más allá que la conformación de IVP sea la alternativa más adecuada, para el proceso de transferencias de PROVIAS RURAL, si su racionalidad no es comprendida por los gobiernos locales, su sostenibilidad se puede ver afectada.

Finalmente, en el caso de PROVÍAS RURAL se han presentado dificultades para efectivizar la transferencia de recursos, ya que lo contemplado en el marco normativo vigente señala que ésta se formaliza mediante decreto supremo⁵⁹. Al respecto, el decreto supremo por el cual se transferiría presupuesto a las municipalidades acreditadas en el marco del Plan Anual 2004 no fue publicado y por tanto las municipalidades a la fecha no reciben transferencia de recursos por este concepto. Podría ser conveniente aplicar a este Programa la excepción contemplada para la transferencia de recursos de los programas sociales a cargo de M IM DES, que de acuerdo a lo establecido por la Ley de Presupuesto del Sector Público se formaliza por resolución ministerial⁶⁰.

Transferencias pendientes del Plan 2004 a Gobiernos Regionales: INADE y PROALPACA

El Plan Anual de Transferencias 2004, tal como se establece en el marco normativo, previó la transferencia de una serie de proyectos y activos a los gobiernos regionales, entre ellos:

- 4 Embarcaderos lacustres y 5 fluviales
- 14 Proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria
- 384 Equipos mecánicos del Ministerio de Transportes
- Plan Copesco, del Mincetur
- Proyecto PROALPACA
- 4 proyectos de INADE

Las transferencias se iniciaron en el año 2004 y culminaron en el 2005 casi en su mayoría. Sin embargo, el proyecto PROALPACA y los proyectos especiales de INADE programados aún no han sido transferidos, a pesar que su transferencia debió culminar en el año 2004.

59 Ello es reconocido en el Plan Quinquenal de Transferencia 2006-2010, página 11. Ver: [www.cnd.gob.pe/sección transferencias/ sección planes de transferencia](http://www.cnd.gob.pe/sección_transferencias/sección_planes_de_transferencia).

60 De acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, Ley N° 28652, publicada el 22 de diciembre de 2005.

En cuanto al proyecto PROALPACA éste debió ser transferido a los gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. Al respecto de acuerdo al Informe Anual de Proceso de Descentralización 2005 del CND al que ya hemos hecho referencia, la transferencia no se concretó a pesar que el Ministerio de Agricultura a través del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos – CONACS y que los tres gobiernos regionales cumplieron con las etapas del proceso de verificación, ya que no se aprobó el Decreto Supremo para efectivizar la transferencia de los proyectos⁶¹.

Sobre el caso INADE, los proyectos especiales que quedaron pendiente de transferencia son:

- Lago Titicaca al Gobierno Regional de Puno
- Sierra Centro Sur a los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Apurímac, Cusco Huancavelica
- Tacna al Gobierno Regional de Tacna
- Chinecas, reprogramado 2003 al Gobierno Regional de Ancash

Al respecto, el citado Informe Anual del CND señala que la etapa preparatoria se culminó para el caso de los proyectos especiales Chinecas y Tacna, sin embargo sólo el último fue transferido al Gobierno Regional de Tacna mediante Decreto Supremo N° 005-2005-PCM, publicado el 22 de enero de 2005.

Entre las razones por las que no se concretó la transferencia de los tres proyectos a los gobiernos regionales se encuentran que el proyecto Sierra - Centro - Sur fue considerado multidepartamental a pesar que ejecuta obras de alcance local y que el proyecto Chinecas quedó supeditado a una alianza estratégica entre el gobierno nacional y el Gobierno Regional de Ancash que no fue aprobada por el Ejecutivo.

Finalmente, en cuanto a la continuación de las transferencias de los proyectos de INADE, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 - Ley N° 28652 establece en su Segunda Disposición Final que la transferencia de los proyectos que tengan cobertura multidepartamental se efectuará cuando se conformen las nuevas regiones.

Frente a ello se presenta el problema de que la conformación de las regiones no necesariamente coincidirá con el alcance de los proyectos multidepartamentales.

⁶¹ CND, op. cit. pág. 64

Recomendaciones

1. El proceso de transferencia requiere claridad en su objetivo, el cual debe ser compartido por los actores. Se plantea que este objetivo debe ser brindar mejores servicios a la ciudadanía a través del reordenamiento del funcionamiento del Estado en sus tres niveles de gobierno.

2. A partir de este objetivo común, se requieren orientaciones a los sectores para diseñar un esquema moderno descentralizado para cada una de las grandes competencias a su cargo. Será importante revisar qué corresponde a cada nivel y evitar asignar las mismas funciones a municipalidades provinciales y distritales. Teniendo en cuenta las funciones y la ubicación de la Presidencia del Consejo de Ministros en el organigrama del Estado, sería recomendable que esta institución sea quien defina los lineamientos comunes que deberán tenerse en cuenta. Así, para cada Sector se debería contar con un esquema similar al del Sector Salud donde concertadamente con el nivel descentralizado se defina lo siguiente:
 - Competencias estratégicas de cada materia de intervención estatal, precisando qué parte corresponde a cada nivel de gobierno, cuál al sector privado y cuál a la sociedad civil. Este planteamiento debe a la vez buscar la modernización y la descentralización del Estado, como dos componentes fundamentales de mejorar los servicios que el Estado brinda a ciudadanos y empresarios.

 - Capacidades, recursos humanos y recursos materiales que se requieren para un ejercicio eficiente de las funciones en cada nivel de gobierno. El nivel nacional debe transferir la responsabilidad junto con los recursos que se venían utilizando en el nivel central para estas funciones, garantizando el cumplimiento del requisito de provisión y la neutralidad fiscal. En este sentido debería orientarse la jerarquización de activos del Estado.

3. Considerar a las transferencias como un proceso único y evitar separar las funciones de los programas y proyectos y en esa medida plantear como único mecanismo aplicable para las transferencias al Sistema de Acreditación, salvo en el caso de los programas de PRONAA y FONCODES cuya transferencia ya se ha iniciado a la cual debería dársele prioridad.

Combinar dentro del proceso de acreditación para recibir transferencias una evaluación de elementos ex ante y ex post:

- Ex ante: donde se evalúe el cumplimiento de requisitos específicos que garanticen que se cuenta con las condiciones básicas para el ejercicio de la función (condiciones mínimas y capacidades)
 - Ex post: en la que se tenga en consideración el cumplimiento de indicadores de desempeño de lo ya transferido para definir futuras transferencias.
4. En línea con lo anterior, el procedimiento para la certificación debe ser flexible, sencillo y transparente, de tal forma que permita avanzar en el proceso ordenadamente y al ritmo que establezcan los propios actores. En algunos casos podría ser útil usar la figura de «competencias delegadas» que contempla el marco normativo.

Así debe permitirse a los Sectores definir qué funciones van a transferir, qué requisitos deben cumplir los gobiernos descentralizados y cuál es el procedimiento más adecuado para certificar el cumplimiento de tales requisitos.

El CND debería asumir principalmente un rol de acompañamiento y de garante para que se avance con la transferencia y para que los requisitos no se conviertan en barreras que impidan que ésta sea ordenada y fluida.

5. A fin que el procedimiento responda a la realidad local así como a las disposiciones del nivel nacional, se sugiere que las normas que establezca el CND para regular el proceso sean aprobadas por su respectivo Consejo Directivo y así puedan ser discutidas previamente por los representantes del nivel nacional y gobiernos descentralizados.
6. Se recomienda dar prioridad a construir un Sistema de Información que permita medir el cumplimiento de indicadores de lo ya transferido. Para ello, se sugiere establecer un plazo para que los Ministerios propongan los indicadores de desempeño a utilizar para monitorear a los gobiernos regionales y locales en la gestión de las funciones transferidas y a transferir. En este marco, se deberá también definir las implicancias del incumplimiento de los indicadores para futuras transferencias.
7. Diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento del proceso de transferencia de responsabilidades, que permita monitorear y evaluar los avances del mismo, desde la programación hasta la transferencia efectiva.
8. Los Planes Anuales deben facilitar la programación de las transferencias en línea con los principios de gradualidad y neutralidad y deben ser

expresión del esquema descentralizado planteado por los sectores. El proceso de definición de lo que se va a transferir no debe reiniciarse todos los años. Los Planes deben incluir los recursos que van a acompañar las funciones a ser transferidas.

9. El nivel nacional debe asumir el rol de formular políticas que orienten la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno, garantizando así la coherencia de la actuación estatal, a la vez que respetando la autonomía de los gobiernos regionales y locales para actuar en el marco de estas políticas.

Debe brindar orientaciones sobre cómo gestionar lo transferido, compartiendo con los gobiernos descentralizados la experiencia y conocimiento desarrollados. Se recomienda especialmente diseñar orientaciones y brindar asistencia técnica a aquellos gobiernos locales que deseen introducir reformas dentro de los programas de complementación alimentaria.

10. Disponer la transferencia inmediata de las funciones que ya están desconcentradas en los gobiernos regionales y establecer la dependencia total de las direcciones regionales a los gobiernos regionales, facultando a estos últimos para reorganizarlas y adecuarlas, en el marco de las políticas nacionales.