

Presentación

Esta última quincena ha permitido delinear el rumbo y las dificultades que van marcando el proceso de descentralización. El pasado 3 de abril, el presidente Toledo presentó ante el Congreso de la República el plan de transferencia de los fondos, programas y proyectos de inversión hacia las regiones. La propuesta suscitó la airada protesta de los gobiernos regionales. Estos en su mayoría, en asamblea realizada al día siguiente en Chimbote, denunciaron que se les había transferido más presión social y responsabilidades que recursos efectivos de acreditación. Cuestionaron la forma en que se asumían las decisiones en el Consejo Nacional de Descentralización (CND), cuya mayoría está en manos de los representantes del Ejecutivo, y exigieron un cambio del reglamento para permitir que las decisiones sean adoptadas por mayoría calificada, lo que obligará a la generación de consensos con los representantes de los gobiernos regionales y locales.

La coyuntura ha puesto también en evidencia los retos y limitaciones del CND, un organismo con algunas funciones de superministerio (perfiladas ya en la Ley de Bases de la Descentralización y reafirmadas en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones publicado recientemente) pero dotado de un exiguu presupuesto y compuesto por una amalgama de profesionales con perfiles ideológicos y técnicos muy heterogéneos, que tornan difícil su manejo.

2

ABRIL 2003

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

León de la Fuente 110 Lima 17 • Telefax: 264 1557

La transferencia de recursos de inversión a las regiones

Entre las principales medidas anunciadas en el plan de transferencias planteado por el presidente Toledo están:

- Transferencia de nueve grandes proyectos de irrigación a los gobiernos regionales.
- Transferencia a los gobiernos locales de 3 054 proyectos de FONCODES. Aunque no se especificó cuáles, parece tratarse mayoritariamente de pequeñas obras públicas por ser transferidas a las municipalidades.
- Integración a FONCODES de todos los proyectos de PRONAMACHCS, previo acuerdo con las fuentes de cooperación externa.
- Transferencia -en el último trimestre del año- de los comedores, hogares y albergues que administra actualmente el PRONAA a las municipalidades. De los 11 planes de alimentos existentes tres (pago de trabajo en víveres) pasarán a las regiones. El Gobierno central se reserva el programa de lucha contra la pobreza.
- Transferencia de la administración de 37 programas de ORDESUR a las municipalidades.
- Se transferiría 21 millones de soles a los concejos para el mantenimiento de 7 500 kilómetros de caminos rurales, y cuatro millones de soles a las regiones para el mantenimiento de 2 900 kilómetros de carreteras.
- Transferencia a los concejos de 358 millones de soles, aunque sin que se precisara el origen y destino exacto de estos fondos.
- Definición de un acuerdo entre las municipalidades y el Ministerio de Energía y Minas para ejecutar 57 proyectos de electrificación rural y 37 proyectos de alcance interdepartamental.



Según ciertos analistas, aun con todas las limitaciones, las medidas anunciadas por el Presidente fueron un poco más allá que lo que un grupo de ministros (como Carlos Bruce, Javier Reátegui y Ana María Romero) quería conceder.

Eduardo Ballón¹ ha realizado una primera evaluación de la transferencia. Más allá de la voluntad política que expresan tales anuncios, es claro -según Ballón- que estos son aún limitados y tienen en muchos casos más 'hueso' que 'carne' por las siguientes razones:

- La mayoría de los proyectos de irrigación no cuenta con financiamiento efectivo, dado que el 80% de los recursos presupuestados proviene de supuestos ingresos de la privatización. Solo los proyectos de Olmos, Chira-Piura y Chavimochic demandan una inversión en el corto plazo de más de 1 400 millo-

sigue en la página siguiente...

nes de soles para su ejecución² y el discurso presidencial no dice nada al respecto. Si el Gobierno Central durante décadas no ha sido capaz de conseguir el financiamiento, más difícil resulta esta tarea para los gobiernos regionales, que no tienen capacidad de endeudamiento externo.

- El caso de FONCODES es de una gran complejidad. No solo porque difícilmente el BID aceptará que el crédito otorgado por 150 millones de dólares le signifique una multiplicación de interlocutores y criterios, sino fundamentalmente porque la transferencia está anunciada para octubre, cuando buena parte de los proyectos haya concluido y por lo menos el 75% del presupuesto (400 millones de soles aproximadamente) haya sido ejecutado. La viabilidad de la integración de PRONAMACHCS a FONCODES depende de los resultados de la negociación con la cooperación japonesa. De igual modo, el tema del PRONAA es similar al de FONCODES.
- En lo que se refiere a la transferencia de ORDESUR, cabe preguntarse por qué se ha anunciado la transferencia de la totalidad de sus proyectos (37 proyectos) cuando lo que correspondía era anunciar su desaparición al quedarse sin cartera de proyectos.
- En el caso del sector Transportes cabe señalar varias cosas: i) la creación de las instituciones viales provinciales parece suponer una cierta voluntad de "tutela" y no aparece vinculada con una propuesta de descentralización del sector como corresponde; ii) llama la atención el escaso avance en la transferencia de la Red Vial Departamental (tanto en estudios como en rehabilitación) cuando distintos estudios muestran la conveniencia y viabilidad de este paso³. Hay que reconocer, empero, que el cronograma establece la transferencia del Programa de Caminos Departamentales.
- Sobre la transferencia a las municipalidades (algunos entienden que también a los gobiernos regionales) de 358 millones de soles adicionales en octubre del presente año, cabe preguntarse qué fuente cubrirá ese monto sig-

nificativo de dinero que no aparece en una lectura rápida del presupuesto.

- Finalmente, sobre los proyectos de electrificación rural, es obvio que se requiere un análisis puntual de los mismos, habida cuenta de que varios de ellos son deficitarios y de difícil sostenibilidad, por lo que se estaría trasladando problemas para el corto y mediano plazo.

En la evaluación realizada por Ballón, resulta claro que la propuesta de transferencias hecha por el presidente Toledo, aunque expresa una voluntad política general, es marcadamente conservadora y claramente insuficiente: i) no se pronuncia sobre distintos programas y proyectos que pueden transferirse sin mayor dificultad, como el caso de PRO ABONOS, MARENAS, INCAGRO y PRODESA-SENASA del sector agricultura (cerca de 39 millones de soles en total) o los estudios de carreteras departamentales (cerca de 90 millones en el presupuesto del 2003); ii) no hay un cálculo sobre los recursos adicionales por transferir ni sobre su desagregación en componentes corrientes y de inversión; iii) no se observa precisiones sobre las relaciones y responsabilidades funcionales de los tres niveles de gobierno en ninguno de los casos; iv) no se dice nada sobre los indispensables procesos de descentralización sectorial que deberían ir a la par con la mayoría de estas transferencias.

La publicación en el diario oficial "El Peruano" del DS 036-2003-PCM, firmado por el Presidente, el Presidente del Consejo de Ministros y por otros seis ministros, no aclara la mayoría de las dudas y plantea, por el contrario, problemas adicionales. El decreto aprueba un cronograma de transferencia y define la transferencia en función de las capacidades de gestión que deben ser verificadas de acuerdo con mecanismos que establecerá el CND en coordinación con los sectores. Sobre el particular, recuerda Ballón que aún no existe una ley de acreditación y que la propuesta que circula en el Congreso es de una pobreza y una generalidad franciscanas.

Ballón destaca, asimismo, que la propuesta planteada por el Presidente plantea además un esti-

lo de funcionamiento del CND en el que parece que los representantes de las regiones y las municipalidades cumplirán un papel poco menos que decorativo. Se desaprovecha la oportunidad para construir un consenso indispensable desde el CND para ordenar los distintos pasos y asegurar las condiciones de viabilidad y de estabilidad que requiere el proceso de descentralización en curso.

Por su lado, Manuel Dammert, conocido experto en el tema de la descentralización, coincide con Ballón en el análisis de los principales límites del proceso de transferencia⁴:

- ∇ La transferencia en la ejecución de los programas sociales (PRONAA o PRONAMACHCS) se hará en el cuarto trimestre del 2003, cuando esté agotado el presupuesto. En el PRONAA, lo fun-

damental se destina a compras, las cuales serán definidas antes de la transferencia.

- ∇ No está bien definido el origen y el destino de la transferencia adicional de 100 millones de dólares. Pareciera que fuese el dinero para implementar el proceso de acreditación por realizarse a través del CND.
- ∇ Se requieren 2 697 millones de dólares para culminar las obras de irrigación, y hay una propuesta de recortar drásticamente la inversión del Estado en estas obras. La transferencia de infraestructura sin financiamiento parece más un ajuste fiscal que una descentralización de promoción territorial.
- ∇ No hay aún una transferencia a las regiones del sistema de manejo de cuencas y aguas.

- 1 Investigador del Grupo Propuesta Ciudadana.
- 2 Cálculos del congresista Rafael Rey, El Comercio, 2 de abril del 2003; p. A2.
- 3 Ver, Santa Cruz, Francisco: Análisis departamentalizado del presupuesto 2003, Grupo Propuesta Ciudadana, Informe Preliminar de Consultoría, Lima, enero del 2003.
- 4 Ver la sección de Opinión del diario "La República" del 7 de abril del 2003.



SITIO WEB COOPERA REGIÓN

A partir del martes 22 de abril operará el sitio web www.cooperaregion.org.pe como espacio de difusión e intercambio de información en torno del tema de la cooperación descentralizada.

Los retos y tensiones del CND

Difícil tarea la que afronta el Consejo Nacional de Descentralización (CND) para cumplir con su misión de apoyar el proceso de transferencia de funciones del Gobierno Central a los gobiernos regionales y locales y de fortalecer la capacidad de gestión pública en el ámbito regional y local. Y es que no solo resulta complejo el proceso de la descentralización en sí mismo, también son difíciles las condiciones bajo las cuales opera el CND.



Para comenzar, el CND enfrenta un problema central que proviene de la ambigüedad que hay en la delimitación de sus funciones con respecto a las de otras entidades públicas. Esta ambigüedad cruza temas como la planificación, la integración, el gobierno electrónico y la cooperación internacional, situación que se remonta a la misma Ley de Bases de la Descentralización. Por otro lado, la multiplicidad de funciones asignadas al CND no tiene correlato en la magnitud de su presupuesto para el presente año.

La Ley de Bases de la Descentralización asignó al CND funciones que podrían interpretarse como las de un superministerio, y que incluso han sido incrementadas en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del CND recientemente aprobado (que, por cierto, es el tercero en menos de un año de existencia). En este nuevo ROF, se le atribuye un papel protagónico en campos como la planificación, la integración y la conducción del sistema informático, en todos ellos articulando los ámbitos nacional, regional y local.

El último Reglamento de Organización y Funciones del CND (artículo 10 inciso C) asigna a esta institución la función de "coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local". Se plantea indirectamente una suerte de nuevo Instituto Nacional de Planificación, con lo

que se establece un conflicto con competencias asignadas a la Presidencia del Consejo de Ministros y que son propias de un ministerio de planeamiento en otros países de América Latina y el mundo. Se observa, asimismo, un cruce con las funciones que cumple el MEF vía los planes multianuales. La ley también le asigna atribuciones bastante gruesas, como las de "promover el desarrollo, fortalecimiento e integración regional, nacional y local.", así como "canalizar la cooperación internacional".

Las atribuciones que se asignan al CND entran en contradicción con el reducido presupuesto del cual dispone. Los modestos seis millones de soles asignados en el Presupuesto de la República para el año 2003 se destinan a cubrir, en su mayoría, gastos operativos (alquiler, materiales de oficina, servicios); y no llegan ni siquiera a cubrir el grueso de las remuneraciones del personal que allí labora actualmente (unas ochenta personas aproximadamente). La cooperación estadounidense (USAID) ha concedido un préstamo de transición de US\$425 000, que debe ejecutarse hasta el 31 de mayo próximo. En el corto plazo no está previsto ningún apoyo significativo de la cooperación internacional para las operaciones directas. En el mejor de los casos, hay posibilidades de recibir una contribución de la misma USAID, pero a través de los servicios de la empresa consultora estadounidense ARD, que ejecuta el proyecto Pro Descentralización. Por otro lado, el proyecto de apoyo al proceso de descentralización del BID está en su fase de estudios preliminares y su implementación se iniciará a finales del 2004. Existen otros programas en diseño que también comenzarán a operar recién hacia el 2004, es el caso de los proyectos de la cooperación alemana (GTZ/ KFW).

Un segundo problema se refiere a la existencia dentro de la planta del CND de bloques marca-

dos por signos ideológicos y enfoques diversos. El equipo de profesionales de confianza del presidente del CND proviene del disuelto Instituto Nacional de Planificación. Estos comparten la visión del papel promotor del Estado y de un sistema de planificación estatal como base para el desarrollo.

Un enfoque distinto es el compartido por el sector de funcionarios de graduación más reciente, de pensamiento cercano al neoliberalismo y proveniente de la Dirección de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros que durante la gestión de Roberto Dañino delineó el proceso de modernización del Estado. La fuerza de este sector reside en que sus concepciones están más cerca de la visión promovida por los organismos internacionales y la cooperación internacional (como el BID y la AID).

El tercer y quizá más numeroso bloque (un tercio del total) es el de los militantes y allegados de Perú Posible. La presencia de este bloque es particularmente notoria en el área administrativa de la institución.

Por último, existe un cuarto bloque de profesionales que provienen del extinto Ministerio de la Presidencia y que trabajaron con el ministro Carlos Bruce. Este grupo, aunque reducido, podría cobrar preponderancia en la eventualidad de un alejamiento del doctor Luis Solari del cargo de primer ministro y de un mayor protagonismo de Carlos Bruce en la conducción del gobierno.

La heterogeneidad existente dentro del CND explica en parte las dificultades para definir en forma clara un plan de trabajo y se expresa también en la relación con los diversos gobiernos regionales. Como enlace con los mismos se ha



designado a funcionarios de CND, que expresan entre ellos diferentes formas de comprender el proceso y las tareas por cumplirse.

Otra fuente de tensión en el CND es el difícil balance que debe mantener entre las directrices del Ejecutivo y las presiones de

las regiones. El Ejecutivo tiene mayoría en el Consejo Directivo del CND. Cuenta con dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la PCM y el voto dirimente del representante designado por el Presidente de la República. Las regiones y las municipalidades están en minoría contando con dos representantes cada uno. Esta tensión ha llevado a la decisión adoptada por la mayoría de gobiernos regionales de suspender su participación en el CND hasta que se modifique el reglamento con relación al mecanismo de votación que establezca la mayoría calificada.

• Notas de Actualidad •

Otros productos del Grupo Propuesta Ciudadana

Encarte mensual «Participa Perú» en el diario «La República».

Campaña radial «Al centro y adentro» sobre la descentralización y cultura política.

Mayor información en www.participaperu.org.pe

La cooperación internacional en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del CND

El miércoles 26 de marzo último, se publicó en el diario oficial "El Peruano" el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Consejo Nacional de Descentralización (CND)¹.

El mencionado ROF excede, a nuestro entender, las funciones que la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales asignaran al CND e invade los fueros que las normas vigentes asignan a los gobiernos regionales y locales y a otras instituciones públicas. Examinemos, como un ejemplo específico, las atribuciones definidas en el campo de la gestión de la cooperación internacional.

En la Ley de Bases de la Descentralización se establecía de manera genérica como función del CND "canalizar y apoyar la cooperación técnica internacional". Debe entenderse que se trataba de canalizar y apoyar la cooperación técnica en aquellos ámbitos que le son específicos al CND (transferencia de recursos y fortalecimiento de la capacidad de gestión pública de los gobiernos subnacionales), mas no la tarea de intermediar toda la cooperación internacional orientada a los gobiernos regionales y locales por ser estos, según la Constitución, órganos autónomos.

El nuevo ROF del CND atribuye a esta institución amplísimas prerrogativas. Se instituye así como órgano auxiliar de la Presidencia una Oficina de Cooperación Internacional, a la cual se le asignan, entre otras, las siguientes funciones:

- a. Formular el plan de cooperación internacional de apoyo a la descentralización como parte del Plan Nacional de Cooperación Internacional.
- b. Proponer los lineamientos de política y normas para la cooperación internacional que serán canalizados a los gobiernos subnacionales.
- c. Asesorar a los gobiernos subnacionales en la formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional.

- d. Capacitar a los funcionarios de los gobiernos regionales y locales en la ejecución y gerencia de programas y proyectos de cooperación internacional.

Asimismo, el nuevo ROF plantea un quiebre con la Ley de Cooperación Internacional vigente y con su respectivo reglamento, los que salvaguardaban, de acuerdo con la norma de autonomía constitucional, la independencia de los gobiernos regionales y locales en la gestión de la cooperación internacional y establecían que correspondía al Consejo de Presidentes Regionales definir la política de cooperación internacional de las regiones.

La Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)² reiteró la autonomía de la cual disponen los gobiernos regionales y municipales en la gestión de la cooperación internacional. Literalmente, señala en su artículo quinto que ellos "canalizan y suscriben directamente sus solicitudes, dando cuenta la APCI para los fines de registro e inscripción en el Plan Anual de Cooperación Internacional".

El ROF del CND indica, por otro lado, un cruce de funciones entre el CND y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. La Ley de Creación de la APCI señala en su artículo cuarto, inciso B, que la Agencia Peruana de Cooperación Internacional canalizará, a solicitud de los gobiernos regionales y locales y de otras entidades constitucionalmente autónomas, los pedidos de cooperación. El mismo artículo, en su inciso G prescribe también la función de la agencia de "apoyar a solicitud de los gobiernos regionales y locales en la preparación de los planes, programas y proyectos de cooperación internacional y en la ejecución de los mismos".

Es importante señalar que el nuevo ROF del CND introduce todas estas funciones en temas de cooperación internacional, las mismas que no habían sido contempladas en el primer ROF del CND publicado hace seis meses en "El Peruano" del 5 de octubre.

1 Resolución Presidencial 042-CND-P-2003

2 Ley 27692, promulgada el 11 de abril del 2002

La cooperación internacional y la descentralización



CANADÁ

Conversamos con la representante de la cooperación canadiense en nuestro país. Si bien la cooperación canadiense no desarrolla proyectos específicos sobre descentralización, esta ha sido incorporada como un tema transversal y primordial en todos sus sectores de intervención, como el manejo sostenible de los recursos naturales, los servicios sociales básicos, la democracia y la reforma del sector público. Un ejemplo de ello lo constituye el programa suscrito con la Defensoría del Pueblo. En los proyectos en los sectores de la minería, petróleo y gas existen también componentes específicos para apoyar a las oficinas regionales y brindar capacitación a los funcionarios regionales. En educación, la cooperación canadiense tiene un proyecto piloto para mejorar la calidad de la educación primaria en áreas rurales de Piura, para lo cual viene trabajando directamente con el Gobierno Regional de Piura y el Ministerio de Educación.

Asimismo, a través del Fondo de Iniciativas Locales, el Gobierno Canadiense viene apoyando proyectos relacionados con el tema de la descentralización y la reforma del sector público. En la actualidad, se está negociando un proyecto con la Presidencia del Consejo de Ministros (a través de la Secretaría de Gestión Pública y el Consejo Nacional de Descentralización) para realizar una encuesta departamental sobre las expectativas ciudadanas en cuanto a la gestión del Gobierno Central y de los gobiernos regionales.



ALEMANIA

Una misión de la KFW viene evaluando la forma de implementar el proyecto de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales por un valor de 23 millones de euros. Inicialmente se ha planteado seleccionar dos departamentos de un total de cuatro (Lambayeque, Huánuco, Cajamarca, La Libertad) como ámbitos geográficos de intervención del proyecto. Uno de los aspectos por definir en la formulación del mismo es el relativo a la incidencia del anunciado proceso de transferencia de los programas sociales a las regiones y gobiernos locales, lo cual necesariamente redundará en el papel de FONCODES como contraparte nacional del proyecto.



ESPAÑA

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) viene discutiendo la forma de apoyar el proceso de descentralización. Existe, en principio, la idea de utilizar los recursos originalmente previstos para tres pequeños proyectos: a) apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, b) apoyo al Comité Interministerial de Asuntos Sociales y c) un proyecto regional en el Cusco. El total de estos recursos (cerca de un millón de euros) se orientaría a un ciclo de cursos en gestión pública en temas de descentralización con el concurso de expertos españoles en el tema.



EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Un grupo de consultores liderados por la ONG Governa viene realizando los estudios preliminares para la implementación del Proyecto de Modernización y Descentralización del Estado.

Actividades

TALLER: FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN CONCERTADA DEL DESARROLLO

Lambayeque, 12 y 13 de marzo

Participaron funcionarios del gobierno regional y de los sectores agricultura, educación, salud, trabajo, producción y transportes. También se trabajó con representantes de las municipalidades provinciales, de universidades, gremios empresariales y sociales, ONG, entre otros.

Se discutió el perfil del proyecto Fortalecimiento de la Planificación Concertada de Desarrollo Regional.



REUNIÓN CON REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Lima, 24 de febrero

Asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil. Se discutió la evolución de la relación Estado-sociedad civil, así como los mecanismos de participación de la sociedad en los programas de desarrollo gestionados por el Estado y la cooperación internacional.



TALLER: PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Huancavelica, 04 y 05 de marzo

Funcionarios y técnicos del gobierno regional y del sector público discutieron la estrategia de captación y gestión de recursos de la cooperación internacional como parte de la política de desarrollo definida por el Gobierno Regional de Huancavelica.



Participaron alcaldes provinciales de Huancavelica, Castrovirreyna, Acobamba y Angaraes.

Fueron expuestos los lineamientos de política de los gobiernos provinciales, así como un diagnóstico sobre sus potencialidades, fortalezas y debilidades en términos de planificación y diseño de proyectos de desarrollo.



Editor: Federico Negrón

© Grupo Propuesta Ciudadana - Proyecto Cooperación Descentralizada
Dirección: León de la Fuente 110, Magdalena, Lima 17 -Perú
Central telefónica: 613-8300 (380) (386) -Telefax: 264-1557
Web: cooperaregion.org.pe

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Alemana
(Fondo para el Proceso de Transición)

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA