

Descentralizando

BOLETÍN TRIMESTRAL

Indice

Editorial	1
Descentralizando: Recorriendo lo andado en el 2004	2
Camino al Referéndum: Reglas claras y voto informado	4
El esperado Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	6
Transferencias a los gobiernos descentralizados	7
Herramientas para el Fortalecimiento de Capacidades	10
Noticias Breves	11
Descentralización: Desafíos del tercer trimestre	12

Programa Pro Descentralización PRODES

Thomas K. Reilly, Director
 Violeta Bermúdez, Directora Adjunta

Elaborado por:

Elena Conterno, Coordinadora
 Flor Blanco
 Sandra Doig

Contáctenos

Av. 28 de Julio 1045 • Miraflores
 Telf. 241 6700 Fax 242 4980
e-mail postmaster@prodes.org.pe
web www.prodes.org.pe

Editorial

A pocos meses del referéndum para la conformación de regiones, aún no se han definido aspectos medulares como la composición del futuro consejo regional y la naturaleza del incentivo fiscal contemplado en las normas. Adicionalmente, empresarios representantes de la sociedad civil, partidos políticos y gobiernos locales recién se están informando sobre el tema, quedando por delante la tarea de informar a 7,5 millones de votantes que deberán acudir a las urnas el 30 de octubre. Según se destaca en este Boletín, urgen reglas claras e información a la población.

Sin embargo, las autoridades no sólo deben abocarse a las tareas apremiantes vinculadas al referéndum, sino también deben empezar a trabajar en definir un esquema de funcionamiento moderno y descentralizado del Estado que garantice la actuación armónica y coherente de sus tres niveles de gobierno y oriente el proceso de transferencia.

El conflicto entre el Gobierno Regional de Cusco y el Gobierno Nacional en torno a la hoja de coca refleja la falta de claridad de los distintos niveles de gobierno respecto de las responsabilidades a su cargo y la falta de políticas claras del nivel nacional sobre las distintas materias del quehacer estatal. Cabe resaltar que no es la primera vez que la falta de claridad en la distribución de responsabilidades y de políticas genera un conflicto, ya que similar situación se dio cuando los Gobiernos Regionales de Moquegua y Arequipa se enfrentaron por el agua y el Gobierno Nacional buscó intervenir en su solución sin mucho éxito.

Así, es importante que el nivel central plantee para cada gran función estatal (e.g., educación, salud, transportes) qué responsabilidades corresponderán a los sectores, cuáles a los gobiernos regionales, cuáles a las municipalidades provinciales, cuáles a las municipalidades distritales y cuáles a las unidades prestadoras de servicios (e.g., colegios, postas), y que además apruebe políticas explícitas sobre cada una de estas grandes funciones estatales. Actualmente los gobiernos descentralizados podrían preguntarse ¿en el marco de qué políticas agrarias debo ejercer mis responsabilidades en la materia?, ¿qué políticas de turismo debo respetar?

Se requiere de políticas nacionales claras para garantizar el carácter unitario del Estado. El proceso de descentralización implica también cambios en el nivel nacional, en especial para fortalecer el rol rector que las normas le asignan. Ello facilitará que el nivel nacional efectivamente transfiera responsabilidades a los gobiernos descentralizados, para así superar procesos de simple desconcentración o regularización de lo que ya ejecutan los gobiernos descentralizados.



Descentralización: Recorriendo lo andado en el 2004

La Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización, teniendo como base el Informe del Consejo Nacional de Descentralización - CND.

El balance del CND

En el último boletín “Descentralizando” informamos que el 29 de marzo el CND presentó su Informe Anual a la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso¹. Este Informe evalúa la marcha del proceso en diferentes temas durante el 2004 hasta marzo del 2005, para los cuales contempla recomendaciones y agendas.

En cuanto al **financiamiento descentralizado**, el Informe muestra el incremento de las transferencias presupuestales a los gobiernos descentralizados debido al: i) incremento del FONCOMUN por un aumento en la recaudación tributaria, ii) crecimiento significativo del canon e iii) incremento de recursos fiscales por las transferencias de programas sociales y proyectos de infraestructura. Como parte de la agenda pendiente, se resalta la necesidad de definir acciones vinculadas con la eliminación de exoneraciones cuya decisión está a cargo del Congreso y la aprobación del Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, aún en elaboración por el MEF, cuyo plazo de promulgación ha vencido largamente.

Respecto a la **conformación de regiones**, el CND resalta como decisiva la orientación del proceso hacia la creación de regiones mediante la integración de dos o más departamentos contiguos, resaltando como avances la constitución e instalación de las Juntas de Coordinación y de sus secretarías ejecutivas, las que han permitido organizar y dirigir la formulación de expedientes técnicos de conformación de regiones.

Por otro lado, el CND reconoce que el **proceso de transferencias** programado para el año 2004 presentó inconvenientes para su ejecución oportuna, debido al retraso en la aprobación de normas relevantes como la Ley del Sistema de Acreditación y del Plan Anual de Transferencia que fue aprobado a mediados de mayo de 2004, debilidad que en adelante sería subsanada ya que el Consejo de Ministros ha precisado que los planes anuales deben ser aprobados a más tardar el 6 de abril de cada año.

Finalmente, en este Informe el CND precisa que se distinguirán dos mecanismos de transferencias: i) uno referido a la transferencia de los programas sociales y proyectos de infraestructura de alcance regional iniciada en el año 2003 y que se sujetan al cumplimiento de mecanismos de verificación y ii) otro tipo referido a la transferencia de funciones sectoriales sujeta al Sistema de Acreditación.

La evaluación del Congreso

El 5 de abril, la Comisión de Descentralización y Regionalización, a partir del Informe presentado por el CND, conformó un **grupo multipartidario de trabajo** presidido por el congresista Walter Alejos, encargado de evaluar el proceso de descentralización.

El grupo de trabajo realizó reuniones para escuchar la posición de diferentes actores involucrados en el proceso y contó con el apoyo de un equipo de especialistas en diferentes campos, en base a lo cual elaboró un Informe que incluye recomendaciones para el proceso. Este Informe fue presentado a la Comisión de Descentralización y Regionalización el 21 de junio y fue aprobado por unanimidad de los presentes².

Una de las principales conclusiones del grupo de trabajo es considerar al proceso de descentralización como parte de un proceso más grande, el de Reforma del Estado, que a su vez tiene que ser parte de una estrategia integral de crecimiento económico sostenido.

En este contexto, el Informe destaca que la primera etapa de la descentralización quedará definida luego de la **conformación de regiones** y los resultados del referéndum del próximo 30 de octubre, aunque reconoce que este proceso no ha sido acompañado de una amplia difusión y concertación. El Informe señala que la importancia de la creación de regiones radica en que: i) acelerará el proceso de transferencia de competencias, ii) mejorará la calidad del gasto y la inversión pública y iii) fortalecerá la relación región-provincia-distrito y una mejor articulación de los centros urbanos y sus entornos rurales.

En cuanto al tema de **transferencias presupuestales y desempeño fiscal**, si bien se reconoce que el presupuesto asignado a los gobiernos regionales ha aumentado como participación del presupuesto nacional así como en cifras absolutas, se destaca que lo referido a las transferencias del nivel central han estado asociadas a estructuras de presupuesto

¹ Puede ser revisado en: www.cnd.gob.pe/DATA/VARIOS/INFORME_CONGRESO_2004.DOC

² Disponible en www.congreso.gob.pe/cip/temas/procesodescentralizacion/informefinal.pdf

rígidas (gasto de personal, pensiones, bienes, servicios) que limitan los grados de libertad y capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales. Para ello, algunas recomendaciones se relacionan con la necesidad de liberar recursos y para ello se sugiere revisar la rentabilidad de los proyectos transferidos por INADE y evaluar los programas sociales para superar su orientación asistencialista.

Sobre la **transferencia de competencias**, el Informe resalta que, si bien hay avances en la transferencia de la administración de ciertos programas, existe un retraso considerable en la transferencia de competencias -incluyendo personal, procedimientos y otros recursos-, principalmente por la ausencia de un sistema de capacitación descentralizada, la definición de dos modalidades de acceso a transferencias -mecanismos de verificación y sistema de acreditación- que han determinado que el proceso sea básicamente formalista y se desarrolle de manera desordenada y desarticulada. En esa línea, algunas recomendaciones están referidas a definir un paquete viable y priorizado de transferencias y que cada sector diseñe y adecue su funcionamiento a un esquema descentralizado.

Finalmente, el grupo de trabajo recomienda que la conducción del CND se reoriente hacia objetivos viables y prioritarios, entre ellos los vinculados con el proceso de conformación de regiones y de transferencia.

Por su parte, el congresista Ernesto Herrera, quien fuera Presidente de la Comisión de Descentralización y Regionalización en la anterior legislatura y actual integrante, en el mes de abril elaboró el documento "Propuesta de Agenda de Prioridades del Proceso de Descentralización", en el que realiza una evaluación y análisis del proceso, teniendo entre sus principales recomendaciones la creación de comisiones de alto nivel en los sectores para proponer su adecuación hacia un Estado al servicio de los ciudadanos, así como establecer una agenda prioritaria de transferencias, principalmente de programas sociales.

■ Otras miradas, otros balances

Otros actores también han formulado balances de este proceso, con el objetivo de proponer recomendaciones para que éste avance de forma más ordenada y ajustada a las realidades regionales y locales.

Así, los días 4 y 5 de abril se desarrolló en Lima el **II Encuentro de Alcaldes Provinciales** promovido por el CND, donde participó un amplio número de alcaldes, así como representantes de

las entidades del sector público nacional, con el objetivo de debatir las perspectivas de la descentralización.

En dicho encuentro los alcaldes resaltaron el reducido avance en las transferencias, pero reconocieron que la descentralización implica un esfuerzo conjunto entre el CND, los gobiernos regionales y locales, las entidades públicas y la sociedad civil en general. En relación a esta preocupación, conformaron cuatro comisiones para iniciar coordinaciones con el Ejecutivo y el Congreso para definir una agenda prioritaria para las municipalidades.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo y el Instituto de Estudios Peruanos - IEP desarrollaron el 17 de mayo de 2005 el **Foro "Balance y Desafíos de la Descentralización"**, donde a partir de tres documentos elaborados por especialistas del IEP se realiza un balance de la descentralización considerándola un proceso dinámico que forma parte de la Reforma del Estado, una oportunidad para impulsar un desarrollo territorial y un mecanismo para replantear las relaciones entre Estado y sociedad civil³.

En este Foro se destacó la ausencia de los gobiernos locales del proceso de descentralización, lo que se evidenciaría en que la transferencia de programas sociales está suspendida y que no se les habría involucrado en las iniciativas de conformación de regiones.

■ Algunas reflexiones

Es importante resaltar que los principales actores del proceso de descentralización destacan que este proceso avanza, aunque con tropiezos, y proponen agendas prioritarias para que se desarrolle de una forma más ordenada y sostenible. Reconocen además a la descentralización como parte del proceso de Reforma del Estado y ven el tema de transferencias como un aspecto medular del mismo.

Según se ha indicado en otras oportunidades⁴, la descentralización abarca una serie de dimensiones que tienen que caminar juntas para que efectivamente el proceso redunde en una mejora de los servicios que el Estado brinda a sus ciudadanos y ciudadanas y en una gestión pública más democrática y eficiente. En la medida que los diferentes actores definan con claridad el rol que les corresponde en este proceso y se vaya definiendo por consenso una agenda prioritaria para cada una de sus dimensiones, el proceso de descentralización podrá alcanzar los resultados esperados por todos.

³ Los documentos pueden ser revisados en: www.defensoria.gob.pe/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=115

⁴ Ver PRODES: "Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente", www.prodes.org.pe, sección Seguimiento al Proceso de Descentralización -Todas las publicaciones, año 2004

Camino al Referéndum: Reglas claras y voto informado

Cada vez esta más cerca la posibilidad que el mapa del país se reconfigure y ello dependerá de los resultados del referéndum sobre la conformación de regiones del 30 de octubre. El éxito del proceso exige que antes de esa fecha las entidades correspondientes clarifiquen varios aspectos aun confusos y promuevan enérgicamente que los 7,5 millones de votantes acudan a las urnas de manera informada.

Se presentaron 17 expedientes técnicos

El 3 de mayo venció el plazo para la presentación de expedientes técnicos, lográndose presentar 17 expedientes al CND. De conformidad al marco normativo, los expedientes contienen una propuesta de región cuya viabilidad debe ser sustentada en términos de articulación territorial, desarrollo económico, capacidad de gestión y viabilidad social.

Las 17 propuestas involucraban a los 24 departamentos y al Callao, de las cuales 12 fueron presentadas por Presidentes Regionales, 3 por miembros de la sociedad civil y 5 por un colectivo entre presidentes regionales y sociedad civil. Cabe mencionar que algunos departamentos del sur aparecen hasta en seis propuestas diferentes, lo cual da cuenta de la debilidad del análisis respecto de con cuál o cuáles departamentos les convenía formar una región.

Según se señaló en el Boletín anterior y han resaltado diversos actores en este trimestre, los gobiernos regionales no habrían involucrado a los alcaldes, partidos políticos, empresarios y sociedad civil en definir la opción de integración y en elaborar el expediente técnico (Ver Recuadro N° 1).

Recuadro N° 1 Información en el proceso de conformación de regiones: la percepción de los empresarios

De acuerdo a los resultados alcanzados por Perucámaras, la elaboración de expedientes técnicos habría sido un proceso poco concertado y difundido. Al respecto, Perucámaras condujo una encuesta entre las 60 Cámaras de Comercio asociadas, obteniendo los siguientes resultados:

- Para el 50% de los empresarios entrevistados, el proceso de regionalización se estaría desarrollando sin la concertación necesaria.
- Para el 96% de los empresarios entrevistados, la elaboración de los expedientes técnicos para la conformación de regiones no contó con la difusión necesaria.
- El 76% de las Cámaras de Comercio no se siente identificado con la propuesta de integración.

Fuente: Nota de prensa 024/2005 de Perucámaras del 13/06/05 y Expreso 14/06/05

5 expedientes técnicos fueron aprobados

El CND emitió informe favorable sobre 5 de los 17 expedientes técnicos presentados, los que fueron aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros⁵. Estos son:

- a) Ayacucho-Huancavelica-Ica
- b) Nor-Centro-Oriente (Lima provincias, Huánuco, Pasco, Junín y Ancash)
- c) Tacna-Arequipa-Puno

- d) Norte (Tumbes, Piura y Lambayeque)
- e) Apurímac-Cusco

Cabe señalar que el CND creó un Comité integrado por especialistas para formular recomendaciones sobre la viabilidad de los expedientes, muchas de las cuales fueron asumidas por el CND en su evaluación final. En función de las propuestas aprobadas, el Jurado Nacional de Elecciones – JNE convocó a referéndum para el **30 de octubre**⁶, fecha en la que 7,5 millones de ciudadanos y ciudadanas deberán acudir a emitir su voto (Ver Cuadro N° 1).

⁵ El 27 de mayo fueron publicadas en El Peruano las Resoluciones Ministeriales N° 157, 158, 159, 160 y 161-2005-PCM, mediante las cuales se aprueban los expedientes técnicos para la conformación de Regiones.

⁶ El JNE convocó a referéndum en los departamentos cuyas propuestas fueron aprobadas por PCM mediante Resoluciones N° 137, 138, 139, 140 y 141-2005-JNE, publicadas en El Peruano el 2 de junio.

Cuadro N° 1
Participantes en el proceso de Conformación de regiones 2005

Característica	Número de Departamentos	Número de Provincias	Población electoral para el referéndum	Población Total
Propuestas de conformación de regiones	16	134	7,5 millones	13,7 millones
Porcentaje en relación al total nacional	67%	69%	47%	49%

Fuente: Nota de Prensa N° 076-2005-OIII/JNE, Perú: Proyecciones de Población, INEI, enero de 2002.
Elaboración: PRODES

■ Urgen Reglas Claras

Todavía hay varias tareas que deberán realizarse antes del referéndum⁷, tres de las cuales resultan de singular importancia:

- a) Naturaleza del Incentivo Fiscal.** Uno de los incentivos establecidos para la conformación de regiones es la asignación del 50% de la recaudación del IGV, ISC e Impuesto a la Renta de personas naturales⁸. En torno a ello, surgen algunas dudas que aún no han sido aclaradas: ¿serán recursos adicionales a las transferencias que reciben los gobiernos regionales o reemplazarán a éstas?, en caso de que reemplacen a las actuales transferencias ¿quiere decir que se trata de recursos ya comprometidos?, ¿cuándo se realizará esta asignación: inmediatamente de formadas las regiones o en un mediano plazo? ¿se conoce el monto correspondiente a esta asignación? El MEF precisa en el Informe “Asignación de Recursos a los Gobiernos Regionales” que el incentivo “importa, exclusivamente, un cambio de fuente de financiamiento”, ya que el proceso de descentralización debe ser fiscalmente neutro y la transferencia de recursos debe acompañar la transferencia de responsabilidades. En relación a este aspecto, sería conveniente un pronunciamiento definitivo de las entidades responsables que aclare ante la opinión pública el tema.
- b) Conformación del Consejo Regional.** Actualmente, el Consejo Regional está compuesto con un mínimo de 7 y un máximo de 25 miembros, uno por provincia. Esto no resulta aplicable en las regiones a conformarse, en la medida que algunas tendrían más de 25 provincias. No se trata sólo de variar el número máximo de miembros, sino de definir qué peso tendrán los departamentos en el Consejo de una región conformada. Resulta prudente el planteamiento de iniciar con una participación igual de número de consejeros por cada departamento, cuidando que el número total no haga de esta instancia algo inoperante.
- c) Localización de la Sede.** De acuerdo a la Directiva sobre Criterios y Lineamientos para la elaboración y aprobación del Expediente Técnico⁹, se debía señalar en el expediente la ubicación de la sede de la región. Sin embargo, algunos expedientes aprobados no contienen una propuesta de sede y otros proponen una sede rotativa. Dado que una preocupación de la población es dónde tendrán que realizar sus trámites, será importante precisar cómo se determinará la sede del futuro gobierno regional, garantizando que el acceso para trámites debe ser igual o mejor a la situación actual.

■ Informarse y debatir: una tarea que recién se inicia

El actual proceso de regionalización se origina en una propuesta de los actores regionales que debe ser ratificada o respaldada por la población mediante un referéndum. Por ello, es importante informar a la población y generar espacios de debate y reflexión sobre la propuesta de región, sobre todo por la poca participación en la elaboración de los expedientes. Existen diversas iniciativas en este sentido del CND, los gobiernos regionales y organizaciones de la sociedad civil, las cuales deben concretarse en el más breve plazo. PRODES viene contribuyendo en esta tarea y junto con el Consejo Nacional de Descentralización, la Defensoría del Pueblo y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza ha elaborado una cartilla informativa que resume las razones para conformar regiones y plantea una relación de preguntas a tener en cuenta por los votantes al decidir si su departamento debe unirse a otro¹⁰.

■ Desdibujando la integración: dos casos relevantes

A fin de lograr una mejor organización del territorio, el Estado, especialmente el Congreso, (i) promueve la integración de departamentos en regiones a través de la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones y (ii) ha establecido orientaciones

⁷ El 29 de abril, la Defensoría del Pueblo y el Programa Pro Descentralización – PRODES organizaron una reunión de trabajo a fin de discutir sobre temas por definir en relación al referéndum. La síntesis del evento se puede consultar en: www.prodes.org.pe, sección Estudios y Aportes al Debate - Conformación de Regiones y Organización Territorial

⁸ Artículo 27 de la Ley de incentivos para la Integración y Conformación de Regiones N° 28274.

⁹ Aprobada por Resolución Presidencia N° 069-CND-P-2004 del 19 de setiembre de 2004.

¹⁰ Esta cartilla puede ser revisada en: www.prodes.org.pe, sección Estudios y Aportes al Debate - Publicaciones por tema: Conformación de Regiones y Organización Territorial.

para limitar la creación antitécnica de distritos y provincias y orientar la fusión de los que no cumplen con ciertas condiciones en la Ley de Demarcación y Organización Territorial. Sin embargo, en sentido inverso a estas disposiciones, el propio Congreso está debatiendo dos iniciativas legislativas que se presentan a continuación:

a) Autonomía para las municipalidades de centros poblados: Se propone dar autonomía política, económica y administrativa a las municipalidades de centros poblados. Es decir, se discute la creación de cerca de 1,800 municipalidades nuevas, a pesar que según estimaciones de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial muchas provincias y distritos existentes no cumplen con tener el nivel mínimo de población que justifique la existencia de un gobierno local¹¹. Según han resaltado diversas organizaciones, la aprobación de esta iniciativa tendría diversas implicancias negativas:

- Fragmentación aún mayor del presupuesto público.
- Mayor proporción del presupuesto público destinado a gastos administrativos en vez de inversión, para pagar –al menos– el sueldo del alcalde y las dietas de los regidores.
- Aumento probable de conflictos limítrofes.

Si bien es importante dar solución a los problemas que enfrentan los pobladores de zonas alejadas –y que en alguna medida las municipalidades de centros poblados buscan atender–, ésta no debe ir en contra de la racionalidad de la integración.

b) Callao como Región: Se discute también otorgar al Callao los incentivos de la conformación de regiones, debido a que por razones de contigüidad sería imposible que conforme una región con otros. Al respecto, algunos especialistas señalan que sería contraproducente dar en este momento al Callao los incentivos, cuando el resto de departamentos debe optar primero por conformar una región. Los defensores de la propuesta señalan que se busca dar al Callao el mismo tratamiento que a Lima; de ser así, especialistas consultados consideran que el tratamiento similar a Lima debería implicar que se asigne a la municipalidad provincial las funciones de región –y que no exista Gobierno Regional del Callao–, y que sea a la municipalidad provincial a la cual se le otorguen los incentivos. Cabe señalar finalmente que en otros espacios se discute la conveniencia de dividir la provincia de Lima en cuatro, lo cual permitiría que el Callao se junte con alguna de las provincias que se crearían. Cualquiera sea el caso, el análisis a realizar debe abordar de manera integral la situación de Lima y Callao.

El esperado Sistema Nacional de Planteamiento Estratégico

Luego de más de una década de desactivado el Instituto Nacional de Planificación, el 25 de mayo fue publicada la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, Ley Nº 28522. La norma establece que el Sistema tiene por finalidad conducir y organizar la participación de los diversos organismos públicos, para que junto con el sector privado se formule y realice el monitoreo de los planes y objetivos estratégicos de desarrollo en los tres niveles de gobierno.

Fernando Villarán, ex Presidente de la Comisión Organizadora del Ceplan, señaló en *El Comercio* (22/05/05) que la ley aprobada mantiene las orientaciones básicas que propuso la comisión: “Los alcances, objetivos, finalidad, funciones y organización de las instancias del sistema de planeamiento muestran: (i) una clara orientación hacia la construcción de una visión de futuro compartido; (ii) el uso de metodologías participativas para recoger las propuestas de regiones, sectores, sociedad civil y sector

privado; (iii) el énfasis en el carácter estratégico (y no coyuntural, circunstancial o secundario) de los temas y aspectos por investigar, trabajar y resolver; (iv) la voluntad de convertir el planeamiento del desarrollo local y regional en el eje del planeamiento nacional, lejos del enfoque sectorial y centralista del pasado; (v) el establecimiento de un efectivo sistema de seguimiento y evaluación que acabe con la promesa fácil y la letra muerta...”. Sin embargo, resaltó que se modificaron dos aspectos sustanciales al incluir a delegados de los partidos políticos en el Consejo Directivo del CEPLAN, introduciendo un factor de inestabilidad política, y al introducir una duplicidad entre el CEPLAN y el CND.

En el marco del proceso de descentralización será importante que una vez instalado el CEPLAN éste se aboque a velar por la coherencia de la actuación estatal en sus tres niveles de gobierno, para lo cual resulta fundamental que el nivel nacional emita políticas que orienten la gestión pública, tal como se ha resaltado en este Boletín.

¹¹ Ver *Planes Nacionales de Demarcación Territorial de los años 2004 y 2005*.

Transferencias a los gobiernos descentralizados

De acuerdo a opiniones de funcionarios y autoridades regionales y locales, no existiría una voluntad real de transferir y se estaría perdiendo interés sobre este proceso, principalmente porque consideran que es casi nulo el poder efectivo que acompaña las transferencias.

Contenido del Plan Quinquenal

El Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación acertadamente estableció la obligación de elaborar un Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio que consolide 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.

El 28 de marzo se aprobó el Plan de Transferencias Sectorial del Quinquenio. Cabe señalar que anteriormente 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 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 recursos¹². Ahora bien, este Plan aprobado ¿puede servir para articular la oferta y la demanda?, ¿consolida las transferencias a nivel de programación?

De un lado, el proceso para la elaboración del Plan Quinquenal tuvo plazos muy apretados establecidos por el propio Reglamento -elaborado y aprobado por el Ejecutivo-, lo que definitivamente incidió en la calidad de las propuestas presentadas. Ello, dificultó la posibilidad de que este Plan articule la oferta de los sectores con la demanda de los gobiernos descentralizados, y sea discutido con especialistas y representantes de la sociedad civil.

Por otro lado, sigue como tarea pendiente dotar de predictibilidad al proceso de transferencias con una programación que oriente los Planes Anuales y permita a los gobiernos descentralizados prepararse para las transferencias ya que el contenido del Plan Quinquenal no es suficiente para lograr este objetivo.

Una muestra de ello es que aún no se aprueba el Plan de Transferencias 2005, que debió basarse en el Plan Quinquenal y ser aprobado el pasado 6 de abril.

Más aún, el Plan establece 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 antes de ser transferidas. Cabe señalar que a lo largo del documento también se habla de “facultades”, sin definir con claridad este término. Al revisar el Plan, especialistas consultados señalan que no se encuentra cuáles serían las funciones por sector para cada uno de los tipos mencionados y así conocer qué se va a transferir (qué función, con qué recursos), cuáles serían las capacidades o calificación que se requiere para las funciones especializadas, cuáles serían los sistemas que requieren ser adecuados para futuras transferencias. Además el Plan no recoge el sustento para las transferencias programadas.

Además, para las funciones desconcentradas, se establece que algunas serían transferidas en el 2007, a pesar de que ya son ejecutadas por las direcciones regionales y es cuestionable que las regiones deban cumplir con el Sistema de Acreditación para funciones que ya vienen ejecutando. Otro tema poco claro es el énfasis de las transferencias de funciones a los gobiernos regionales y de las transferencias de programas y proyectos a los gobiernos locales.

El Plan Quinquenal no define pasos siguientes a la transferencia que garanticen un actuar coherente del Estado, por ejemplo obligando a los sectores a establecer lineamientos para el ejercicio de funciones transferidas para evitar situaciones como a las que se hace referencia en el editorial. Como ejemplo, el Plan señala que la función “Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas del interior de la región...” sería transferida en el 2005 a los gobiernos regionales, pero no se precisa cómo ésta se armonizará con las áreas de protección, quién fiscalizará los permisos otorgados o bajo qué procedimiento.

¹² PRODES: Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente, pag 41 y 42.

Las transferencias requieren repensarse y **partir de un esquema de funcionamiento descentralizado** de los sectores, donde se defina el rol de cada nivel de gobierno y se prioricen aquellas transferencias que sirvan para dotar a los gobiernos descentralizados de las funciones y recursos que requieren para cumplir su rol. En esa línea, las funciones deben venir acompañadas de los proyectos y programas que se ejecutan vinculadas con ellas.

Cabe mencionar que este Plan fue aprobado por el Consejo Directivo del CND, en el que están representados los gobiernos regionales y locales. Será importante que para discusiones futuras sobre el tema ellos puedan recoger los puntos de vista de sus pares, a fin de lograr un Plan Quinquenal que oriente mejor el proceso.

■ **Pendiente aprobación del Plan Anual de transferencias 2005**

Este Plan debió ser aprobado el 6 de abril y para ello el Consejo Directivo del CND aprobó una propuesta de Plan en sesión ordinaria del 28 de marzo y la remitió a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación. Sin embargo, al cierre de este boletín el Plan aún no había sido aprobado.

La propuesta aprobada por el CND diferencia entre i) funciones a transferir a los gobiernos regionales sujetas al Sistema de Acreditación y ii) transferencia de fondos y proyectos a gobiernos regionales y locales mediante mecanismos de verificación.

En cuanto a las funciones, se señala el listado de funciones (o facultades) a transferir a los gobiernos regionales, sin precisar mayor información -esquema de funcionamiento descentralizado y recursos-. En el caso de los gobiernos locales, se establece que recibirán mediante acuerdos de gestión las nuevas funciones asignadas en la Ley Orgánica de Municipalidades, pero en el cronograma no se incluye los plazos para materializar esta transferencia, a pesar que esta disposición también se encuentra en las normas para transferencia de funciones del Plan 2004¹³.

Por otro lado, la transferencia de programas y proyectos a los gobiernos locales se sujetará a mecanismos de verificación en el entendido que así lo dispone la Ley del Sistema de Acreditación. Sin embargo, en la sección del Sector MIMDES del Plan Quinquenal se señala que la transferencia se sujetará al Sistema de Acreditación y precisamente la Ley de este Sistema dispone 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 ley”¹⁴. Se entiende que esta norma **busca mantener las reglas de juego para transferencias ya iniciadas**; no obstante, en el Plan se contemplan dos aspectos contrarios a esta disposición: i) se establecen nuevos requisitos para programas que ya se venían transfiriendo y ii) se incorpora al Programa Nutricional del Pronaa, que recién inicia su transferencia y que debería sujetarse al Sistema de Acreditación.

Esta aplicación de mecanismos de verificación, si bien podría realizarse para simplificar el proceso, limitan el potencial del Sistema de Acreditación. Quienes consideran como fin último de las transferencias mejorar los servicios que los ciudadanos reciben, ven en el Sistema de Acreditación un mecanismo para ordenar las transferencias, garantizar que los gobiernos descentralizados cuenten con capacidades mínimas para brindar los servicios e introducir mejoras en la gestión a través de la medición de indicadores de gestión.

■ **Por definir recursos de funciones transferidas**

El Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación estableció que el proceso de acreditación para las transferencias de funciones pendientes del Plan 2004 no debía exceder del 31 de marzo de 2005 y la transferencia efectiva, incluyendo personal, acervo documentario, bienes y recursos presupuestales, debía realizarse a partir del 1 de abril¹⁵. Por ello, el primer trimestre se desarrolló un proceso de acreditación de gobiernos regionales.

Luego de acreditar a 21 gobiernos regionales¹⁶, el 15 de mayo el CND publicó la Resolución Presidencial Nº 033-CND-P-2005, mediante la cual aprobó la “Directiva sobre procedimientos para efectivizar la transferencia de funciones específicas de los sectores a los Gobiernos Regionales”. Esta norma establece un procedimiento de 40 días hábiles para hacer efectiva la transferencia de funciones definiendo que:

- a) Es responsabilidad de los sectores determinar los recursos que se transferirán, entregar la documentación vinculada a las funciones transferidas y emitir las normas para la transferencia de personal y acervo documentario.
- b) Los sectores, de ser el caso y previa opinión del CND, tramitarán ante el MEF el decreto supremo correspondiente para la transferencia de recursos presupuestales.

¹³ Ver Resolución Presidencial Nº 012-CND-P-2005 sobre disposiciones para el proceso de acreditación referente al Plan Anual de Transferencia del año 2004, del 8 de febrero de 2005. Mediante comunicado del CND se ha precisado que “...no está previsto que en el año 2005 se transfieran funciones sectoriales a los Gobiernos Locales...” sin darse mayor información. Esta nota puede revisarse en: www.ofimatic.cnd.gob.pe/PORTALES/000000/NOTICIAS/99999299.DOC

¹⁴ Primera Disposición Transitoria y Final de la Ley del Sistema de Acreditación Ley Nº 28273.

¹⁵ Primera Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobado por Decreto Supremo Nº 080-2004-PCM

¹⁶ 17 gobiernos regionales lograron ser acreditados en marzo de 2005 y 4 durante el segundo trimestre

c) Las Comisiones de los Sectores y los Gobiernos Regionales, así como las Direcciones Regionales, realizarán el ordenamiento administrativo, técnico y legal para la transferencia de las funciones y del personal, bienes y recursos presupuestales vinculados a éstas.

Así, la transferencia no se hizo “efectiva” el 1º de abril tal como estaba previsto en la norma y aún esta por definirse si dicha transferencia de funciones se acompañará con los recursos provenientes de los sectores involucrados. Asimismo, cada Gobierno Regional para acceder a transferencias de recursos deberá hacer un trámite distinto con cada sector -a través de las comisiones antes mencionadas- lo cual representa un pesado esfuerzo.

Por ello, diversos analistas indican que el proceso de transferencia desarrollado hasta la fecha sigue centrado en aspectos formales –requisitos, trámites, plazos, comisiones, informes– mas no implica una reforma pensada para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, mejore los servicios que brinda y cumpla de forma eficiente con sus responsabilidades.

■ Las Direcciones Regionales, ¿quién manda a quién?

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 gestión¹⁷. Esta ambigüedad se mantiene desde que las direcciones regionales dependían normativamente del sector, pero administrativamente de los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR.

Este trimestre se han promulgado diversas normas sobre las direcciones regionales (Ver Recuadro N° 2) 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, al punto que por Decreto Supremo el MEF dispone el incremento de una asignación con cargo al presupuesto del gobierno regional, lo que ha sido criticado por algunos Presidentes Regionales.

Por otro lado, hace falta uniformidad en la aplicación de criterios para remover, designar o encargar las direcciones regionales, incluso dentro del mismo Sector Educación¹⁸, mientras que el Ministerio de Salud señala que la dirección es la única autoridad a pesar que la norma señala que los gobiernos regionales establecen las políticas regionales que las direcciones deben cumplir.

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.

Recuadro N° 2 Normas vinculadas a las direcciones regionales

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

- 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).
- 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.
- 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.
- El 2 de junio, mediante Resolución Ministerial N° 405-2005/MINSA 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.

¹⁷ Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867

¹⁸ 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

Herramientas para el Fortalecimiento de Capacidades

■ Módulos para una Gestión Participativa del Desarrollo Local

PRODES presentó tres módulos de capacitación para una gestión participativa que fueron resultado de un trabajo intenso de un equipo multidisciplinario donde participaron representantes del CND y el MEF. Estos módulos buscan brindar herramientas para mejorar las capacidades de los gobiernos locales, a través de un diseño amigable y sencillo. Los módulos son:

- Rendición de cuentas
- Planeamiento concertado e institucional
- Fortalecimiento institucional municipal

Los módulos pueden ser consultados en www.prodes.org.pe

■ Red Nacional de prestadores de servicios de capacitación y asistencia técnica

El CND, en su Informe al Congreso, reconoce como una limitación en el tema de fortalecimiento de capacidades que no se ha logrado cohesionar el trabajo entre los sectores y las diferentes instituciones que ofertan servicios de capacitación y asistencia técnica. Para superar esta debilidad, el CND ha planteado una serie de acciones entre ellas impulsar la creación de una Red Nacional de prestadores de servicios de capacitación y asistencia técnica y la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación para conocer iniciativas en marcha.

■ Guía de Planificación Concertada N° 6: Articulando distrito, provincia, región y nación

Esta publicación es la sexta de una serie elaborada por un colectivo de instituciones para brindar información a los gobiernos locales y a la ciudadanía sobre temas clave de la gestión local. Puede encontrarse en: www.prodes.org.pe

■ Innovación en Gestión y Buen Gobierno, PRODES

Doce gobiernos distritales, cinco provinciales y uno regional resultaron ganadores en el concurso “Innovación en Gestión y Buen Gobierno” desarrollado por PRODES. El objetivo principal

del concurso es premiar a los gobiernos regionales y locales que demuestren haber desarrollado iniciativas y prácticas innovadoras de buen gobierno. Más información en www.prodes.org.pe

■ Premio Buenas Prácticas Gubernamentales, CAD

Ciudadanos al Día - CAD concluyó su concurso “Premio a las Buenas Prácticas Gubernamentales”, que busca incentivar a las instituciones públicas a implementar acciones que les permitan brindar mejores servicios a los ciudadanos. Entre los ganadores figuran 6 gobiernos locales y 2 regionales. Más información en www.ciudadanosaldia.org

■ Perfeccionando el SNIP

El MEF y PRODES organizaron el Taller “Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública” para identificar junto con los profesionales de las Oficinas de Programación de Inversiones de los tres niveles de gobierno qué aspectos podrían ser mejorados en el SNIP para facilitar su aplicación. El taller se desarrolló en Lima el día 21 de junio y contó con la participación de 130 personas.

Hubo consenso entre los participantes en que un aspecto beneficioso del SNIP es que permite el uso eficiente y racional de los escasos recursos para inversión pública, ya que permite a las entidades destinar recursos sólo a proyectos de calidad y les posibilita el ahorro de recursos evitando, por ejemplo, proyectos sobredimensionados. Entre aquellos temas que debían ser mejorados se identificó claramente la necesidad de contar con mayor capacitación en formulación y evaluación de proyectos, principalmente a quienes deben formular proyectos, así como con guías sencillas, parámetros de evaluación y manuales sectoriales.

El MEF ha iniciado este proceso de brindar mayores herramientas con la publicación de las Guías de Orientación N° 1: Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública y N° 2: Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil que pueden ser revisadas en la página web del MEF: www.mef.gob.pe o de PRODES: www.prodes.org.pe. Además tiene proyectado aprobar en este año dos guías sectoriales para formular proyectos de salud y educación.

Noticias Breves

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aún pendiente

Si bien se volvió a modificar el plazo para la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, pasándolo al 15 de junio, recién una semana después la Comisión de Descentralización y Modernización aprobó el proyecto en mayoría, con lo cual está a la espera de ser debatido en el pleno.

Elección de Jueces de Paz: democracia e institucionalidad

Mediante Ley N° 28545 se estableció que los jueces de paz son elegidos de forma directa y democrática por los vecinos de la localidad y que, en las comunidades campesinas y nativas, la elección es de acuerdo a sus costumbres. Con ello se facilita el proceso de elección y se respeta los mecanismos de toma de decisiones de las comunidades.

Nuevos Representantes en el Consejo Directivo del CND

El 19 de abril se designó como nuevos representantes de los gobiernos regionales ante el Consejo Directivo del CND a Carlos Cuaresma, Presidente del Gobierno Regional del Cusco y a Miguel Angel Mufarech, Presidente del Gobierno Regional Lima.

Aprobación del Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008

El 18 de mayo el Consejo de Ministros aprobó el MMM 2006-2008, el cual presenta las principales perspectivas sobre la economía peruana en los próximos años.

Cierre definitivo de la 20530

El 6 de junio el Tribunal Constitucional declaró constitucional el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, la introducción de topes pensionarios y la eliminación de la nivelación pensionaria.

Creación de 2 Juntas de Coordinación Interregional

En este trimestre se crearon dos Juntas: Cajamarca-La Libertad y La Libertad-San Martín. A diferencia de las seis juntas anteriores, éstas tienen como fin la elaboración de proyectos conjuntos y no la integración regional.

FOCAM entró en operación

Se aprobó el Reglamento del Fondo Económico de Desarrollo Socioeconómico de Camisea – FOCAM, creado a fines del 2004 en beneficio de los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima (excepto Lima Metropolitana). En el Reglamento se precisa la distribución del Fondo y se establece que puede ser destinado a proyectos de inversión pública e intervenciones vinculadas directamente con infraestructura económica y social.

Dos presidentes regionales en San Martín

Luego de que el JNE vacara a Max Ramírez como presidente regional de San Martín y otorgara las credenciales a Julio Cárdenas, el juez especializado de San Martín-Tarapoto repuso al primero. Durante quince días ambos ocuparon oficinas como presidentes regionales, hasta que el 13 de junio la Sala Mixta revocó la medida que repuso en la presidencia a Max Ramírez y reconoció la validez de las credenciales otorgadas a Julio Cárdenas.

Descentralización: Desafíos del tercer trimestre

■ Aclaración del marco normativo e impulso de espacios de información sobre la conformación de regiones

Será importante que el CND, los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil promuevan espacios para que la población se informe sobre la opción de integración que se le presenta y pueda discutir y reflexionar sobre los beneficios y desventajas de la misma. En cuanto al marco normativo, resulta de particular importancia definir la naturaleza del incentivo fiscal, cómo se conformará el Consejo Regional y cómo se determinará la localización de la sede.

■ Aprobación del Plan Anual de Transferencias 2005

Si bien este Plan debió ser aprobado en abril de este año, consideramos importante que el Plan que se apruebe contenga claramente qué se va a transferir, incluyendo recursos materiales y humanos, respete los mecanismos de verificación establecidos para las transferencias pendientes del Plan 2003 y elimine para las nuevas transferencias la utilización de mecanismos de verificación, sujetándolas a lo establecido por el Sistema de Acreditación.

■ Aprobación de la Ley General de Empleo Público

En la agenda del pleno del Congreso se encuentra la Ley General del Empleo Público, la que reestablece la existencia de una carrera pública como plan de vida profesional e incorpora la orientación a resultados en el quehacer estatal. La reforma del Estado y el éxito del proceso de descentralización requieren la reforma del empleo público que la ley mencionada introduciría.

■ Contactos Descentralizados

AYACUCHO Coordinador Regional: Jorge Álvarez Teléfono: 9657 0785 Correo Electrónico: jalvarez@prodes.org.pe	HUÁNUCO Coordinador Regional: Mosclis Vela Teléfono: 9657 0786 Correo Electrónico: mvela@prodes.org.pe	SAN MARTÍN Coordinador Regional: José Luis Carranza Teléfono: 9657 0784 Correo Electrónico: jcarranza@prodes.org.pe
CUSCO Coordinador Regional: Boris Mujica Teléfono: 993 0223 Correo Electrónico: bmujica@prodes.org.pe	JUNÍN - PASCO Coordinadora Regional: Vilma Luna Teléfono: 9657 0781 Correo Electrónico: vluna@prodes.org.pe	UCAYALI Coordinador Regional: Guillermo Chirinos Teléfono: 9657 0782 Correo Electrónico: jchirinos@prodes.org.pe

■ Discusión y aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo -LOPE

No se debe aplazar más la discusión y aprobación de una nueva LOPE, más aún cuando ya hay un proyecto aprobado por la Comisión de Descentralización. Se espera que el pleno del Congreso se aboque a esta tarea y así se pueda contar con un nuevo marco del Poder Ejecutivo coherente con el proceso de descentralización en curso.

■ Aprobación del reglamento del CEPLAN

El Poder Ejecutivo tiene plazo hasta fines de julio para aprobar el reglamento de la ley de creación del Sistema y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

■ De Presupuestos Participativos a Presupuestos Institucionales

Durante el segundo trimestre los gobiernos regionales y locales debieron culminar sus procesos de presupuesto participativo y de formulación del presupuesto institucional. Este último deberán sustentarlo a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF durante el mes de julio.

■ Aún pendiente

Algunas acciones aún por concretar del trimestre anterior son:

- Aprobación de lineamientos para la suscripción de convenios de cooperación gobierno nacional – gobiernos locales para que los últimos reciban funciones sectoriales de los primeros correspondientes al Plan de Transferencias 2004
- Creación de un Sistema de Información para la gestión pública descentralizada