

TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES

Entrando a una segunda etapa

DICIEMBRE DE 2007



USAID | **PERU**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



**Transferencia de Responsabilidades:
Entrando a una Segunda Etapa**
Diciembre de 2007

Programa Pro Descentralización PRODES - USAID
www.prodes.org.pe

Elaboración:
Lorena Alcázar
Elena Conterno
Mayen Ugarte

Diseño y Diagramación:
Edwin Esqueche

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-13458

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Transferencia de Responsabilidades: Entrando a una Segunda Etapa

Presentación

El proceso de transferencia de responsabilidades en curso se inició en el año 2003, con la aprobación del Plan Anual de Transferencias correspondiente al referido año. Luego de cuatro años de iniciado, el Programa Pro Descentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID ha visto por conveniente analizar a profundidad cómo se ha venido llevando, para reflexionar sobre su mejor marcha futura.

Esta revisión cobra especial relevancia en el momento actual, en que se espera que la transferencia de responsabilidades pase a una Segunda Etapa, luego de culminar la transferencia de lo contemplado en el Plan Quinquenal 2007 - 2011 –anunciada para diciembre de 2007- y haber logrado la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que resalta el rol normativo que corresponde a este poder del Estado.

Si bien los avances en el proceso son importantes, aún queda un camino largo y complejo por recorrer, en especial si se toma en cuenta que (i) lo contemplado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales es limitado respecto de las posibilidades de los gobiernos regionales de participar en la gestión pública, (ii) la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales recién se ha iniciado con la municipalización piloto de los servicios de salud y educación –antes sólo se les transfería programas y proyectos-; y, (iii) el marco normativo vigente no establece con claridad qué responsabilidades corresponden a cada nivel de gobierno.

El Estudio aporta un análisis a profundidad de los distintos elementos involucrados en la transferencia de responsabilidades e incluye recomendaciones detalladas sobre cómo abordarlos a futuro para lograr que la transferencia de responsabilidades se traduzca en mejores servicios para la ciudadanía.

Nuestro agradecimiento a Lorena Alcázar y Mayen Ugarte, consultoras de PRODES y a Elena Conterno, Coordinadora del Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional del Programa. Del mismo modo, a todo el equipo que participó en este trabajo, el cual incluyó desde entrevistas a profundidad en nueve departamentos del país, hasta consultorías especializadas y acompañamiento consultivo de autoridades y especialistas en el tema.

Esperamos que el análisis y recomendaciones que se recogen en esta publicación sean de utilidad para emprender la Segunda Etapa del proceso de transferencia de responsabilidades.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	7
I. Introducción.....	13
II. Marco de Referencia	17
III. Hallazgos de la Evaluación Rápida.....	25
IV. Diseñando un Estado Descentralizado	43
V. Programación y Avances de las Transferencias.....	65
VI. Gradualidad y Sistema de Acreditación	85
VII. ¿Cómo va la Gestión de lo Transferido?.....	105
VIII. Construyendo el Rol Rector del Nivel Nacional.....	137
IX. A Manera de Conclusión: recomendaciones hacia una segunda etapa.....	153
Bibliografía	161
Normas Revisadas	165
Páginas web consultadas	171
Anexo N° 1: Miembros del Comité Consultivo de la Evaluación Rápida	175
Anexo N° 2: Muestra de la Evaluación Rápida	177
Anexo N° 3: Guía de Entrevista de la Evaluación Rápida.....	181

Índice de Cuadros, Recuadros, Gráficos y Tablas

Cuadro N° 1:	Percepción del Objetivo del Programa de Complementación Alimentaria.....	38
Cuadro N° 2:	Programas y Proyectos Transferidos a Diciembre 2006.....	71
Cuadro N° 3:	Transferencia de Foncodes y Pronaa 2003 – 2007.....	79
Recuadro N° 1:	Las Funciones en la Gestión de Servicios Educativos.....	50
Recuadro N° 2:	Funciones de Ejecución del MINSA.....	54
Recuadro N° 3:	Definiendo Conceptos vinculados a la Asignación de Responsabilidades.....	58
Recuadro N° 4:	Salud: clasificación de funciones y secuencia de transferencia.....	80
Recuadro N° 5:	Funciones a Transferir en Turismo.....	99
Gráfico N° 1:	Elementos para una Transferencia Exitosa.....	13
Gráfico N° 2:	Construyendo Modelos de Gestión Descentralizada y Moderna.....	65
Gráfico N° 3:	Programando las Transferencias Futuras.....	85
Gráfico N° 4:	Procedimientos para la transferencia de programas y proyectos.....	88
Gráfico N° 5:	Plan 2003: Cronología del proceso de transferencia.....	90
Gráfico N° 6:	Procedimiento de Transferencia de Funciones.....	97
Gráfico N° 7:	Procedimiento Simplificado 2007 para Acreditación de Gobiernos Regionales.....	103
Gráfico N° 8:	La Delegación en la Transferencia de Responsabilidades.....	106
Gráfico N° 9:	FONCODES: Ciclo del proyecto.....	110
Gráfico N° 10:	Transferencia de Responsabilidades y Gestión Descentralizada.....	161
Tabla N° 1:	Casos Evaluados en la Evaluación Rápida de Campo.....	28
Tabla N° 2:	Competencias Exclusivas de los Distintos Niveles de Gobierno.....	46
Tabla N° 3:	Clasificación de Funciones en las Leyes Orgánicas.....	48
Tabla N° 4:	Procesos Analizados para la Distribución de Competencias de Salud.....	55
Tabla N° 5:	Definición de Competencias Prioritarias del Sector MIMDES.....	56
Tabla N° 6:	Distribución de Atribuciones de Regulación, Planificación y Evaluación.....	63
Tabla N° 7:	Planes Anuales de Transferencia.....	69
Tabla N° 8:	Descripción de Programas Transferidos Inicialmente de PRONAA y FONCODES.....	75
Tabla N° 9:	Mecanismos de verificación para Gobiernos Locales – Año 2003.....	89

Tabla N° 10:	Obligaciones de las Partes en los Convenios MIMDES – Municipalidades	91
Tabla N° 11:	Mecanismos de verificación para Gobiernos Locales – Año 2005	93
Tabla N° 12:	Requisitos generales que deben cumplir los gobiernos descentralizados.....	96
Tabla N° 13:	Indicadores de medición en los Convenios de Gestión de Provías.....	145
Tabla N° 14:	Proyectos de infraestructura económica y social: Indicadores en los convenios de gestión	148
Tabla N° 15:	Programas de Complementación Alimentaria: Indicadores en los convenios de gestión.....	149

Resumen Ejecutivo

A fin de contribuir a la toma de decisiones informada de los actores de los distintos niveles de gobierno, USAID/PRODES realizó un análisis a profundidad del proceso de transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. Ello en atención a que las transferencias son parte fundamental del proceso de descentralización en curso, así como una estrategia para mejorar los servicios que se brindan a la población, y a que existen pocas evaluaciones de campo sobre la marcha de este proceso.

Esta Evaluación tuvo como punto de partida que el objetivo primordial de las transferencias es que el Estado brinde mejores servicios a sus ciudadanos, y por lo tanto que la transferencia de funciones, programas y proyectos sea un medio para ello. Así, se entiende a la transferencia de responsabilidades como un proceso para construir una estructura estatal en que las capacidades –conocimientos, información, experiencia, entre otros- y los incentivos correctos confluyan para favorecer que los servicios que se brindan a la ciudadanía sean mejores.

Al respecto, la literatura resalta como beneficios de la descentralización los siguientes: promover un uso más eficiente de los recursos y una relación más cercana entre los gobernantes y los ciudadanos, permitir una mayor fiscalización de la gestión de las autoridades, generar una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos y procurar una mayor accesibilidad a los servicios por parte de la población. Sin embargo, la literatura identifica también potenciales riesgos de la transferencia de responsabilidades, en particular: provisión ineficiente de servicios, des-economías de escala o debilidad institucional, aumento de desigualdades entre regiones o municipios, falta de fiscalización por parte de la ciudadanía debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y de difusión de información, entre otros. Es decir, para garantizar que se materialicen los potenciales beneficios y no los riesgos que la transferencia de responsabilidades conlleva, este proceso debe ser abordado con una planificación adecuada, de manera gradual, con recursos y desarrollo de capacidades, y acompañado de la reinversión del nivel nacional para cumplir adecuadamente su rol rector.

Construir un Estado descentralizado tiene implicancias para los niveles regional y local, que asumirán responsabilidades en la prestación de servicios, pero también para el nivel nacional, que deberá dejar muchas de las tareas de ejecución y fortalecer sus capacidades de formulación de políticas y de monitoreo de la prestación descentralizada

de los servicios. En tal sentido, si bien en un proceso de descentralización se transfieren responsabilidades del nivel nacional a los niveles descentralizados, en simultáneo se deben “crear” responsabilidades en el nivel nacional, principalmente para orientar el trabajo descentralizado.

Adicionalmente, un Estado descentralizado eficaz requiere que los incentivos de las autoridades y empleados públicos los lleven a actuar en beneficio de la ciudadanía, lo cual en un país como el Perú requiere fortalecer los mecanismos de representación y participación ciudadana. Ello implica “crear” funciones para que la ciudadanía, y también los consejeros y regidores, acompañen y controlen la toma de decisiones.

Así, para cada servicio a transferir se requiere precisar las nuevas tareas de los gobiernos descentralizados, de la ciudadanía y del nivel nacional, todo lo cual debe ser parte de un solo **modelo de gestión descentralizada** en que, como se dijo antes, conocimientos e incentivos confluyan para favorecer la mejora en la prestación de servicios.

Entre 2003 y 2007, la transferencia de responsabilidades se ha referido principalmente a funciones sectoriales y los proyectos de Inade a los gobiernos regionales, los programas de complementación alimentaria de PRONAA y Provías Descentralizado a las municipalidades provinciales y los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES a las municipalidades distritales. Cabe mencionar que una deficiencia importante del proceso es que en el caso de las funciones éstas no se han transferido con los correspondientes recursos humanos y financieros para su ejecución.

Si bien luego de la aceleración del proceso dispuesta por el presente Gobierno, se tenía previsto culminar para fines de 2007 la transferencia de los programas alimentarios de PRONAA, los proyectos de infraestructura de FONCODES y las funciones contempladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, entre otros, aún quedará un largo camino por recorrer para alcanzar un Estado descentralizado. Al respecto, se plantea que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que precisa y restringe el rol del gobierno nacional da lugar a una **Segunda Etapa del proceso de transferencia de responsabilidades**. Es al diseño y organización de esta Segunda Etapa que la presente publicación espera contribuir.

La elaboración de la presente publicación incluyó la exploración sobre el estado de las transferencias a partir de revisión bibliográfica, entrevistas y talleres, una Evaluación Rápida de Campo realizada a finales del 2005 que incluyó 466 entrevistas a profundidad a informantes clave de nueve departamentos del país y el análisis a profundidad de las implicancias de los hallazgos del trabajo de campo.

Cabe resaltar que los testimonios recogidos por los evaluadores en campo fueron sistematizados en informes y compartidos en un Taller, en el que se identificaron de manera participativa los principales hallazgos de la Evaluación Rápida de Campo. Entre los mismos destacan los siguientes:

1. Problemas de diseño en el proceso de transferencia de responsabilidades:
2. Desacuerdo con el proceso de certificación y necesidad de predictibilidad
3. Poco acceso a información en el nivel local
4. Demanda de acompañamiento técnico de gobiernos regionales y locales para ejercer nuevas responsabilidades
5. Sistema de monitoreo por construir
6. Insuficiente vigilancia ciudadana de lo transferido
7. Sin transferencia efectiva de funciones y direcciones regionales

Todos estos temas son abordados en la presente publicación. Especial importancia se da a la **tarea de diseñar un Estado descentralizado**, en atención a que “los problemas de diseño en el proceso” que muestra el trabajo de campo han sido resaltados también por autoridades del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como especialistas en el tema. Al respecto, las funciones de los gobiernos regionales y gobiernos locales han sido establecidas sin una mirada homogénea y las normas vigentes que rigen la actividad sectorial son anteriores a las normas del proceso de descentralización. En tal sentido, el marco normativo actual presenta imprecisiones y vacíos que no permiten tener una imagen clara de lo que debe hacer cada nivel del nuevo Estado descentralizado en construcción.

Para elaborar el modelo señalado, se plantea que será conveniente que (i) los distintos sectores definan cuáles son sus procesos esenciales, y (ii) cuáles los resultados a alcanzar con los mismos en la ciudadanía y los mercados, y que (iii) para cada proceso esencial elaboren mapas de distribución de funciones, en que se precise qué rol cumple cada nivel de gobierno. Se plantea también que los programas estratégicos priorizados para la formulación del presupuesto por resultados podrían ser un punto de partida interesante para emprender la tarea de precisar los roles de los distintos niveles de gobierno en cada proceso esencial del Estado –que además guardan relación con los pilotos de municipalización en la salud y educación que se están iniciando-. De esta manera el esfuerzo de precisar los roles de los distintos niveles de gobierno complementaría al esfuerzo ya iniciado de ir hacia un presupuesto por resultados, ambos de suma importancia para organizar mejor al Estado.

Los otros temas que figuran en los hallazgos se abordan también en la publicación, al abordar el análisis de los distintos elementos que componen el proceso de transferencia de responsabilidades:

- **Programación y avances:** Se analiza cómo se ha venido programando el proceso a nivel general y en distintos sectores, y cuál es su nivel de avance a la fecha; se sugiere construir un acuerdo político entre los niveles nacional y descentralizados respecto de los cinco sectores prioritarios para las transferencias; se sugiere también mantener los planes anuales.
- **Gradualidad y Sistema de Acreditación:** Se analiza cuáles son los criterios que se han venido utilizando para determinar la gradualidad del proceso de transferencias; se sugiere transferir funciones junto con programas –y no cada uno por su lado-, incorporar capacidades y desempeño –y no aspectos formales- en los criterios

para determinar la gradualidad de la transferencia y reemplazar la suscripción de convenios de cooperación y gestión por directivas sectoriales. Se sugiere también dar valor a la posibilidad de delegar funciones del nivel nacional a los gobiernos regionales y locales.

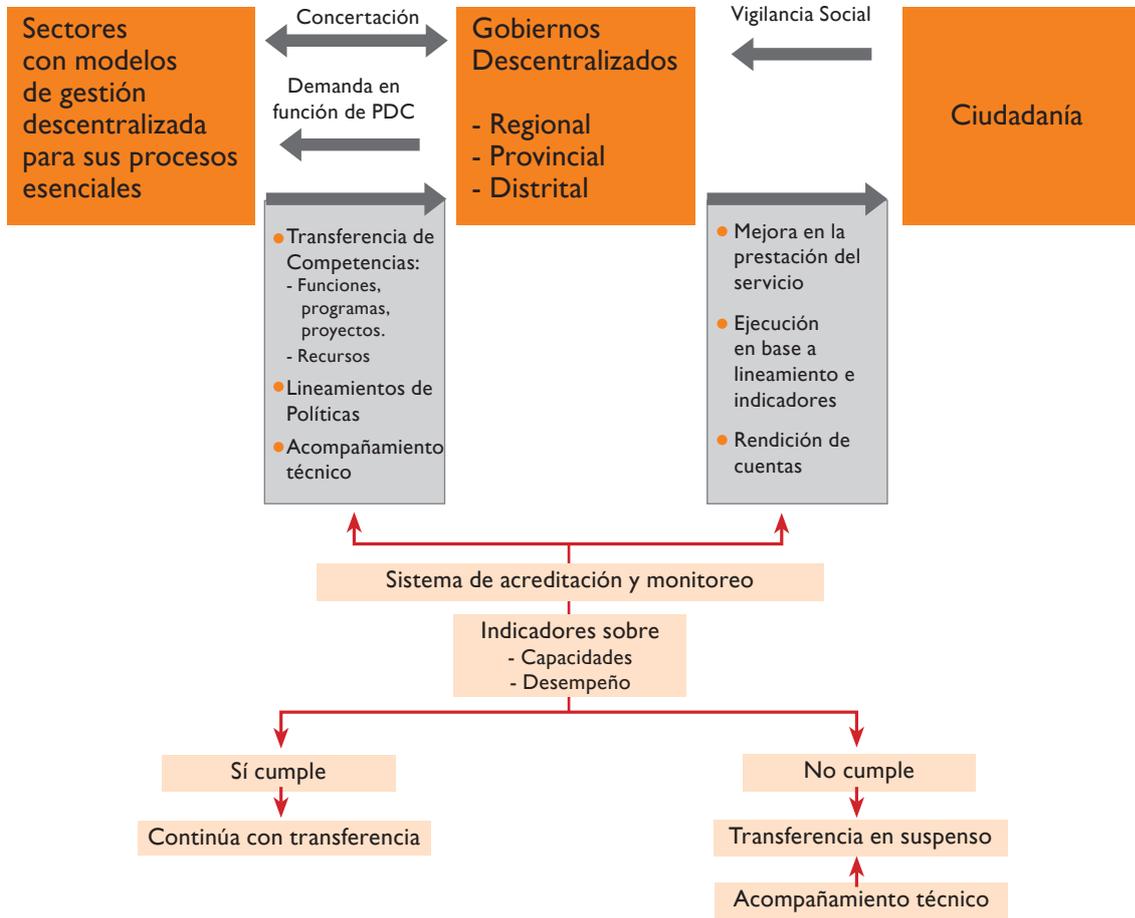
- **Gestión de lo transferido:** Se encuentra que los resultados son mixtos y principalmente en la gestión de programas y proyectos, en la medida que las funciones no se han transferido aún de manera efectiva. En el caso del Pronaa se encuentran iniciativas interesantes para mejorar la focalización del Programa, en tanto que en el caso de Foncodes se evidencia una pérdida del modelo de gestión que dio éxito a este Fondo, la figura del núcleo ejecutor. Se encuentra también que en el caso de Provías descentralizado, haber contado de manera previa con un modelo de gestión descentralizada facilitó significativamente el proceso.
- **Construyendo el rol rector del nivel nacional:** Se analiza la debilidad de los esfuerzos de desarrollo de capacidades desde el nivel nacional para que los gobiernos regionales y locales asuman adecuadamente la gestión de lo transferido; se resalta que es fundamental que el nivel nacional asuma tareas en este tema, así como también en la formulación de políticas, implementar un adecuado sistema de monitoreo e informar sobre el proceso a los distintos actores.

Tomando en cuenta todo lo anterior, para la Segunda Etapa del proceso de transferencia de responsabilidades se sugieren seis pasos importantes, que se detallan en el último capítulo de la publicación:

1. Diseñar un modelo de gestión descentralizada para los programas estratégicos del Estado, como paso previo a la formulación de las leyes sectoriales que la nueva LOPE encarga al Poder Ejecutivo.
2. Establecer un sistema de monitoreo de la gestión descentralizada.
3. Modificar el Sistema de Acreditación para ordenar mejor la gradualidad del proceso.
4. Formular políticas nacionales que orienten la gestión descentralizada.
5. Establecer incentivos para que autoridades y empleados tomen mejores decisiones.
6. Implementar una campaña de comunicaciones sobre el sentido de la transferencia de responsabilidades.

En el gráfico siguiente se presenta cómo se articulan estos planteamientos.

Gráfico N° 1
Transferencia de responsabilidades y gestión descentralizada



Fuente: PRODES
Elaboración: PRODES

I. Introducción

Cada año, el Programa Pro Descentralización¹ - PRODES realiza una Evaluación Rápida de Campo sobre uno de los temas de la descentralización. Con ello, busca contribuir a la toma de decisiones informada de actores de los distintos niveles de gobierno para la mejor marcha del proceso de descentralización.

En el año 2003, la evaluación se centró en los temas de transferencia de competencias y participación ciudadana, en tanto que en el 2004 en el proceso de presupuesto participativo. En ambos casos, los estudios fueron resultado de una metodología participativa en la que se convocaron los aportes y reflexiones de los diversos actores involucrados en el proceso de descentralización, incluidos representantes de la sociedad civil².

Atendiendo a que las transferencias son parte fundamental del proceso de descentralización en curso, así como una estrategia para mejorar los servicios que se brindan a la población y a que existen pocas evaluaciones de campo sobre la marcha de este proceso, se contempló que la evaluación del 2005 se refiriese a la transferencia de programas, proyectos y funciones a los gobiernos regionales y locales. A fines de 2005 e inicios de 2006, el Informe de Hallazgos de la Evaluación fue puesto al alcance de diversas autoridades vinculadas al tema, a fin de retroalimentar su proceso de toma de decisiones.

Tomando en cuenta las debilidades que presentaba el proceso de transferencia de responsabilidades -según se deducía de los hallazgos encontrados- y recogiendo lo planteado por el Comité Consultivo de la Evaluación, se vio por conveniente analizar en mayor profundidad las implicancias de los hallazgos de la primera investigación de campo. Así, se realizó una investigación complementaria que incluyó el análisis a profundidad de cada aspecto de la transferencia de responsabilidades y también la formulación de propuestas concretas respecto de cómo abordar cada uno de estos aspectos a futuro.

1 Pro Descentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID para apoyar al gobierno del Perú y a los gobiernos regionales y locales de áreas seleccionadas en sus esfuerzos por promover el proceso de descentralización. Este Programa es ejecutado por la empresa Associates in Rural Development - ARD.

2 Los informes de ambas evaluaciones están disponibles en la página web de PRODES: www.prodes.org.pe.

En tal sentido, la publicación incluye dos etapas: la investigación de campo realizada a finales del 2005 y el análisis a profundidad posterior, que toma como fuentes los resultados de campo así como entrevistas a autoridades y funcionarios del nivel central y una revisión normativa y bibliográfica exhaustiva.

Tomando en cuenta lo anterior, la metodología utilizada para la elaboración de la presente publicación –y la evaluación de campo- se detalla a continuación:

1. **Elaboración de Documento Base:** Tomando en cuenta el seguimiento permanente que PRODES realiza a las normas, publicaciones y noticias del proceso de transferencia de responsabilidades, se elaboró un documento que sistematizó la información disponible sobre el marco teórico, los aspectos generales del proceso de transferencia, el sistema de acreditación y los mecanismos de verificación y el avance de las transferencias a gobiernos regionales y locales, que sirviese como documento de referencia para los evaluadores y consultores a participar en esta iniciativa.
2. **Exploración sobre el Estado Actual de las Transferencias:** Con esta actividad se buscó contar con documentos que describiesen el estado de las transferencias de proyectos, programas y funciones a los gobiernos regionales y locales a nivel general y, en especial, de los casos que se consideraba explorar en mayor detalle en la Evaluación:
 - Análisis de la transferencia de PRONAA y FONCODES;
 - Análisis de la transferencia de Inade, Provías y funciones sectoriales; y,
 - Análisis de las transferencias a los gobiernos del departamento de Junín.

Los dos primeros informes fueron elaborados a partir de entrevistas a actores del nivel nacional y una visita a nivel descentralizado, en tanto que el tercero a partir de entrevistas a distintos actores del departamento de Junín.

3. **Exploración sobre el Conocimiento y Percepción a nivel descentralizado de las Transferencias:** Con esta actividad se buscó tener un primer acercamiento a lo que estaba pasando a nivel descentralizado con el proceso de transferencias y a cómo se estaba percibiendo el proceso. Para cumplir con este objetivo, cada coordinador regional de PRODES desarrolló un taller con los representantes de las entidades de capacitación con las que trabajaba el Programa y otros actores relevantes. Se realizaron 6 talleres (Ayacucho, Cusco, Junín, Huánuco, San Martín y Ucayali), en los que participaron un total de 92 personas que identificaron los logros y debilidades del proceso.
4. **Evaluación Rápida de Campo:** Se realizaron 466 entrevistas a profundidad a informantes clave de nueve departamentos del país. Las entrevistas se centraron en evaluar el conocimiento, las expectativas y los resultados del proceso de transferencia y se desarrollaron teniendo como base una guía que se diseñó

tomando en cuenta los resultados de las actividades antes mencionadas. Las entrevistas estuvieron a cargo de los coordinadores regionales de PRODES en sus ámbitos de intervención y consultores para otros departamentos de la muestra. Mayores detalles sobre esta Evaluación Rápida figuran en el Capítulo III.

- 5. Análisis a Profundidad de Implicancias de Hallazgos:** A partir de toda la información recogida se realizó un análisis a profundidad de las implicancias de los hallazgos de la evaluación rápida para formular un balance del proceso de transferencia de responsabilidades y plantear orientaciones para su marcha futura, lo cual se presenta en los Capítulos IV al VIII de la presente publicación. En el Capítulo IX se presenta a manera de cierre un comentario final.

En el proceso descrito participó un equipo de trabajo compuesto por las consultoras Lorena Alcázar y Mayen Ugarte -con el apoyo de Rodrigo Lovatón y Susana Chang, respectivamente-, quienes intervinieron en la elaboración de los informes exploratorios, el análisis a profundidad de los temas y el planteamiento de recomendaciones; el consultor Hugo Medrano, quien participó con un informe exploratorio en relación a las transferencias en el departamento de Junín; los consultores Hernán Carrasco, Carlos Frías y Mario Villavicencio y los coordinadores regionales de PRODES Jorge Luis Alvarez, José Luis Carranza, Guillermo Chirinos, Vilma Luna, Boris Mujica y Mosclis Vela, quienes estuvieron a cargo de realizar y sistematizar las entrevistas a profundidad en campo, así como de identificar y documentar los hallazgos encontrados; y las profesionales del Área de Fortalecimiento Normativo e Institucional de PRODES, Flor Blanco, Sandra Doig y Elena Conterno, quienes estuvieron a cargo del análisis de distintos aspectos del proceso evaluado, la consolidación de los informes elaborados y la coordinación general de la iniciativa.

Adicionalmente participaron distintas instituciones del Estado y de la sociedad civil en un Comité Consultivo que acompañó el proceso de la Evaluación Rápida. Participaron 15 personas, entre representantes del Poder Ejecutivo, el Congreso, los gobiernos regionales de San Martín y Junín y representantes de USAID.

En el segundo capítulo del Estudio se presenta un marco de referencia del proceso de transferencia de programas, proyectos y funciones a los gobiernos regionales y locales y en el tercero los hallazgos de la Evaluación Rápida de campo. En el capítulo IV se presenta un análisis de cómo abordar la tarea de diseñar un Estado descentralizado, en tanto que en los capítulos V a VIII se presenta el análisis a profundidad de los distintos elementos que componen el proceso evaluado: programación y avances, gradualidad y Sistema de Acreditación, gestión de lo transferido y construyendo el rol rector del nivel nacional. Finalmente, el capítulo IX concluye y sintetiza las recomendaciones planteadas en los capítulos anteriores.

Adicionalmente se incluye en los anexos la relación de los miembros del Comité Consultivo de la Evaluación Rápida de Campo, la muestra y la guía de entrevista.

II. Marco de Referencia

La descentralización tiene como objetivo esencial lograr una democracia efectiva, inclusiva, equitativa, al mismo tiempo que un sistema de gobierno eficiente y eficaz para el cumplimiento de las tareas encargadas al Estado, como es, entre otros, brindar más y mejores servicios a los ciudadanos. Es en este marco que la transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los niveles descentralizados es clave para mejorar los servicios que brinda el Estado.

Se trata de un mecanismo para que el Estado, trasladando poder y responsabilidades a gobiernos descentralizados, construya una organización que favorezca que las decisiones públicas respondan mejor a los intereses de la ciudadanía.

Este proceso parte de la premisa que los niveles descentralizados de gobierno, 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, siendo más responsables por su desempeño.

Así, el marco teórico en que se sustenta la transferencia de responsabilidades se basa en que el autogobierno, la fiscalización y la participación de la población en las políticas que la afectan no sólo contribuyen a su democratización sino también aumentan su eficacia³.

Entre los potenciales beneficios de la descentralización que la literatura identifica se encuentran: promover un uso más eficiente de los recursos y una relación más cercana entre los gobernantes y los ciudadanos, permitir una mayor fiscalización de la gestión de las autoridades, generar una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos y procurar una mayor accesibilidad a los servicios por parte de la población.

Sin embargo, la literatura identifica también importantes riesgos de la transferencia de responsabilidades, en particular: provisión ineficiente de servicios, “deseconomías” de escala o debilidad institucional, aumento de desigualdades entre regiones o municipios, falta de fiscalización por parte de la ciudadanía debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y de difusión de información, entre otros.

3 Instituto APOYO (2001), “Descentralización I”, Instituto APOYO, Lima.

Lo anterior da cuenta de la importancia de diseñar e implementar bien un proceso de transferencia de responsabilidades a fin de concretar sus potenciales beneficios y evitar sus posibles riesgos.

Un elemento de singular importancia en el diseño de un proceso de descentralización es determinar qué responsabilidades asignar a los distintos niveles de gobierno; criterios utilizados comúnmente para ello y recogidos en la legislación peruana son 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.
- Existencia de externalidades y economías de escala: En la asignación de determinada competencia o función debe tomarse en cuenta si su asignación a determinado nivel de gobierno implica ahorros por el tamaño de la intervención, así como la presencia de beneficios o costos cuya internalización puede ser asumida por el nivel de gobierno en cuestión.

Análisis de experiencias internacionales

Para un adecuado diseño e implementación de la transferencia de responsabilidades es importante tener como referencia las lecciones que nos ofrece la experiencia internacional. Al respecto, a continuación se presentan algunas lecciones, a partir de la revisión realizada por Lorena Alcázar de las experiencias de Chile, Colombia y Venezuela, con énfasis en el proceso de acreditación utilizado⁴.

En el caso de **Colombia**, se intentó un complejo proceso de certificación que generó una fuerte presión política y social por parte de los gobiernos subnacionales no acreditados, el cual, luego de algunos años, resultó en la acreditación automática de todos los gobiernos regionales y en el rediseño del proceso. Adicionalmente, en un primer momento el proceso de transferencia de competencias no guardó relación con el sistema de transferencia de recursos, lo cual debió ser rediseñado posteriormente,

4 Informe "Procesos de Transferencia y Acreditación de Competencias a los gobiernos Subnacionales: Lecciones de la Experiencia Internacional", 2003, elaborado por Lorena Alcázar de GRADE por encargo de PRODES. El Informe completo puede ser consultado en www.prodes.org.pe

para establecer una relación entre ambos sistemas e intentar que el mecanismo de transferencia de recursos genere incentivos para una mejor gestión por parte de los gobiernos regionales.

El caso de **Venezuela**, donde intentó un complejo proceso de certificación de gobiernos subnacionales que involucraba incluso al poder legislativo, ofrece algunas lecciones en cuanto a la posibilidad de optar por un sistema de transferencias y acreditación basado en que son los propios gobiernos subnacionales los que optan por solicitar la transferencia de competencias y su acreditación (modelo tipo “*demand driven*”).

Chile, por otro lado, presenta un modelo bastante diferente. El proceso de descentralización ha sido mucho más gradual y está basado en la descentralización administrativa más que política. En este caso, el proceso de transferencias se basa en el uso de convenios que se firman entre el gobierno subnacional y el ministerio respectivo. Cabe señalar, además, que los convenios son solicitados a iniciativa de los gobiernos regionales y que el procedimiento de solicitud de transferencia debe ser ampliamente sustentado por una serie de estudios que documenten la capacidad del gobierno regional para asumir las nuevas responsabilidades. Aunque el proceso se mueve muy gradualmente, se va logrando el fortalecimiento de las capacidades locales y los avances aunque limitados parecen más sostenibles.

Sobre la base de la revisión de estas experiencias y la literatura internacional, el Informe mencionado extrae algunas lecciones sobre aspectos más específicos del diseño de los sistemas de transferencias y acreditación. Si bien esta selección de lecciones aprendidas se formuló en el año 2003, cuando el proceso de descentralización peruano recién se iniciaba, sigue teniendo relevancia en atención a la importancia de un buen sistema de acreditación para la marcha del proceso. A continuación el detalle de las lecciones:

- Es importante llevar a cabo el proceso de transferencia de responsabilidades de manera gradual. Con un esquema bien diseñado, que incluya un procedimiento paulatino, claramente establecido, objetivo, y que identifique adecuadamente los requerimientos de capacidades locales para asumir las nuevas responsabilidades, se puede generar el beneficio de lograr avances lentos pero sostenibles y acompañados de un fortalecimiento gradual de las capacidades locales y de reducir el riesgo de aumentar las desigualdades entre regiones o distritos (caso de Chile).
- La gradualidad sin embargo puede generar el riesgo de presiones políticas si se basa en un sistema de transferencias y acreditación demasiado complejo y lento. Un proceso de acreditación demasiado complejo y exigente puede demorar demasiado el proceso y, en contextos de altas expectativas y demandas por parte de los gobiernos subnacionales y de la población, puede resultar en presión política por acreditar, y en el extremo, acabar con la acreditación automática (caso de Colombia).

- Procesos de transferencia de competencias “demand driven” parecen resultar en una mayor sostenibilidad del proceso y permiten mayor gradualidad (caso de Chile). Sin embargo, se puede generar un problema de gradualidad indeterminada, por el que la provisión del servicio puede encarecerse significativamente, pues el gobierno nacional tiene que seguir financiando su responsabilidad parcial sobre la actividad (caso de Venezuela). Cabe mencionar que el uso del mecanismo de acreditación tipo “demand driven” pone de manifiesto el riesgo de que los gobiernos subnacionales no tengan interés en solicitar determinadas competencias cuyos recursos están casi totalmente destinadas al pago de salarios (caso de Venezuela). En estos casos puede ser necesario que el proceso ofrezca a los gobiernos subnacionales la posibilidad de establecer sus propios sistemas de pago e incentivos laborales; en Venezuela algunos Estados lograron establecer con relativo éxito sus propios sistemas de incentivos salariales para elevar el desempeño de los trabajadores transferidos y aliviar la carga laboral.
- La certificación o evaluación de las capacidades de los gobiernos subnacionales se puede hacer *ex ante* (antes de transferir la competencia) o *ex post* (sobre la base de resultados de la capacidad local para ejercer una determinada competencia). Al respecto, la evidencia internacional muestra que la evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales de ejercer competencias específicas debe darse de manera *ex post*. Ello se sustenta principalmente en la constatación de que la capacidad local se construye conforme los gobiernos subnacionales van ejerciendo las competencias transferidas. Los sistemas de certificación de gobiernos subnacionales *ex post* ofrecen la ventaja adicional de permitir incorporar la medición de indicadores de resultados, además de los de insumo o proceso.
- La transferencia de competencias debe estar acompañada de un proceso efectivo de transferencia de recursos que incentive la eficiente provisión de los servicios y que guarde relación con las tareas asignadas (además de usar fórmulas de distribución claras, transparentes y estables). Así, una proporción de los recursos asignados debe estar atada al cumplimiento de algunas metas de eficiencia de tal forma de que incentive la mejor provisión de servicios por parte de los gobiernos subnacionales; el caso colombiano provee importantes lecciones sobre los problemas derivados de la falta de un proceso de transferencias de recursos que incentive la eficiente provisión de los servicios.
- En las experiencias internacionales revisadas, los procesos de acreditación o evaluación de gobiernos subnacionales han estado a cargo de diferentes instancias del gobierno nacional, lo cual ha estado generalmente acompañado de un proceso de politización del sistema o de falta de alineación entre los intereses e incentivos de los representantes del gobierno nacional y los gobiernos descentralizados que puede obstaculizar el proceso (caso de Colombia). Al respecto, es importante que la medición de capacidades locales esté basada en criterios simples, objetivos y transparentes. De lo contrario, lo que parece falta de capacidad local puede ser en realidad un conflicto entre preferencias locales y nacionales.

- La evidencia internacional muestra también claramente la importancia y necesidad de que los procesos de transferencia y acreditación estén acompañados de sistemas de capacitación que permitan el fortalecimiento paulatino y simultáneo de las capacidades locales. Ello se puede lograr a través del uso de convenios de programación, como en el caso de Chile, o de programas de desarrollo institucional como en el caso de Colombia.
- Es también crucial diseñar e implementar un sistema de información que permita y apoye el monitoreo y evaluación del proceso de transferencias y de los cambios en la capacidades de gestión y de provisión de servicios de los gobiernos subnacionales. Tanto en el caso de Colombia como en el de Chile, luego de varios años de descentralización, los respectivos gobiernos han tomado conciencia de la importancia de implementar sistemas de información que permitan monitorear los resultados. Sistemas de información adecuados y ampliamente difundidos son también fundamentales para fortalecer la participación y vigilancia ciudadana. Estos, además de contribuir a los fines de democratización, son necesarios para evitar problemas de captura y contribuir a la provisión eficiente de servicios.

El proceso de transferencias en el Perú

En cuanto a la descentralización peruana, luego de fallidos intentos anteriores, en el 2002 las fuerzas políticas coincidieron acerca de la importancia de impulsar la descentralización y regionalización del país, como estrategia medular para mejorar los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía y promover la existencia de mayores oportunidades de empleo en los distintos departamentos del país, lo cual quedó plasmado en el Acuerdo Nacional y en la modificación de la Constitución.

Así, en marzo del 2002 se aprobó la modificación del Capítulo sobre Descentralización de la Constitución Política, mediante la cual se establece que la descentralización es una forma de organización democrática y una política permanente de Estado, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.

Poco después, en julio de 2002, se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, la cual establece que el proceso de descentralización debe desarrollarse por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

La Ley de Bases de Descentralización contempla una etapa preparatoria 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 salud.

Según se desprende de las etapas antes mencionadas, el proceso de descentralización peruano contempla la integración de departamentos en regiones, por considerar que se requiere un nivel intermedio de organización territorial del Estado de mayor tamaño para catalizar el desarrollo en el interior del país.

Además, el proceso peruano promueve la promoción de la participación ciudadana, a través de la formulación participativa de planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos, y de la concertación del Estado con la sociedad civil a través de una instancia denominada consejo de coordinación, que forma parte de gobiernos regionales y locales.

Los avances en el periodo 2002 – 2007 se han referido principalmente a la aprobación del marco normativo base del proceso, a una primera etapa de transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales y a la promoción de la participación ciudadana.

Así, en el 2002, luego de aprobarse la Ley de Bases, se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En el 2003 se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo, y se inició la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.

El 2004 estuvo caracterizado por la aprobación de la Ley y Reglamento del Sistema de Acreditación, la Ley y Reglamento de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y la Ley de Descentralización Fiscal. Adicionalmente, se continuó con el proceso de transferencia de responsabilidades y se universalizó la formulación del presupuesto participativo.

El año 2005 estuvo marcado por el referéndum para la conformación de regiones, en que el 69% de los electores votó por el “No”, ninguna región se conformó y sólo en el departamento de Arequipa se obtuvo una votación mayor al 50% más uno. El año 2006, marcado por elecciones generales a inicios de año y elecciones regionales y locales en el mes de noviembre, tuvo avances muy limitados en el proceso de descentralización. Lo más destacable fue el “Shock de la Descentralización” que consistió en el anuncio por el nuevo gobierno de 20 medidas descentralistas en el mes de octubre, de las cuales la mayor parte se refirieron a acelerar la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.

En lo que va del año 2007, el Ejecutivo se centró en la implementación de las 20 medidas descentralistas y en optimizar el funcionamiento de los sistemas administrativos —en especial el Sistema Nacional de Inversión Pública y el de Adquisiciones y Contrataciones—. Por su parte, el Congreso aprobó normas para promover la fusión de municipios distritales y su asociación en mancomunidades, y para establecer la separación de poderes entre el Ejecutivo del Gobierno Regional y su Consejo y siguió discutiendo el proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Entre 2003 y 2007, la transferencia de responsabilidades se refirió principalmente a funciones sectoriales y los proyectos de Inade a los gobiernos regionales, los programas de complementación alimentaria de PRONAA y Provías Descentralizado a las municipalidades provinciales y los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES a las municipalidades distritales.

Para la dirección y conducción del proceso se creó en el 2002 al Consejo Nacional de Descentralización (CND), presidido por un representante de la Presidencia de la República y conformado adicionalmente por cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos de los gobiernos regionales, uno de las municipalidades provinciales y uno de las municipalidades distritales. En enero de 2007 el CND fue fusionado en la Presidencia del Consejo de Ministros, creándose en su reemplazo una Secretaría de Descentralización. Poco después, en el mes de marzo, 18 gobiernos regionales decidieron conformar una Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales para “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los Gobiernos Regionales del país”⁵, y actualmente 24 gobiernos regionales participan en este espacio.

5 Artículo 3° del Estatuto de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, aprobado en Huánuco el 20 de marzo de 2007.

III. Hallazgos de la Evaluación Rápida

El trabajo de campo para analizar el proceso de transferencia de responsabilidades consistió en una Evaluación Rápida de Campo, realizada mediante entrevistas a profundidad a actores claves del proceso de descentralización de fuera de Lima. Esta técnica fue utilizada por PRODES en evaluaciones al proceso de descentralización peruano en años anteriores y antes por Associates in Rural Development - ARD en lugares como Filipinas y Bangladesh, obteniéndose resultados positivos en cuanto a la posibilidad de recoger una diversidad de percepciones que no se pueden obtener con otras formas de recolección de información.

La información fue recogida en los meses de octubre y noviembre de 2005 por un equipo de evaluadores formado por los coordinadores regionales de PRODES y tres consultores, mediante 466 entrevistas en nueve departamentos: Lambayeque, Moquegua, Cajamarca, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali. Las entrevistas se aplicaron a actores claves del Estado (58%), sociedad civil y sector privado (40%) y medios de comunicación (2%), en los diferentes niveles de gobierno de los departamentos de la muestra⁶.

Para dar inicio a la Evaluación Rápida de Campo, se llevó a cabo un Taller de Inducción con los evaluadores que realizaron las entrevistas a profundidad. En este Taller se presentaron los resultados de las actividades preparatorias y se trabajó en la elaboración de la guía de entrevista. La guía elaborada se orientó a evaluar el conocimiento, las expectativas y los resultados del proceso de transferencia⁷.

Los testimonios recogidos por los evaluadores en campo fueron sistematizados en informes y compartidos en un Taller de Hallazgos. En este Taller se identificaron de manera participativa los principales hallazgos de la Evaluación, se profundizó en el análisis de los mismos y se formularon recomendaciones. En base a los resultados de este Taller más adelante se presentan los principales hallazgos de la Evaluación realizada, clasificados en hallazgos generales, hallazgos en relación a las transferencias a gobiernos regionales, hallazgos en relación a las transferencias a municipalidades provinciales y hallazgos en relación a las transferencias a municipalidades distritales. Cabe resaltar que los hallazgos que se presentan reflejan cómo se estaba viendo el proceso a nivel descentralizado, y no dan un juicio de valor sobre la validez o no de ese punto de vista.

6 El detalle de la muestra se presenta en el Anexo N° 2.

7 La guía de entrevista utilizada se presenta en el Anexo N° 3.

Tabla N° I
Casos Evaluados en la Evaluación Rápida de Campo

Nivel de gobierno	Programa / Proyecto	Funciones
Regional	Inade Provías Descentralizado	Agricultura Turismo Energía-Minas-Hidrocarburos
Provincial	Provías Descentralizado PRONAA	
Distrital	FONCODES	

Fuente: PRODES

Elaboración: PRODES

Cabe mencionar que el análisis de campo abarcó una selección representativa de lo que estaba en proceso de transferencia, según se muestra en la Tabla N° I.

En la selección de estos casos se buscó poner énfasis en aquellas transferencias vinculadas a la provisión de servicios por parte de los gobiernos regionales y locales. Así, en el caso de los gobiernos locales se seleccionó a todos los programas en transferencia en los años 2003 y 2004 salvo el caso de Ordesur, que se refería a proyectos en ejecución. En el caso de los gobiernos regionales se seleccionó a Inade por la importancia de los activos transferidos, a Provías Descentralizado y a las funciones de agricultura, turismo y energía - minas - hidrocarburos por su relevancia en relación al desarrollo regional.

Si bien el proceso de transferencias incluye a otros programas y funciones que no fueron considerados en la Evaluación, la relevancia de los casos seleccionados permite que los hallazgos den una visión global del proceso de transferencias en marcha. A pesar del tiempo transcurrido desde que se realizó el trabajo de campo, los hallazgos de fines de 2005 continúan teniendo vigencia a fines de 2007.

Hallazgos Generales

I. Mirada optimista al proceso de descentralización

Los resultados del estudio indican que los entrevistados, si bien identificaban diversos problemas en el proceso de transferencia de responsabilidades en curso, tenían una mirada optimista del proceso de descentralización en general. Al respecto, los entrevistados resaltaron que se trataba de un proceso en marcha, que el proceso “se movía”, que se estaba transfiriendo poder al nivel regional y al local, y que era un proceso con un sólido sustento, basado en el Acuerdo Nacional y en un conjunto de leyes específicas sobre el tema.

El optimismo era mayor entre los actores públicos, quienes tenían confianza y esperanza de que el proceso traería resultados positivos, en especial en términos de que se reformen sus instituciones y se logre una mayor concertación entre los actores. Así, por ejemplo, en Lambayeque se resaltó que la concertación entre la Dirección Regional de Turismo y el Gobierno Regional había contribuido al incremento de turistas en 14% en el 2005.

La mirada positiva de los actores sociales se sustentaba principalmente en la valoración de los procesos participativos implementados con el proceso de descentralización, en especial en referencia a los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos.

En cuanto a la transferencia de responsabilidades, la Evaluación muestra que muchos creían en este proceso, consideraban que se podía mejorar y que era positivo que ya estuviese en marcha; tenían además esperanza en una pronta transferencia efectiva de mayores responsabilidades, en base al viejo anhelo de tomar decisiones sobre su desarrollo en la zona. También manifestaron que fines de 2005 era un periodo muy corto para evaluar resultados y que muchas de las transferencias estaban recién consolidándose.

Algunos ya percibían resultados positivos del proceso de transferencia, como por ejemplo los miembros de las asociaciones de mantenimiento vial y los comedores, quienes señalaron como beneficioso que podían realizar sus trámites de Provías o PRONAA en la capital de provincia, cuando antes tenían que acudir a la capital del departamento⁸.

2. Falta de claridad sobre el objetivo de la transferencia de responsabilidades

La Evaluación muestra que no existía claridad respecto de cuál era el objetivo que perseguía el proceso de transferencia de responsabilidades del nivel nacional

a los gobiernos regionales y locales. Autoridades, funcionarios y miembros de la sociedad civil veían el objetivo de distinta manera. A manera de ejemplo, los objetivos que identificaron algunos entrevistados fueron los siguientes: “traslado de poder”, “mostrar que se puede administrar mejor”, “disponer de más recursos”.

La mayor parte de entrevistados veía como objetivo de este proceso la transferencia de recursos -financiamiento, equipos y personal-, no necesariamente ligados a nuevas responsabilidades. Esta idea habría estado reforzada por la sexta disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, que resalta el incremento que debe darse en las transferencias de recursos económicos a las municipalidades.

La identificación del objetivo como mejorar la prestación de servicios, y en general mejorar el funcionamiento del Estado, sólo fue mencionado por algunos entrevistados, entre ellos los representantes de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

La Evaluación muestra que para algunos de los entrevistados el principal beneficio que percibían –por tener más cerca en su gobierno local o regional el programa o función- era la compra de sus productos o empleo. Es decir, veían los beneficios por el lado de cómo se adquieren y contratan los insumos que requiere el programa o función para operar, antes que por el servicio que provee el mismo.

⁸ Sin embargo, en algunos pocos casos como Santa Ana de Tusi en Pasco, ahora el lugar para realizar los trámites estaría más lejos, en la medida que tienen una mejor articulación con la capital de su departamento que con la de su provincia.

Resulta fundamental que exista una claridad compartida sobre el objetivo de este proceso, en la medida que sólo se logrará mejorar los servicios si los gobiernos descentralizados asumen que tienen nuevas responsabilidades por cumplir y si la ciudadanía lo exige a sus gobiernos regionales y locales. Es decir, no basta con que la capacidad de decidir se mueva a los niveles local y regional para que se tomen mejores decisiones, sino que son necesarios los incentivos para que lo hagan, que en el caso del nivel regional y local provendrán principalmente de las exigencias ciudadanas.

3. Problemas de diseño en el proceso de transferencia de responsabilidades

En opinión de los entrevistados, existían problemas en el diseño del proceso de transferencia de responsabilidades, principalmente porque no se tenía claridad sobre el objetivo, no se precisaban los roles de los distintos actores, se había aplicado un proceso homogéneo a una realidad heterogénea y se había entendido el proceso como la réplica en pequeña escala de lo que se venía gestionando en el nivel nacional. Según uno de los entrevistados, “al proceso le falta teoría”, en alusión a la falta de un marco conceptual y un diseño adecuados.

Uno de los alcaldes entrevistados señaló que *“en el país seguimos pensando que las cosas se arreglan en el camino y ese es el principal problema, hay desorden, se vulneran procedimientos y sin terminar de implementar las leyes se viene otra; no hay ni reglas claras ni incentivos a las municipalidades para la transferencia”*.

En relación a los roles, los entrevistados resaltaron que no quedaba claro qué tareas debía cumplir el gobierno descentralizado y cuál el nivel nacional en este nuevo escenario, ni tampoco el rol que correspondía a la sociedad civil.

Respecto de los otros puntos, los entrevistados señalaron que no se había tomado en cuenta las diferencias de contexto, presupuesto, ruralidad, entre otros, de los gobiernos locales, y que se había buscado crear en éstos una estructura similar a la que tenía el programa transferido en el nivel nacional. Es decir, no se había considerado la organización y funciones que ya tenían los gobiernos locales, y la posibilidad de lograr un mejor arreglo institucional asignando las funciones nuevas a áreas ya existentes. Todo ello habría implicado un desajuste entre el diseño y la realidad.

Algunos entrevistados consideraron además que no había sido conveniente transferir a las municipalidades los programas sociales sin involucrar a los gobiernos regionales, en la medida que ello dificultaría que las políticas sociales regionales que se formulen sean aplicadas.

Adicionalmente, los entrevistados resaltaron su malestar en el procedimiento utilizado para diseñar este proceso, que consideraron estuvo muy centralizado, y no fue dialogado con autoridades locales y regionales.

4. Desacuerdo con el proceso de certificación y necesidad de predictibilidad

Los entrevistados manifestaron su disconformidad con la manera como se venía aplicando el proceso para certificar si

un gobierno descentralizado debía recibir o no determinadas responsabilidades. En relación a la coexistencia de dos procedimientos para ello -el Sistema de Acreditación para la transferencia de funciones sectoriales y los mecanismos de verificación para la transferencia de programas y proyectos-, algunos entrevistados señalaron que tener dos procedimientos confundía a la gente.

Al respecto, comentaron que muchos requisitos específicos que se contemplaban para la transferencia de funciones sectoriales resultaban irracionales y no tenían relación con la diversidad de realidades que enfrentaban los gobiernos regionales. Como ejemplo de ello, se comentó que en Moquegua los profesionales que laboraban en el gobierno regional tenían mayormente estudios técnicos porque cuando ingresaron a la dirección regional no había universidad en el departamento, con lo cual su formación había sido principalmente por cursos cortos y por la experiencia de muchos años de trabajo en el tema; sin embargo, se les exigía títulos y maestrías, los cuales se obtuvieron rotando al personal entre las direcciones regionales y el gobierno regional. Otro ejemplo habría sido solicitar a los gobiernos regionales recursos que antes no eran utilizados por el nivel nacional para el ejercicio de las mismas funciones; así, para la transferencia de funciones de Produce se requirió a los gobiernos regionales contar con un visor nocturno.

La Evaluación muestra que muchos gobiernos regionales tuvieron que invertir recursos para cumplir con los requisitos exigidos. Así, por ejemplo, el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo que comprar el visor nocturno antes mencionado y

también licencias de software, mientras que el Gobierno Regional de Junín declaró haber hecho “una inversión importante para comprar equipos de cómputo y asignarlos a las direcciones regionales que recibirán transferencias”.

Otro problema habría sido cumplir con los requisitos de personal cuando las normas de austeridad limitaban las contrataciones. Ello fue más criticado para las situaciones en que se requería personal para temas que en la zona no eran especialmente relevantes; así, por ejemplo, en el caso de las funciones de energía y minas se pedía al Gobierno Regional de San Martín contar con un geólogo y un sociólogo, cuando no existía actividad minera significativa en la zona.

En cuanto a la certificación del cumplimiento de estos requisitos, algunos entrevistados señalaron que la evaluación final había dependido del criterio de la certificadora, de si era o no sensible a la realidad regional.

En el caso de los mecanismos de verificación, los entrevistados señalaron que el problema principal era la falta de explicación de las razones para rechazar un expediente y la falta de un procedimiento para presentar reclamaciones. Habida cuenta que los mecanismos de verificación se previeron originalmente como un mecanismo transitorio, éstos no contaban con una regulación específica que previese que el CND informase a los gobiernos locales acerca de las razones para rechazar un expediente o atendiese sus reclamaciones, lo cual sí se daba en el marco del Sistema de Acreditación.

En relación a este tema, algunos entrevistados señalaron que el CND

asumió un “rol superior”, muy alejado de los actores; así, por ejemplo, un entrevistado en Moquegua señaló que “El CND sólo coordina con los altos funcionarios”. Otros resaltaron que esta entidad fijaba requisitos sin dialogar con las autoridades regionales y locales, no establecía adecuados canales de información sobre el proceso y aceptaba o rechazaba expedientes sin dar mayor información sobre las razones para ello.

5. Poco acceso a información en el nivel local

Según los entrevistados, casi no existía información sobre el proceso de transferencia de responsabilidades en el nivel local. La poca información que llegaba se centraba en el proceso en sí para certificar –y no en la gestión de lo transferido- y estaba en formatos poco accesibles para autoridades, funcionarios y sociedad civil. Además algunos entrevistados señalaron que la información era poco clara: “las directivas del CND no eran muy claras, las del MIMDES igual, no eran muy claras ni precisas”.

Al nivel regional sí llegaba un poco más de información, pero no se difundía a otros actores y se aplicaba de manera limitada, ya que a decir de algunos entrevistados la información se quedaba en pocos funcionarios, quienes además rotaban mucho dado que no existía un equipo único que asumiese la tarea del tema de transferencias.

Además, la Evaluación muestra que mientras más alejada estaba una localidad, menos información llegaba; así, en el caso de las zonas altas de Cusco, la información llegaba hasta con quince días de retraso.

El acceso a información también se dificultaba porque no en todo el país existe el mismo acceso a telecomunicaciones y la comunicación del proceso se apoyó mucho en los medios de información masiva como el Internet y por ejemplo la mitad de los distritos de la muestra no contaba con acceso a este medio. Los entrevistados señalaron que cada actor requiere información distinta –en función del rol que le toca desempeñar- y muchas veces en un formato distinto. Así, las autoridades requieren las normas y la explicación de las mismas, los miembros de la sociedad civil requieren información específica sobre el rol que les toca desempeñar y sobre cómo hacerlo y la información les es más accesible en medios radiales o afiches.

Varios de los entrevistados señalaron que su principal fuente de información eran las oficinas zonales de los programas nacionales, sin embargo un problema que se presentaba era que algunos funcionarios de dichas oficinas no estaban bien informados sobre el tema, con lo cual muchas veces daban información distinta a la que se obtenía en Lima.

6. Demanda de acompañamiento técnico de gobiernos regionales y locales para ejercer nuevas responsabilidades

La Evaluación muestra que los funcionarios de los gobiernos regionales y locales sentían la necesidad de capacitarse y recibir orientaciones para ejercer las nuevas responsabilidades recibidas, pero que esta necesidad no estaba siendo adecuadamente atendida por los sectores, los programas sociales o el CND. Algunos resaltaron que lamentablemente el Plan de Capacitación y Asistencia Técnica del CND no se estaba implementando.

Algunos entrevistados de los gobiernos locales se quejaron de no haber recibido orientaciones claras del nivel nacional sobre la gestión de lo transferido. Otros resaltaron que los programas nacionales no estaban compartiendo con los gobiernos locales el *know-how* adquirido en todos los años de su vigencia y que por tanto existía el riesgo de que éste se perdiese⁹. Al respecto, se resaltó que los programas nacionales debían cumplir un rol de acompañamiento a los gobiernos locales que habían recibido las transferencias, principalmente brindando asistencia técnica. Como ejemplo, se resaltó que FONCODES debía compartir su metodología para estimar los costos de los proyectos, a partir de los costos unitarios en la zona, así como también el ciclo de proyectos que utilizaba.

Frente a ello, las ONG y los organismos de la cooperación técnica internacional habrían desarrollado labores de fortalecimiento de capacidades de gobiernos regionales y locales.

7. Sistema de monitoreo por construir

Los resultados del estudio indican que los entrevistados desconocían si existía un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión de lo transferido.

Si bien las transferencias de PRONAA y FONCODES contemplaban como parte de los convenios de gestión que los gobiernos locales remitiesen informes periódicos al MIMDES con un conjunto de

indicadores, los funcionarios entrevistados no tenían claro qué obligaciones les correspondía o cuáles indicadores debían reportar. Aquellos que conocían del tema y reportaban la información, lo veían como un mero trámite, y señalaron además que el llenado de los formatos era complicado. En una Municipalidad de Moquegua se contrató un asistente administrativo para llenar los formatos y cumplir con el envío de la información.

A modo de ejemplo, sobre el tema de cumplimiento de indicadores, algunos entrevistados señalaron que “*no hay indicadores definidos*” en tanto que otros dijeron que “*MIMDES envía listas de indicadores, que la municipalidad toma como base y plantea sus indicadores anualmente*”.

8. Insuficiente vigilancia ciudadana de lo transferido

Si bien al transferir responsabilidades a gobiernos regionales y locales se asume que ello implicará un mayor control por parte de los ciudadanos -que están más cerca de estas instancias y por tanto tendrían mayor facilidad para vigilarlos-, la Evaluación muestra que el control social y la vigilancia ciudadana de los programas, proyectos y funciones transferidos eran limitados al momento de la Evaluación.

Ello se explicaría principalmente por la falta de claridad respecto del rol de los actores y la falta de información, que además habría explicado que los empresarios, los consejos de coordinación regional y la sociedad civil estuviesen alejados del

⁹ Sin embargo, un caso interesante de aprovechamiento del *know-how* del manejo de los programas de PRONAA se habría dado en la Municipalidad Provincial de Huancayo, en la que se contrató a profesionales que venían laborando en PRONAA para hacerse cargo de este programa desde la municipalidad.

proceso. Cabe resaltar que la inexistencia de un Sistema de Monitoreo que incluyese indicadores fáciles de entender era un factor limitante de la vigilancia ciudadana.

Pero además, se detectó una preocupación en algunos de los entrevistados, quienes consideraban que la corrupción podría aumentar o podrían crearse puestos de trabajo innecesarios para la ejecución de lo transferido. Cabe mencionar al respecto que existía mucha desconfianza entre los funcionarios de las oficinas zonales, los miembros de núcleos ejecutores y de comedores populares y las municipalidades.

Hallazgos sobre las Transferencias a Gobiernos Regionales: Funciones e Inade

9. Sin transferencia efectiva de funciones y direcciones regionales

En opinión de los entrevistados, las funciones que se estaban transfiriendo consistían en responsabilidades compartidas que venían siendo ejercidas por las direcciones regionales y que por tanto no implicarían la asignación de recursos adicionales a los gobiernos regionales o en funciones que no ejecutaba el nivel nacional y a las que no se les asignaba ningún recurso.

En cuanto a la transferencia de las funciones que venían siendo ejercidas por las direcciones regionales, los entrevistados

consideraron que no existía mayor diferencia entre la situación antes de la transferencia y después de la transferencia, en la medida que sólo había cambiado de lugar el acervo documentario, y no había habido transferencia de recursos ni claridad sobre la transferencia de las direcciones regionales¹⁰.

La Evaluación muestra que la incertidumbre y confusión sobre la dependencia de las direcciones regionales estaba siendo una limitación seria para la adecuada gestión en el nivel regional. Si ya era confuso que se dijera que estas direcciones dependían en cuanto a políticas nacionales del nivel nacional y respecto de políticas regionales del gobierno regional, la situación se volvió más confusa, en la medida que “se había transferido” la mayoría de funciones que eran ejercidas por las Direcciones Regionales de Agricultura, Turismo y Energía y Minas, pero no quedaba claro qué implicancias tenía ello para su dependencia. Para algunos entrevistados, desde la creación de los gobiernos regionales no estaba claro el rol de las gerencias y su vinculación con las direcciones regionales.

Ante la duda, y tomando en cuenta los celos entre gobiernos regionales y direcciones regionales, en varios departamentos se había optado por replicar la estructura de las direcciones regionales en la organización del gobierno regional. Así, por ejemplo, uno de los entrevistados en Cusco señaló que en el organigrama del gobierno regional se habían creado sub gerencias dentro de las Gerencias, las que cumplían funciones similares a las de las direcciones regionales,

¹⁰ Cabe mencionar que en diciembre de 2006 se aprobó la Ley N° 28926, la cual establece que corresponde a los Presidentes Regionales designar y cesar a los directores regionales y que las direcciones regionales dependen de los gobiernos regionales. Es decir, mediante la ley mencionada se establece la dependencia total de las direcciones regionales respecto de los gobiernos regionales.

y un entrevistado de San Martín mencionó que la Gerencia de Desarrollo Social tenía subgerencias de Educación, Salud y Trabajo.

En cuanto a la transferencia de recursos asociados a las funciones, los entrevistados consideraron que el nivel nacional no era proclive a pasar al nivel regional aquellas funciones que sí implicaban ingresos para la autoridad a cargo de desempeñarlas. Así, por ejemplo, se resaltó el caso de la función vinculada a casinos y tragamonedas, que era la única responsabilidad de turismo que estaba en el nivel regional que tenía recursos y que no había sido incluida en la transferencia a la fecha de la Evaluación.

Respecto de las funciones que no ejecutaba el nivel nacional, los entrevistados señalaron que en algunos casos lo recibido consistía en funciones que, a pesar de haber correspondido al nivel nacional, no venían siendo desempeñadas por éste o no se realizaban a cabalidad; es decir, se trataba de funciones “nuevas” para el Estado.

En cuanto a funciones demandadas, se resaltó la coincidencia en solicitar que se acelerase la transferencia de las responsabilidades vinculadas con temas de medio ambiente principalmente ejercidas por INRENA y formalización de propiedad a cargo del PETT.

Así, por ejemplo, en San Martín se resaltó que era un problema que el otorgamiento y la supervisión de las concesiones forestales estuviesen a cargo de Inrena, porque ésta no contaba con recursos suficientes para supervisar enormes extensiones de bosques en concesión, generalmente bastante inaccesibles. Ante esta situación,

se señaló que el Gobierno Regional de San Martín emitió una ordenanza declarando nulas las concesiones forestales otorgadas en ese departamento.

Por su parte, en Lambayeque se señaló que existía una gran preocupación por los recursos del bosque seco y húmedo que eran administrados por Inrena y por ello señalaron que si no se les transfería esta función era “*poco lo que podemos hacer*”. Otra preocupación era la referida a los problemas entre comunidades campesinas de costa y empresarios agrícolas, por lo que también se reclamaba que las funciones del PETT fuesen transferidas.

10. Turismo, Energía y Minas y Salud más cerca de la descentralización

En general los entrevistados opinaron que los sectores tenían poca voluntad para descentralizar funciones importantes a los gobiernos regionales; sin embargo, existía una percepción positiva sobre la voluntad en los temas de turismo, energía y minas y salud, que además consideraron correspondían a Ministerios con claridad técnica.

En el caso de turismo, los entrevistados resaltaron que casi se había transferido todo y que había existido un acompañamiento por parte del nivel nacional para una adecuada transferencia. Ello fue más resaltado en Cusco, San Martín y Moquegua.

En el caso de energía y minas, se resaltó que el Ministerio había apoyado a los gobiernos regionales a cumplir con

los requisitos que se exigían para las transferencias, dándoles equipo, personal y capacitación.

Finalmente, en el caso de salud se resaltó la concertación del Ministerio con los gobiernos regionales para identificar qué funciones transferir, lo cual fue especialmente resaltado en San Martín, donde, de acuerdo a los entrevistados, existió un nivel de concertación con las direcciones regionales de salud y el gobierno regional para negociar en bloque ante el CND un conjunto de funciones claves.

11. Experiencias mixtas en gestión de Inade

En relación a la transferencia de los proyectos de Inade, los entrevistados señalaron que la gestión de estos proyectos una vez transferidos dependía de la buena voluntad del gobierno regional.

Así, se encontraron distintos ejemplos de gestión de estos proyectos. En algunos casos se resaltó que el gobierno regional tenía un manejo poco técnico de los proyectos, en especial en lo que se refiere a la contratación de personal. Por ejemplo, entrevistados en Moquegua señalaron que cuando se dio la transferencia todo el personal del proyecto INADE fue separado¹¹ y no había quién diera informe sobre avances y situación del proyecto.

Pero también hay otros casos como Lambayeque donde la situación habría sido totalmente diferente, ya que el

personal contratado respondía al perfil profesional del proyecto y la gestión era transparente.

Se mencionó además que no existía un monitoreo desde el nivel nacional respecto de cómo se gestionaba lo transferido.

Hallazgos sobre las Transferencias a Municipalidades Provinciales: PRONAA y Provías

12. Iniciativas para reorientar programa de complementación alimentaria

La Evaluación muestra que en opinión de los entrevistados el programa de complementación alimentaria transferido era asistencialista y como tal tenía poco impacto. Frente a ello, se percibía que los funcionarios locales tenían voluntad de aprovechar mejor los recursos que recibían y estaban promoviendo diversas iniciativas para reorientar el Programa.

Destacaban entre las iniciativas la mejor focalización de los beneficiarios y también la reorientación de los recursos hacia programas de alimentos por trabajo. En la focalización de beneficiarios destacó la Municipalidad de Coronel Portillo, que estaba refocalizando el Programa usando indicadores socio-económicos, entre ellos posesión de artefactos eléctricos, y buscando evitar una doble atención por PRONAA y Vaso de Leche. En el caso de

¹¹ En el caso de San Martín, con la transferencia del programa al gobierno regional se separó al 80% del personal contratado.

Cajamarca uno de los entrevistados señaló que *“Cajamarca es la única provincia que tiene dentro de su Comité local de Gestión a una representante del Vaso de Leche, porque a la larga existe la intención de que cada municipalidad debe tener un padrón de beneficiarios único y evitar duplicidades entre todos los programas de PRONAA y los que maneja el municipio. Sin embargo todavía no hay un trabajo interrelacionado entre programas”*.

En relación a la refocalización, uno de los entrevistados se preguntó *“¿será justo que la familia de un profesor que tiene un sueldo se beneficie o un empleado público que gana un ingreso seguro? Eso es un tema que tenemos que socializarlo con los beneficiarios y a la vez acompañado de un alto índice de educación. Hacerles ver que ellos mismos evalúen si es justo o no, porque los programas sociales están orientados a la población en pobreza y extrema pobreza”*.

En el mismo sentido, en Lambayeque uno de los alcaldes entrevistados señaló que *“si se me diera la autonomía y la oportunidad para convencer a los beneficiarios del Vaso de Leche de que con otros programas productivos que les permitan sus propios recursos tendrían mejores efectos que un programa asistencialista, lo haría, lo que falta es confianza en las autoridades locales y decisión política de transferir capacidad de decisión”*.

Incluso uno de los funcionarios entrevistados señaló que *“en términos generales están bien. Hay por ejemplo, municipalidades que han visto la necesidad de reorientar los programas que hasta el tiempo en que los ha manejado PRONAA eran netamente asistencialistas, además se está tratando de ver mecanismos que*

obliguen a las organizaciones de base que son sujeto del apoyo alimentario a tener que cumplir otro tipo de actividades que mejore sus condiciones de ingreso”.

En cuanto a la reorientación hacia alimentos por trabajo, ello se habría dado mayormente en áreas rurales, en que el esquema de comedores no calzaba con la realidad, especialmente en época de cosecha. En el caso de Cajamarca, Huánuco y Pasco se estaba pensando en condicionar la entrega de alimentos a los comedores a que éstos realizaran alguna actividad productiva, para generar autofinanciamiento, en tanto que en Lambayeque, en la época de sequía, el programa se destinó *“a alimentos por trabajo y se logró que los recursos se destinen a la gente que más necesita y se construyan veredas, trochas carrozables, criaderos de animales y una serie de actividades de infraestructura y saneamiento”*.

13. Mayores compras locales de programa de complementación alimentaria

En opinión de los entrevistados, las municipalidades tenían mayor interés en favorecer la compra de productos locales para el Programa. Sin embargo, la mayor parte de las adquisiciones se realizaba fuera del ámbito local, debido a que los productores de la zona eran informales y no cubrían la demanda —ya que los volúmenes requeridos en los procesos eran elevados para los productores locales—.

Así, por ejemplo, en el caso de las provincias de Ayacucho una de las principales iniciativas era asegurar que las compras más significativas se realizaran

en la provincia, con el objetivo que estos recursos dinamizaran la economía local, pero una de las principales dificultades a las que se enfrentaron al momento de implementar esta medida fue la informalidad de los comerciantes locales quienes no tenían capacidad para asegurar precio, calidad y stock de los productos.

Sobre ello un proveedor de PRONAA entrevistado señaló que *“Mi opinión sobre la transferencia es que está bien porque beneficia a los agricultores de la zona... en cuanto al precio somos favorecidos. Nos beneficia tanto al empresariado como al agricultor por la cercanía y por los precios que en algunos productos la municipalidad nos paga más que el precio del mercado”*.

Los entrevistados resaltaron la poca organización de los productores para la venta de sus productos. Al respecto, en la Municipalidad de Coronel Portillo existía la iniciativa de promover la organización de los productores para

comprarles directamente y no a través de intermediarios; la misma iniciativa, pero a partir de los mismos productores, se habría dado con los productores de arroz en San Martín.

14. Falta de claridad sobre el objetivo del Programa de Complementación Alimentaria

Si bien como se señala en los puntos anteriores existían diversas iniciativas en los gobiernos locales para lograr una mejor gestión de los recursos transferidos de PRONAA, tanto en cómo y a quiénes distribuían los alimentos como por el lado de a quién se los compraban, la Evaluación muestra que no existía claridad respecto del objetivo del Programa. Así, en los departamentos de la muestra la percepción del objetivo del programa era en muchos casos doble y diferenciada, tal como se muestra en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Percepción del Objetivo del Programa de Complementación Alimentaria

Departamento	Complementación Alimentaria	Dinamizar la economía local	Nutrición	Fortalecimiento de las OSB
Ayacucho	X	X		
Cajamarca				X
Cusco	X	X		
Huánuco		X	X	
Lambayeque		X	X	
Moquegua	X	X		
Pasco	X			X
San Martín	X			
Ucayali	X		X	

Fuente: PRODES
Elaboración: PRODES

En relación a lo anterior, los entrevistados señalaron que no habían recibido orientaciones claras sobre la gestión descentralizada del Programa o sobre cómo introducir mejoras.

En algunos lugares la canasta de productos se definía en función de la oferta de productos locales de productores formalizados, y no del contenido nutricional que se deseaba obtener, lo cual estaba generando malestar en las madres de los comedores. En algunos casos, las madres estaban incluso descontentas con que el Programa hubiese sido transferido a su municipalidad provincial.

15. Provías Descentralizado: más orden pero menos de lo esperado

La Evaluación muestra que si bien lo que el Programa Provías Descentralizado estaba transfiriendo correspondía a las etapas planteadas en el Plan Quinquenal, lo transferido no correspondía a las expectativas que tenían las autoridades. Al respecto, las autoridades entrevistadas reconocieron que el proceso de transferencia de este Programa había sido más ordenado, pero también resaltaron que tenían la expectativa de recibir en la primera etapa no sólo la responsabilidad de mantenimiento de las vías, sino también la de rehabilitación-. Había también malestar en relación a que la responsabilidad transferida no fuese acompañada de recursos y los gobiernos locales sólo tuviesen financiamiento para pagar el mantenimiento rutinario de tramos pequeños, lo que no cubría el 100% de la demanda real de cada distrito y provincia.

Adicionalmente, el esquema de organización previsto por Provías, el Instituto Vial Provincial - IVP, no era bien visto por algunos entrevistados, en la medida que lo veían como un esquema caro, que había sido una imposición del nivel nacional; ello a pesar que las municipalidades estaban a cargo de constituirlos, mediante ordenanza municipal. La percepción de que se trataba de un esquema caro se explicaba por una diferencia entre los salarios de los gerentes del IVP y los de la municipalidad, siendo considerablemente mayores los primeros. Sobre este tema, en Pasco y San Martín se resaltó que los salarios del personal del IVP eran muy elevados para el nivel de la localidad.

Sin embargo, algunos entrevistados en Huánuco y Pasco señalaron que tenían la expectativa de que el IVP se convirtiese en un ente generador de proyectos de infraestructura vial para la provincia; es decir en la elaboración y ejecución de los mismos, enmarcados en su Plan Vial.

16. Resistencia de municipalidades distritales a transferir recursos al IVP

Los resultados de la Evaluación indican que muchas municipalidades distritales no veían con agrado transferir recursos para el mantenimiento de las vías al IVP. Al respecto, cabe señalar que si bien el IVP dependía más directamente de la municipalidad provincial, éste se financiaba de aportes proporcionales de la municipalidad provincial y las municipalidades distritales y tenía un Directorio compuesto por los distintos alcaldes de la jurisdicción.

Entre las razones para esta resistencia estaban la falta de interés en destinar parte de sus recursos para fines de mantenimiento y que la transferencia fuese a una instancia que no sentían tan suya; en relación a lo anterior, algunos entrevistados señalaron que el mantenimiento *“es una obligación de la municipalidad provincial ahora que tiene al IVP”*. Algunas autoridades entrevistadas señalaron que la municipalidad provincial y PROVIAS Descentralizado asumían el financiamiento del mantenimiento rutinario cuando la municipalidad distrital no aportaba la contrapartida respectiva.

Lo anterior estaba implicando demoras en la transferencia de recursos de las municipalidades distritales al IVP, y por consiguiente retrasos en los pagos del personal del IVP y en los pagos por el servicio de mantenimiento a las Asociaciones de Mantenimiento Vial. Por ejemplo, uno de los entrevistados en San Martín señaló que tenía conocimiento que hacía dos meses que no se pagaba al gerente del IVP y que se estaba pensando rebajarle el sueldo y cubrirlo con recursos propios, mientras que el alcalde distrital de Puños – Huánuco solía demorar en dar la conformidad de avance para el pago correspondiente.

A pesar de las situaciones antes mencionadas, los IVP continuaban funcionando, aunque con incertidumbre en el personal. Así, en una conversación con un Gerente de IVP, éste manifestó que no tenía seguridad de seguir trabajando en

ese puesto en el mes siguiente, aunque el alcalde le había asegurado que *“sacaré de alguna parte para poder mantenerlo como parte del equipo municipal”*.

17. Innovación local en ejecución de Provias: rotación del mantenimiento

La Evaluación muestra que en varios lugares se había optado porque el empleo en las asociaciones de mantenimiento vial fuese rotativo, con lo cual se lograba una mejor distribución de ingresos a nivel comunal. Este cambio habría venido ya hace un tiempo por presión de los propios comuneros quienes consideraban injusto que sólo algunos se beneficiasen con el empleo en estas asociaciones.

Así, por ejemplo, en el caso del IVP Paruro – Cusco, los entrevistados señalaron que luego de una concertación entre Provias Descentralizado, el IVP y la Microempresa, se acordó que los miembros de la microempresa rural que tuviese a su cargo el mantenimiento que financiaba el IVP rotasen y fuesen designados por la comunidad campesina. Ello por cuanto eran pocos los que recibían ingresos por esta actividad y en una comunidad campesina 10 soles diarios era un ingreso elevado y generaba diferencias y problemas entre sus miembros. La misma opción se tomó en las provincias de Lauricocha y Huamalíes en Huánuco, en las que los puestos se rotaban mensualmente entre los miembros de las comunidades.

Hallazgos sobre las Transferencias a Municipalidades Distritales: FONCODES

18. Tendencia a ejecutar los proyectos por administración directa

Los resultados de la Evaluación indican que existía una tendencia a ejecutar los recursos transferidos de FONCODES bajo la modalidad de administración directa y no de núcleo ejecutor. Si bien en un inicio la insistencia de FONCODES por el núcleo ejecutor llevó a que muchos optaran por esta modalidad, luego varios gobiernos locales se pasaron a la modalidad de administración directa y muchos del resto estaban pensando hacerlo¹².

En opinión de los entrevistados de los gobiernos locales, la modalidad de administración por núcleo ejecutor era más cara –por pagos elevados a profesionales–, implicaba un incremento de la burocracia y un pago reducido por la faena comunal, en tanto que ejecutar las obras vía administración directa les permitía “hacer modificaciones a la obra, de acuerdo a las necesidades” expresaron los entrevistados en Huánuco. Por otra parte, consideraron que estaban capacitados para ejecutar los tipos de proyectos que correspondían a las líneas de trabajo de FONCODES. Así, por ejemplo en el Cusco uno de los entrevistados expresó que, de acuerdo a sus cálculos, con el monto presupuestado

para una obra de FONCODES una municipalidad podía hacer una obra y media, principalmente por los altos pagos que se realizaban a profesionales en el caso de FONCODES. En cambio, en Pasco los entrevistados señalaban que “para la adquisición de materiales de FONCODES se cuenta con proveedores fijos, lo que no permite negociar menores precios que se podrían conseguir con otros”.

Una posición diferente se presentó en el distrito de Baños del Inca que ejecutaba los fondos a través de la figura de núcleo ejecutor, donde uno de los entrevistados señaló que “para otras municipalidades hacerlo por administración directa debe significarles un apoyo o ahorro, pero deben verlo por el lado de que si bien están en capacidad de ejecutar la obra, tiene deficiencias en el diseño, evaluación, supervisión. Deberían aprovechar esas capacidades que tiene FONCODES”.

Por su parte los representantes de las oficinas zonales de FONCODES entrevistados consideraron que la modalidad de administración directa era más cara y además podía afectar la calidad del proyecto. Sobre la calidad un representante de FONCODES señaló que “FONCODES pone 3 carretillas de agregados por bolsa de cemento, cuando es por administración directa es 3 carretillas y media por bolsa”.

De otro lado, algunos entrevistados señalaron que la ejecución a través de núcleo ejecutor les restaba autonomía.

12 Del total de distritos de la muestra, el 30% había optado por administración directa, el 50% por núcleo ejecutor, y el 8% por una combinación de ambos (el 12% restante aún no había sido certificado).

A decir de un entrevistado en Ucayali, el gobierno local *“sólo vio pasar los fondos por su cuenta pero no pudieron disponer de ellos”* y algunos de los ingenieros de FONCODES decían al Núcleo Ejecutor que *“la plata es de ustedes y la municipalidad no tiene nada que hacer”*. Otro entrevistado señaló que en el caso del Núcleo Ejecutor *“la municipalidad no controla los fondos, aunque tiene responsabilidad presupuestal”*.

Los representantes de las oficinas zonales de FONCODES manifestaron además la preocupación de que se perdiese la experiencia de núcleo ejecutor, que probó en muchos casos ser un buen arreglo institucional para la ejecución de pequeños proyectos en el nivel local, por incluir vigilancia ciudadana.

En cierta medida, la desconfianza que existía antes del gobierno local a FONCODES, por ejecutar proyectos en sus ámbitos sin participación del gobierno local, era al momento de la Evaluación de FONCODES a los gobiernos locales, por dejar de lado el modelo de núcleo ejecutor y no incluir vigilancia ciudadana en la ejecución de los proyectos.

19. Desconfianza del proceso de certificación para transferencia de FONCODES

La Evaluación muestra que los entrevistados del nivel local tenían incertidumbre de que a pesar que cumplieren con los requisitos exigidos no les transfiriesen los recursos de FONCODES. El origen de este temor estaba en la experiencia del 2003, en que muchos expedientes se quedaron en trámite, y en información del MIMDES de que para el 2005 se tenía previsto certificar 400 municipalidades.

Al respecto, uno de los entrevistados en Cusco señaló que no se sabía si finalmente se acreditaría a las municipalidades que presentasen expedientes, porque según recordó en el 2003 varias municipalidades enviaron expedientes y no se acreditó ninguna sin mayor explicación, creándose una sensación de descontento y pérdida de credibilidad en el proceso.

Ello se agravó con la poca información sobre el proceso que manejaban las oficinas zonales de PRONAA y FONCODES, que en general daban el mensaje de que todo dependía de la decisión del CND. Incluso, el representante de una oficina zonal había señalado que *“El CND hará un sorteo para ver quiénes reciben la transferencia”*.

Cabe señalar que la Evaluación muestra que en general existía mayor dificultad para el proceso de transferencia de FONCODES que el de PRONAA. Parte podría explicarse por el tipo de requisitos para la transferencia de cada programa, por el mayor número de interlocutores en la transferencia de FONCODES, y también por la menor institucionalidad de las municipalidades distritales frente a aquella de las provinciales.

20. Requisito de asociatividad: malestar e incertidumbre

Uno de los mecanismos de verificación exigidos el 2005 para la transferencia de FONCODES fue que la municipalidad perteneciera a una asociación. Al respecto, la Evaluación muestra que los gobiernos locales se asociaron formalmente sólo para cumplir con el requisito, como el caso de los

gobiernos distritales de las provincias de Parinacochas y Páucar del Sara Sara, que se asociaron pero en la práctica su trabajo conjunto era inviable por las distancias entre unas y otras municipalidades; la misma situación se habría dado en la asociación entre Santa Ana de Tusi y Goyllarisquizga en Pasco.

Sin embargo, la Evaluación muestra también que donde ya existía una asociación, esta transferencia se veía como una oportunidad para reforzarla, como por ejemplo en Cajamarca y Ucayali.

Los entrevistados manifestaron su disconformidad con el requisito, y además en general con que generalmente los requisitos se fijasen sin consultarlos con los actores involucrados. En el caso de Cusco, MIMDES presentó para discusión los mecanismos de verificación, y la opinión de los actores locales fue que el requisito de asociatividad no debía incluirse porque se forzaba la conformación de asociaciones. Así, al ver que sí fue un requisito se generó un malestar mayor por considerar que su opinión no había sido tomada en cuenta, a pesar de haberla manifestado claramente.

IV. Diseñando un Estado Descentralizado

Como se señaló en la sección de marco de referencia, el objetivo primordial de un proceso de transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los niveles descentralizados es mejorar los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.

Así, se trata de construir una estructura estatal en que las capacidades – conocimientos, información, experiencia, entre otros- y los incentivos correctos confluyan para favorecer que los servicios que se brindan a la ciudadanía sean mejores. El diseño de esta estructura debe ser el punto de partida de un proceso de transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los niveles descentralizados.

Construir un Estado descentralizado tiene implicancias para los niveles regional y local, que asumirán responsabilidades en la prestación de servicios, pero también para el nivel nacional, que deberá dejar muchas de las tareas de ejecución y fortalecer sus capacidades de formulación de políticas y de monitoreo de la prestación descentralizada de los servicios. En tal sentido, si bien en un proceso de descentralización se transfieren responsabilidades del nivel nacional a los niveles descentralizados, en simultáneo se deben “crear” responsabilidades en el nivel nacional, principalmente para orientar el trabajo descentralizado.

Un Estado descentralizado eficaz requiere además que los incentivos de las autoridades y empleados públicos los lleven a actuar en beneficio de la ciudadanía, lo cual en un país como el Perú requiere fortalecer los mecanismos de representación y participación ciudadana. Ello implica “crear” funciones para que la ciudadanía, y también los consejeros y regidores, acompañen y controlen la toma de decisiones.

Así, para cada servicio a transferir se requiere precisar las nuevas tareas de los gobiernos descentralizados, de la ciudadanía y del nivel nacional, todo lo cual debe ser parte de un solo modelo de gestión descentralizada en que, como se dijo antes, conocimientos e incentivos confluyan para favorecer la mejora en la prestación de servicios. Es decir, se requiere una nueva estructura de responsabilidades para los procesos de provisión de programas y servicios públicos, que abarque desde el diseño de la política nacional en el tema hasta la operación de las unidades de servicio descentralizadas que atienden a la ciudadanía.

Cabe mencionar que en el Perú el reto no es pasar de un Estado moderno pero centralizado a uno descentralizado, sino más bien de un Estado ineficiente y centralizado a uno moderno y

descentralizado. En tal sentido, el modelo de gestión descentralizada a construir debe repensar qué tareas corresponden al Estado, cuáles son las prioritarias y qué incentivos se deben contemplar para lograr la orientación a resultados en la gestión de las entidades. Es decir, el modelo debe dar una visión integradora sobre hacia dónde orientar los esfuerzos de descentralización y modernización del Estado.

El diseño normativo

Las principales normas del proceso de descentralización establecen ciertas orientaciones sobre el rol que debería asumir cada nivel de gobierno en un Estado descentralizado. Al respecto, la Ley de reforma del capítulo de Descentralización de la Constitución establece el rol

promotor del desarrollo y la economía regional y local de los gobiernos regionales y locales, respectivamente, y señala las principales competencias de cada nivel de gobierno.

Por su parte, la Ley de Bases de la Descentralización establece las competencias exclusivas del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales (ver Tabla N° 2), así como las competencias compartidas de los dos últimos, sin diferenciar en el caso de los gobiernos locales entre los dos tipos de municipalidades (provinciales y distritales). En el caso de las competencias compartidas del gobierno nacional, se señala que éstas se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores.

Tabla N° 2
Competencias Exclusivas de los Distintos Niveles de Gobierno

Nivel de gobierno	Competencias Exclusivas
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseño de políticas nacionales y sectoriales. b) Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. c) Relaciones Exteriores. d) Orden Interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos. e) Justicia. f) Moneda, Banca y Seguros. g) Tributación y endeudamiento público nacional. h) Régimen de comercio y aranceles. i) Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial. j) Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad. k) Regulación y gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional. l) Otras que señale la ley, conforme a la Constitución Política del Estado.

Continúa

Nivel de gobierno	Competencias Exclusivas (continuación)
Regional	<ul style="list-style-type: none"> a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes. b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región. c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto. d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades. e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios. g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades. h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo. i) Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental. j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia. l) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica. m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes. n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad. o) Otras que se le señale por ley expresa.
Local	<ul style="list-style-type: none"> a) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes. b) Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos. c) Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local. d) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. e) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad. f) Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local. g) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal. h) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes. i) Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.

Fuente: Artículos 26, 35, 42 de Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización
 Elaboración: PRODES

Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales enumera en 18 artículos las funciones específicas de los gobiernos regionales, siguiendo la clasificación de la estructura sectorial del Poder Ejecutivo del nivel nacional (ver Tabla N° 3). En el caso de las municipalidades, la Ley Orgánica de Municipalidades establece en 9 artículos las funciones de las municipalidades, siguiendo una clasificación distinta (ver Tabla N° 3).

Así, las funciones específicas de los gobiernos regionales y gobiernos locales han sido establecidas sin una mirada homogénea, según se desprende de su

clasificación en las respectivas leyes orgánicas. Esta falta de claridad se hace aún más grave ante la ausencia de una definición de las funciones específicas del nivel nacional, en la medida que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las normas que rigen la actividad sectorial vigentes son anteriores a las normas del proceso de descentralización. En tal sentido, si bien las normas señaladas contienen información voluminosa sobre lo que corresponde a cada nivel de gobierno, éstas presentan imprecisiones y vacíos que no permiten tener una imagen clara de lo que debería hacer cada nivel del nuevo Estado descentralizado en construcción.

Tabla N° 3
Clasificación de Funciones en las Leyes Orgánicas

Materias de Competencia Regional	Materias de Competencia Municipal
<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación 2. Trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa 3. Salud 4. Población 5. Agro 6. Pesca 7. Ambiente y ordenamiento territorial 8. Industria 9. Comercio 10. Transportes 11. Telecomunicaciones 12. Vivienda y saneamiento 13. Energía, minas e hidrocarburos 14. Desarrollo social e igualdad de oportunidades 15. Defensa civil 16. Administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado 17. Turismo 18. Artesanía 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organización del Espacio Físico – Uso del suelo 2. Servicios Públicos Locales 3. Protección y Conservación del Ambiente 4. Desarrollo y Economía Local 5. Participación Vecinal 6. Servicios Sociales Locales 7. Prevención, Rehabilitación y Lucha contra el Consumo de Drogas

Fuente: Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, art.47 – 64, Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, art. 73 y 79-87.

Elaboración: PRODES

Producto de estas imprecisiones, ya se han presentado conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las ordenanzas regionales de los Consejos Regionales de Cusco y Huánuco sobre legalización del cultivo de la hoja de coca. El Tribunal reconoció como competencia exclusiva del gobierno nacional el tratamiento y la regulación del cultivo de hoja de coca, dentro del cual se encuentra el reconocimiento legal de las zonas de producción, pero recomendó al Poder Ejecutivo contar con una política adecuada en esta materia¹³. Se entiende que dicha política debería precisar qué responsabilidades corresponden a cada nivel de gobierno y cómo se da el reconocimiento legal de las zonas de producción.

Al analizar los roles generales de cada nivel de gobierno, Raúl Molina señala lo siguiente en relación a lo que establece el marco normativo vigente¹⁴:

- **Nivel nacional:** Se establece que son competencia exclusiva del gobierno nacional: (i) la formulación de políticas nacionales y sectoriales; (ii) las materias habituales de competencia nacional¹⁵; (iii) la regulación de los servicios públicos de su responsabilidad; y, (iv) otras que señale la ley. No obstante, en las normas no está claro el rol nacional de apoyar con financiamiento, de acuerdo a criterios de equidad y

eficiencia, la implementación de las políticas nacionales.

- **Nivel regional:** Recibe una asignación de competencias enfatizada en materias de (i) ordenamiento territorial y manejo sostenible de recursos naturales, y (ii) promoción de las actividades productivas, la competitividad territorial, la inversión privada y las exportaciones regionales, además de (iii) competencias compartidas en la gestión de la educación y la salud públicas. Sin embargo, no está claramente definido en las normas su rol intermedio (meso) en la formulación, coordinación y ejecución del conjunto de las políticas públicas, articulando la perspectiva nacional de lógica sectorial con las diversas perspectivas locales de base territorial.
- **Nivel local:** Se le asignan (i) las materias y competencias tradicionalmente municipales, ligadas a la planificación del desarrollo local, la regulación de los usos del suelo y la prestación de los servicios colectivos locales, ampliadas con (ii) nuevas competencias y funciones en la atención básica de la educación y salud públicas, la provisión de programas sociales y la promoción del desarrollo económico local, aunque en este último caso conviviendo con las funciones tradicionales de regulación de las actividades económicas locales.

13 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 N° 027-2005-E-CR-GRH, publicada el 30 de setiembre de 2005.

14 Tomado de Raúl Molina, "Reforma de los roles y las competencias del estado por niveles de gobierno en el Perú", artículo de la publicación del Seminario Internacional "Democracia, Descentralización y Reforma Fiscal en América Latina y Europa del Este", Grupo Propuesta Ciudadana, julio de 2006.

15 Defensa, relaciones exteriores, orden interno, justicia, moneda, banca y seguros, tributación y endeudamiento nacionales, régimen de comercio y aranceles, marina mercante y aviación comercial, infraestructura pública de carácter y alcance nacional.

En este nivel no se precisa su rol en ajustar la acción del Estado en un país tan diverso como el Perú a las necesidades específicas de cada localidad, ni se diferencia claramente el rol de las municipalidades provinciales de aquel de las distritales.

Así, no existe claridad a nivel general de los roles que corresponden a cada nivel de gobierno. A modo de ejemplo, se puede apreciar en el Recuadro N° 1, que tampoco existe claridad sobre temas específicos vinculados a la gestión de los servicios educativos.

Recuadro N° 1
Las Funciones en la Gestión de Servicios Educativos

A fin de ilustrar la falta de claridad respecto de las funciones de cada nivel de gobierno, a continuación se muestra qué señalan las normas antes referidas acerca de las funciones de los distintos niveles de gobierno en la gestión de los servicios educativos.

Ley de Bases de la Descentralización:
Es función compartida del gobierno regional:

- Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo (art. 36)

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR):
Es función específica de los gobiernos regionales:

- Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población (art. 47, inciso e).

Ley Orgánica de Municipalidades (LOM):
Es competencia y función específica compartida de las municipalidades –sin diferenciar entre provinciales y distritales-:

- Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional (art. 82, inciso 4).

Así, si bien la Ley de Bases señala que es función compartida de los gobiernos regionales la gestión de los servicios, la LOGR establece que corresponde al gobierno regional “promover, regular, incentivar y supervisar” y la LOM que corresponde al gobierno local “monitorear la gestión”. Queda aquí la duda de quién en específico ve la gestión: quién nombra al director, quién recibe el financiamiento y decide cómo usarlo, quién decide cuántos y qué profesores tener, entre otros. Esta falta de claridad se agrava cuando se tiene en cuenta la Ley General de Educación, que establece disposiciones distintas a las antes señaladas.

Al respecto, el éxito de la municipalización de la educación que se viene implementando a nivel piloto requiere precisar qué responsabilidades específicas corresponden a cada nivel de gobierno.

Fuente: Las normas mencionadas

Cabe mencionar que en el 2004, en apoyo a la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, PRODES contrató una consultoría para construir una matriz de las competencias y funciones del gobierno nacional, regional y local a partir de un análisis legal y presupuestal. En el marco de esta iniciativa, se construyó una base de datos legal con las funciones de los distintos niveles de gobierno para cada uno de los programas funcionales del Estado¹⁶, a partir de una clasificación inevitablemente subjetiva (en la medida que el marco normativo no está elaborado siguiendo las categorías del Clasificador Funcional Programático) de las disposiciones normativas en los distintos programas. Se elaboró además un cuadro con la asignación presupuestal por nivel de gobierno de cada programa funcional. Si bien la consultoría pretendía identificar duplicidades y vacíos, ello no pudo realizarse por la falta de claridad del marco legal y por el uso no uniforme del Clasificador por parte de las entidades públicas para el registro presupuestal, lo que corrobora las limitaciones que existen en la definición de roles de los tres niveles de gobierno.

Estas complejidades han ido siendo identificadas paulatinamente por los actores del proceso, quienes han ido generando consenso respecto de la necesidad de delimitar más claramente las responsabilidades de cada nivel de

gobierno. Cabe mencionar, por ejemplo, que el Informe Parlamentario del 2005 que evaluó en ese momento el proceso de descentralización dispuso encargar al Ejecutivo que, en un plazo determinado, ordenase el proceso de transferencias a partir de una matriz nacional y que cada sector desarrollase un diseño de funcionamiento descentralizado¹⁷.

Esta falta de claridad también se refleja en la evaluación de campo realizada, según se mencionó en el tercer capítulo, en que dos de los hallazgos están estrechamente vinculados a la ausencia de claridad del marco vigente para diseñar un Estado descentralizado. Estos son “Objetivo Confuso de la Transferencia de Responsabilidades” y “Problemas de Diseño en el Proceso de Transferencia de Responsabilidades”. El primero se refiere a la no identificación como fin de este proceso a la mejora de la estructura estatal para brindar mejores servicios, en tanto que el segundo a la falta de claridad en los roles que deberá cumplir cada nivel de gobierno luego del proceso de transferencia y a la organización de los gobiernos regionales y locales para cumplirlos.

Los Mapas de Competencias

En función de la problemática descrita en el punto anterior, en mayo de 2002, antes de la creación del Consejo Nacional de Descentralización – CND y

¹⁶ El presupuesto público se organiza bajo una lógica funcional programática, lo cual permite conocer a qué fin están siendo destinados los recursos, independientemente de qué entidad los esté ejecutando. Así, la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto contempla la existencia de 16 funciones básicas del Estado, entre las cuales se encuentran justicia, educación y cultura y transportes, que pueden ser cumplidas por cualquiera de las entidades públicas según lo que su marco normativo indique. Por ejemplo, los recursos de la Función Programática Educación y Cultura agrupan, además de los utilizados por el Ministerio de Educación, aquellos que destinan a este fin los gobiernos regionales y locales y cualquier otra entidad de la administración pública.

¹⁷ Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, 2005, pág. 48. Puede ser revisado en www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf

de la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización, la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM impulsó que los sectores elaboraran plantillas con la asignación actual e ideal de sus competencias y funciones. Así, para cada una de sus competencias (por ejemplo, educación primaria, educación secundaria), los sectores debían establecer qué nivel de gobierno estaba a cargo de las funciones de planeamiento, regulación, promoción, ejecución, control y financiamiento.

Con la creación del CND en septiembre de 2002, y la transferencia a esta entidad de lo avanzado por PCM, el trabajo antes mencionado quedó paralizado. Posteriormente, algunos sectores han avanzado por su cuenta en elaborar mapas de competencias para precisar qué corresponde a cada nivel de gobierno, algunas de las cuales se comentan en los párrafos siguientes.

El Mapa de Salud

En el 2003, ante la falta de claridad señalada, un grupo de gobiernos regionales con la asistencia técnica de PHR*plus*¹⁸ iniciaron un proceso de identificación de competencias prioritarias en salud que debían ser transferidas a los gobiernos regionales, en base al marco legal vigente y a la clasificación de funciones en salud pública de rectoría, financiamiento, aseguramiento, y compra y provisión de servicios¹⁹. Así, se emprendió la tarea de formular un mapa de competencias

conteniendo una propuesta de distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno. Partieron por identificar 14 áreas funcionales y 18 grandes competencias de salud, entre las que figuran emisión de políticas, planeamiento estratégico y gestión de medicamentos e insumos. Luego, asumiendo que cada una de estas grandes competencias era un proceso, se les aplicó la metodología de procesos para identificar los pasos –subprocesos o funciones específicas- en la ejecución de las mismas y el nivel de gobierno involucrado en ello. Los mapas resultantes fueron luego discutidos en consultas con expertos, así como con los principales actores en salud de nivel regional de Lambayeque, La Libertad, San Martín y Ucayali.

Un elemento importante de esta iniciativa fue la aplicación de la metodología de procesos para identificar en qué pasos se descomponían los procesos principales del Sector. No obstante, haber asumido como proceso a las grandes competencias señaladas –principalmente de carácter transversal- presentó el problema de que en el reparto del proceso entre los distintos niveles de gobierno, a todos ellos en la mayoría de los casos les corresponde una participación similar, pero para su ámbito, con lo cual termina sin estar claro dónde está la responsabilidad. Por ejemplo, para el área funcional de “Organización y gestión de servicios de salud ambiental y ocupacional”, se contempla como parte de las competencias de los distintos niveles de gobierno lo siguiente:

18 PHR*plus* (Partners for Health Reform*plus*) fue un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para el fortalecimiento de las políticas y el sistema de salud en los países en desarrollo y en transición, con énfasis en temas relacionados al financiamiento, organización de los sistemas de salud, sistemas de información y participación comunitaria.

19 PHR*plus*, “Mapa Concertado de Competencias y Proceso de Transferencia de Funciones en la Descentralización del Sector Salud: Fundamentos legales y conceptuales”, febrero de 2005.

- Nivel nacional: Definir normas de organización y funcionamiento (procesos y resultados) en servicios públicos de salud ambiental y ocupacional en su objeto de competencia;
- Nivel regional: Proponer adaptaciones a normas nacionales y definir normas regionales de organización y funcionamiento (procesos y resultados) en servicios públicos de salud ambiental y ocupacional en su objeto de competencia;
- Nivel provincial: Proponer adaptaciones a normas regionales sobre organización y funcionamiento (procesos y resultados) en servicios públicos de salud ambiental y ocupacional en su objeto de competencia; definir normas en su objeto de competencia;
- Nivel distrital: Proponer adaptaciones a normas regionales sobre organización y funcionamiento (procesos y resultados) en servicios públicos de salud ambiental y ocupacional en su objeto de competencia; definir normas en su objeto de competencia.

Por su parte, en el 2004, con el impulso de la nueva Ministra de entonces, la Dra. Pilar Mazzetti, el Sector Salud emprendió el proceso de elaborar una “Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud”, que estuvo lista en marzo de 2005. Tomando en cuenta los avances del proceso de descentralización en salud, en julio de 2006 el MINSA presentó una versión actualizada de la Hoja de Ruta, en que se resaltaba lo avanzado y las tareas pendientes.

En la versión actualizada de la Hoja de Ruta, se incluye una sección de “Propuesta de Modelo de Gestión Descentralizada”, en que se presenta un análisis muy interesante sobre el rol de cada nivel de gobierno en las cuatro funciones del Sistema de Salud Pública: rectoría, aseguramiento público, financiamiento y provisión de servicios. En el marco de ello se plantean los roles para los distintos niveles de gobierno, y se precisan las funciones de ejecución que retendría el Ministerio (Ver Recuadro N° 2). El documento también presenta la metodología utilizada para la distribución de competencias en salud por niveles de gobierno, que, de manera similar al trabajo realizado por PHRplus, consistió en elaborar las tres matrices siguientes:

- Matriz Operacional Actual: distribución al inicio del proceso de descentralización.
- Matriz Marco Legal Vigente: distribución según proponen las normas del proceso de descentralización.
- Matriz de Distribución de Competencias: propuesta de distribución una vez descentralizado el Sector.

Cabe resaltar que entre abril de 2004 y julio de 2006, el MINSA sostuvo nueve reuniones nacionales con los gobiernos regionales del interior del país, con quienes ha venido consensuando los pasos a seguir en el proceso de descentralización. Así, según se señala en la Hoja de Ruta, como resultado de esta concertación se ha logrado en materia de descentralización concordar las facultades y tareas regionales en salud, definir el cronograma de la transferencia y definir los requisitos para la transferencia de las facultades.

Recuadro N° 2 Funciones de Ejecución del MINSA

De conformidad a la “Hoja de Ruta para la Descentralización de la Función Salud”, el MINSA plantea mantener algunas atribuciones a nivel de ejecución por motivos de economía de escala o bien para garantizar el cumplimiento de resultados sanitarios en todo el país:

- Ejecutar programas vinculados a estrategias nacionales.
- Efectuar las compras de medicamentos e insumos médicos nacionales.
- Regular y administrar los institutos especializados de salud (tercer nivel de atención) y bancos de sangre.
- Evaluar y aprobar estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental.
- Brindar asistencia técnica a nivel nacional.
- Establecer alianzas estratégicas y convenios a nivel multisectorial e internacional.
- Administrar los fondos destinados al financiamiento de prestaciones de salud individual.

Fuente: Hoja de Ruta para la Descentralización de la Función Salud, MINSA, julio de 2006.

Así, el MINSA realizó un proceso similar al desarrollado por un grupo de gobiernos regionales con PHR*plus*, para identificar de manera concertada las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, en especial del nivel regional. Sin embargo, la relación de procesos analizados utilizada fue distinta, según se puede apreciar en la Tabla N° 4. El MINSA utilizó los procesos sectoriales establecidos en el Reglamento de la Ley del Ministerio de Salud, con ligeros ajustes, y distinguió entre dos tipos de procesos, sanitarios y administrativos, correspondiendo los primeros a procesos que terminan en la prestación de servicios a la ciudadanía y los segundos a procesos transversales. Para cada uno de estos procesos, el MINSA determinó qué nivel de gobierno cumplía los siguientes roles: regulación, planeamiento, ejecución y control/supervisión.

Un aporte importante de la experiencia del MINSA fue haber trabajado con procesos sanitarios, que son los que terminan en un servicio concreto para la población, ya que ello permitió evitar el problema de la anterior experiencia, en que todos resultaron tener participación en casi todo, con lo cual la responsabilidad quedaba difusa. Otro aporte fue centrarse en los roles involucrados en el ejercicio de toda función pública -regulación, planeamiento, ejecución y control/supervisión-, de manera similar a la iniciativa que emprendió PCM en el 2002, ya que ello permitió un tratamiento homogéneo al analizar los distintos procesos sanitarios, y mayor claridad respecto de qué en específico correspondía a cada nivel.

Si bien el MINSA también analizó procesos transversales, luego del trabajo realizado planteó que éstos “requieren un desarrollo de consistencia legal, más que un plan de

Tabla N° 4
Procesos Analizados para la Distribución de Competencias de Salud

Procesos Analizados por grupo de GR y PHRplus	Procesos Analizados por el MINSA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Emisión de políticas 2. Planeamiento estratégico 3. Planeamiento operativo 4. Regulación de salud de las personas 5. Regulación de salud ambiental y ocupacional 6. Regulación de medicamentos e insumos 7. Operación y gestión de servicios de salud de las personas 8. Operación y gestión de servicios de salud ambiental y ocupacional 9. Gestión de recursos financieros 10. Gestión del aseguramiento público 11. Gestión sectorial de recursos humanos 12. Gestión institucional de recursos humanos 13. Gestión de medicamentos e insumos 14. Gestión de las inversiones 15. Gestión de la información sanitaria 16. Gestión de la investigación 17. Promoción, protección y garantía de participación ciudadana 18. Gestión de recursos físicos 	<p>Procesos Sanitarios</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción de la salud 2. Salud ambiental 3. Protección, recuperación y rehabilitación de la salud 4. Control de medicamentos, insumos y drogas 5. Prevención y control de epidemias, emergencias y desastres 6. Aseguramiento público en salud 7. Investigación <p>Procesos Administrativos</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Planeamiento 9. Organización 10. Gestión de información para la salud 11. Inversión en salud 12. Financiamiento 13. Gestión y desarrollo de los recursos humanos 14. Logístico integrado

Fuente: PHRplus, “Mapa Concertado de Competencias y Proceso de Transferencia de Funciones en la Descentralización del Sector Salud: Fundamentos legales y conceptuales”, febrero de 2005 y MINSA, “Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud”, julio de 2006

Elaboración: PRODES

transferencias”²⁰; es decir, indirectamente manifiesta que la esencia del proceso de transferencia de responsabilidades la constituye sus procesos sanitarios, en tanto que para el resto de procesos se requiere un trabajo de otro tipo.

Se debe destacar también de esta experiencia el trabajo de concertación con los gobiernos regionales para precisar y mejorar las matrices de competencia elaboradas.

El caso del MIMDES

Una experiencia más reciente de elaboración de un mapa de competencias es la del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, emprendida a inicios de 2006, en una iniciativa apoyada por PRODES y que es actualmente un referente para la gestión de la descentralización del Sector. En este caso, el punto de partida fue identificar las competencias prioritarias y programas que enmarcan el accionar

²⁰ Sección Agenda Pendiente y Sigüientes Pasos del Proceso de la “Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud”, julio de 2006

Tabla N° 5
Definición de Competencias Prioritarias del Sector MIMDES

Ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza	Competencia Prioritaria	Programas MIMDES
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales <p>Grupos de atención prioritarios: binomio madre - niño/niña (menor de 36 meses); niño/niña</p>	<p>Brindar servicios de atención integral a las niñas y niños en la primera infancia priorizando los segmentos de pobreza y pobreza extrema a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> El desarrollo de los derechos y deberes fundamentales de los niños y niñas. La atención integral a la primera infancia. La nutrición y alimentación escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de atención integral a la primera infancia: WAWAWASI Programa de Desayunos y Almuerzos Escolares PACFO: Programa de Complementación Alimentaria para grupos en mayor riesgo PANFAR: Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia en alto riesgo.
<ul style="list-style-type: none"> Promoción de oportunidades y capacidades económicas <p>Grupos de atención prioritarios: familias y comunidades</p>	<p>Impulsar y generar el desarrollo de oportunidades económicas con un enfoque de desarrollo local territorial a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> El desarrollo y mejora de la infraestructura social y económica. La generación de empleo temporal. El desarrollo de iniciativas sociales productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomento al Desarrollo Productivo: A Producir Infraestructura Económica y Social: Mejorando tu vida. A Trabajar rural
<ul style="list-style-type: none"> Protección Social a personas y grupos en riesgo <p>Grupos de atención prioritarios: grupos sociales vulnerables, en situación de riesgo físico, moral o social</p>	<p>Garantizar la protección y atención de los grupos vulnerables y en situación de emergencia y grave riesgo social, especialmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> La infancia La adolescencia La mujer El adulto mayor Las personas con discapacidad Los desplazados y víctimas de la violencia 	<p>INABIF</p> <ul style="list-style-type: none"> Hogares para niños, niñas y adolescentes Centros de desarrollo integral de la familia (promoción del adolescente, club del adulto mayor) Educadores de calle Programa contra la violencia familiar y sexual : PNCVFS <p>Centros de Emergencia Mujer</p> <p>Plan Integral de Reparaciones (para víctimas de violencia)</p> <p>PRONAA</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Comedores Populares PRONAA-CONADIS PROMARN PANTBC Alimentos por Trabajo

Fuente y Elaboración: Lorena Alcázar, Informe Final de Consultoría “Elaboración y Validación del Mapa de Competencias y Funciones del Sector Mujer y Desarrollo Social en el Marco del Proceso de Descentralización”, julio de 2006

del Sector Mujer y Desarrollo Social para cada uno de los tres ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, lo que se puede apreciar en la Tabla N° 5²¹.

En función de lo anterior, y tomando en cuenta los avances del Sector en esta tarea, se procedió a elaborar un mapa por cada uno de los ejes y su correspondiente competencia prioritaria. Para el análisis de cada eje, se adaptó la metodología de PHRplus, definiéndose ocho áreas funcionales prioritarias del Sector: emisión de políticas, normativa y regulatoria, planeamiento, gestión técnica y administrativa, gestión financiera, gestión de recursos humanos, promoción de la participación de la sociedad civil y supervisión, monitoreo y evaluación.

Como en el caso del Sector Salud, este mapa pasó por un proceso de debate y concertación con especialistas y profesionales de los niveles descentralizados. Esta experiencia ratificó la importancia de trabajar con los procesos que terminan en un resultado concreto para la población -ya que los “ejes para la superación de la pobreza” del MIMDES equivalen en cierta medida a los “procesos sanitarios” del MINSAY y de evaluar para cada uno quién debe ejercer cada rol de carácter transversal de la gestión pública.

Como se habrá podido apreciar, las normas e instrumentos de la descentralización no usan de manera homogénea términos vinculados a la asignación de responsabilidades como competencia, función, atribución, facultad, entre otros, lo cual hace más confuso el tema. En un esfuerzo por dar solución a esta problemática, los “Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública”, aprobados en julio de 2006²², establecen definiciones para los términos mencionados y algunos otros más (ver Recuadro N° 3).

Problema de Heterogeneidad Territorial

Es importante tener en cuenta que en el Perú existen dos tipos de municipalidades y que dentro de cada tipo existe gran heterogeneidad. Al respecto, la diferencia poblacional entre la provincia más poblada y la menos poblada es de 252 veces, y a nivel de distrito la diferencia es de 2 562 veces. En términos de extensión, las diferencias también son significativas: la provincia de Maynas es 454 veces más extensa que la provincia Víctor Fajardo y el distrito de Putumayo es 46 591 veces más extenso que La Punta.

21 Lorena Alcázar, Informe Final de Consultoría “Elaboración y Validación del Mapa de Competencias y Funciones del Sector Mujer y Desarrollo Social en el Marco del Proceso de Descentralización”, julio de 2006. Estudio encargado por PRODES en apoyo al MIMDES.

22 Decreto Supremo N° 043-2006-PCM.

Recuadro N° 3
Definiendo Conceptos vinculados a la Asignación de Responsabilidades

A continuación se presentan las definiciones contenidas en los “Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública”, así como ejemplos para las mismas.

- **Competencia:** Ámbito de actuación material o territorial de la entidad en su conjunto, establecido de acuerdo a un mandato constitucional y/o legal. Por ejemplo, salud, educación, Distrito de Urcos, territorio nacional, distrito judicial del Callao.
- **Función:** Conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos y unidades orgánicas para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, formular políticas.
 - **Función General:** Conjunto de acciones que debe realizar la entidad conducente a alcanzar los objetivos y metas de su gestión administrativa. Estas provienen de las normas sustantivas vinculadas a la entidad. Por ejemplo, formular políticas sanitarias.
 - **Función Específica:** Conjunto de acciones que deben realizar los órganos y las unidades orgánicas, conducentes a alcanzar los objetivos de la entidad y las metas de su gestión administrativa. Por ejemplo, la Dirección General de Salud de las Personas establece la categorización, acreditación y funcionamiento de los servicios de salud y la gestión sanitaria en el Sector Salud (art. 41 inciso b del D.S. N° 023-2005-SA Reglamento de Organización y Funciones del MINSA).
- **Facultad:** Derecho conferido para realizar cierta acción. Por ejemplo, “Las autorizaciones sanitarias de funcionamiento de bancos de sangre serán otorgadas por la Dirección General de Salud de las Personas del MINSA” (D.S. N° 03-95-SA, Art. 45°)
- **Atribución:** Facultad conferida expresamente a quien ejerce un cargo para resolver o tomar decisión sobre cualquier acto administrativo dentro de su competencia y en el ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, corresponde al Director General de Salud de las Personas autorizar el funcionamiento de bancos de sangre y centros de hemoterapia (D.S. N° 017-2005-SA TUPA).

De manera gráfica, tenemos:

Materia de Competencia: Salud

Proceso Esencial / Función	Regulación	Planificación	Financiamiento	Ejecución	Evaluación
Promoción de la Salud					
Control de medicamentos, insumos y drogas					

FUNCIONES ESPECÍFICAS

Fuente: Las normas mencionadas

Se debe tener en cuenta también que la heterogeneidad señalada y otros factores inciden en que determinadas localidades tengan limitada accesibilidad a su capital de departamento, provincia o distrito, lo que complica su acceso al Estado y a los servicios que éste ofrece. Por tanto, si el Estado organiza –y descentraliza- la prestación de servicios en función de la lógica tradicional de jurisdicciones departamentales, provinciales y distritales, la ciudadanía de las zonas con difícil acceso a su capital tendrá que incurrir en mayores costos para acceder a los servicios del Estado²³.

Es de destacar que los temas señalados en los párrafos anteriores son tomados en cuenta en el Documento Técnico “Desarrollo de la Función Salud en los Gobiernos Locales”²⁴, el cual viene orientando la municipalización piloto de los servicios de salud; al respecto, se menciona que “(...) la delimitación de los ámbitos territoriales de los gobiernos locales no responde a una racionalidad técnica (...)” y, por tanto, las redes de establecimientos de salud no responden necesariamente a ámbitos geopolíticos sino más bien a accesibilidad, ámbito geográfico y epidemiológico, entre otros, con lo cual la mayoría está integrada por establecimientos ubicados en más de una provincia. Para dar solución a esta problemática habrían optado por organizar la transferencia en función de “microrredes” y no “redes”, en atención a que las microrredes corresponden mayormente al nivel distrital y a que

garantizarían un mínimo de operatividad a la vez que una relación manejable con la estructura geopolítica. Se habría optado también por restringir el piloto a municipalidades distritales o provinciales cuya delimitación coincida con una o más microrredes de manera completa.

Cabe resaltar que el documento referido contempla que si se certifica que la mejor ubicación de determinado establecimiento es una microrred que no corresponde a su provincia, el mismo será transferido a su respectivo gobierno local, pero éste deberá suscribir un convenio con la municipalidad provincial de la microrred referida, a fin de acordar los mecanismos para mantener íntegra la funcionalidad de la microrred. Será importante la cuidadosa implementación de esta disposición, para que –según previene el propio Documento Técnico- el proceso descentralización logre su objetivo de acercar los servicios a la ciudadanía y no lo contrario.

Estado moderno y descentralizado: un modelo por armar

Según se ha resaltado al inicio de la presente sección, es importante que la transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los niveles regional y local parta por un modelo de gestión descentralizada de los procesos esenciales del Estado, el cual debe orientar los esfuerzos de descentralización, pero también aquellos de modernización.

23 Puede consultar más sobre estos temas en PRODES, “Hacia un territorio mejor organizado; Aportes para la Discusión”, Lima, julio de 2007.

24 Ministerio de Salud, Documento Técnico “Desarrollo de la Función Salud en los Gobiernos Locales”, mayo de 2007.

Para elaborar el modelo señalado, será conveniente que (i) los distintos sectores definan cuáles son sus procesos esenciales, y (ii) cuáles los resultados a alcanzar con los mismos en la ciudadanía y los mercados, y que (iii) para cada proceso esencial elaboren mapas de distribución de funciones, en que se precise qué rol cumple cada nivel de gobierno. En este análisis será importante tener en cuenta la heterogeneidad de municipalidades existentes y las dificultades de acceso de algunas de sus localidades. Será importante también que PCM acompañe este proceso, a fin de asegurar una adecuada identificación de los procesos esenciales y de sus resultados principales y la coherencia de los planteamientos entre los sectores. Asimismo, para que en el nivel descentralizado se puedan dar sinergias entre los diversos procesos esenciales, el nivel nacional debería incorporar el enfoque territorial en sus planteamientos, de forma tal que los gobiernos descentralizados puedan aplicar políticas y programas integrales de desarrollo.

De conformidad a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto Público 2007, en la programación del presupuesto 2008 se inicia la formulación del presupuesto por resultados para determinados programas estratégicos. Así, en julio de 2007 se aprobó la Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto de los Programas Estratégicos en el marco del Presupuesto por Resultados²⁵, en que se establece la metodología que deberán

seguir las distintas entidades públicas para iniciar el proceso mencionado. La Directiva incluye también la relación de resultados y productos esperados de los programas estratégicos seleccionados, lo cual podría ser un punto de partida interesante para precisar los roles de los distintos niveles de gobierno.

Así, podríamos pensar en los programas estratégicos como los procesos esenciales del Estado, para los cuales se establecen resultados y productos, y luego se precisan responsabilidades de cada nivel de gobierno, tomando en cuenta los roles transversales de la gestión pública; es decir, para cada programa estratégico se determina quién estará a cargo de la regulación, quién del planeamiento, quién de la gestión de los servicios, entre otros. De esta manera el esfuerzo de precisar los roles de los distintos niveles de gobierno complementaría al esfuerzo ya iniciado de ir hacia un presupuesto por resultados, ambos de suma importancia para organizar mejor al Estado.

Para entenderse mejor, será también importante dar mayor difusión a las definiciones establecidas por PCM para términos vinculados a la asignación de responsabilidades, y de ser posible su aprobación mediante norma con rango de ley.

En el desarrollo del modelo de gestión descentralizada, algunas consideraciones generales a tener en cuenta son las siguientes²⁶:

25 Aprobada el 4 de julio de 2007, mediante RD N° 027-2007-EF/76.01

26 Lorena Alcázar, Informe Final de Consultoría "Elaboración y Validación del Mapa de Competencias y Funciones del Sector Mujer y Desarrollo Social en el Marco del Proceso de Descentralización", julio de 2006.

- Iniciar el proceso de elaboración de los mapas de funciones específicas con una identificación precisa de los procesos esenciales del sector, referidos a la prestación de servicios a la ciudadanía o la regulación/promoción de determinada actividad, así como los resultados principales a alcanzar en la ciudadanía y los mercados. Como se mencionó antes, se podría partir por los programas priorizados por el presupuesto por resultados.
 - Realizar una delimitación precisa de responsabilidades: asignación de funciones específicas para cada proceso esencial buscando que exista claridad y precisión acerca de la instancia o instancias responsables. Esto es importante en la medida que se parte del supuesto de que un mapa de asignación de funciones se debe basar en una visión de conjunto sobre los procesos y tareas necesarios para el logro de los objetivos del sector, dividiendo las responsabilidades entre las distintas instancias involucradas más que replicando las mismas funciones a cada una de ellas.
 - Asignar funciones respetando la autonomía política, económica y administrativa de cada nivel de gobierno y teniendo en cuenta sus posibilidades de gestión, especialmente considerando la enorme heterogeneidad que caracteriza a las municipalidades del país.
 - Basar la asignación de funciones en el principio de subsidiaridad, por el cual se trata de que sea el nivel de gobierno más cercano al objetivo el que ejerza la función conducente al mismo, siempre y cuando la pueda ejecutar eficientemente, lo que supone que cuente con capacidades y recursos adecuados.
 - Consultar y validar la propuesta de distribución de funciones específicas con los actores involucrados en el proceso, en este caso representantes de los gobiernos regionales, provinciales y distritales, de tal forma que se pueda recoger aportes a partir de la visión y experiencia local y de las particularidades, objetivos y problemática de los gobiernos regionales y municipalidades. El proceso de consulta permitirá además lograr una propuesta de consenso que facilitará su implementación y sostenibilidad²⁷.
- Según se ha señalado, el ejercicio de construir un mapa de distribución de funciones debe partir por un cuidadoso análisis para identificar cuáles son los procesos y resultados que configuran la esencia del sector, para recién a partir de ahí analizar cómo se deberían redistribuir

27 El proceso de consulta y validación de las propuestas de distribución de funciones debe tomar en cuenta también la experiencia previa del gobierno subnacional receptor de éstas, ya que su posibilidad de negociación estará directamente asociada a su conocimiento de la materia. Así, no es lo mismo negociar la transferencia de atribuciones del sector salud con los gobiernos regionales que cuentan con un aparato técnico ejecutor especializado en la materia en las DIRESAS, que hacerlo con los gobiernos locales cuya experiencia se limita a la construcción y mantenimiento de infraestructura de poca envergadura en sus circunscripciones, sin mayor participación en el servicio mismo de salud. En estos casos la solidez del proceso de consulta y sostenibilidad de las decisiones dependerá del acceso de los propios gobiernos locales a asistencia técnica que les permita tomar decisiones informadas.

las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno a fin de ser más eficaces y eficientes en alcanzar los resultados planteados. Es decir, se trata de identificar los procesos que terminan en la prestación de servicios a la ciudadanía o en la regulación de determinado mercado. Como se vio, en el caso del Sector Salud estos procesos esenciales se refieren a promoción de la salud; salud ambiental; protección, recuperación y rehabilitación de la salud; control de medicamentos, insumos y drogas; prevención y control de epidemias, emergencias y desastres; aseguramiento público en salud; e, investigación. Al interior de cada proceso se requiere identificar los productos esperados, por ejemplo porcentaje de partos institucionales del total de partos ocurridos, dado que éstos representan el mejor proxy para monitorear los avances en la aplicación de las políticas del nivel nacional, para el ejemplo, de reducción de muerte materna. Esto supone que el nivel nacional cuente con estándares de atención, como por ejemplo insumos requeridos por unidad, existencia de medicamentos adecuados, personal especializado en los centros de atención, entre otros.

Para cada uno de estos procesos esenciales, se debe analizar a qué nivel de gobierno corresponden las distintas funciones de los procesos públicos:

- Regulación: establecer lineamientos, normas y reglas para orientar y hacer posible la atención de la población objetivo o la regulación/ promoción de los mercados.
- Planificación: formular objetivos y estrategias de corto, mediano y largo plazo.
- Financiamiento: asignar recursos para la ejecución del proceso esencial.
- Ejecución (o administración): organizar, coordinar, promover, ejecutar y controlar la prestación de servicios y desarrollo de actividades (por ejemplo, de fiscalización), lo cual incluye la gestión de los recursos asignados para ello (humanos, financieros, equipamiento, entre otros).
- Evaluación: obtener, procesar y analizar la información sobre la ejecución, para determinar avances y debilidades y establecer los correctivos necesarios.

En el caso de las funciones de regulación, planificación y evaluación y monitoreo –que corresponden al rol de gobierno del Estado-, se considera que la responsabilidad de éstos debe recaer preponderantemente en el nivel nacional, en tanto que a los niveles regionales y locales correspondería adaptar las políticas nacionales para su ejecución, lo cual debería materializarse en los Planes de Desarrollo Concertado, y establecer normas para la operatividad de los procesos esenciales cuya atribución de ejecución esté a su cargo. Así, se considera que no se debe cargar a los gobiernos regionales y locales con responsabilidades de formulación de documentos de política, sino que las políticas nacionales debieran ser lo suficientemente flexibles para ser aplicables en los distintos ámbitos del país. En cuanto a la planificación, se plantea que toda iniciativa de este tipo debe inscribirse en los planes de desarrollo concertado y los planes institucionales y no exigir a los gobiernos descentralizados la elaboración de planes específicos sobre determinados temas. En la Tabla N° 6 se presentan mayores alcances sobre cómo distribuir las funciones señaladas entre los distintos niveles de gobierno.

Tabla N° 6
Distribución de Funciones de Regulación, Planificación y Evaluación

Función	Distribución entre Niveles de Gobierno
Regulación	Gobierno Nacional <ul style="list-style-type: none"> - Formular y emitir políticas nacionales. - Emitir las normas de alcance nacional necesarias para el logro de los objetivos del sector (funcionamiento de los programas, lineamientos técnicos para determinar población/mercado objetivo, estándares mínimos, entre otros aspectos).
	Gobiernos Regionales y Locales <ul style="list-style-type: none"> - Emitir normas sobre aspectos específicos de la operatividad de tareas de gestión o de la regulación/control de actores privados, a su cargo, considerando particularidades de su jurisdicción.
Planificación	Gobierno Nacional <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar, aprobar y difundir planes nacionales que conducirán y articularán el trabajo del sector.
	Gobiernos Regionales y Locales <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar planes de desarrollo regional que con un enfoque territorial recojan lo planteado en los planes nacionales, que generalmente tienen carácter sectorial. - Incorporar en sus planes las políticas, objetivos y estrategias nacionales del sector, adecuándolos a las particularidades de su jurisdicción.
Ejecución	Gobierno Nacional <ul style="list-style-type: none"> - Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, para el mejor cumplimiento de sus funciones. - Realizar sólo aquellas tareas que no podrían ser prestadas con mayor eficiencia, efectividad y control de la población por los gobiernos regionales y locales.
	Gobiernos Regionales y Locales <ul style="list-style-type: none"> - Administrar los distintos programas y servicios del Estado, así como desarrollar los proyectos vinculados a los mismos.
Evaluación	Gobierno Nacional <ul style="list-style-type: none"> - Conducir el sistema de monitoreo y evaluación de las políticas y programas del sector (definir metas e indicadores y administrar el sistema de información que permitirá realizar las funciones de monitoreo y evaluación).
	Gobiernos Regionales y Locales <ul style="list-style-type: none"> - Participar en y apoyar las acciones de monitoreo y evaluación, así como alimentar el sistema nacional de información, con información de las tareas de gestión a su cargo.

Fuente: PRODES, tomando en cuenta matrices trabajadas por PHR*plus*, MINSA y MIMDES.

Elaboración: PRODES

En cuanto a la función de financiamiento, ello dependerá de los avances en la descentralización fiscal y de la naturaleza del proceso esencial. En el caso de los procesos esenciales vinculados

al rol redistributivo del Estado, será importante que el nivel nacional cuente con financiamiento para cumplir un rol compensatorio que canalice mayores recursos a zonas de menor desarrollo.

Adicionalmente, en estos procesos y algunos otros, será importante que el nivel nacional cuente con financiamiento que le permita motivar / inducir el comportamiento positivo de los gobiernos descentralizados en el cumplimiento de las políticas nacionales del proceso en cuestión.

Finalmente, y para garantizar que el proceso de descentralización redunde en mejores servicios para la ciudadanía, será importante que al establecer las funciones específicas para la ejecución se defina cómo participará la ciudadanía, para garantizar que sus intereses sean tomados en cuenta en la toma de decisiones. Será también importante que las instancias a cargo de la gestión misma de servicios o actividades tengan posibilidades reales de lograr una mejor gestión, lo cual pasa por darles poder real en relación a la gestión de los recursos humanos y financieros disponibles.

Al respecto, para la definición de las funciones específicas de ejecución son importantes las experiencias de las Asociaciones Comunidades Locales de Administración de Salud – ACLAS, de las microempresas de mantenimiento de vías rurales de Provias Descentralizado y de los núcleos ejecutores de FONCODES²⁸. En ellas las tareas de administración / ejecución son delegadas a entidades no públicas en que participa la ciudadanía, lo cual permite:

- más flexibilidad en la ejecución, al no tener que ceñirse a los sistemas administrativos del sector público;
- evaluar en función de resultados antes que del cumplimiento de los procesos públicos; y,
- tomar en cuenta las preferencias ciudadanas, al estar representantes ciudadanos conduciendo estas instancias.

Los problemas para realizar adquisiciones de patrulleros y ambulancias por parte de Ministerios del nivel nacional en el 2007 dan cuenta de las dificultades para ejecutar recursos públicos en el marco de los sistemas administrativos. En atención a que los sistemas del nivel nacional son los mismos que aplican para gobiernos regionales y locales y a que en la mayoría de los casos los últimos tienen menores capacidades institucionales –en especial en ámbitos rurales-, es predecible que enfrenten aún mayores dificultades para la ejecución de recursos públicos a través de los sistemas. Por eso la relevancia de poder optar por esquemas de gestión que privilegien la obtención de resultados y la participación ciudadana, en vez del control de procesos (los sistemas administrativos) y la gestión total de los recursos dentro del aparato público.

A continuación un gráfico sobre cómo abordar la tarea de construir modelos de gestión descentralizada y moderna de los procesos esenciales del Estado.

28 En mayo de 2007 se aprobó la Ley N° 29030, Ley que Autoriza a las Municipalidades la Ejecución de Obras por Parte de los Beneficiarios, la cual faculta a las municipalidades a convenir con organizaciones representativas de la comunidad la ejecución y transferencia de pequeños proyectos de infraestructura social y económica así como de promoción productiva. Así, la posibilidad de FONCODES de ejecutar proyectos a través de núcleos ejecutores se extiende a las municipalidades.

Gráfico N° 2

Construyendo Modelos de Gestión Descentralizada y Moderna



Fuente: PRODES
Elaboración: PRODES

V. Programación y Avances de las Transferencias

Un primer elemento de programación de las transferencias ha sido la elaboración de planes anuales, los que debían ser elaborados por el Consejo Nacional de Descentralización y ahora por la Secretaría de Descentralización, en base a los insumos de los sectores²⁹. Así se han aprobado mediante decreto supremo los Planes Anuales de Transferencia correspondientes a los años 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Luego encontramos la formulación de planes de transferencia sectorial de mediano plazo, de elaboración obligatoria a partir de julio de 2004³⁰, en los cuales los sectores deben plantear qué transferirán y en qué orden lo harán. Salvo en el caso del Sector Salud, la concertación con los gobiernos regionales para la formulación de estos planes sectoriales ha estado ausente³¹. Cabe mencionar que ya en el año 2003 sectores como MIMDES y Transportes contaban con un plan para la descentralización de su Sector³².

Finalmente está el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio, que plantea un periodo de cinco años para la programación de las transferencias de los diferentes sectores³³. De conformidad al marco normativo, estos planes deben elaborarse tomando en cuenta la oferta de los sectores y la demanda de los gobiernos regionales y locales, buscando así que el plan resultante articule ambos puntos de vista. Sin embargo, la solicitud a los sectores y a los gobiernos descentralizados se ha realizado casi en simultáneo y dando plazos cortos, lo cual ha limitado las posibilidades de una real articulación.

Por ejemplo, para la elaboración del Plan Multianual 2005-2009, el proceso se inició en noviembre de 2004 y culminó con su aprobación por el Consejo Directivo del CND en marzo de 2005, lo que supuso que los gobiernos regionales y locales así como los sectores tuvieran hasta finales del mes de enero de 2005 (sólo

29 Ello de acuerdo al artículo 83 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – Ley N° 27867, publicada el 18 de noviembre de 2002. Esta disposición es desarrollada con mayor detalle en el Capítulo I del Título II del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, publicado el 16 de noviembre de 2004.

30 La obligación de elaborar planes sectoriales de mediano plazo se establece en el artículo 11 de la Ley del Sistema de Acreditación para Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273, publicada el 9 de julio 2004.

31 Defensoría del Pueblo (2005), “Reportes de Supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proceso de Acreditación y Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales”.

32 En el caso del MIMDES el plan comprendía el periodo 2003-2005 y en el caso de Transportes el Plan se refería al periodo 2003 - 2004.

33 La elaboración de este plan multianual fue dispuesta en el DS. 080-2004-PCM, Reglamento del Sistema de Acreditación.

poco más de dos meses) para presentar sus demandas u ofertas de transferencia, para que éstas fuesen luego consolidadas por el CND en un documento único³⁴. En relación a la articulación entre la oferta de los sectores y la demanda de los gobiernos descentralizados en el plan mencionado, los entrevistados en el trabajo de campo señalaron que la definición sobre qué transferir fue un proceso arbitrario y sin posibilidad de diálogo. Adicionalmente, la consulta a los gobiernos locales para la formulación de estos planes ha sido bastante limitada. Por ejemplo, según indica el propio Plan Multianual 2005 – 2009, sólo se recibieron 237 solicitudes de transferencia de mediano plazo de parte de los gobiernos locales, es decir, se contó con la opinión de menos del 15% de municipalidades. Esta situación se repite en el caso del Plan Multianual 2006-2010, donde los plazos para desarrollar el proceso fueron también cortos (octubre-diciembre de 2005) y el número de gobiernos locales que presentó sus demandas de transferencia se redujo a 88. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado en el Plan, las propuestas de transferencias fueron discutidas con los sectores y gobiernos regionales y locales en un taller realizado en el mes de enero de 2006 en Lima.

Cabe mencionar que en las entrevistas realizadas a los funcionarios de los sectores no se pudo identificar con claridad un conjunto uniforme de criterios para la selección de la oferta ni para su organización por el CND. Sin embargo, el CND habría orientado a los sectores para

partir por aquellas funciones que estaban desconcentradas en las direcciones regionales, según se desprende de la programación sectorial para el periodo 2005-2009³⁵.

En atención a las limitaciones que presentaban los planes, a fines del 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 deben basarse en los lineamientos que establezca la PCM para orientar la modernización del Estado. Estos lineamientos nunca fueron aprobados y la Directiva mencionada no llegó a aplicarse en la medida que cuando fue aprobada se culminaba la elaboración de los planes sectoriales del 2006 y, como se comenta más adelante, el Plan 2007 fue elaborado de manera distinta.

Un caso especial fue la modificación del Plan Anual 2006, a fines de octubre del referido año, para incorporar una mayor transferencia de activos y programas, en atención a lo ofrecido por el Presidente Alan García en octubre de 2006 como parte de las 20 medidas descentralistas³⁶. Similar situación se dio en relación a otras de las medidas anunciadas, las de iniciar a partir de enero de 2007 la ejecución de programas piloto para la transferencia de la gestión de la atención primaria de la salud y la gestión de los centros y programas educativos a las municipalidades provinciales y distritales. Para ello a fines de octubre de 2006

34 De acuerdo al marco normativo los sectores y los gobiernos regionales y locales debían presentar sus propuestas a más tardar el 31 de diciembre de 2004 y el CND aprobar el Plan Quinquenal a más tardar el 31 de enero de 2005. Sin embargo, la mayoría de sectores y gobiernos regionales presentó su propuesta en enero de 2005.

35 Ver programación de funciones desconcentradas en Capítulo II del Plan Quinquenal 2005 – 2009.

36 El Plan 2006 fue modificado mediante DS N° 076-2006-PCM del 31 de octubre de 2006.

se aprobaron decretos supremos disponiendo la realización de los referidos programas piloto, y estableciendo algunas precisiones en torno a los mismos³⁷.

Cabe resaltar que los planes sectoriales y los multianuales han tenido una naturaleza orientadora, y más bien han sido los planes anuales los instrumentos normativos que han ido estableciendo lo que en concreto se habría de transferir cada año. En el cuadro siguiente se presenta la programación de transferencias en el periodo 2003-2007 según lo establecido en los mismos. Las transferencias a los gobiernos locales se han referido a programas, principalmente los de complementación alimentaria de PRONAA, de infraestructura social y productiva de FONCODES y de mantenimiento de caminos vecinales de

Provías Descentralizado (antes Provías Rural). Si bien en el Plan 2004 se mencionó la transferencia de determinadas funciones a los gobiernos locales, ello no se concretó y no se ha vuelto a mencionar en los planes siguientes. En el caso de los gobiernos regionales, las transferencias se han referido principalmente a los proyectos de Inade, a maquinaria e infraestructura de distintos tipo y a funciones sectoriales.

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 depende del área de intervención del programa o proyecto y para ello en cada Plan o norma específica se precisa a qué gobiernos descentralizados les corresponde la transferencia.

Tabla N° 7
Planes Anuales de Transferencia

Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2003 Decreto Supremo N° 036-2003-PCM 2/abr/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos Especiales de INADE • Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de Provías Descentralizado • Acuerdos de Gestión de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas 	Municipalidad Provincial <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA • Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado
		Municipalidad Distrital <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES • Proyectos de Infraestructura Productiva a cargo de PRONAMACHCS • Proyectos de Reconstrucción a nivel local de ORDESUR
Plan Anual 2004 Decreto Supremo N° 038-2004-PCM 12/may/2003	Proyectos, Infraestructura y maquinaria <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 	Municipalidad Provincial <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA • Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado
		Municipalidad Distrital <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES

Continúa

37 D.S. N° 077-2006-PCM y 078-2006-PCM, del 31 de octubre de 2006.

Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2004 Decreto Supremo N° 038-2004-PCM 12/may/2003	<p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura • Comercio • Turismo • Artesanía • Energía y Minas • Producción • Industria 	<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
Plan Anual 2005 Decreto Supremo N° 052-2005-PCM 28/jul/2005	<p>Infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Embarcadero Lacustre <p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura • Energía y Minas • Salud • Transportes y Comunicaciones 	<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 Descentralizado <hr/> <p>Municipalidad Distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES
Plan Anual 2006 Decreto Supremo N° 021-2006-PCM 27/abr/2006, modificado por Decreto Supremo N° 076-2006-PCM 31/oct/2006	<p>Proyectos, Infraestructura y maquinaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria agrícola y pesada • Proyectos Especiales de Inade • Infraestructura deportiva • Desembarcaderos pesqueros artesanales y centros de acuicultura <p>Funciones de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Energía y Minas • Presidencia de Consejo de Ministros • Salud • Trabajo y Promoción del Empleo • Agricultura 	<p>Municipalidad Provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 Descentralizado • Infraestructura deportiva <hr/> <p>Municipalidad Distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES <p>A nivel provincial y distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Módulos de comercialización de especies hidrobiológicas
	<ul style="list-style-type: none"> • Programas del Inabif, Programa Wawa Wasi y Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (I Etapa), sin precisar ente receptor 	
Plan Anual 2007 Decreto Supremo N° 036-2007-PCM 12/abr/07	<p>Proyectos, Infraestructura y maquinaria (lo mismo del 2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maquinaria agrícola y pesada • Proyectos Especiales de Inade • Infraestructura deportiva • Desembarcaderos pesqueros artesanales y centros de acuicultura • Programa de Caminos Departamentales • Equipo mecánico de transportes • Sistema de Televisión y Activos del Proyecto "Apoyo a la Comunicación Comunal". 	<p>Municipalidad Provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA (culminación) • Programa Integral de Nutrición a cargo de PRONAA • Servicios de los Programas de Inabif, Wawa Wasi y del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual • Mantenimiento y rehabilitación de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado • Infraestructura deportiva

Continúa

Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2007 Decreto Supremo N° 036-2007-PCM 12/abr/07	Funciones de los sectores	Municipalidad Distrital
	<ul style="list-style-type: none"> • Comercio Exterior y Turismo • Educación • Energía y Minas • Mujer y Desarrollo Social • Salud • Trabajo y Promoción del Empleo • Transportes y Comunicaciones • Presidencia del Consejo de Ministros • Vivienda, Construcción y Saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES (culminación) <hr/> A nivel provincial y distrital <ul style="list-style-type: none"> • Pilotos de Salud y Educación • Módulos de comercialización de especies hidrobiológicas

Fuente: Disposiciones normativas citadas
Elaboración: PRODES

De lo programado en la tabla anterior, lo avanzado a diciembre de 2006 se presenta a continuación.

Cuadro N° 2
Programas y Proyectos Transferidos a Diciembre 2006

Programas y Proyectos	Total por Transferir (#de gobiernos receptores)	Transferido a diciembre 2006	
		#	Ppto. Anual (S/. millones)
Municipalidades Distritales			
Proyectos de Infraestructura Social y Productiva – FONCODES	1 647	1 152	224
Municipalidades Provinciales			
Programa de Complementación Alimentaria y PANTBC - PRONAA	194	190	71,6
Programa PROVIAS DESCENTRALIZADO: mantenimiento vial rutinario (1)	119	90	6,7
ORDESUR	29	29	18,8 (2)
Gobiernos Regionales			
Proyectos Especiales de INADE	12	9	222,6
Programa PROVIAS DESCENTRALIZADO: mantenimiento vial rutinario	12	12	7,3
Proyecto Proalpaca – MINAG	3	3	-
Proyectos ganaderos – MINAG	12	12	-
Plan Copesco –MINCETUR	1	1	5,9

- (1) Adicionalmente se transfirieron estudios en cartera a 81 municipalidades
(2) Monto transferido sólo en el 2003, luego de lo cual culminó el Programa.

Fuente: Secretaría de Descentralización “Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización para el Congreso de la República”, Anexo 1, 2007; Presentación de Proviás Descentralizado, febrero de 2007.
Elaboración: PRODES

Así, se tiene que por concepto de programas y proyectos las transferencias han implicado la entrega de un presupuesto anual de S/. 224 millones a las municipalidades distritales, de S/. 78,3 millones a las municipalidades provinciales (sin Ordesur) y de S/. 235,8 millones a los gobiernos regionales. Es decir, un total de S/. 538,1 millones anuales.

Adicionalmente, algunas de estas transferencias implicaron la entrega de activos, como es el caso de los Proyectos de Inade, con activos transferidos por S/. 13,2 mil millones, y de los proyectos ganaderos del Minag, con activos transferidos por S/. 28,5 millones. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha transferido también activos por S/. 191,8 millones a los gobiernos regionales, correspondientes a embarcaderos lacustres y fluviales y equipo mecánico, y el Programa Provías Descentralizado transfirió estudios en cartera valorizados en S/. 14,1 millones a las municipalidades provinciales³⁸.

En cuanto a las funciones, de las 185 que contempla la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el 2004 se programó la transferencia de 63, en el 2005 de 28, en el 2006 de 38 y en el 2007 de 52. No todas las funciones de la LOGR han sido programadas y las programadas no se están transfiriendo en su totalidad³⁹; así, por ejemplo, en el 2004 se excluía de dos de las funciones de turismo lo referido a las actividades de casinos de juego y similares y de uso y explotación de máquinas tragamonedas, en tanto que

en tres de las seis funciones de energía y minas y una de las ocho de pesquería se precisaba que sólo se transferirían algunas facultades de las mismas. Esta práctica se ha repetido en los años siguientes.

Cabe mencionar que el seguimiento del proceso de transferencia de funciones ha puesto énfasis en el número de funciones transferidas, antes que en la pertinencia de las mismas para que los gobiernos regionales cuenten con mayores capacidades para ejecutar sus planes de desarrollo. Por ello, como se verá más adelante, si bien el proceso registra avances en cuanto a número de funciones transferidas, no lo hace en términos de recursos transferidos.

Al respecto, sólo se ha transferido recursos por S/. 2,03 millones, correspondientes S/. 1,98 a funciones de agricultura y S/. 0,05 a funciones del Sector Comercio Exterior y Turismo⁴⁰. La reducida entrega de recursos para la ejecución de las funciones transferidas ha merecido numerosas críticas. De hecho, uno de los hallazgos de la Evaluación de campo señala que “No se da Transferencia Efectiva de Funciones ni de Direcciones Regionales”, en la medida que los entrevistados consideraron que las funciones que se estaban transfiriendo no venían acompañadas de recursos. De similar manera, en atención a una supervisión realizada, la Defensoría del Pueblo concluye que “La transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales contenidas en el Plan Anual

38 Información tomada de Secretaría de Descentralización “Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización para el Congreso de la República”, Anexo I, 2007.

39 Cuatro funciones no habrían sido consideradas: artículo 52, incisos “g” y “j”, artículo 58°, inciso “g”, y artículo 61, inciso “e”.

40 D.S. N° 109-2006-EF y N° 055.2006-EF, respectivamente.

2004, en la mayoría de los casos, no se realizó acompañada de los recursos presupuestarios, materiales y humanos vinculados a ellas⁴¹ y en julio de 2007 el Congreso resaltaba que “(...) en la mayor parte de los casos se podía considerar la transferencia como enunciativa, sin el acompañamiento de los recursos presupuestales, humanos y materiales correspondientes”⁴².

En relación a lo anterior, la Directiva sobre procedimiento para la formulación de los planes de transferencia sectoriales de mediano plazo y de los planes anuales de transferencia aprobada a fines de 2005 por el CND establecía que para la elaboración del Plan Anual de Transferencia los sectores debían identificar los recursos que acompañarían las funciones según los criterios que estableciese un Grupo de Trabajo integrado por PCM, MEF y CND⁴³. Lamentablemente, el Grupo de Trabajo no produjo mayores resultados. Luego, en diciembre de 2006 el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó “Lineamientos para la identificación y cuantificación de los recursos asociados a la transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos a los gobiernos regionales y gobiernos locales”⁴⁴, que precisan las responsabilidades de los sectores, el MEF y el CND (ahora Secretaría de Descentralización) en

identificar y transferir los recursos correspondientes a las transferencias comprendidas en los planes anteriores y futuros. Cabe resaltar que uno de los considerandos de la resolución que aprueba los lineamientos señala que “(...) las transferencias de funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales (...) se han formalizado sin determinar los recursos presupuestales asociados a las funciones acreditadas y transferidas (...)”.

Cabe añadir que la Secretaría de Descentralización señala en su Informe al Congreso correspondiente al 2006 que “(...) los sectores aducen que no tienen más recursos por transferir a los gobiernos regionales, en vista que las funciones transferidas corresponden a las que venían ejerciéndose de manera desconcentrada, que ya fueron transferidas, con los recursos asociados, en el momento de producirse la transferencia de los CTAR’s los Gobiernos Regionales (...)”⁴⁵. De hecho, por ejemplo, el Ministerio de Educación ha señalado en el marco del proceso de acreditación 2007 que todas las funciones a transferir están en las direcciones regionales y que, dado que el presupuesto de estas direcciones es parte del pliego gobierno regional desde que se instalaron estos gobiernos, no corresponde transferir recursos del nivel nacional⁴⁶.

41 Defensoría del Pueblo, “Reporte de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la Transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales”, 2006.

42 Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, Informe de Evaluación: Desarrollo del Proceso de Descentralización, julio de 2007.

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

44 Aprobados mediante R.M. N° 664-2006-EF/10.

45 Secretaría de Descentralización, Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización para el Congreso de la República del Perú, 2007.

46 Informe Situacional del Sector Educación, remitido a la Secretaría de Descentralización en agosto de 2007, mediante Oficio N° 259-2007-ME-VMGI, disponible en la página web de la Secretaría.

Adicionalmente, la transferencia de trabajadores ha sido casi nula, con la sola excepción de los proyectos de Inade, que al haber sido transferidos como unidades ejecutoras han pasado con sus recursos materiales y humanos a depender de los gobiernos regionales correspondientes.

Cabe mencionar que la Secretaría de Descentralización ha venido insistiendo en que los Sectores cuantifiquen los recursos presupuestales y humanos a transferir. Su intento más reciente ha sido la aprobación de la Directiva N° 006-2007-PCM/SD “Normas para la Efectivización del proceso de Transferencia del Año 2007 de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”⁴⁷, en que se establece en relación a los recursos presupuestales que los Sectores y los gobiernos regionales deben cuantificar los recursos materia de transferencia y que en función de ello la Secretaría y el Ministerio de Economía y Finanzas determinarán los montos definitivos a ser transferidos. En relación a los recursos humanos se establece el procedimiento para la transferencia, y se entiende los ministerios determinarían qué recursos en específico transferir.

En cuanto a lo pendiente, si bien se ha dispuesto la culminación de la transferencia de las funciones programadas en el Plan 2006 – 2010 a los gobiernos regionales a diciembre de 2007⁴⁸, no todo lo contemplado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales será transferido, en atención a la práctica que se ha venido utilizando de precisar qué facultades se transferían –restringiendo por tanto el alcance de la transferencia-.

A continuación se verá cómo ha sido la programación en detalle de la transferencia de los Programas Sociales del MIMDES y las funciones sectoriales de salud, y energía y minas. Al final de esta sección se presenta un conjunto de reflexiones para la programación de las transferencias futuras.

Programas Sociales del MIMDES

En el 2003 el MIMDES elaboró una propuesta de plan sectorial de transferencia que establecía un periodo de tres años (2003-2005) para implementar la entrega de programas del sector a gobiernos regionales y locales provinciales. El plan organizaba la transferencia tomando en cuenta la existencia de cuatro competencias en el MIMDES: inversión social, seguridad alimentaria, promoción de la familia, y apoyo y promoción a personas y familias en situación de riesgo y discriminación. Los programas de estas competencias del MIMDES se entregarían del siguiente modo:

- En la primera etapa (2003), el MIMDES realizaría un trabajo de fortalecimiento de capacidades en la gestión de programas sociales con los gobiernos regionales y locales. Los programas a transferir corresponderían a las competencias de inversión social de FONCODES y parte de los programas de seguridad alimentaria (comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues).

47 Aprobada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, del 25 de septiembre de 2007.

48 D.S. N° 068-2006-PCM, del 13 de octubre de 2006 y Plan de Transferencias 2007, DS N° 036-2007-PCM

- En la segunda etapa (2004) se llevarían a cabo las transferencias de los siguientes programas con aquellos gobiernos que acreditaran haber adquirido mayores capacidades. Los programas que se entregarían en esta etapa incluían a las competencias de promoción familiar (INABIF y Programa contra la Violencia Familiar y Sexual) y atención a las personas en situación de riesgo y discriminación (INABIF, PAR, Wawa Wawi, CONADIS), así como la parte restante de la competencia de seguridad alimentaria (programas nutricionales, escolares y otros).
- En la tercera etapa (2005) se tenía previsto terminar con la transferencia de casos especializados de las cuatro competencias.

En el marco del Plan señalado, el primer cronograma de transferencia de los

fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva (D.S. N° 036 - 2003 - PCM) contempló la transferencia a gobiernos locales de recursos correspondientes al FONCODES y PRONAA durante el tercer y cuarto trimestre del 2003.

Las transferencias a gobiernos locales comprendieron para el caso de PRONAA los programas de complementación alimentaria (hogares y albergues, comedores populares y alimentos por trabajo) y para el caso de FONCODES los proyectos de infraestructura económica y social (Mejorando tu Vida y A Trabajar Rural), según se puede apreciar en la tabla siguiente. Estas transferencias correspondían en el caso de PRONAA a 194 municipalidades provinciales (incluyendo Lima) y en el caso de FONCODES a 1,647 municipalidades distritales.

Tabla N° 8
Descripción de Programas Transferidos Inicialmente de PRONAA y FONCODES

Programa		Objetivo
PRONAA	Hogares y Albergues	Contribuir a mejorar el nivel alimentario y nutricional de niños y adolescentes en riesgo moral y de salud alojados en hogares, albergues o centros de rehabilitación de menores.
	Comedores populares	Mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos que habitan en sectores urbano-marginales y rurales del país, brindando atención alimentaria a grupos vulnerables en alto riesgo nutricional a través de los comedores organizados por la comunidad.
	Alimentos por Trabajo	Promoción del trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias rurales y peri urbanas que participan en la ejecución de obras de beneficio comunal mediante la entrega de alimentos como compensación por el aporte de la mano de obra no calificada.

Continúa

Programa		Objetivo
FONCODES	Mejorando tu Vida	Financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica orientados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas (obras en educación, salud, agua, saneamiento, vialidad, electrificación).
	A Trabajar Rural	Promoción del empleo temporal a través de la rehabilitación, mantenimiento y puesta en valor de infraestructura social en beneficio de la comunidad (obras en educación, salud, agua, saneamiento, vialidad, infraestructura básica).

Fuente: PRONAA y Página web de FONCODES (adaptación).

Elaboración: PRODES

En el 2004, segundo año, el cronograma de transferencias planteado ya reflejaba una postergación significativa en la transferencia de algunos programas sociales, se entiende debido a las dificultades para consolidar las transferencias del primer año. En efecto, como se ha señalado antes, el plan de transferencia del MIMDES del año 2003 establecía que en el segundo año (2004) se entregaría a los gobiernos locales las competencias de promoción familiar, atención a las personas en situación de riesgo y discriminación, y parte de la competencia de seguridad alimentaria. Sin embargo, nada de ello se transfirió; sólo se incrementó el número de gobiernos locales acreditados para los programas cuya transferencia se inició en el 2003, y sin realizar una nueva convocatoria.

El manejo presupuestal de las transferencias presentó una serie de problemas y retrasos en su implementación. En el 2004 el MEF asignó las transferencias a los

presupuestos municipales para todos los distritos, tanto para PRONAA como para FONCODES, sin importar si habían sido o no verificados. Ello requirió una corrección posterior y la reversión de los recursos correspondientes a los no acreditados a favor del MIMDES. En ese sentido, hubo atrasos, desconcierto y malestar de parte de los alcaldes de gobiernos locales no acreditados, los cuales creyeron haber recibido los fondos para llevar a cabo proyectos de infraestructura económica y social y los programas de complementación alimentaria, pero luego tuvieron que revertirlos al MIMDES. Además, a pesar que la gestión de los programas de complementación alimentaria se lleva a cabo en el nivel provincial, los recursos de estos programas fueron asignados en el 2004 al presupuesto de los gobiernos locales distritales (OC N° 003-2003-EF), para luego ser transferidos a las cuentas de los gobiernos locales provinciales, lo cual fue motivo de cuestionamientos de parte de los alcaldes distritales⁴⁹.

⁴⁹ MIMDES, Una primera mirada al proceso de descentralización: la transferencia de los programas sociales a los Gobiernos Locales. Versión preliminar Dirección General de Descentralización, Concertación y Participación Social, Lima 2004, p. 15.

Por otro lado, los retrasos en la transferencia efectiva de recursos en el caso de PRONAA generaron conflictos con las autoridades municipales debido a que se interrumpía la entrega de alimentos a los comedores populares. En el 2004 (municipalidades verificadas en el 2003), la transferencia de recursos del MEF se produjo recién en abril por el retraso en la suscripción de convenios de gestión. Debido a esta circunstancia, el PRONAA firmó convenios para realizar un préstamo de alimentos para abastecer a los comedores, pero igual hubo interrupciones y algunos comedores estuvieron desabastecidos por 3 a 4 meses (aunque éstos siguieron operando con sus propios recursos)⁵⁰. En el 2005, tomando en cuenta la experiencia del año previo, se coordinó para que PRONAA atendiese a los gobiernos locales del segundo grupo durante el primer trimestre; pero en la medida que los recursos empezaron a ser entregados hacia mayo o junio, se generó de igual forma un periodo de desatención a comedores por 1 a 2 meses. En el caso del primer grupo, se conversó con ellos para que mantuvieran stocks de alimentos del año 2004 para evitar la interrupción de la entrega de alimentos a los comedores ante la eventualidad de una demora en la transferencia efectiva de recursos.

En abril de 2005 se aprueba el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009⁵¹, que establecía lo siguiente en relación al sector MIMDES:

- Tres convocatorias anuales para completar la transferencia de proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES desde el 2005 hasta el 2007 (entre 300 y 400 municipalidades verificadas cada año hasta completar el total pendiente).
- Dos convocatorias anuales (2006 y 2007) para proyectos económicos productivos (A Producir) de FONCODES, los cuales se entregarían a gobiernos regionales.
- Una última convocatoria en el 2005 para los 67 gobiernos locales provinciales que aún no habían recibido los programas de complementación alimentaria del PRONAA (excluyendo a Lima Metropolitana, la cual estaría sujeta a un proceso y reglamentación especial).
- Tres convocatorias para la transferencia de programas nutricionales a gobiernos locales provinciales, siendo la primera de ellas una experiencia “vitrina” en 12 provincias en el 2005.
- Dos convocatorias para la transferencia de programas de atención a la familia y personas vulnerables, previamente con una experiencia “vitrina” en el año 2006.

Poco después, en el mes de julio, el Plan Anual 2005 planteó continuar con las transferencias iniciadas el 2003: proyectos de infraestructura social y

50 De acuerdo a entrevista con representante del MIMDES.

51 Aprobado mediante Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2005 publicada 15 de abril de 2005 en separata especial.

productiva de FONCODES y programas de complementación alimentaria de PRONAA (en este último caso, se concluiría con las 68 municipalidades provinciales pendientes de verificar), sin incluir la experiencia vitrina de transferencia de programas nutricionales. El retraso en la transferencia de estos programas parece haberse explicado en ese momento por su mayor complejidad y por el volumen de recursos que involucraban⁵², aunque también habría estado presente algún factor político en la decisión (la resistencia a entregar más programas a los gobiernos locales en un periodo pre-electoral).

Así, en el 2005 se establece una nueva programación multianual del sector, que es revisada el mismo 2005 en el Plan Anual, y que implica una postergación significativa respecto de aquello previsto en el 2003. En cuanto a la oportunidad en la transferencia de recursos, el Plan 2005 indica que los recursos financieros que se transfieran anualmente deben garantizar la ejecución del programa incluyendo el primer trimestre del año siguiente; de esta manera, implícitamente se reconoce que a futuro seguirá habiendo retrasos en las transferencias de recursos por parte del MEF.

En el 2006, el Plan Anual y el Plan Quinquenal 2006 – 2010 se aprueban casi simultáneamente, en los meses de abril y mayo, respectivamente⁵³. Según se ha mencionado antes, a fines de octubre de 2006 se modificó el Plan Anual 2006.

Lo referido al MIMDES en la primera versión del Plan Anual 2006 recoge la culminación de la transferencia del programa de complementación alimentaria a Lima Metropolitana y las provincias de Jaén, Huancavelica y la Convención, mas no hace referencia a la culminación de la transferencia de los proyectos de infraestructura social y productiva a cargo de FONCODES a las 483 municipalidades distritales pendientes. Ello recién fue corregido a fines de octubre, en que el Plan 2006 fue modificado. En la referida modificación se dispuso también la transferencia de la Primera Etapa de los Programas del Inabif, Programa Wawa Wasi y Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, aunque sin precisar si corresponderían a gobiernos regionales, municipalidades provinciales o municipalidades distritales.

Adicionalmente, el Plan Anual 2006 incluyó la transferencia a nivel piloto del programa nutricional de PRONAA, el cual como se ha mencionado antes figuraba en el Plan Quinquenal 2005 – 2009 para ser transferido en el 2005 y en el Plan sectorial del MIMDES para ser transferido el 2004.

Así, el Plan 2006 inicial aplazaba una vez más las transferencias programadas, lo cual fue corregido en octubre vía la modificación del Plan en función de lo anunciado por el nuevo Gobierno. Lo contemplado en el referido Plan fue retomado en el Plan 2007. En el marco de ello, en julio de 2007 empezaron a aprobarse

52 En el año 2005, los programas nutricionales tuvieron un presupuesto aproximado de 339 millones de soles (incluyendo Desayunos Escolares, PACFO, CEIS-PRONOEIS, Almuerzos Escolares, Comedores Infantiles y PANFAR) mientras que los programas de Complementación Alimentaria tuvieron un presupuesto cercano a los 100 millones de soles (incluyendo Comedores Populares, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues, para gobiernos locales verificados y no verificados).

53 El Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales fue aprobado por Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, publicado el 27 de abril de 2006, en tanto que el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2006-2010 fue aprobado por Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, publicada el 19 de mayo de 2006.

Cuadro N° 3
Transferencia de FONCODES y PRONAA 2003 - 2007

	Total por Transferir	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	Pendientes
Proyectos de Infraestructura Social y Productiva – FONCODES	1 647	241	--	165	746	340	155
Programa de Complementación Alimentaria y PANTBC - PRONAA	195 ⁽²⁾	64	3	58	65	3	2

(1) A octubre de 2007.

(2) Incluye la Municipalidad de Datem del Marañón

Fuente: Secretaría de Descentralización “Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización para el Congreso de la República”, Anexo 1, 2007.

Elaboración: PRODES

relaciones de municipalidades distritales que iban cumpliendo los mecanismos de verificación. En lo que respecta a PRONAA, en el 2006 se verificó a las 4 municipalidades provinciales pendientes (Jaén, La Convención, Huancavelica y Lima Metropolitana), en el 2007 se realizó la transferencia de recursos a las tres primeras, en tanto que en atención a lo solicitado por la Municipalidad de Lima Metropolitana la transferencia a la misma se realizaría en el 2008⁵⁴. Así, en PRONAA sólo quedaba por concretar la verificación de la recientemente creada Municipalidad Provincial de Datem del Marañón, para lo cual se aprobó una directiva específica que prevé la transferencia de recursos para el 2008.

En el Cuadro N° 3 se presenta un cronograma de cómo se han dado las transferencias.

Funciones Sectoriales

La transferencia de funciones se incluye recién en el Plan Anual 2004. Si bien el mismo contemplaba funciones a transferir a gobiernos regionales y locales, hasta la fecha sólo se ha transferido funciones a los gobiernos regionales, salvo por los programas pilotos de salud y educación iniciados en 2007.

Como se ha indicado, las funciones contempladas en los Planes Anuales existentes se han referido principalmente a responsabilidades que ya venían ejerciendo los gobiernos regionales a través de sus direcciones regionales.

En este proceso de transferencia, la definición de la oferta de funciones de los sectores ha sido un proceso interno y

54 D.S. N° 078-2007-EF, publicado el 23 de junio de 2007.

variado, según se describe a continuación para los casos de Salud, y Energía y Minas.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el Sector Salud se trabajó en la definición de los principales procesos del Sector, a partir de lo que se elaboró la propuesta de distribución de funciones específicas (facultades en el texto del

Sector) de los distintos niveles de gobierno. Con esta propuesta se sostuvieron negociaciones con los gobiernos regionales aproximadamente durante un año, lo cual concluyó en la propuesta de transferencia del Sector para el periodo 2005 - 2009. Esta propuesta agrupó las funciones a transferir en bloques y estableció una secuencia para la transferencia de los mismos, según se detalla en el Recuadro N° 4.

Recuadro N° 4 Salud: Clasificación de Funciones y Secuencia de Transferencia	
Clasificación de funciones	
<p>Bloque 1: funciones que ya vienen siendo desarrolladas de forma desconcentrada o delegada en el nivel regional; funciones cuyo presupuesto es ejecutado por los gobiernos regionales, funciones que no requieren mayores capacidades normativas y humanas adicionales.</p> <p>Bloque 2: funciones que requieren capacidades desarrolladas parcialmente en el nivel regional pero que pueden subsanarse con programas a implementarse por algunos de los niveles de gobierno a costos bajos.</p> <p>Bloque 3: funciones que requieren capacidades poco o nada desarrolladas en los niveles descentralizados y que requieren importantes procesos de capacitación o desarrollos normativos importantes en los niveles subnacionales. También deben considerarse en este bloque funciones cuya transferencia a los niveles descentralizados tiene impactos fiscales netos incrementales. Es decir, no pueden cumplir –por sus características- con el principio de neutralidad fiscal de la descentralización.</p>	
Secuencia de Transferencia	
<p>Etapas I:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencia a los gobiernos regionales del interior del país de las funciones del bloque 1. • Delegación, vía convenios, de una parte de las funciones del bloque 2. • Identificación de necesidades de capacitación e inicio de programa para fortalecimiento de capacidades en los gobiernos regionales para implementar las funciones transferidas. • Adecuación de los ámbitos jurisdiccionales de las direcciones de salud de Lima. • Aproximación al tema de la gestión de la salud en los gobiernos locales. • Creación de un equipo encargado de monitorear el proceso de transferencia institucional del Minsa. • Transferencia de parte de las funciones del bloque 2 vía convenios de gestión y acreditación. • Identificación de las normas generales que será necesario adecuar, así como los recursos con los que se deben financiar las funciones delegadas o transferidas. 	

Continúa

Recuadro N° 4 (continuación)	
Salud: Clasificación de Funciones y Secuencia de Transferencia	
Secuencia de Transferencia	
<p>Etapa 2: año 2005-2006</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencia plena e irreversible de todas las funciones del bloque 2. • Transferencia de parte de las funciones del bloque 3 vía convenios de gestión y acreditación. • Identificación de las normas generales que será necesario adecuar, así como los recursos con los que se deben financiar las funciones delegadas o transferidas. 	
<p>Etapa 3: año 2006-2009</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencia del resto de funciones del bloque 3. • Identificación de las normas generales que será necesario adecuar, así como los recursos con los que se deben financiar las funciones delegadas o transferidas. 	

Fuente: “Asistencia Técnica para la Implementación del Proceso de Descentralización de la Función Salud y el Diseño de la Primera Etapa del Proceso”, realizada por Gustavo Guerra García y “Hoja de Ruta para la Descentralización de la Función Salud”, julio de 2006, elaborada por el Minsa.

Cabe mencionar que al aprobar el Plan Quinquenal 2005 – 2009, el CND incluyó en el caso del Minsa para el 2005 la transferencia a los gobiernos regionales de 21 facultades (correspondientes a 8 funciones), lo cual representaba menos de la tercera parte de lo propuesto, a pesar de que el planteamiento del Minsa resultaba de un acuerdo entre el Ministerio y los gobiernos regionales⁵⁵.

Atendiendo al recorte, el Minsa sostuvo un conjunto de coordinaciones con el CND para procurar que el Plan Anual 2005 sí recogiera su planteamiento inicial. Según se señala en la Hoja de Ruta del Minsa, “El criterio esgrimido por el CND para justificar el recorte fue el de hacer más gradual la transferencia”,

y ello implicó que se dejaran de lado facultades que operaban junto con otras que sí se contemplaban para la transferencia⁵⁶. Como producto de las coordinaciones entre ambas entidades, el Minsa aceptó rebajar el número de facultades a transferir el primer año, asegurando que las facultades que funcionaban articuladamente fuesen transferidas en simultáneo, lo cual resultó en la inclusión de 37 facultades correspondientes a 13 funciones en el Plan Anual 2005⁵⁷. En cumplimiento de lo acordado con los gobiernos regionales, el Minsa propuso para el Plan 2006 – 2010 y para el Plan 2006 la transferencia de las otras 38 facultades acordadas, lo cual fue recogido en los Planes aprobados.

55 Minsa, “Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud”, julio de 2006

56 Minsa, “Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud”, julio de 2006

57 Minsa, “Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud”, julio de 2006.

En lo que respecta a la municipalización de la atención primaria de la salud, en mayo de 2007 el Minsa aprobó el documento técnico “Desarrollo de la Función Salud en los Gobiernos Locales”, el cual establece las principales orientaciones para llevar a cabo la descentralización de los servicios a las municipalidades⁵⁸. De manera complementaria, en el mes de agosto aprobó la “Guía de Implementación de los Proyectos Pilotos de Descentralización en Salud a los Gobiernos Locales”. Cabe resaltar que los planteamientos de estos documentos se basan en un Estudio Exploratorio sobre la Gestión de la Salud en los Gobiernos Locales que desarrolló el Ministerio en el 2004, en los resultados de dos encuentros nacionales con alcaldes desarrollados en octubre y diciembre de 2006 y en la discusión de una propuesta preliminar con los representantes de gobiernos regionales en el primer semestre de 2007. Así, el diseño de este proceso estaría resultando de un proceso de concertación con los distintos niveles de gobierno. Aún es prematuro evaluar este proceso, pero resulta oportuno resaltar la importancia de ver cómo queda el funcionamiento de las Asociaciones Comités Locales de Administración de Salud con la municipalización, lo cual no queda claro en los documentos aprobados a la fecha.

En el caso del Sector Energía y Minas, el proceso de negociación ha sido netamente interno, activado por impulso

del ex - CND, por el que se nombró un responsable de coordinar con las diferentes oficinas del Sector qué se podía transferir. Los resultados han sido mixtos, ya que aunque algunas áreas han desarrollado instrumentos para las transferencias (como el sistema del INACC para asignar derechos mineros), otras áreas del Sector han transferido principalmente aquello que el Ministerio no atendía a cabalidad (como es el caso de la minería de pequeña escala).

Definidas las competencias objeto de transferencia para electricidad, hidrocarburos y minería, en el año 2004 el MEM elaboró un diagnóstico situacional sobre la realidad de las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) en colaboración con la cooperación técnica internacional⁵⁹. En virtud de este diagnóstico, se elaboró una estrategia para el fortalecimiento de las DREMs a fin que contaran con las capacidades necesarias para la recepción de las facultades.

La estrategia contempló la firma de convenios de cooperación interinstitucional con todos los gobiernos regionales –salvo el Callao- a fin de dotarlos de bienes y equipos necesarios, y brindarles asesoramiento y asistencia técnica⁶⁰. Además, dado que se evidenció que las DREM contaban con muy poco personal para el cumplimiento de sus funciones, el MEM contrató de dos a tres consultores

58 El documento aprobado en mayo reemplazó a uno similar aprobado en enero de 2007.

59 Este diagnóstico situacional fue elaborado con el apoyo del programa de cooperación peruano-canadiense (PERCAN), cuyo ámbito de intervención está en el subsector minero y principalmente en los departamentos de La Libertad, Pasco y Moquegua. Con el apoyo de este programa se ha logrado el desarrollo de una serie de actividades y herramientas para colaborar con el proceso, específicamente en lo relativo a minería a pequeña escala y minería artesanal. Entre las actividades implementadas en los últimos dos años se encuentra: i) la asesoría y acompañamiento al MEM y a los gobiernos regionales en el proceso de transferencia de funciones y acreditación de capacidades; ii) acondicionamiento de los gobiernos regionales para integrar a su estructura las DREMs; iii) programa de capacitación y acompañamiento a las DREMs en minería a pequeña escala y minería artesanal; iv) la documentación y promulgación de documentos de pequeña minería que sirvan como referencia a la formalización de la minería artesanal; y v) sistema centralizado de información sobre declaraciones de producción minera y otras obligaciones con acceso en la que cada DREM tiene acceso a información de las operaciones vigentes en su jurisdicción y a estadísticas nacionales.

60 En virtud de estos convenios se adquirieron y transfirieron a todos los gobiernos regionales computadoras, impresoras, scanners, Vds, GPS, Phmetros, televisores, cámaras digitales, pinzas amperimétricas, megómetros, conductímetros, entre otros. Adicionalmente en algunos casos se transfirió un motor fuera de borda, un proyector multimedia y un radio transmisor.

locales especializados en materia minero, energética y ambiental con la condición que el gobierno regional asumiera su financiamiento en el 2006⁶¹. Los convenios se hicieron efectivos en el 2005 y se requirió su prórroga por un año más, al no contar las DREM con recursos suficientes asignados para financiar la contratación del personal y la realización de actividades de capacitación.

A inicios de 2007, dentro del Sector la percepción de los responsables era que no había resistencia a transferir, a pesar de los bajos niveles de confianza en las DREMs. La disposición a entregar recursos se veía limitada por el hecho que lo que se consideró descentralizar “el MEM no lo hace o lo hace poco”, con lo cual no contaban con recursos asignados para dichas funciones⁶².

Cabe mencionar que entre los anuncios descentralistas de octubre de 2006 se incluyó la transferencia de las empresas de distribución eléctrica de alcance regional a los gobiernos regionales a partir de enero de 2007, lo cual a fines de 2007 aún estaba en evaluación.

Reflexiones para las Transferencias Futuras

El avance en la transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los gobiernos regionales y locales es aún limitado. En el caso de los programas

sociales, si bien en el 2007 se debe culminar la transferencia de los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES y del Programa de Complementación y PANTBC de PRONAA, existen otros programas para los cuales recién se está dando el primer paso. En particular, cabe mencionar los programas nutricionales del PRONAA, que representan recursos considerables del presupuesto que maneja dicha institución, y cuya transferencia había sido postergada en diferentes procesos. En el caso de las funciones, si bien se ha adelantado la transferencia de lo programado para el quinquenio para ser culminado a fines de 2007, es discutible qué tanta autoridad se ha transferido realmente a los gobiernos regionales, más aún cuando la cuantificación de los recursos presupuestales que acompañarían a las funciones seguía en noviembre de 2007 en evaluación.

En cuanto al proceso, según lo visto, la programación de las transferencias se ha venido dando en función de planes sectoriales multianuales, planes multianuales consolidados y planes anuales. Lamentablemente, en varios casos los planes sectoriales multianuales –cuando existieron- no se cumplieron, los planes multianuales consolidados han ido sufriendo variaciones significativas en cuanto a qué se transferiría cada año, y ni siquiera en un mismo año ha habido consistencia entre lo contemplado en el plan multianual consolidado y el plan anual.

61 Por su parte, el programa PERCAN firmó convenios con los tres gobiernos regionales con los que trabaja (La Libertad, Pasco y Moquegua) para la contratación de tres funcionarios que apoyaran en el área de minería a efecto de reforzar estas oficinas regionales y mejorar su desempeño.

62 En virtud del D.S N° 068-2006-PCM que dispone que el pliego que transfiere debe identificar y cuantificar los recursos presupuestales asociados a las funciones a transferirse, el MEM estimó cuánto le significaba el pago del personal que venía financiando en el marco de los convenios interinstitucionales. Se identificó que anualmente a cada gobierno regional se le debía entregar cincuenta y cuatro mil nuevo soles (S/. 54,000) para el pago de personal, gastos administrativos y de mantenimiento.

En función de lo mencionado, cabe señalar que los planes, lejos de haber sido un instrumento que dotase de predictibilidad al proceso, han confundido a los actores con múltiples cronogramas para las transferencias. Incluso en el caso del Minsa, que realizó un importante proceso de concertación sobre qué transferir y cuándo hacerlo con los gobiernos regionales, hubo variaciones en el cronograma del 2005, por decisión del ex - CND.

Se postula que los cambios en los planes y la falta de consistencia entre los mismos se explicarían por la falta de claridad de los sectores respecto de cómo funcionarían de manera descentralizada y por su limitada concertación con los gobiernos regionales y locales; es decir, por la falta de modelos de gestión descentralizada de sus responsabilidades que orienten cómo ir organizando las transferencias y la discusión de ello con los actores descentralizados. De hecho, los cronogramas de Provías Descentralizado y del Minsa, que trabajaron modelos como los mencionados y tuvieron importantes procesos de concertación, fueron los casos con menores variaciones. Los cambios en los planes se explicarían también por la resistencia de las autoridades y funcionarios de los sectores a transferir, en especial cuando se trata de entregar recursos.

Por otro lado, se ha visto que los plazos cortos para el proceso de formulación de los planes multianuales ha limitado la posibilidad de que los mismos articulen la demanda de los gobiernos regionales y locales con la oferta de los sectores, lo cual ha implicado que los planes formulados fuesen principalmente la oferta de los sectores. En cuanto a la demanda

de los gobiernos regionales y locales, cabe mencionar que ésta se ha referido principalmente a funciones vinculadas a la problemática de su localidad, así como a programas con recursos para la ejecución de proyectos.

A fin de poder realizar un planeamiento que se mantenga en el tiempo, se considera que por el lado de la oferta un punto de partida importante será contar con modelos de gestión descentralizada de las distintas responsabilidades del Estado, según se ha resaltado en la sección anterior, en especial luego de la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Por el lado de la demanda, será importante que las solicitudes de los gobiernos regionales y locales se enmarquen en los planteamientos que postulan en sus planes de desarrollo. Será además importante contemplar un mecanismo para una verdadera articulación entre la oferta de los sectores y la demanda de los gobiernos descentralizados, para lo cual las experiencias de salud y Provías son un referente.

Se postula también que sería conveniente un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales respecto de qué sectores priorizar para la transferencia, y no trabajar todos en simultáneo y en función de la oferta de los sectores. Así se podría identificar los cinco sectores más relevantes para potenciar el rol de los gobiernos regionales y locales en el desarrollo de sus jurisdicciones, y focalizar todos los esfuerzos en la adecuada transferencia de los mismos (ver Gráfico N° 2). Dado que la transferencia de funciones no es un simple traspaso de responsabilidades de una autoridad a otra, se requiere la creación de instrumentos, el acompañamiento

Gráfico N° 3
Programando las Transferencias Futuras



Fuente: PRODES
Elaboración: PRODES

técnico y la aprobación de normas de tipo operativo que permitan uniformizar los estándares mínimos que se utilizarán para mantener coherencia nacional, para lo cual será necesario destinar recursos en los sectores priorizados.

En cuanto a los planes anuales, se propone mantenerlos, en la medida que son los determinantes en cuanto a la definición de qué se transfiere cada año. Sin embargo, se recomienda darles un carácter más operativo, para lo cual debería incluir

cómo reforzará el nivel nacional su rol rector, la asistencia técnica a brindar, y cómo será el flujo de recursos.

Finalmente, se recomienda establecer un mecanismo para la retroalimentación del proceso (talleres, entrevistas a profundidad, entre otros), que permita conocer cómo se ha desarrollado el mismo según la opinión de los gobiernos regionales y locales y de los sectores, para paulatinamente ir realizando ajustes que fortalezcan su implementación.

VI. Gradualidad y Sistema de Acreditación

El marco normativo del proceso de descentralización peruano contempla que la transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los gobiernos descentralizados se dé gradualmente, en función de las capacidades y el desempeño de los gobiernos receptores.

Al respecto, el artículo 188° de la Constitución establece que: *“El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”*. En el marco de ello, en el año 2004 se creó el Sistema de Acreditación, el cual busca ordenar el proceso de transferencia de responsabilidades velando porque los gobiernos receptores tengan las capacidades adecuadas para el ejercicio de las mismas.

No obstante, el Sistema de Acreditación sólo viene siendo aplicado para la transferencia de funciones sectoriales para los gobiernos regionales, utilizándose mecanismos de verificación para la transferencia de programas y proyectos a gobiernos regionales y locales. Ello en base a que, antes el CND y ahora la Secretaría de Descentralización, consideran la coexistencia de dos sistemas paralelos para las transferencias: i) mecanismos de

verificación para programas y proyectos y ii) Sistema de Acreditación para la transferencia de funciones.

En tal sentido, luego de aprobados los Planes Anuales –en que se establece qué está programado para ser transferido en el año a los gobiernos regionales y locales- los gobiernos descentralizados deben solicitar que la transferencia se haga efectiva vía la presentación de un expediente dando cuenta, en el caso de los programas y proyectos, del cumplimiento de los mecanismos de verificación y, en el caso de las funciones, del cumplimiento de los requisitos del Sistema de Acreditación. En ambos casos, después de la presentación de los expedientes se inicia una etapa de verificación o certificación del cumplimiento de los requisitos, luego de lo cual se emite una norma que califica si el gobierno local ha sido verificado o si el gobierno regional ha sido acreditado, según el caso, para recibir las transferencias.

A continuación se verá cómo ha sido el proceso y los requisitos para la transferencia de los Programas Sociales del MIMDES y de las funciones sectoriales. Al final de esta sección se presenta un análisis general del proceso para las transferencias, los mecanismos de verificación y el Sistema de Acreditación.

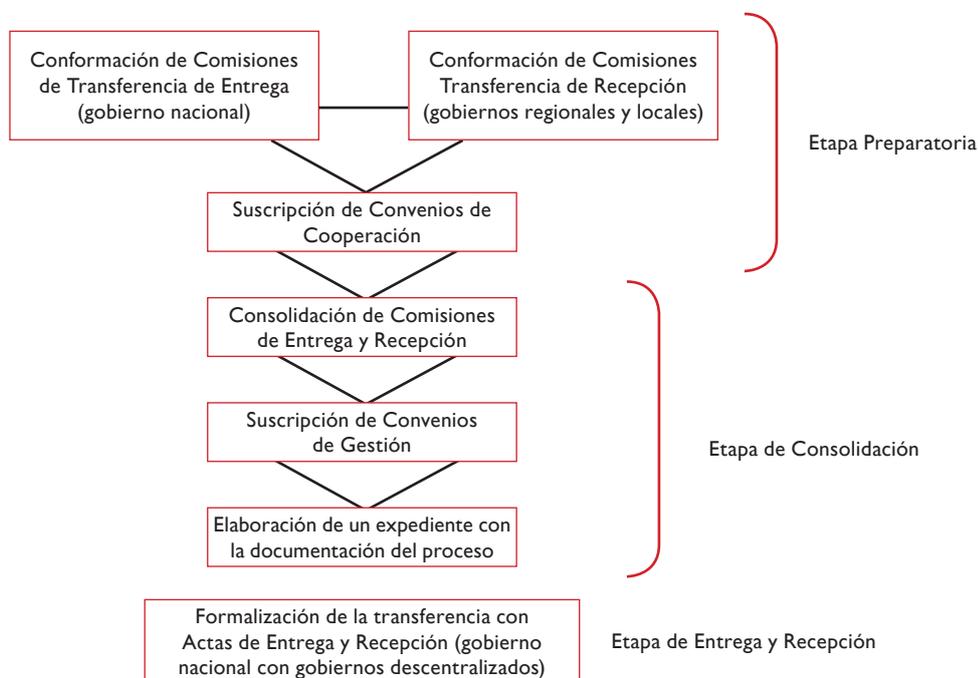
Transferencia de Programas: Caso MIMDES

El detalle del procedimiento para la transferencia de programas y proyectos no ha variado significativamente del 2003 a la fecha. En el gráfico siguiente se puede apreciar el procedimiento vigente, el cual consta de una etapa preparatoria, donde el Programa correspondiente y las municipalidades suscriben un convenio de cooperación -en que el Programa se compromete a brindar asistencia técnica e instrumentos que permitan a los gobiernos descentralizados gestionar el programa-; luego sigue la etapa de consolidación, en la que se ejecuta el convenio y se prepara el expediente para la transferencia; y

finalmente viene la etapa de entrega y recepción, en la que las partes suscriben un convenio de gestión para efectivizar la transferencia del programa y los recursos para su administración.

La normativa vigente define a los mecanismos de verificación como un conjunto de exigencias mínimas comprobables de capacidad de gestión, establecidas por el sector que transfiere y por la Secretaría de Descentralización (antes el CND), que deben cumplir los gobiernos locales para recibir la transferencia de programas. No obstante, como se discutirá más adelante, los mecanismos de verificación por lo general no han medido capacidades de gestión.

Gráfico N° 4
Procedimientos para la transferencia de programas y proyectos



Fuente: Resoluciones Presidenciales N° 057-CND-P-2004, N° 050-CND-P-2005 y N° 058-CND-P-2006; y R.S.D. N° 003-2007-PCM-SD.

Elaboración: Lorena Alcázar, Informe de Consultoría sobre la Transferencia de Programas Sociales.

Procedimiento 2003

En el 2003, primer año, entre los requisitos que se exigió a las municipalidades provinciales y distritales para acceder a la transferencia de los programas sociales del MIMDES incluyeron figuraban tener aprobados un Plan de Desarrollo Local Concertado, un Programa de Inversiones (incorporado en el presupuesto institucional vigente) y un Plan Operativo en Servicios Sociales, además de contar con un ingeniero o arquitecto y con unidades especializadas para la gestión de proyectos y servicios sociales (ver Tabla N° 9).

En el marco de la transferencia del 2003, adicionalmente se establecieron requisitos que debían cumplir los gobiernos locales verificados (D.S. 088-2003-PCM) para recibir las transferencias. En primer lugar, se dispuso que los gobiernos locales provinciales que accedieron a la transferencia del PRONAA instalasen

un Comité de Gestión vinculado a los Programas Alimentarios (en un plazo máximo de 30 días). En segundo lugar, se exigió a los gobiernos locales verificados la suscripción de Convenios de Gestión con los sectores (como condición para la transferencia efectiva de recursos), en los cuales se establecerían los mecanismos y modalidades de ejecución de los recursos, así como las obligaciones de los sectores (respecto al financiamiento, asistencia técnica, supervisión y seguimiento para la ejecución de los proyectos y programas transferidos). Los Convenios de Gestión con el primer grupo de Gobiernos Locales verificados se suscribieron entre noviembre y diciembre de 2003 (con vigencia hasta fin de dicho año) y se renovaron a inicios de 2004. Paralelamente, se suscribía convenios de cooperación con aquellos no verificados. En el Gráfico N° 5 se muestran de forma resumida los acontecimientos centrales para el primer año de transferencia.

Tabla N° 9
Mecanismos de Verificación para Gobiernos Locales - Año 2003

Gobiernos Locales Provinciales	Gobiernos Locales Distritales
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de Organización y Funciones (ROF) • Tener en su Organigrama Estructural al menos una Unidad Orgánica, responsable técnica y operativamente de la gestión de los proyectos. • Tener en su Organigrama Estructural al menos una Unidad Orgánica, responsable técnica y operativamente de la gestión de servicios sociales. • Contar con un ingeniero civil y/o arquitecto colegiados, debidamente contratados de acuerdo al requerimiento que demanden las responsabilidades a ser transferidas. • Tener aprobado el Plan de Desarrollo Local Concertado. • Tener aprobado un Programa de Inversiones incorporado en el Presupuesto Institucional. • Tener aprobado un Plan Operativo en Servicios Sociales, que incluya los objetivos a lograr, actividades a desarrollar, resultados esperados y cronograma de ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener en su Organigrama Estructural un Área funcional responsable técnica y operativamente de la ejecución de proyectos a ser transferidos. • Contar con un ingeniero civil y/o arquitecto colegiados, debidamente contratados de acuerdo al requerimiento que demanden las responsabilidades a ser transferidas. • Contar al menos con un trabajador asignado a la responsabilidad de ejecución del Plan Operativo en Servicios Sociales. • Tener aprobado el Plan de Desarrollo Distrital Concertado. • Tener aprobado un Programa de Inversiones incorporado en el Presupuesto Institucional. • Tener aprobado un Plan Operativo en Servicios Sociales.

Fuente: Resolución Presidencial N° 071-CND-P-2003.

Elaboración: PRODES

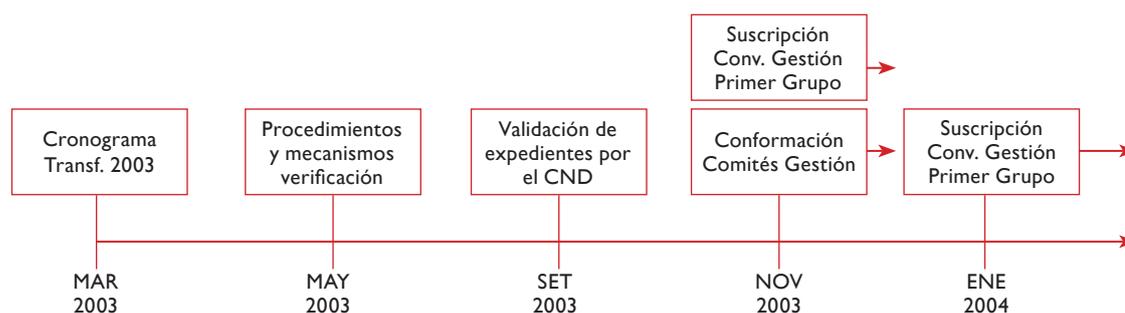
En la práctica, el proceso contemplado para la transferencia sufrió retrasos y se implementó de forma tardía, al punto que no representó una real transferencia, ya que al momento en que ésta fue puesta en marcha (último trimestre del 2003) los presupuestos estaban en ejecución o ya habían sido ejecutados. En el caso del PRONAA, los productos a repartir ya se habían comprado y las municipalidades no tuvieron posibilidad de tomar decisiones sobre el funcionamiento del programa (sólo les entregaron los alimentos ya adquiridos para su reparto), lo cual generó malestar en las autoridades municipales. Por otro lado, en la medida que la transferencia de FONCODES debía ser iniciada desde octubre de 2003 para el primer grupo de municipalidades verificadas, ésta fue bastante limitada ya

que sólo se entregó los proyectos que estaban programados para empezar en el último trimestre del año.

Procedimiento 2004

El Plan Anual de Transferencia 2004 sólo consideró a las municipalidades que presentaron en el 2003 sus expedientes pero que no pudieron ser verificadas en ese año; así, en el 2004 no hubo una nueva convocatoria ni mecanismos de verificación para acceder a las transferencias. Así, el Plan contempló la consolidación de las transferencias efectuadas al primer grupo y el fortalecimiento institucional y participación progresiva del segundo grupo en la gestión de programas y proyectos a transferir.

Gráfico N° 5
Plan 2003: Cronología del Proceso de Transferencia



Fuente: Resolución Presidencial No. 070-CND-P-2003 y entrevistas

Elaboración: PRODES

En el procedimiento de transferencia del 2004 se incorporó ya formalmente la suscripción de convenios de cooperación (éstos se habían utilizado en el 2003 aunque no estaban previstos en el procedimiento), en adición a los de gestión. Así, antes de ser verificadas, las municipalidades

deben suscribir cada año un convenio de cooperación –o addendum al mismo- con el MIMDES y, luego de ser verificadas, deben suscribir cada año un convenio de gestión. Las obligaciones de las partes en los referidos convenios se presentan en la Tabla N° 10.

Tabla N° 10
Obligaciones de las Partes en los Convenios MIMDES - Municipalidades

	Programas de Complementación Alimentaria - PRONAA		Infraestructura Social y Productiva – FONCODES	
	Obligaciones de MIMDES - PRONAA	Obligaciones Municipalidad Provincial	Obligaciones MIMDES- FONCODES	Obligaciones Municipalidad Distrital
Convenio de Cooperación	Brindar capacitación sobre la gestión del programa y asesorar a la municipalidad y OSB sobre: 1. Organización y funcionamiento del Comité de Gestión Alimentaria 2. Formulación de la canasta alimentaria 3. Formulación de instrumentos para la operación de los Programas 4. Definición de criterios para la refocalización y empadronamiento de beneficiarios.	1. Elaborar instrumentos para gestión de los Programas. 2. Monitorear y evaluar con el MIMDES la gestión de los Programas. 3. Garantizar la participación ciudadana en la gestión 4. Participar en la capacitación del MIMDES. 5. Participar en las modificaciones al Plan de Adquisiciones y en los procesos de adquisiciones	Brindar capacitación y asistencia técnica para: 1. Identificación y priorización de inversiones (en el marco del PDLC y PP) 2. Elaboración de estudios y expedientes técnicos 3. Definición de la modalidad de ejecución de los proyectos 4. Selección de operadores 5. Seguimiento de la ejecución de los proyectos 6. Evaluación de impacto en la localidad y de focalización de beneficiarios	1. Identificar y priorizar las inversiones en el marco del PDC y Presupuesto Participativo. 2. Participar en la capacitación proporcionada por el MIMDES. 3. Participar en el seguimiento y evaluación de las obras que se ejecutarán. 4. Participar en la definición de la modalidad de ejecución de los proyectos presupuestados y la selección de los operadores.

Continúa

	Programas de Complementación Alimentaria - PRONAA	Infraestructura Social y Productiva – FONCODES
	Obligaciones de MIMDES (PRONAA y FONCODES)	Obligaciones Municipalidades Provinciales o Distritales
Convenio de Gestión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comunicar al MEF sobre el cronograma de desembolsos 2. Brindar asistencia técnica en la gestión de los programas sociales y la identificación de sus usuarios y el diseño e implementación de un Sistema de Monitoreo 3. Participar en el proceso de monitoreo para el seguimiento a las metas comprometidas. 4. Brindar capacitación a la municipalidad 5. Establecer los lineamientos y/o Directivas complementarias que orientarán la ejecución de los Programas Transferidos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar en su PDC los objetivos y metas de los programas 2. Cumplir con los objetivos y metas de los programas priorizando a la población más vulnerable y en extrema pobreza. 3. Monitorear, en coordinación con el MIMDES la ejecución de los recursos transferidos, de acuerdo a las metas e indicadores establecidos. 4. Garantizar la participación ciudadana en la gestión, a través de la conformación de Comités de Gestión y otras instancias 5. Cumplir con la Directiva N° 005-2004-MIMDES y demás dispositivos del MIMDES.

Fuente: Modelos de Convenios de Cooperación y Convenios de Gestión aprobados por MIMDES.

Elaboración: PRODES

Según se puede apreciar en la Tabla N° 10, los convenios de cooperación precisan las funciones específicas en las que participarían las municipalidades y los instrumentos y criterios técnicos con los que éstas debían contar a partir del 2005. En este último punto se incluye elementos como un plan de adquisiciones, planeamiento de los sistemas de distribución y refocalización y empadronamiento de beneficiarios para PRONAA, así como un sistema de seguimiento de la ejecución de proyectos y de evaluación de impacto y la focalización de beneficiarios para FONCODES.

La etapa final del procedimiento de transferencia aplicable al segundo grupo de municipalidades verificadas concluyó con la entrega efectiva de recursos, la cual aunque estaba prevista para enero

de 2005, en la práctica se inició en mayo de 2005; en el caso de FONCODES, la transferencia real de recursos se llevó para algunos hacia setiembre, por la disponibilidad presupuestal del MEF.

Procedimiento 2005

En el 2005, el Plan Anual fue aprobado recién en el mes de julio, lo cual retrasó de manera considerable el proceso de transferencia. Ello implicó también una reducción de los plazos para llevar a cabo la capacitación y asistencia técnica, que son importantes para posibilitar mejores condiciones para llevar a cabo las transferencias.

En ese año se incorporan como mecanismos de verificación la suscripción

Tabla N° II
Mecanismos de verificación para Gobiernos Locales – Año 2005

Gobiernos Locales Provinciales	Gobiernos Locales Distritales
<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción del Convenio de Cooperación entre el MIMDES y la Municipalidad Provincial. • Ejecución del Convenio de Cooperación suscrito entre el MIMDES y la Municipalidad Provincial. • Existencia de una unidad dentro de la estructura orgánica de la Municipalidad responsable de gestionar los Programas de Complementación Alimentaria a ser transferidos. • Contar con un profesional o bachiller con experiencia no menor a dos años en el manejo de programas sociales, responsable de la administración de los programas a transferirse. • Conformación, de acuerdo a las normas vigentes, del Comité de Gestión Local de los Programas Alimentarios. • Plan Operativo de Complementación Alimentaria 2006 con indicadores de desempeño y formatos de informes de evaluación trimestral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción de la adenda al convenio de cooperación entre el MIMDES y la Municipalidad agrupada con otras municipalidades. • Ejecución del Convenio de Cooperación entre el MIMDES y la Municipalidad agrupada con otras municipalidades. • Priorización y selección de proyectos a ejecutar con las transferencias programáticas asignadas a los Gobiernos Locales para el año 2006, en el marco de las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo y la Directiva N° 023-2004-MIMDES. • Perfil técnico y económico de la viabilidad de los proyectos de infraestructura social y productiva priorizados a efectuarse en el año 2006. • Existencia de una unidad, dentro de la estructura orgánica de la Municipalidad, responsable de gestionar los proyectos de infraestructura social y productiva que le sean transferidos. • Promoción de la participación y vigilancia ciudadana.

Fuente: Resolución Presidencial N° 050-CND-P-2005.

Elaboración: PRODES

y ejecución del convenio de cooperación, así como la conformación del comité de gestión para los programas alimentarios –que antes se exigía luego de haber sido verificado, como requisito para recibir la transferencia-, y se mantienen con cambios o precisiones otros requisitos, como la existencia de una unidad orgánica responsable y un plan operativo para los programas de complementación alimentaria (para las municipalidades provinciales), y la priorización de proyectos a través del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo (para las municipalidades distritales)⁶³.

En la Tabla N° II se presenta el detalle de los mecanismos de verificación exigidos.

En general, durante este periodo, los requisitos exigidos se acotaron más a la gestión propiamente de los programas transferidos (antes que a la organización general del gobierno local). Por ejemplo, ya no se exigía el Reglamento de Organización y Funciones ni el Plan de Desarrollo Concertado o el Programa de Inversiones incorporado al Presupuesto Institucional (que no inciden directamente en la administración de los programas de complementación alimentaria) para las

⁶³ Cabe señalar que en el contexto del procedimiento establecido para el 2005, como se examinará más adelante, el MIMDES asume un rol de apoyo a las municipalidades para el cumplimiento de los mecanismos de verificación.

municipalidades provinciales. De forma similar, las municipalidades distritales no requerían de un Plan Operativo en Servicios Sociales ni de un trabajador asignado a la ejecución de éste (en ambos casos, no aplicables para los proyectos de infraestructura económica y social). Por otra parte, se sustituye el ingeniero civil y/o arquitecto por una persona con experiencia en el manejo de programas a transferirse para las municipalidades provinciales y se elimina éste para las municipalidades distritales, además que se precisan requisitos como el referido a la priorización y selección de proyectos a ejecutar. En todos los casos parecen cambios pertinentes a los mecanismos de verificación.

La asociatividad (agrupación entre municipalidades) merece un comentario específico entre las nuevas exigencias que se incluyeron en los mecanismos de verificación. De acuerdo a lo que manifestaron algunos entrevistados, la asociatividad estaba orientada a facilitar el trabajo de capacitación y fortalecimiento institucional que brinda el MIMDES a los gobiernos locales, así como el proceso de transferencia en su totalidad, mediante la articulación de distritos contiguos en torno a algún elemento común (microrregiones, cuencas o corredores económicos).

En la práctica, la exigencia de asociatividad se habría reducido a una mera formalidad, la cual consistía, de acuerdo a la RP N° 050-CND-P-2005, en la

presentación de la copia del acuerdo del concejo municipal en que se decidía que la municipalidad formase parte de un grupo de municipalidades organizadas y copia del acta que certificase la conformación del grupo de municipalidades organizadas. Cabe mencionar que previamente al proceso de verificación había cierto grado de desinformación en torno a este requisito, en la medida que algunos actores locales percibían que éste respondía a la necesidad de reducir el número de municipalidades que recibirían la transferencia⁶⁴. De hecho, uno de los hallazgos del trabajo de campo fue que el requisito de asociatividad fue una fuente de malestar e incertidumbre de las municipalidades.

La transferencia efectiva de lo correspondiente al Plan 2005 se concretó en el 2006. Para superar el problema del retraso en las transferencias de recursos, en el caso de los programas a cargo de MIMDES, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006 - Ley N° 28652, autorizó en su Segunda Disposición Transitoria a MIMDES a efectuar, mediante resolución ministerial, las transferencias financieras a favor de los gobiernos locales provinciales y distritales que culminasen el proceso de verificación. Ello facilitó el proceso y MIMDES autorizó transferencias financieras a los gobiernos locales en los meses de abril y mayo de 2006, a la par con el proceso de suscripción de convenios de gestión, requisito indispensable para la transferencia efectiva⁶⁵.

64 La percepción de la existencia de esta "cuota implícita" pudo percibirse en algunas entrevistas con actores locales realizadas por el equipo que realizó el trabajo de campo.

65 Para más detalle ver:

- Resolución Ministerial N° 216-2006-MIMDES, publicada el 01 de abril de 2006.
- Resolución Ministerial N° 305-2006-MIMDES, publicada el 02 de mayo de 2006.

Procedimientos 2006 y 2007

En lo que respecta al 2006, el principal avance se refirió al diseño de la transferencia a la Municipalidad de Lima Metropolitana, cuya modalidad de transferencia y modelo de gestión descentralizado fue aprobado en julio de 2006, luego de un trabajo de una Comisión integrada por representantes del MIMDES, CND, Municipalidad de Lima Metropolitana - MML, representantes de municipalidades distritales, de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y organizaciones sociales de base⁶⁶.

Como se mencionó en la sección anterior, en octubre de 2006 se modificó el Plan Anual 2006, incorporando en el caso de los programas sociales la culminación de la transferencia de los proyectos de infraestructura social y productiva a cargo de FONCODES y disponiendo la transferencia de la Primera Etapa de los Programas del Inabif, Programa Wawa Wasi y Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. En el Plan 2007 se incluye para los Programas lo mismo que se contemplaba en el Plan 2006 modificado. A fines de 2007 la transferencia de los programas se encontraba en proceso.

Cabe mencionar que a partir de 2006 la vigencia del convenio de gestión se fija hasta que se presente alguna causal de resolución, evitando así la renovación anual que se realizaba anteriormente.

Transferencia de Funciones

En el caso de las funciones, el Sistema de Acreditación 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 establecen en la Ley del Sistema y se refieren principalmente a aspectos formales (ver Tabla N° 12). En cuanto a los requisitos específicos para cada función, el Reglamento del Sistema de Acreditación establece que éstos deben referirse a: i) formación y capacitación de los recursos humanos, ii) implementación de infraestructura necesaria y iii) normatividad administrativa en términos de organización requerida para el ejercicio de lo transferido. Sin perjuicio de lo anterior, para el 2007 la Directiva de Ejecución de las Transferencias señaló que los requisitos específicos podían ser de dos tipos: i) formación y capacitación de recursos humanos y ii) documentos técnico normativos de gestión⁶⁷.

66 Resolución Presidencia N° 059 – CND - P – 2006, publicada el 21 de julio de 2006, y modificada mediante Resolución Presidencial N° 074-CND-P-2006, publicada el 28 de septiembre de 2006.

67 Directiva N° 001-2007-PCM/SD “Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia”, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM-SD, mayo de 2007.

Tabla N° 12
Requisitos Generales que deben cumplir los gobiernos descentralizados

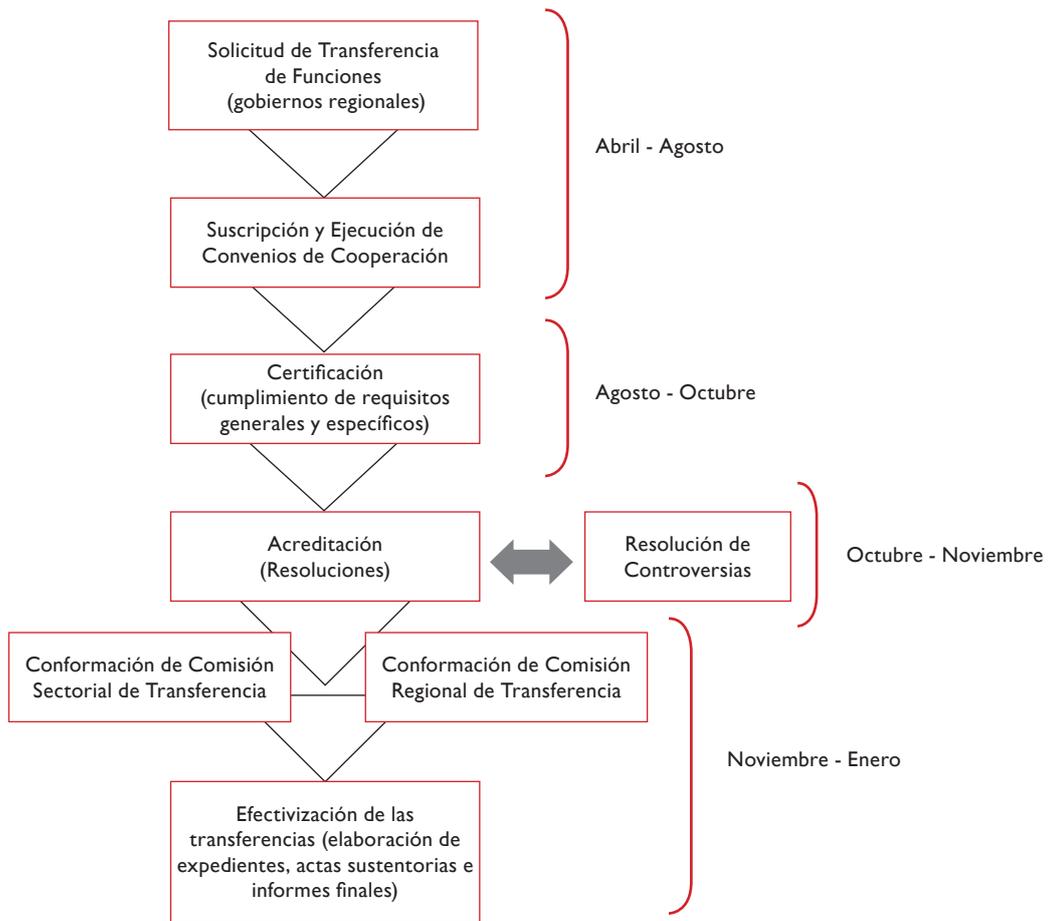
Gobierno Regional	Municipalidades	
	Menos de 8 UIT o que demuestren no contar con capacidad instalada que soporte la transferencia	Más de 8 UIT
Plan de Desarrollo Regional aprobado conforme a Ley	Plan de Desarrollo Municipal Concertado	Plan de Desarrollo Municipal Concertado
Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia	Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal en el que se solicita la transferencia
Plan Anual y Presupuesto Participativo aprobados	Ejecución presupuestal en el ejercicio anterior, superior o igual al 80% del Presupuesto Institucional Modificado	Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos
Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones transferidas		Actas de Instalación y Sesiones de los Consejos de Coordinación Local
Actas de Instalación y Sesiones de los Consejos de Coordinación Regional		Cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal
Cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal		Plan de Desarrollo de Capacidades
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 - Decreto Supremo N° 080-2004-PCM

Elaboración: PRODES

Para las funciones sectoriales, el procedimiento de transferencia puede ser resumido como sigue:

Gráfico N° 6
Procedimiento de Transferencia de Funciones



Fuente: Reglamento de Sistema de Acreditación – Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, Resoluciones Presidenciales del CND: N° 050 y 033-CND-P-2005, así como Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM.

Elaboración: PRODES

Cabe resaltar que los plazos previstos en el Reglamento del Sistema de Acreditación no coinciden adecuadamente con el cronograma de formulación y aprobación del Presupuesto de la República. De acuerdo con éste último, hacia el mes de julio de cada año las entidades deben tener una propuesta de organización y asignación presupuestal que discutirán con la Dirección Nacional de Presupuesto Público y que hacia fines de septiembre debe ser agregada en el presupuesto que será enviado al Congreso. En el proceso de acreditación, sin embargo, en el mes de julio aún no se ha realizado la acreditación, que es la que permite definir con claridad si en el presupuesto del año siguiente la materia a transferir debe incluirse en el gobierno nacional o en un gobierno descentralizado.

Como se ha señalado antes, la transferencia de funciones se inicia en el año 2004. Si bien de acuerdo a la normatividad vigente el ciclo regular del proceso de acreditación tiene como punto de partida el 6 de abril de cada año, fecha en la cual debe aprobarse el Plan Anual correspondiente, en los años 2004, 2005 y 2006 el ciclo se ha visto afectado por demoras significativas en la aprobación de diversos dispositivos, según se verá en detalle más adelante.

Procedimiento Planes 2004 y 2005

Como punto de partida, el CND junto con los sectores estableció los requisitos específicos que debían cumplir los

gobiernos regionales para cada función a transferir –en adición a los generales–, los que estaban principalmente vinculados con la obligación de contar con: i) personal contratado para desempeñar la función, ii) equipos e infraestructura y iii) planes sectoriales regionales aprobados⁶⁸. Así, se midió para el proceso de transferencia el cumplimiento de estos requisitos, antes que la gestión de las entidades.

Al respecto, la gran mayoría de los entrevistados consideró que los niveles de exigencia en personal y recursos de los requisitos específicos no respondían a la realidad de los gobiernos regionales y en algunos casos eran mayores a lo que tenía el nivel nacional, lo cual contribuyó a la percepción de los gobiernos regionales sobre la falta de voluntad del nivel nacional para transferir. Por ejemplo, en Moquegua se señaló que se exigió personal con títulos o maestrías cuando la mayoría de profesionales del gobierno regional sólo alcanzaba nivel técnico (complementado con cursos y experiencia) debido a que *“cuando ingresaron al Gobierno Regional el departamento no tenía universidad”*. Similar mención realizaron en Ucayali donde también se puntualizó que los requisitos estaban pensados *“con enfoque centralista y en la sobreoferta de maestrías y entes de capacitación que hay en Lima”*. En Lambayeque se mencionó que *“para acreditar tuvieron que adquirir equipos con recursos propios porque el dinero no venía del nivel central. Es el caso de pesquería en que se tuvo que adquirir un visor nocturno que era un requisito”*.

⁶⁸ Para el proceso referido a las funciones programadas en el Plan Anual 2004, los requisitos específicos se establecieron por Resolución Presidencial N° 015-CND-P-2005, del 28 de febrero de 2005. Para el referido a las funciones programadas en el Plan Anual 2005, se establecieron por Resolución Presidencial N° 065-CND-P-2005, del 25 de septiembre de 2005.

Otras personas consultadas resaltaron que muchos requisitos específicos, al referirse a recursos humanos, técnicos y materiales para el ejercicio de las competencias a transferírseles, contravinieron el criterio de *provisión* establecido en la Ley de Bases de Descentralización, que dispone que toda transferencia debe ser acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos necesarios. Es decir, más que exigirles tener aquello necesario para gestionar lo transferido, debía transferírseles junto con las responsabilidades.

En el marco de lo establecido, los gobiernos regionales presentaron sus expedientes dando cuenta del cumplimiento de los requisitos generales y específicos, y pasaron por el proceso

de acreditación del CND para recibir las funciones programadas. Al respecto, una de las opiniones más repetidas por los entrevistados en Lima y a nivel descentralizado fue que el procedimiento establecido por el CND resultó sumamente engorroso y formalista –en especial considerando que lo transferido consistía principalmente en lo que se venía realizando de manera desconcentrada-.

El formalismo mencionado implicó que los esfuerzos de los gobiernos descentralizados y los Ministerios se dirigieran a armar bien los expedientes, antes que a otras tareas más relevantes que requerían su atención, en especial debido al control posterior de la veracidad del contenido de los expedientes y de las actas que las normas del proceso encargan a la Contraloría General de la República.

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.

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

Continúa

Recuadro N° 5 (continuación)
Funciones a Transferir en Turismo

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 fueron similares para todas las funciones:

Requisitos

- 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 dependía de la función a transferir)
- Documentos normativos de gestión aprobados

Indicadores

- Director Regional seleccionado por concurso público y por resolución
- Director participa en eventos de difusión del Plan Estratégico Nacional de Turismo (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

Como se puede observar, los requisitos específicos se orientaron principalmente a aspectos formales, tales como el nombramiento del director regional, dotación de equipos o aprobación de documentos, y los indicadores buscaban medir el cumplimiento de estos requisitos formales.

Fuente: R.P. N° 015-CND-P-2005

Elaboración: PRODES

En este proceso, el apoyo de los sectores para que los gobiernos regionales acreditaran fue variado. Se puede destacar el caso de Energía y Minas, que luego de identificar las necesidades de las direcciones regionales⁶⁹, compró y entregó a éstas equipos básicos (GPS, brújula, teodolito, nivel, megómetro, ampímetro y serafín) y les ofreció contratarles personal adicional, a fin de que pudiesen acreditar.

Luego de que el CND acreditó a los gobiernos regionales que cumplieron los requisitos exigidos, éstos debieron iniciar un nuevo proceso de negociación con los sectores para definir qué recursos acompañarían 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

⁶⁹ Esta identificación la realizó ampliando y actualizando una línea de base tomada en el año 2003 para el sub-sector minería. Se contempló los siguientes elementos: número de trabajadores, porcentaje de éstos con educación superior, contratados, nombrados y con la especialidad de ingeniería; presupuesto anual asignado, número de servicios públicos con los que contaba, número de computadoras e impresoras. En adición se recogió información sobre las necesidades de capacitación, equipos y recursos humanos, y se definió con las oficinas funcionales las "condiciones mínimas" que debían tener las direcciones regionales. Este diagnóstico fue validado en reuniones con cada dirección regional.

días hábiles entre gobiernos regionales acreditados y sectores para definir qué recursos serían transferidos junto con las funciones acreditadas⁷⁰. El problema en la definición de los recursos que acompañarían las funciones transferidas se mantuvo en el 2005. Si bien inicialmente se contempló que para el Plan Anual 2005 la definición de los recursos a transferir 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 transferencia⁷¹, culminado este proceso se volvió a la normatividad que estaba vigente en el periodo anterior⁷². Ello implica que no se logró definir previamente qué recursos se transferirían, tal como ocurrió en el proceso del Plan Anual 2004.

La mayoría de sectores dio por concluido el proceso de transferencia sin especificar los recursos a transferir⁷³ y, como se vio en la sección anterior, a fines de 2007 este era un tema aún sin resolver.

Procedimiento 2006 y 2007

A diferencia de los Planes Anuales anteriores, el Plan Anual 2006 aprobado en abril, expresamente instruyó al CND para que dictase normas para simplificar y agilizar el procedimiento de certificación para la transferencia de funciones⁷⁴. Sin embargo, el procedimiento aprobado por el CND en julio de 2006 así como los requisitos y los indicadores de cumplimiento que debían cumplir los gobiernos regionales para la aplicación de este Plan resultaron muy similares a los contemplados en los procedimientos de años anteriores.

El cambio de gobierno, y luego la modificación del Plan Anual en el mes de octubre –que incorporó la transferencia de funciones del sector Agricultura-, implicó el aplazamiento del proceso, y su desarrollo de manera conjunta al Plan 2007. Así, en abril de 2007 se aprobó el Plan de Transferencia 2007 (D.S. N° 036-2007-PCM), en mayo la Directiva N° 001-2007-PCM/SD “Normas para

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

71 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.

72 Para el caso del Plan Anual 2005, la definición de recursos debía realizarse antes de iniciar el proceso de certificación, 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. Sin embargo, luego del proceso de certificación el CND por Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2006 dispuso la aplicación de la Directiva N° 002-CND-P-2005 referida al Plan Anual 2004.

73 Las Resoluciones que dieron por concluido el proceso son:

- Comercio Exterior y Turismo, Resolución Ministerial N° 084-2006-MINCETUR-DM, publicada el 10 de marzo de 2006.
- Energía y Minas, Resolución Ministerial N° 179-2006-MEM/DM, publicada el 16 de Abril de 2006.
- Salud, Resoluciones Ministeriales N° 612 y 680-2006/MINSA publicadas el 07 y el 27 de julio de 2006, respectivamente.
- Producción, Resoluciones Ministeriales N° 175 y 213-2006-PRODUCE publicadas el 10 y 24 de julio de 2006, respectivamente. En ambas resoluciones se autoriza llevar adelante acciones administrativas para la transferencia de personal, recursos presupuestales, bienes y acervo documentario correspondientes a las funciones transferidas.
- Economía y Finanzas, Resolución Ministerial N° 429-2006-EF/10 publicada el 26 de julio de 2006, por la que se comunica la formalización de la transferencia de la competencias para adjudicar y administrar terrenos de propiedad del Estado a los Gobiernos Regionales de Tacna y Lambayeque.

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

la ejecución de la transferencia del año 2007 a los gobiernos regionales y locales, de las funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia” y en junio los requisitos específicos para la transferencia de funciones (R.S.D. N° 004-2007-PCM/SD). Según lo anunciado por el Presidente en octubre de 2006, el Plan 2007 contiene mucho de lo contemplado en el Plan Quinquenal 2006-2010.

Cabe mencionar que la Secretaría de Descentralización ha buscado simplificar el procedimiento de transferencia de funciones⁷⁵, para lo cual ha contemplado, entre otras disposiciones, las siguientes:

- Para iniciar el proceso basta con el compromiso de los gobiernos regionales de cumplir con los requisitos generales del Sistema, lo cual a su vez se entiende como una solicitud de los gobiernos regionales de recibir las transferencias programadas.
- Para determinar el cumplimiento de los requisitos específicos, el Sector y el gobierno regional correspondientes emiten un Informe Situacional, analizando si el gobierno regional cumple o no con los requisitos. Si ambos informes concluyen que el gobierno regional está apto para ejercer las funciones por transferir, se procede con la acreditación; caso contrario, tienen lugar acciones de cooperación, coordinación y colaboración tendientes a que el gobierno regional pase a situación de apto.

Para el inicio del Ciclo de Acreditación 2007, la Secretaría de Descentralización realizó en los meses de mayo y junio talleres en Lima y a nivel descentralizado, para el gobierno nacional y los gobiernos regionales, explicando el proceso a utilizar. Según se mencionó antes, en septiembre aprobó la Directiva N° 006-2007-PCM/SD “Normas para la Efectivización del proceso de Transferencia del Año 2007 de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”⁷⁶.

De esta manera, la Secretaría de Descentralización ha venido aprobando las normas correspondientes para acelerar la transferencia de responsabilidades anunciada en octubre de 2006, realizando los mayores esfuerzos porque ello se concrete de la mejor manera posible.

Hacia la mejora de las Transferencias Futuras

Los Sistema de Acreditación y Verificación no sólo deben verse como un instrumento para determinar la gradualidad del proceso de transferencia de responsabilidades, sino también como un mecanismo para promover la mejora constante en la gestión de los gobiernos regionales y locales⁷⁷. Ello será posible si el sistema se basa en indicadores de capacidades y desempeño de los gobiernos regionales y locales, que motiven su mejora constante.

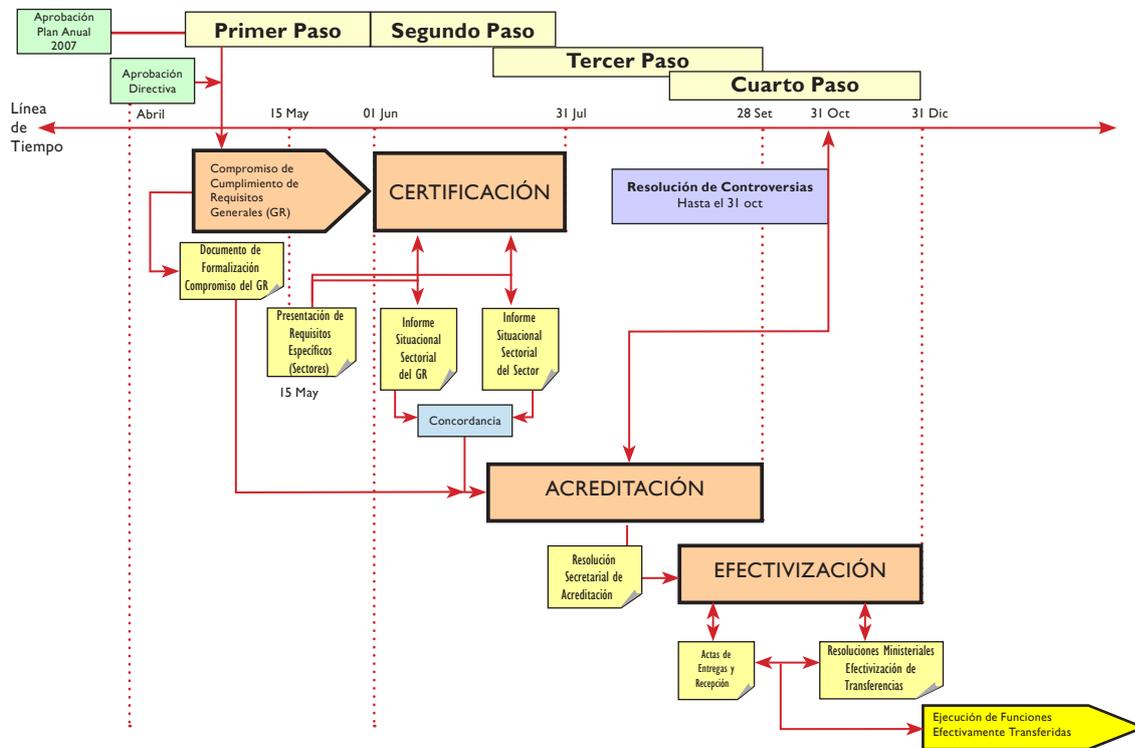
Es importante recordar también que uno de los hallazgos del trabajo de campo fue la existencia de “Desacuerdo con

75 En el caso de los fondos, proyectos y programas, su transferencia se rige por la Directiva aprobada en el 2006.

76 Aprobada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, del 25 de septiembre de 2007.

77 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

Gráfico N° 7
Procedimiento Simplificado 2007 para
Acreditación de Gobiernos Regionales



Fuente: Secretaría de Descentralización
Elaboración: Secretaría de Descentralización

el Proceso de Certificación y necesidad de Predictibilidad”, en relación a la disconformidad de los entrevistados respecto de la existencia de dos procesos, la exigencia de requisitos que no guardaban relación con su realidad, la discrecionalidad de los certificadores para determinar si los gobiernos cumplían los requisitos, entre otros. Otro hallazgo se refirió al “Poco acceso a información en el nivel local” en relación a cómo llevar adelante el proceso.

Medición de capacidades y desempeño

Según se ha podido apreciar, los requisitos generales del Sistema de Acreditación y, en menor medida, los mecanismos de verificación, no miden capacidades y desempeño de los gobiernos locales y regionales, sino principalmente el cumplimiento de aspectos formales. Ello presenta un grave problema, en la medida que la justificación de exigir requisitos a los gobiernos de manera previa a la

transferencia de nuevas responsabilidades es asegurar que estén habilitados para gestionar lo transferido de manera mejor o igual a como lo venía haciendo el nivel nacional.

No obstante lo anterior, los mecanismos de verificación han ido mejorando en el tiempo, acercándose a características más específicas de la gestión de los programas. Así, tanto los mecanismos establecidos por MIMDES como aquellos de Provías han buscado medir las capacidades de los gobiernos locales para gestionar lo transferido. En cuanto al uso de indicadores de desempeño, sólo Provías ha contemplado uno entre sus mecanismos de verificación, al establecer para los gobiernos locales que ya tenían Instituto Vial Provincial -IVP la exigencia de contar con la constancia de conformidad emitida por Provías Descentralizado sobre la transitabilidad de las vías mantenidas. Es decir, se exigió un adecuado desempeño en aquello que se le había transferido con anterioridad para poder recibir lo que estaba programado el año siguiente, buscando así medir mejor las capacidades existentes.

Cabe mencionar que no sólo se podría exigir requisitos vinculados a responsabilidades ya transferidas, sino también a funciones que han venido desempeñando los gobiernos locales de manera previa al proceso de descentralización. Así, por ejemplo, se podría considerar su desempeño en la gestión del Programa de Vaso de Leche y la ejecución de obras con recursos de FONCOMUN.

En el caso de los requisitos específicos exigidos para la transferencia de funciones, según se ha visto éstos se

han referido principalmente a equipos y recursos humanos, que de acuerdo al criterio de provisión deberían haber sido transferidos por el nivel nacional junto con las responsabilidades. Peor aún, muchos de estos requisitos no han guardado relación con las posibilidades reales de los gobiernos regionales.

En relación a lo señalado, se postula la importancia de remirar las exigencias a los gobiernos regionales y locales para la transferencia de nuevas responsabilidades, a fin de que éstas se refieran a capacidades y desempeño para gestionar lo transferido. Ello pasa por modificar los requisitos contemplados en la Ley del Sistema de Acreditación particularmente los artículos 7° y 8°.

Unificando los procesos

Como se ha señalado, actualmente coexisten dos procedimientos para que los gobiernos descentralizados puedan acceder a las transferencias de responsabilidades: Sistema de Acreditación para funciones y Mecanismos de Verificación para programas y proyectos.

Se considera inadecuada esta división, en la medida que los proyectos y programas son brazos operativos de las competencias. Es decir, no corresponde transferir un proyecto referido a una competencia que aún no ha sido transferida, sino que ambos deben transferirse de manera conjunta.

En adición a lo mencionado, está el problema de que las transferencias efectuadas en el marco de estos 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 funciones⁷⁸.

De acuerdo al balance desarrollado por el Congreso de la República en el año 2005, la coexistencia de dos modalidades de acceso para las transferencias es una de las razones por las cuales el proceso de transferencia se ha desarrollado de manera desordenada y desarticulada, por lo cual recomendaba unificar los mecanismos existentes⁷⁹. Se sugiere retomar esta recomendación y contemplar un solo procedimiento para las futuras transferencias.

Simplificando el proceso

Según se ha visto en las páginas anteriores, los procesos para las transferencias resultan complejos, en especial por la suscripción de convenios de cooperación en ambos casos y adicionalmente de convenios de gestión en el caso de los programas y proyectos. Consecuencia de ello ha sido el constante incumplimiento de los plazos programados en las normas.

Al respecto, se recomienda reemplazar la suscripción de convenios de cooperación y gestión por directivas de los sectores –en su calidad de órganos rectores–, evitando así el esfuerzo que ha implicado la suscripción de los mismos⁸⁰. Es decir, se plantea que aquello que se establece como responsabilidades de las partes en los convenios sea materia de una directiva del nivel nacional, de aplicación para los niveles descentralizados. Así, se logrará el mismo resultado, sin el esfuerzo que implica la suscripción de convenios. En el marco de las directivas señaladas, será recomendable que tanto el gobierno nacional como los gobiernos regionales y locales establezcan metas sobre resultados a alcanzar en cada periodo.

Incorporar la figura de la gradualidad

Cabe recordar que la Ley de Bases contempla la posibilidad de que existan funciones delegadas de un nivel a otro, figura que no se ha venido tomando en cuenta en el proceso de transferencia de responsabilidades.

78 Ver por ejemplo Ugarte, Mayen, Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización. diciembre de 2005. capítulo III.2 ¿la gradualidad del proceso de descentralización? Entre lo deseable y la agenda política.

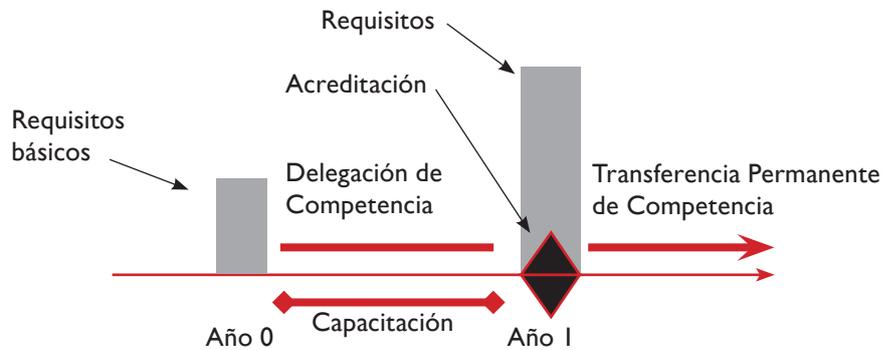
79 Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, 2005, pág. 38 y 48. Este documento puede ser revisado en

www.congreso.gob.pe/cip/temas/proceso_descentralización/Informe_Final.pdf o en

www.prodes.org.pe/sección_seguimiento_del_proceso_de_descentralización

80 Cabe resaltar que la suscripción de convenios específicos supone que las partes tienen igual poder de decisión y negociación respecto del contenido de los mismos, por ende, los convenios podrían variar según el interés de las partes involucradas. Por ello, su utilización como mecanismo estándar de definición de responsabilidades carece de sentido cuando se trata de obligaciones no negociables tales como entrega de información necesaria para mantener registros que permitan desarrollar políticas nacionales. Incluir este tipo de disposiciones en instrumentos de naturaleza voluntaria y de periodicidad anual, incrementa el riesgo de incumplimiento o de que simplemente la obligación no sea incluida en los mismos términos en los periodos siguientes, con la consecuente pérdida de información clave para el rol rector del nivel nacional. No es el caso de las obligaciones específicas como por ejemplo las metas anuales de cada programa o proyecto, las cuales dependerán de la negociación entre las partes.

Gráfico N° 8
La Delegación en la Transferencia de Responsabilidades



Fuente: PRODES
Elaboración: PRODES

Al respecto, se recomienda dar valor a esta posibilidad, de tal manera que los gobiernos regionales y locales puedan acceder vía delegación a las funciones a transferírseles cumpliendo sólo requisitos mínimos, y puedan luego solicitar la transferencia definitiva, momento en que recién se aplicaría la acreditación. Ello permitiría que los gobiernos regionales y locales tengan incentivo para lograr un buen desempeño, ya que sólo así recibirán la transferencia de manera definitiva. Será importante que en el periodo de delegación el gobierno nacional brinde capacitación y

acompañamiento técnico a los gobiernos regionales y locales. El esquema planteado se muestra en el Gráfico N° 8.

En cuanto a los requisitos mínimos para la delegación, se plantea que éstos podrían referirse al cumplimiento de la aplicación de los sistemas administrativos y de las normas sobre participación ciudadana. Para la transferencia permanente de responsabilidades, se plantea que los requisitos se refieran al cumplimiento de indicadores de desempeño en la gestión de lo transferido en delegación.

VII. ¿Cómo va la Gestión de lo Transferido?

Como se señaló en la Sección de Marco de Referencia, el objetivo primordial de un proceso de transferencia de responsabilidades es mejorar los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía.

Así, al evaluar el proceso de descentralización en marcha es importante detenernos en mirar cómo cambia la gestión de las responsabilidades al pasar éstas del nivel nacional a los niveles descentralizados. Ello en la medida que, al tomarse las decisiones más cerca de la población, se espera que éstas sean más adecuadas y oportunas para una mejor prestación de servicios. A continuación se verá en detalle los casos de FONCODES y PRONAA, y luego brevemente los de Provías Descentralizado y las funciones sectoriales.

Los Proyectos de FONCODES

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) se crea con el objeto de financiar proyectos de inversión social presentados en representación de una comunidad

organizada y a fin de proporcionar un beneficio social para ésta. El Fondo fue creado en 1991 como Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social y en el 2007 se dispuso su fusión por absorción en el MIMDES y el Ministerio de Agricultura⁸¹.

FONCODES ha contado con tres áreas de intervención claramente definidas⁸²: inversión social en el área rural; apoyo social; y, empleo productivo de carácter temporal. En el marco de estas líneas la institución ha llevado a cabo los programas “Mejorando tu Vida” (MTV), “A Trabajar Rural” (ATR) y “A Producir” (AP).

Antes de iniciar su transferencia, FONCODES financiaba al año alrededor de 2 500 proyectos por un monto aproximado de 70 millones de dólares (principalmente en los programas MTV y ATR). El financiamiento del Fondo venía tanto de recursos públicos como de diferentes fuentes internacionales⁸³.

Entre los aspectos más importantes del programa que han sido reformulados en el marco del proceso de descentralización están la forma de asignación de los

81 D.S. N° 003-2007-MIMDES, publicado el 3 de mayo de 2007.

82 De acuerdo a los estatutos de FONCODES, modificados por DS N° 007-2003-MIMDES.

83 En el periodo 2002-2004, la fuente operaciones de crédito externo constituyó en promedio 20% del financiamiento de FONCODES.

recursos y el mecanismo de selección de proyectos, la introducción de los convenios de cooperación y de gestión, así como los nuevos modelos disponibles para la ejecución de proyectos. A continuación se analiza el esquema de intervención de FONCODES antes y después de la transferencia, identificando los cambios ocurridos en el contexto de ésta, y se discuten las potenciales implicancias del proceso.

Gestión antes de la transferencia

El modelo básico de intervención que ha sustentando las acciones de FONCODES ha estado basado en la utilización de la figura del Núcleo Ejecutor y una estructura específica para el ciclo del proyecto. El núcleo ejecutor, ente representativo elegido en asamblea por la comunidad, tenía un papel central en el modelo de intervención; estaba conformado por un presidente, un tesorero, un secretario y un fiscal, todos voluntarios de la comunidad. Esta instancia estaba a cargo de la priorización de las obras a realizar (en conjunto con los pobladores de la localidad), de la presentación y trámite del proyecto, de la administración de los recursos para la ejecución del mismo y finalmente de la rendición de cuentas⁸⁴.

Asignación geográfica de los recursos. Antes de la transferencia, la asignación geográfica de recursos

se realizaba sobre la base de mapas de pobreza y la atención se concentraba en localidades rurales al interior de los distritos seleccionados (aunque en algunos casos podían considerarse zonas urbano marginales); así, se buscaba intervenir en las localidades rurales de los distritos más pobres. No obstante, no todos los distritos pobres eran atendidos cada año y el esquema de intervención se basaba en seleccionar entre las propuestas presentadas por la población, según determinados criterios predefinidos que se comentan más adelante⁸⁵. Cabe señalar que las evaluaciones realizadas a los proyectos ejecutados a través del Fondo revelaban resultados positivos en la focalización, tanto desde una perspectiva geográfica como a nivel de hogares⁸⁶.

Selección de proyectos. La priorización de los proyectos a financiar se efectuaba sobre la base de la demanda de la población. En tal sentido, FONCODES realizaba previamente una tarea de promoción a través de visitas a localidades, en las que informaba fundamentalmente cuáles tipos de proyectos eran susceptibles de recibir financiamiento. Las solicitudes para el financiamiento de un proyecto (expedientes cortos) podían ser presentadas por cualquier comunidad y eran canalizadas a través de las Oficinas Zonales de FONCODES, de forma permanente durante el año.

84 Con este fin, los núcleos ejecutores contaban con capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos necesarios para la ejecución de los proyectos financiados por FONCODES.

85 Así, por ejemplo, de acuerdo a información de FONCODES (indicadores de gestión 2003), tan sólo 894 distritos tuvieron al menos un proyecto de infraestructura social financiado en el 2001 y 586 en el 2002, respecto de los 1 588 distritos pobres que conformaban su ámbito de intervención.

86 Ver los resultados de la Encuesta Rápida de Hogares (2003) efectuada por FONCODES y la Sexta Evaluación Ex-post de FONCODES (2000) realizada por Instituto Apoyo.

Las solicitudes recibidas por FONCODES eran evaluadas por un sistema informático que incorporaba diferentes criterios predefinidos, según los cuales éstas se ordenaban en un ranking⁸⁷. Las solicitudes eran atendidas de acuerdo a este ordenamiento dentro de los límites del presupuesto de la institución para el financiamiento de proyectos. Una vez concluida esta primera calificación, se suscribía un convenio de financiamiento de preinversión con el núcleo ejecutor, el cual permitía que se elaborase un expediente técnico del proyecto, el cual era evaluado y sometido a un Comité de Aprobación. En la tarea de preparación del expediente técnico, el núcleo ejecutor requería la participación de un proyectista y un evaluador, y recibía asesoría de FONCODES.

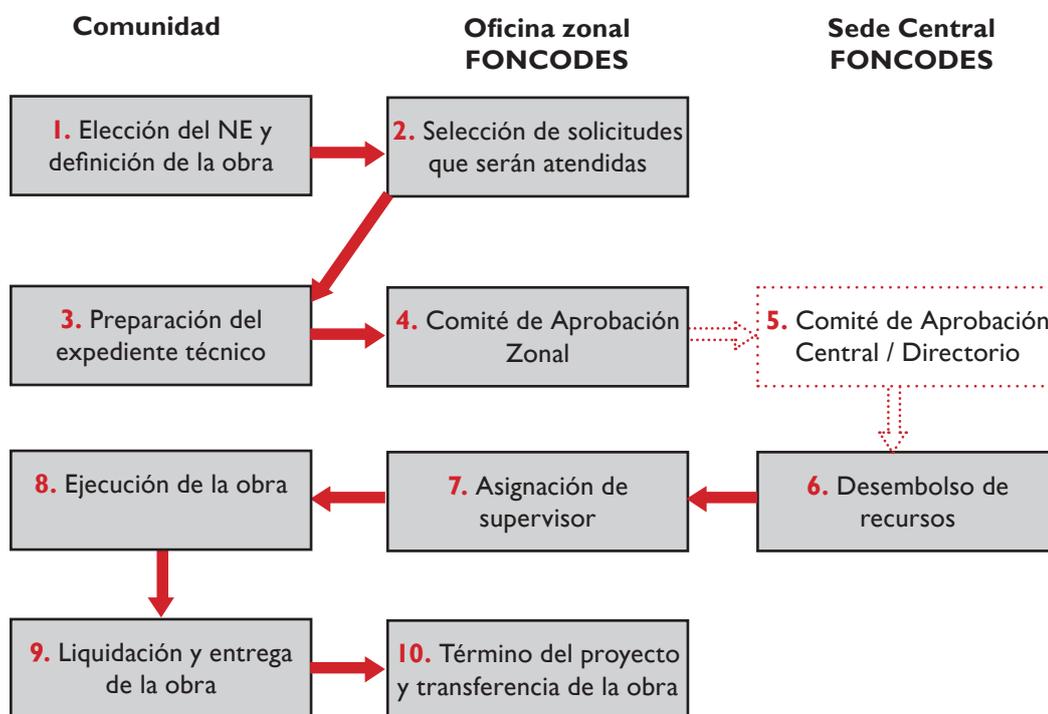
Ejecución de proyectos. Para el caso de proyectos aprobados, FONCODES suscribía un convenio de financiamiento con el núcleo ejecutor, quien a su vez procedía a su ejecución. Las transferencias de recursos para el proyecto se realizaban a una cuenta bancaria a nombre del núcleo ejecutor, el cual se encargaba de

su administración. El núcleo ejecutor también llevaba a cabo la contratación del personal necesario para la obra, que incluía a pobladores de la propia comunidad. En el caso específico de los profesionales o técnicos especializados que participaban en el proyecto (residente de obra, supervisor de obra, maestro de obra y encargado de capacitación a la comunidad beneficiaria), FONCODES tenía registros de los cuales los núcleos ejecutores escogían (aunque también se admitía la posibilidad que una localidad presentara a un profesional de la zona, el cual debía ser evaluado previamente por FONCODES).

Durante la ejecución del proyecto, el núcleo ejecutor presentaba a la comunidad y a FONCODES el balance de las inversiones realizadas. Una vez concluida la obra, la cuenta bancaria se cerraba, el núcleo ejecutor era disuelto, se firmaba un acta de terminación y entrega, se presentaba la liquidación final del proyecto y se procedía a la transferencia de éste a la entidad que asumiría su administración. Ver ciclo del proyecto en Gráfico N°9.

87 Entre éstos se consideraba si los beneficiarios estaban incluidos entre los grupos objetivo de FONCODES, el costo que tendría el proyecto, si éste beneficiaba a un grupo representativo y definido, si había alguna contribución de parte de la población, la necesidad de capacitación, entre otros.

Gráfico N° 9
FONCODES: Ciclo del proyecto



Fuente: Presentación “Aportes de FONCODES al desarrollo de los Planes Concertados y el Presupuesto Participativo en los Gobiernos Locales”, abril de 2003 (adaptación)
Elaboración: PRODES

Es importante mencionar que la duración limitada del núcleo ejecutor resultaba un obstáculo para la sostenibilidad de los proyectos ejecutados. Por esta razón, se consideraba un componente de entrenamiento en la operación y mantenimiento a la población beneficiaria. Además, en algunos tipos de obra, se efectuaba un acompañamiento de un año a la entidad que asumía la administración de la misma, a través de visitas periódicas orientadas a evaluar y reforzar su capacidad de gestión, así como favorecer la coordinación con otras instancias que coadyuvaran a fortalecer dicha capacidad.

Al finalizar este periodo, FONCODES realizaba una evaluación sobre la gestión de la comunidad.

Gestión después de la transferencia

Asignación geográfica de los recursos. Luego de la transferencia, los recursos de FONCODES son repartidos entre todos los distritos susceptibles de atención, en tanto que en el pasado la asignación tenía como punto de partida las demandas de la población y la priorización de las

mismas, de tal manera que se ejecutaban proyectos en un número más limitado de distritos. Este elemento estaría trayendo como consecuencia la atomización de proyectos –proyectos más pequeños–, lo cual, de acuerdo a lo manifestado por un representante de FONCODES, podría tener como efecto negativo que los recursos sean insuficientes para sostener los costos del ciclo de proyecto de FONCODES. Al respecto, los datos presentados en los indicadores de gestión de FONCODES muestran que en el año 2003 (antes de la transferencia) se financiaron proyectos en 548 distritos a través del programa MTV, mientras que en el año 2004 (después del inicio de la transferencia) se financiaron proyectos en 1 287 distritos para el mismo programa. Considerando que entre esos dos años la inversión del programa MTV no cambió sustancialmente (pasó de 98.5 millones de soles en 2003 a 114.3 millones de soles en 2004), el monto por proyecto disminuyó significativamente.

Selección de proyectos. Uno de los cambios más importantes que se ha producido en el esquema de intervención de FONCODES está constituido por el mecanismo de selección de proyectos, el cual ha cambiado tanto en el caso de municipios que han recibido la transferencia como en aquellos que aún no la han recibido.

Paralelamente a la descentralización de FONCODES, se han introducido

mecanismos de participación ciudadana que inciden en las decisiones sobre el desarrollo local y la definición de prioridades sobre las acciones a ejecutar en el ámbito de los gobiernos locales: el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), el Presupuesto Participativo (PP) y los Consejos de Coordinación (en que participa la sociedad civil)⁸⁸. De esta manera, la selección de proyectos es ahora realizada por los gobiernos locales a través de sus Consejos de Coordinación, y de acuerdo a los techos presupuestales asignados para estos fines⁸⁹, y ya no por la comunidad organizada en un núcleo ejecutor. En este sentido, se inserta la ejecución de los recursos de FONCODES en el esquema general de las inversiones de los gobiernos locales, que ahora contemplan mecanismos de participación ciudadana.

De forma progresiva, el marco normativo ha ido precisando algunos lineamientos para llevar a cabo la selección de proyectos. Los tipos de proyectos que pueden ser ejecutados incluyen los proyectos productivos y de infraestructura económica (pequeños sistemas de riego, conservación de suelos y reforestación, infraestructuras de comercialización, etc.), la ampliación y/o mejora de los establecimientos de salud, educación, locales comunales de uso múltiple y para la protección del medio ambiente, así como aquellos que contribuyan a fomentar el nivel de ingreso y la mejora de oportunidades⁹⁰.

88 Cabe señalar que éstos también son aplicables en el ámbito de los gobiernos regionales.

89 Ello de acuerdo a lo establecido por la R.M. N° 379-2003-MIMDES y el D.S. N° 038-2004-PCM (en cuanto a los proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES). Cabe señalar que el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo indica que se debe tomar como techos presupuestales para las obras en la formulación del presupuesto, de manera referencial, los niveles de recursos que los gobiernos regionales o locales tuvieron asignados en el año inmediato anterior (art. 7 del D.S. N° 171-2003-EF). No obstante, el MEF ha venido publicando (desde el 2003) estimaciones de los techos presupuestales para los proyectos de infraestructura económica y social, aplicables en el proceso de formulación del presupuesto; así, por ejemplo, publicó mediante OC N° 003-2003-EF en julio de 2003 los techos presupuestales para el año 2004 y mediante R.D. N° 002-2004-EF en julio de 2004 los techos presupuestales para el año 2005.

90 R.M. N°. 804-2004-MIMDES. Previamente, la RM N° 153-2004-MIMDES había definido similares líneas de inversión.

Los proyectos priorizados y ejecutados con recursos de FONCODES en el periodo 2002-2003 se concentraron en la construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable, caminos vecinales y aulas (en ese orden de importancia). A pesar que no se recogió estadísticas respecto a la selección de proyectos, la información a la que accedió el equipo de campo de PRODES encontró que los tipos de proyectos que se vienen seleccionando en los gobiernos locales luego de la transferencia, son principalmente aulas, seguidos de postas de salud, obras de agua y saneamiento, electrificación y caminos. Las tendencias encontradas en la selección de proyectos parecen estar guiadas por los lineamientos establecidos respecto del tipo de proyectos que pueden ser ejecutados por estos fondos, pero también parecen ser una consecuencia natural de la negociación propia de los mecanismos participativos con que se toman estas decisiones (en la medida que proyectos como escuelas o postas de salud permiten atender a varias localidades) y de la menor complejidad técnica de algunas de estas obras, en las cuales los gobiernos locales ya tenían experiencia previa en su diseño. Así, respecto a este último punto, en una entrevista con un representante de un gobierno local en San Martín, éste indicó que los proyectos de agua, desagüe y electrificación tienen mayor complejidad debido a la normativa que los regula y a las exigencias técnicas que éstos implican, las cuales son mayores a los conocimientos de los ingenieros con los que normalmente trabaja un gobierno

local (generalmente, precisó, se requiere una cierta especialidad en ingeniería según el tipo de proyecto y es difícil conseguir a estos especialistas en la zona, considerando además cuánto están en posibilidad de pagarles). En cambio, según manifestó el entrevistado, la construcción de un aula o establecimiento de salud es un proyecto de diseño más estándar, el cual puede ser elaborado de acuerdo a los requerimientos de FONCODES.

La implementación de los nuevos mecanismos de priorización ha presentado algunas dificultades importantes. Entre ellas que la selección de proyectos en la actualidad comparte los problemas propios del PDC y PP. Así, cabe preguntarse qué tan participativos resultan realmente estos instrumentos, en la medida que existe evidencia de que algunos se han llevado a cabo de forma apresurada o con una limitada participación de la sociedad civil (se encuentran casos con mayor participación de representantes de los gobiernos locales u otras autoridades públicas antes que de la sociedad civil)⁹¹.

Formulación de proyectos. La formulación de proyectos (preparación de estudios y expediente técnico) ha enfrentado dificultades asociadas a la debilidad técnica de los gobiernos locales. Por ello, para el diseño de proyectos de mayor complejidad técnica los gobiernos locales han requerido el apoyo de FONCODES. En ese sentido, la aprobación del expediente técnico es percibida por los gobiernos locales como

91 Este punto fue mencionado en una de las entrevistas realizadas para la elaboración del presente estudio. Por ejemplo, se accedió a información de provincias como Tarapoto y Rioja, así como distritos como Cuñumbuque, Tabalosos y Tarapoto, en que todo o varias fases del proceso de presupuesto participativo (2004) fueron llevadas a cabo en un solo día. Asimismo, en el caso de algunos distritos y provincias en el departamento de San Martín, la mayoría de participantes a los talleres para la elaboración del presupuesto participativo (2004) fueron funcionarios municipales u otros funcionarios públicos.

un obstáculo y hay la sensación de que no se da una real autonomía en la medida que el perfil que prepara el gobierno local debe ser revisado luego por FONCODES. Más aún, como indicó un entrevistado de una Municipalidad de Moquegua, si la propia municipalidad decide buscar un profesional para que prepare el perfil de proyecto, necesariamente éste requiere la aprobación previa de FONCODES. Por otro lado, representantes de municipalidades de Huánuco manifestaron que, a pesar de contar con los recursos necesarios en sus cuentas, tienen retrasos en la ejecución de proyectos debido a que no tienen el personal adecuado para el levantamiento de las observaciones al expediente técnico (requieren la contratación de personal externo). De forma similar, en las entrevistas con gobiernos locales verificados en San Martín (como Cabo A. Leveau), la mayor dificultad para éstos parecía encontrarse en las exigencias técnicas de los proyectos, las cuales son más rigurosas respecto de las que normalmente aplica la municipalidad.

Ejecución de proyectos. Los modelos de ejecución disponibles para gobiernos locales verificados y no verificados también han sido objeto de importantes cambios. Los gobiernos locales no verificados deben optar por los núcleos ejecutores, pero con presencia tanto de la comunidad (a través de la elección del presidente, secretario y tesorero) como del gobierno local (que designa al fiscal). Así, se trata de un núcleo ejecutor mixto, característica que permite la participación

de la sociedad civil pero también una fiscalización más directa de la ejecución de los recursos públicos por parte del municipio.

Los gobiernos locales verificados pueden optar por las siguientes modalidades⁹²:

- i) Comité de gestión que asume las competencias del núcleo ejecutor.
- ii) Ejecución directa del gobierno local distrital, ya sea a través de la administración directa o mediante la contratación de un tercero, sujeto a la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado. En estos casos, se trata de modalidades que tradicionalmente eran utilizadas por cualquier municipalidad en la ejecución de una obra (ya sea con recursos propios o transferencias del Gobierno Nacional), que descansan en la misma organización y procedimientos de la municipalidad para obras en general (mayoritariamente financiadas por el FONCOMUN).

Una diferencia relevante que debe precisarse entre las modalidades de ejecución se vincula a la selección y contratación de personal. En los gobiernos locales que ejecutan proyectos mediante núcleo ejecutor, como fue indicado previamente, la selección de profesionales y técnicos (residente de obra, supervisor de obra, maestro de obra y encargado de capacitación a la comunidad beneficiaria) se basa en los registros aprobados por FONCODES, el cual además define su remuneración. La mano de obra no calificada, que puede

92 De este modo, de acuerdo al D.S. N° 003-2004-MIMDES y al D.S. N° 005-2005-MIMDES, los Convenios de Gestión con los gobiernos locales verificados podrían incluir la modalidad que contempla al núcleo ejecutor. En dichas normas se establece además que las condiciones para la aplicación de alguna modalidad alternativa de ejecución a la del núcleo ejecutor también sería establecida en los Convenios de Gestión.

incluir a pobladores de la localidad, es seleccionada por el núcleo ejecutor. En cambio, en la modalidad de administración directa, la contratación de profesionales y de la mano de obra no calificada está a cargo de la propia municipalidad, que fija además los montos a pagar.

En el 2004 alrededor del 90% de los municipios verificados eligieron al núcleo ejecutor como modalidad de ejecución⁹³, aunque para los años siguientes hay indicios que el número de gobiernos locales que ejecutan bajo administración directa ha aumentado significativamente⁹⁴. En las visitas de campo realizadas por el equipo de PRODES a fines de 2005 se registró las modalidades de ejecución para los proyectos actualmente en curso. Así, en Cusco y en Huánuco en todos los casos de municipios verificados visitados se utilizaba administración directa (núcleo ejecutor sólo para los recursos provenientes de cooperación internacional, casos en que se mantiene la obligatoriedad de trabajar con esta modalidad); en Cajamarca, la modalidad más frecuente para la ejecución de proyectos era administración directa, pero se encontró evidencia del empleo de la modalidad de núcleo ejecutor en municipalidades como Baños del Inca, Cupisnique y Santa Cruz de Toledo. En San Martín y Lambayeque, se encontró evidencia de ambas modalidades de ejecución en proporciones similares en los distritos visitados. Por otro lado, en Ayacucho, sólo 4 de los 16 municipios

verificados ejecutaban sus proyectos por administración directa, el resto se llevaba a cabo a través de núcleo ejecutor y, de manera similar, en Ucayali, la mayoría de distritos utilizaba como modalidad de ejecución al núcleo ejecutor (sólo en dos distritos de los 13 para los cuales se registró la elección de modalidades por proyecto se utiliza administración directa). Finalmente, en Moquegua y Pasco, todos los distritos visitados ejecutaban sus recursos mediante la modalidad de núcleo ejecutor. En suma, aunque la evidencia de campo no es concluyente acerca de las proporciones en que se emplea una u otra modalidad de ejecución, se encontró evidencia de ambas modalidades de manera importante.

La decisión sobre la modalidad de ejecución por parte de la municipalidad puede responder, entre otros, a los siguientes factores:

- **Costos de mano de obra profesional:** la reglamentación del núcleo ejecutor impone costos adicionales en mano de obra en los que no necesariamente debe incurrir el gobierno local si ejecuta directamente los proyectos⁹⁵. En particular, ello ocurre con la contratación de capacitadores u otros especialistas para el proyecto que no necesariamente se incluyen en éste si se opta por la modalidad de administración directa (aunque se

93 Entrevista con representantes de FONCODES y MIMDES.

94 En las entrevistas sostenidas con representantes de FONCODES y MIMDES se mencionaron como porcentajes referenciales, alrededor de la mitad de proyectos vía núcleo ejecutor y la otra mitad vía administración directa.

95 Aunque ello no se ha comprobado, la complejidad y magnitud de la obra ejecutada podrían influir sobre la elección de una u otra modalidad, en la medida que proyectos más complejos técnicamente pueden requerir un nivel de capacidad técnica con que el gobierno local no cuenta necesariamente (el cual sí tiene FONCODES) y una mayor envergadura de la obra permite asumir los altos costos de los profesionales (que no cambian tanto con el tamaño de la obra). En cambio, ante obras más sencillas, optar por el apoyo técnico de FONCODES en la modalidad de núcleo ejecutor puede imponer costos excesivos al presupuesto, al tiempo que la menor complejidad técnica ofrece al gobierno local más posibilidades para asumir la formulación y ejecución de ésta.

debe tomar en cuenta que el uso de dichos especialistas puede cumplir un importante rol en la calidad y sostenibilidad de la obra). No sólo se trata de contratar personal adicional, sino que los profesionales que requiere FONCODES implican un mayor rango remunerativo respecto de los profesionales que normalmente contrata un gobierno local. Algunos entrevistados en la evaluación de campo indicaban que mientras que FONCODES pagaba a un ingeniero entre 5 mil y 6 mil soles, la municipalidad pagaba sueldos mucho menores, alrededor de 1700 soles en Moquegua y entre 1000 y 1500 en Pasco. Así, se encontró que una de las razones para optar por administración directa que se mencionó con mayor frecuencia fue la incidencia del alto costo de profesionales sobre el presupuesto de la obra⁹⁶. En Tambo (Ayacucho) manifestaron que si antes con núcleo ejecutor se podía hacer 2 kilómetros de canal, con administración directa era posible hacer 3 kilómetros con los mismos recursos y en Acomayo (Cusco) consideraron que con el mismo monto presupuestado para FONCODES una municipalidad podía hacer “una obra y media”.

- **Contratación de mano de obra no calificada:** se encontró evidencia en el trabajo de campo realizado que la remuneración a la mano de obra no calificada es menor en la modalidad de núcleo ejecutor (alrededor de 10

soles diarios como jornal), y además, que existe la percepción de que bajo esta modalidad se contrata menos mano de obra de la localidad. Así, por ejemplo, en Ayacucho y en Huánuco, algunos entrevistados señalaban que antes se contrataba muy pocas personas de la localidad; por otra parte, la municipalidad de Matara (Cajamarca) viene capacitando gente de la zona para desempeñarse como maestros de obra y operarios en la ejecución de los proyectos.

- **Plazo para usar los recursos:** una posible desventaja para las municipalidades que optan por la modalidad de ejecución directa es que los recursos deben ser usados, en principio, dentro del periodo en que son recibidos por el gobierno local o de lo contrario revierten al Tesoro Público; sin embargo, en el 2004 el MEF permitió que se mantuviese un saldo de balance para el 2005, de modo que la ejecución pudiese prolongarse hasta dicho año⁹⁷.
- **Nivel de intervención de la municipalidad:** la modalidad de administración directa representa para el gobierno local mayores posibilidades de intervenir, ya que éste se encarga de la preparación del expediente técnico (aunque éste deba ser revisado luego por FONCODES) y puede realizar modificaciones a la obra cuando ello sea necesario. Además, le permite administrar los recursos,

96 En un caso, Pasco, se indicó además que la adquisición de materiales está sujeta a proveedores fijos de FONCODES, por lo que no es posible negociar mejores precios con otros proveedores.

97 Dicha disposición habría estado motivada por los retrasos que ha tenido en la práctica la entrega efectiva de recursos para la ejecución de proyectos, lo cual hacía complicado ejecutar los recursos dentro del periodo correspondiente.

en tanto que con la modalidad de núcleo ejecutor la municipalidad sólo recibe los recursos y los transfiere al núcleo ejecutor. Sin embargo, algunos entrevistados indicaban que optar por la administración directa implicaba mayor corrupción; se encontró evidencia de esa percepción en algunos gobiernos locales en los departamentos de Junín, Huánuco, San Martín y Ucayali.

- **Participación y control social:**

Uno de los argumentos a favor del núcleo ejecutor es que es un modelo más participativo y permite que la ejecución del proyecto cuente con el control social de la población. No obstante, algunos entrevistados en el trabajo de campo perciben que la elección de los miembros de los núcleos puede no ser adecuada y que en muchos casos hay corrupción bajo esta modalidad. Se mencionó que se presentan casos en que los miembros del núcleo ejecutor renuncian o no cumplen bien sus funciones o se presentan denuncias por corrupción; así, por ejemplo, en la Municipalidad de Quinistanillas (Moquegua) un presidente fue retirado por malos manejos y otro renunció por tener poca experiencia, ambos en un mismo proyecto, y en Cuchumbaya (Moquegua), luego de la renuncia del presidente y ante la falta de capacidad de administración del tesorero, fue el ingeniero residente de la obra el que quedó a cargo de los recursos.

- **Asistencia técnica de FONCODES:**

en la modalidad de núcleo ejecutor la municipalidad cuenta con el apoyo técnico de FONCODES para la formulación

y ejecución de los proyectos, lo cual puede ser crítico en algunos gobiernos locales sin la experiencia suficiente para llevar a cabo determinadas obras. En algunos gobiernos locales, como en Baños del Inca (Cajamarca), se argumenta que se debe evaluar si existe la capacidad suficiente para ejecutar una obra; de lo contrario, debe aprovecharse las capacidades técnicas con que cuenta FONCODES. Por otro lado, un funcionario de la Municipalidad de Atalaya (Ucayali) indicó que bajo la modalidad de núcleo ejecutor se rinde mensualmente cuentas del avance de la obra, mientras que en administración directa sólo se rinde cuentas cuando se liquida ésta. En el caso de Quinistanillas y Cuchumbaya (Moquegua) el alcalde aceptó la propuesta de FONCODES para ejecutar por núcleo ejecutor porque no tenía personal permanente en el área de infraestructura.

- **Cumplimiento del SNIP:** la ejecución directa implica requisitos adicionales para el gobierno local si éste se encuentra incorporado al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en la medida que todo proyecto debe ser declarado viable de manera previa a su ejecución. Así, en municipalidades como Sacsamarca, Lucanamarca y Anco (Ayacucho) una de las razones para ejecutar por núcleo ejecutor fue evitar la aplicación del SNIP. En el caso de la modalidad de núcleo ejecutor, los proyectos de FONCODES son aprobados por el MEF como un todo, en lo que se denomina proyectos conglomerados.

Balance de la Transferencia de FONCODES

A modo de balance de la evidencia presentada hasta el momento, a continuación se presentan algunos cambios importantes en la gestión de los proyectos de infraestructura económica y social de FONCODES.

En primer lugar, el nuevo esquema de gestión descentralizada implicó como paso previo la implementación de índices de asignación para la distribución geográfica de los recursos. En la práctica, ello ha representado un cambio sustancial en el ámbito de acción de los programas de infraestructura económica y social: mientras que antes tan sólo una parte de los distritos más pobres eran beneficiados con proyectos de FONCODES, en la actualidad la mayor parte de distritos reciben una asignación presupuestaria. A pesar que con este cambio se favorece a un mayor número de localidades, los montos asignados son ahora mucho menores por lo que debería evaluarse si la menor escala de los proyectos incide sobre el impacto que tienen éstos sobre los objetivos de los programas.

En segundo lugar, la descentralización de los programas de FONCODES ocurre en un contexto en que se fueron introduciendo progresivamente los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos como instrumentos para la priorización de los recursos en el ámbito de los gobiernos locales. De esta manera, ahora deben emplearse en la selección de obras que se ejecutarán con los recursos de FONCODES, tanto para aquellos gobiernos locales verificados como los que recibirán la transferencia en los próximos años. Definitivamente, la introducción de

estos mecanismos constituye un avance en la participación ciudadana para la toma de decisiones que afectan el desarrollo de la localidad, pero aún presentan limitaciones que tienen implicancias en la selección de los proyectos.

En tercer lugar, es necesario resaltar la debilidad técnica para la formulación de proyectos de mayor complejidad que se encontró en algunos gobiernos locales visitados en el trabajo de campo. En muchos casos, por ello, se prefería que FONCODES se encargase directamente de la preparación del perfil (y el proyecto no era ejecutado vía administración directa), para evitar ser luego sujeto de un considerable número de observaciones. En este sentido, la debilidad técnica actual de los gobiernos locales parece reafirmar el rol que debe cumplir aún FONCODES en algunas etapas críticas del ciclo del proyecto (como la aprobación del perfil y del expediente técnico) y lleva a plantear la necesidad de un adecuado proceso de capacitación que permita una mayor autonomía de los municipios distritales y que eventualmente asegure una apropiada formulación técnica de los proyectos.

En cuarto lugar, la forma de ejecución de proyectos se modifica sustancialmente, tanto si se la considera desde la perspectiva de las modalidades de ejecución disponibles para los gobiernos locales como respecto de la aplicación de un ciclo de proyecto (antes presente en las obras financiadas por FONCODES). A pesar que se han dado distintas modificaciones normativas para permitir la supervivencia del Núcleo Ejecutor (junto con el know-how acumulado por FONCODES), conforme se verifique un mayor número de gobiernos locales, es previsible una tendencia hacia la

administración directa como modalidad de ejecución (la evidencia del trabajo de campo apunta, en el mismo sentido).

La decisión acerca de la modalidad de ejecución parece depender de diferentes factores, respecto de los cuales se encontró valiosa información en las entrevistas de campo. Por un lado, la modalidad de administración directa representa para la municipalidad mayores posibilidades de intervenir en el proyecto, no sólo en la formulación sino también en la ejecución y manejo de los recursos. Además, la reglamentación del núcleo ejecutor impone costos adicionales que no se enfrentan en administración directa, específicamente en lo que se refiere a la necesidad de contratar personal especializado así como el mayor costo que implica el personal propuesto por FONCODES respecto del que contrata normalmente una municipalidad. Por otro lado, entre los argumentos a favor del núcleo ejecutor, se considera que este modelo es más participativo y permite el control social de la población (aunque no está exento de casos de corrupción) y se cuenta con el apoyo técnico de FONCODES para la formulación y ejecución del proyecto.

En este contexto, un aspecto grave es que no parece haber hasta el momento información suficiente para tomar una decisión sobre cuál es la modalidad más efectiva para la ejecución de proyectos –en general o por tipos de municipalidades- o sobre cuáles son los problemas y resultados en cada caso y no se ha definido aún cuál debe ser la modalidad o modalidades a futuro. En el caso de mantenerse la lógica

del ciclo del proyecto y núcleo ejecutor del FONCODES tradicional, cabe preguntarse hasta qué punto se trataría de una transferencia real de gestión a los municipios distritales (en las visitas de campo se encontró una percepción que todo se continúa haciendo igual a como lo hacía FONCODES en estos casos). Mientras que si prevalece la modalidad de ejecución directa, se requiere crear mayores espacios para que los gobiernos locales accedan a capacitación técnica sobre la ejecución de proyectos (la capacitación técnica ofrecida por FONCODES se centra en la verificación y no tanto en el traslado de know-how) y, sobre todo, es necesario el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo, en la medida que las municipalidades que optan por la administración directa están sujetas a un escaso nivel de control. Respecto a este último punto, cabe preguntarse qué elementos diferencian en el esquema actual la ejecución de obras con recursos del FONCOMUN, como tradicionalmente han venido realizando las municipalidades, del nuevo esquema bajo administración directa (más aún, en qué medida no existen riesgos similares en cuanto a las posibilidades del mal uso de los recursos).

Cabe comentar finalmente la fusión dispuesta en mayo de 2007 de Foncodes en el MIMDES y el Ministerio de Agricultura; en este contexto, será importante que los respectivos Sectores asuman un rol de rectoría para orientar adecuadamente la gestión ahora descentralizada de los proyectos que antes estaban a cargo del Fondo y así evitar los problemas que se vienen presentando.

Los Programas de PRONAA

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) se crea en 1992 y, desde 1996, está adscrito al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES (antes PROMUDEH). La finalidad del PRONAA es contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en extrema pobreza y grupos vulnerables, así como a damnificados por situaciones de emergencia temporal, a través de acciones de apoyo y seguridad alimentaria⁹⁸. La clasificación de programas del PRONAA en su presupuesto identifica a dos grandes grupos: complementarios (en que resaltan los comedores populares) y nutricionales (en que sobresale el programa de desayunos escolares).

A continuación, se realiza una descripción de los elementos más importantes de la forma de intervención que realizaba PRONAA en los programas transferidos (comedores populares, hogares y albergues y alimentos por trabajo) y se identifican los principales cambios y problemas del proceso.

Gestión antes de la transferencia

Focalización. Para la focalización, las Gerencias Locales se encargaban, entre otras funciones, de identificar y priorizar la atención de la población en situación de

extrema pobreza, de mayor vulnerabilidad nutricional y la afectada por desastres naturales; para ello debían mantener registros actualizados del número de beneficiarios (y comedores). Sin embargo, la institución no tenía capacidad suficiente para hacer una revisión constante de los padrones.

De hecho, los programas de complementación alimentaria del PRONAA han presentado deficiencias en la focalización de recursos, según han resaltado diversos estudios. Así, por ejemplo, a pesar que el objetivo del programa establecía la prioridad de la población en extrema pobreza, Beltrán y otros (2001) indican que los alimentos que entregaba PRONAA no favorecían necesariamente a las familias de mayor pobreza y sus beneficios se concentraban en las socias del comedor⁹⁹.

Definición de la canasta alimentaria.

La definición de la canasta alimentaria se realizaba a través de directivas del PRONAA en las cuales se establecía un conjunto de lineamientos generales para su composición (cereal, menestra, cárnico y grasa), que podían resultar en algunas diferencias en los productos repartidos de acuerdo al lugar. En el caso de comedores populares, por ejemplo, se fijaba una composición específica para la ración de 200 gramos considerando las categorías de cereales, menestras, grasas

98 D.S. N° 003-98-PROMUDEH y D.S. N° 010-2001-PROMUDEH.

99 La conclusión parte de la observación de 8 comedores populares (4 en Lima y 4 fuera de ella), producto de la cual se encuentra casos en que las socias que preparan los alimentos reciben gratis las raciones, otras socias que no participan en estas tareas pagan una cantidad mínima de dinero, mientras que el “público en general” tiene que pagar una suma mayor; en ese sentido, el subsidio económico que reciben se destina a abaratar el costo de las raciones para las socias, mientras que aquellos que no son socios pagan el costo de preparación de las raciones (o con alguna ganancia para el comedor). Además, se encuentra también evidencia de casos en que alguna dirigente recibe las raciones gratis sin que participe necesariamente en la preparación de alimentos.

y productos de origen animal¹⁰⁰. La tarea de definir específicamente las raciones de alimentos que se entregaban en los diferentes programas recaía sobre las Gerencias Locales.

Adquisición de productos. El marco legal para las compras del PRONAA, las cuales se hacen de manera conjunta para todos sus programas, comprende dos alternativas¹⁰¹:

- (i) Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Ley N° 26850). En este marco se realizan compras de productos de origen nacional al proveedor que resulta ganador de un proceso. Bajo esta alternativa, se adquiere principalmente productos procesados (como las conservas de pescado, azúcar y aceite). En este caso, las compras se realizan centralmente y cada Gerencia Local es responsable de proporcionar información sobre los requerimientos de productos.
- (ii) Adquisición directa de alimentos a los pequeños productores locales. En el marco de la Ley N° 27060 y su reglamento, se adquiere productos de origen nacional a pequeños agricultores dentro del ámbito de una Gerencia Local, la cual es responsable de las adquisiciones además de determinar los requerimientos y la disponibilidad de oferta a nivel local.

De forma complementaria, la Ley N° 27767 y su reglamento, que regulan la adquisición directa de productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico, establecen que los organismos del Estado adquirirán directamente productos alimenticios nacionales de campesinos, pequeños productores locales individuales u organizados, así como microempresas agroindustriales de la región que utilizan insumos producidos en la zona¹⁰².

Distribución de los productos a los beneficiarios. La distribución de los productos a los beneficiarios podía estar a cargo de PRONAA (a través de sus Gerencias Locales) o del propio proveedor. En los casos en que la ración estaba compuesta por varios tipos de alimentos, lo usual era que PRONAA efectuase la distribución. Cabe señalar que en sus almacenes PRONAA realizaba un control de calidad a las raciones repartidas.

Supervisión. En cada Gerencia Local había una persona encargada de supervisar el funcionamiento de los comedores, lo cual realizaba de manera poco sistemática. Las supervisiones no entraban a mucho detalle: se verificaba si los comedores cumplían con los requisitos necesarios para su funcionamiento (cuaderno, almacén, raciones, etc.), si habían repartido efectivamente las raciones y si

¹⁰⁰ Según información del 2003, el programa de Comedores Populares repartía raciones compuestas por 150 gramos de cereales, 20 gramos de menestras, 10 gramos de grasas y 20 gramos de productos de origen animal.

¹⁰¹ La información sobre el marco normativo para las compras de alimentos fue tomada de un material preparado por la Unidad de Recursos Alimentarios de la Gerencia Técnica del PRONAA. Cabe señalar que antes una alternativa también era la realización de operaciones a través de la Bolsa de productos de Lima mediante la Ley N° 27635.

¹⁰² En estos casos, se exonera también a estos productos de los requisitos establecidos por la Ley N° 26850, al incluirlos en la excepción establecida por la Ley N° 27060. Esta norma determina también la adquisición obligatoria de anchoveta y preferente de papa (costa y sierra) y yuca (selva) por parte de todos los programas sociales de apoyo y seguridad alimentaria.

existía evidencia de alguna irregularidad. El incumplimiento de algún comedor podía ser causal de una suspensión temporal o inclusive su eliminación de los padrones de beneficiarios; no obstante, estos casos eran excepcionales.

Gestión después de la transferencia¹⁰³

A continuación se comenta sobre la creación de los comités de gestión y la organización de los gobiernos locales para la gestión de los programas transferidos y luego se analizan los cambios en las tareas esenciales del funcionamiento de los programas del PRONAA.

Los comités de gestión. Un primer cambio importante que se debe mencionar como resultado de las transferencias es la creación e instalación de Comités de Gestión vinculados a los Programas Alimentarios, los cuales constituyeron requisito para la verificación de los gobiernos locales. Asimismo, en los Convenios de Gestión que se suscriben en el marco de las transferencias programáticas del PRONAA, se estipula que la municipalidad debe garantizar la participación ciudadana en la gestión a través de la conformación de Comités de Gestión y otras instancias participativas.

Las responsabilidades de los Comités de Gestión comprenden diversos aspectos del funcionamiento de los

programas transferidos, entre las cuales se encuentran:

- la propuesta de criterios para la selección de los beneficiarios y los procedimientos para la admisión de los mismos;
- la elaboración de la propuesta de canasta alimentaria;
- el diseño de la ruta de distribución; y,
- la coordinación con la municipalidad provincial en la adquisición de los alimentos y fiscalización de estos procesos.

Los miembros de este órgano comprenden a representantes de los beneficiarios, de la municipalidad y del MIMDES (PRONAA), aunque también se admite la inclusión de otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil (como ha ocurrido en la práctica). La composición base de estos organismos comprende a 3 representantes de los beneficiarios, 1 de la municipalidad y 2 del MIMDES.

En general, los comités de gestión han constituido espacios abiertos que han admitido la participación de diferentes organizaciones, ya sea como miembros o como invitados: entre éstas, por ejemplo, se encuentran miembros de juntas vecinales, organizaciones de productores, la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, la comisión de regantes, representantes del Vaso de Leche, del Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Agricultura (MINAG), Ministerio de Educación (MINEDU),

¹⁰³ La presente sección incluye como insumos centrales el informe preparado por el MIMDES (2004) sobre la base de encuestas a 64 gobiernos locales provinciales (primer grupo de verificados), entrevistas realizadas a representantes del PRONAA y del MIMDES, así como el trabajo del Banco Mundial RECURSO Perú.

de la Iglesia y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros¹⁰⁴. A pesar que la participación de otros actores en los Comités de Gestión puede suceder a costa de menores espacios para que intervengan representantes de los comedores populares (en un caso en Cajamarca, por ejemplo, había malestar en las beneficiarias pues consideraban que la composición del Comité privilegiaba a representantes públicos y no se les tomaba en cuenta realmente en las decisiones), se debe tener en cuenta que las funciones del Comité de Gestión no se limitarán a los programas transferidos sino que deben extenderse a otros programas que aún no se encuentran bajo la gestión local.

Como último punto respecto de la creación de los Comités de Gestión, se debe mencionar que algunas entrevistas efectuadas por el equipo de campo de PRODES indicaban que éste era un aspecto considerado como trascendente para los actores locales, ya que se consideraba que había una mayor “cercanía” en la toma de decisiones (en contraposición a la situación previa en que algunos consideraban que ésta podía ser “burocrática” o “complicada”). Así, específicamente, en Huánuco se manifestó como una ventaja el hecho que todas las decisiones respecto al programa se tomaran en el Comité. En otros casos, en entrevistas en Cajamarca y Moquegua, aunque no específicamente en referencia al Comité de Gestión, se indicó que bajo

el nuevo esquema se conoce mejor las necesidades de la población y es posible hacer mejor uso de los recursos del Estado.

La organización de los gobiernos locales. En el nuevo esquema de gestión local, de acuerdo a lo establecido por el marco normativo, los municipios participan en la definición de planes de adquisiciones, en la refocalización, en el planeamiento de los sistemas de distribución, en la supervisión de la operación y los resultados de los programas, así como en los procesos de adquisición. Además, no sólo intervienen los municipios provinciales (los que reciben y administran los recursos), sino también los municipios distritales, que asumen algunas funciones específicas en la gestión de programa (por ejemplo, en cuanto a la distribución de productos).

En ese sentido, el proceso de transferencia ha implicado también algunos cambios en la estructura organizativa de los gobiernos locales. De acuerdo a datos recabados por el MIMDES (2004), en muchas municipalidades se ha creado la Gerencia de Desarrollo Social o se ha adecuado el funcionamiento de alguna dependencia pre-existente que tenía como finalidad la administración de otros programas sociales (es el caso particular del Programa del Vaso de Leche). Por ejemplo, en la provincia de Huancayo se formó en el 2004 un equipo de cuatro profesionales

¹⁰⁴ Al respecto, se puede consultar los resultados del MIMDES (2004). Las entrevistas realizadas por el equipo de campo de PRODES revelaron también la participación de algunos de estos agentes en el ámbito local. En Ayacucho se encontró evidencia de participación de representantes del PRONAA y de un profesional del sector salud. En las provincias de Contumazá y Cajamarca (Cajamarca), los Comités de Gestión incluyeron representantes de agricultura, educación y salud (instituciones del Estado), además de comedores populares y de las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza (sociedad civil). En Huanuco, los miembros del Comité de Gestión comprendieron a funcionarios de PRONAA, así como de los sectores salud y agricultura. En Ferreñafe (Lambayeque) el Comité tenía también como miembros, además de representantes de comedores populares, a organizaciones vecinales.

(algunos de los cuales habían laborado previamente para el PRONAA) para asumir las funciones correspondientes al gobierno local y en la provincia de Concepción se formó un equipo similar en el 2005. Dado que en muchos casos, la nueva dependencia descansa fuertemente en la encargada del Vaso del Leche, un punto que se debería examinar es qué tanto difieren los procedimientos que actualmente llevan a cabo estos órganos para la gestión de los programas de complementación alimentaria de aquellos que eran llevados a cabo previamente para la administración del Programa del Vaso de Leche.

Por último, cabe mencionar que en algunos gobiernos locales visitados por el equipo de campo de PRODES se encontró evidencia de algunas dificultades en la gestión debido a los cambios en el personal capacitado para estos fines. En particular, en Celendín (Cajamarca), un representante del PRONAA indicó que se había cambiado con mucha frecuencia al personal que fue capacitado para la gestión de los programas; además, en Contumazá (Cajamarca), se produjo una renuncia voluntaria del anterior responsable, la cual también implicó un cambio de personal que afectó la gestión del programa. Una situación similar se encontró en San Martín, en que existe evidencia de que se cambió personal que tenía cierta experiencia en las compras de alimentos.

Criterios de focalización y reformas locales en la gestión. Para determinar la asignación distrital de los recursos

del Programa en el 2004 se aprobó la aplicación de índices que tomaron en cuenta aspectos de capital físico, capital humano y población¹⁰⁵, lo cual implicaba cambios importantes en la distribución de los recursos. En el 2004 se quiso reasignar los recursos de comedores populares usando la nueva fórmula, pero al enfrentar fuerte oposición de parte de aquellos que quedaban privados de recursos se llevó a cabo una reposición de partidas; como consecuencia de ello, las asignaciones fueron similares al año anterior pero el programa requirió un mayor presupuesto para su ejecución. Para el 2005, los techos presupuestales fueron objeto de algún ajuste (R.D. N° 002-2004-EF) y se espera que gradualmente la asignación de los recursos responda plenamente a los índices aprobados.

Los gobiernos locales asumen en el nuevo esquema una tarea de identificación de las zonas que requieren atención prioritaria y de la población beneficiaria de los programas, para lo cual se han establecido ciertos criterios básicos. De acuerdo a la RM N° 804-2004-MIMDES, los programas de complementación alimentaria se dirigen a las familias en situación de pobreza, pobreza extrema, riesgo social y de mayor vulnerabilidad (niños, niñas, personas con TBC, adultos mayores y personas con discapacidad, en situación de riesgo moral o abandono), así como víctimas de la violencia. Anteriormente, la R.M. N° 153-2004-MIMDES fijaba algunos criterios específicos para la focalización de las zonas de intervención; no obstante, la RM N° 804-2004-MIMDES establece

¹⁰⁵ La R.M. N° 400-2004-PCM aprobó en ese momento la metodología para el cálculo de los índices de asignación geográfica de los programas sociales (distintos para PRONAA y FONCODES) junto con una estimación de éstos para todos los distritos del país.

que los gobiernos locales y los Comités de Gestión establecerán los criterios para la priorización de la población objetivo, así como la temporalidad de su atención, sobre la base de las fuentes de financiamiento disponibles (recursos ordinarios y otras fuentes financieras), con lo cual este aspecto queda abierto a la iniciativa local.

Inicialmente (2004), los gobiernos locales básicamente replicaron lo que hizo PRONAA el año anterior en cuanto a las listas de beneficiarios atendidos. Posteriormente, se generaron esfuerzos orientados a una mejor focalización de los beneficiarios que se enfocan principalmente en la depuración de los padrones existentes (verificando que existen los beneficiarios y que se entregan efectivamente las raciones). En este aspecto, cualquier modificación implica necesariamente una coordinación estrecha con los beneficiarios, debido al malestar que se podría generar de otro modo. En distintos lugares, se ha planteado como objetivo sensibilizar a la población respecto del uso de los recursos del Estado, para poder lograr avances en este punto de manera concertada.

Las entrevistas realizadas por el equipo de campo de PRODES comprobaron la existencia de diferentes esfuerzos orientados a una mejor focalización de los recursos. Así, en las Municipalidades Provinciales de Cajamarca y Contumazá (Cajamarca) se estaba llevando a cabo un nuevo proceso de empadronamiento, aplicando como criterios para depurar las listas de beneficiarios la identificación de personas que ya no concurren a los comedores o que han fallecido, además

de lo cual se planteaba unificar el padrón de beneficiarios con el correspondiente al Programa del Vaso de Leche (para facilitar la supervisión al uso de los recursos). En el Gobierno Local Provincial de Huánuco se venía focalizando mediante la aplicación de una ficha socioeconómica, la cual se basaba, según el responsable del programa, en la identificación del nivel de ingreso familiar, las condiciones de vivienda (si cuentan o no con servicios básicos), el acceso a salud y educación, así como a otros programas sociales (en particular, el Vaso de Leche). En Moquegua, algunas municipalidades provinciales manifestaron estar cerrando comedores populares que no respondían a la atención de grupos vulnerables (en Ilo, se indicó que se habían cerrado dos) y también se estaba llevando a cabo una refocalización mediante el empadronamiento y fiscalización de las beneficiarias (verificación de quiénes eran los beneficiarios que asistían al comedor a través de visitas del personal municipal). En Pasco, los responsables de programas sociales de las Municipalidades de Yanahuanca y Pasco señalaron que se logró depurar listas de beneficiarios con el apoyo de los alcaldes distritales (identificando beneficiarios fallecidos o que también accedían al Vaso de Leche), medida que fue necesaria porque indicaban que les habían transferido menos recursos desde PRONAA. En Ucayali se encontró evidencia de la depuración de padrones para evitar duplicación de beneficiarios con el Programa del Vaso de Leche, además que se estaba refocalizando los recursos considerando elementos como la tenencia de televisor, refrigerador o casa de material noble, o mediante el traslado de comedores de zonas urbanas a peri-urbanas y rurales.

No obstante, de acuerdo a la información recogida en el trabajo de campo, se estaban generando algunos otros esfuerzos de reforma en la gestión de los programas de complementación alimentaria, que van más allá de la focalización y que incluyen, por ejemplo, la conversión hacia el programa de alimentos por trabajo¹⁰⁶ y la realización de proyectos productivos con los comedores¹⁰⁷. La conversión a alimentos por trabajo se daba principalmente usando los recursos excedentes luego de los esfuerzos de refocalización (nuevos empadronamientos, depuración de padrones o eliminación de comedores), ya que entre las orientaciones que proporcionó PRONAA se indicó que no era conveniente incrementar el número de comedores con dichos excedentes (en cambio, se sugirió la implementación de proyectos mediante la modalidad de alimentos por trabajo). En Cajamarca se estaban cambiando comedores por alimentos por trabajo en los casos en que se producían faltas (mal uso de alimentos, filtración o exclusión indebida de beneficiarios, etc.). En Canas (Cusco) se estaban llevando a cabo medidas similares en aquellos comedores en los que la asistencia de los beneficiarios había disminuido considerablemente (lo cual parece ocurrir en muchos casos debido a las faenas de siembra o cosecha o la atención a los cultivos). Asimismo, en Ferreñafe (Lambayeque) ya se habían implementado proyectos de alimentos por trabajo en el 2004 (entrega de 40 toneladas de alimentos durante la época de sequía en zonas rurales).

En líneas generales, una de las motivaciones centrales para implementar las reformas antes mencionadas era la percepción de que el programa de comedores populares es “asistencialista”. Así, por ejemplo, la razón por la cual se planteó reorientar recursos de comedores populares a alimentos por trabajo en la Municipalidad Provincial de Pasco era para fortalecer la autogestión de las organizaciones sociales de base y evitar el asistencialismo (idea que compartirían representantes de los propios comedores populares). Por otra parte, en la provincia de Ilo (Moquegua), se pretendía capacitar a las beneficiarias para que lleven a cabo microempresas (panaderías, costura, entre otras); además, en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo (Ucayali) se estaba trabajando para mejorar la capacidad organizativa de las beneficiarias y generar oportunidades económicas, mediante proyectos productivos como panaderías comunales, una planta procesadora de harinas o una planta de jugos cítricos.

Definición de la canasta alimentaria.

En el nuevo esquema, las municipalidades provinciales en coordinación con el Comité de Gestión, se encargan de la adquisición de los productos tomando como referencia la canasta alimentaria regional¹⁰⁸. La definición de dicha canasta es fijada por los Gobiernos Regionales mediante planes de desarrollo regional para ser utilizada por las municipalidades para las compras de alimentos originarios para sus programas sociales propios y transferidos¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Aunque en algunos casos puntuales el programa de alimentos por trabajo no parece haber funcionado adecuadamente; así, por ejemplo, en San Pablo (San Martín) la ejecución de un proyecto tuvo una importante demora (hasta un año) por el tiempo dedicado a absolver las observaciones al expediente técnico presentado a la municipalidad provincial.

¹⁰⁷ De este modo, el equipo de campo de PRODES encontró en las provincias de Cajamarca y Contumazá que se estaban realizando esfuerzos para que las beneficiarias de comedores populares empezasen a realizar actividades productivas como crianza de animales menores, biohuertos, tejidos, etc.

¹⁰⁸ Artículo 6.4 de la Resolución Ministerial N° 153-2004-MIMDES.

¹⁰⁹ Artículo 5.7 de la Resolución Ministerial N° 379-2003-MIMDES.

A pesar de lo establecido en la normativa relevante, los gobiernos regionales parecían haber estado en su mayoría ajenos al proceso de transferencia¹¹⁰. Por esta razón, en la mayoría de los casos, el gobierno local provincial y el comité de gestión fueron los encargados de la aprobación de la canasta alimentaria. Entre los criterios que se usaron para la definición de la canasta, según información recogida por el MIMDES, se encuentran la producción de la provincia, los hábitos alimenticios, el costo, la opinión de los beneficiarios, el volumen de producción, la producción de zonas cercanas y la calidad nutricional (los cuatro primeros con similar importancia).

Un punto que se debe resaltar es que la calidad nutricional no ha sido necesariamente uno de los criterios determinantes en estas decisiones. En cambio, uno de los elementos que parece haber tenido importancia en muchos casos es tratar de favorecer la producción local. En ese sentido, se encuentra evidencia sobre cambios en la canasta alimentaria, tales como en Huancayo, Andahuaylas y Víctor Fajardo, donde se había incorporado el morón, trigo perlado y habas secas; en La Mar, donde se analizaba la posibilidad de incluir la papa y el charqui; o en Mariscal Cáceres y Bellavista, donde se consideraba la posibilidad de comprar pescado fresco o salado en lugar de conservas; entre otras experiencias¹¹¹. Por otra parte, el equipo de campo de PRODES encontró en Huánuco que se quería cambiar el arroz por un producto de procedencia

del departamento; del mismo modo, en Ucayali, la Municipalidad de Coronel Portillo realizaba compras de productos existentes en Pucallpa, lo cual era complementado con otros como pollo y pescado fresco de criaderos locales. Ello parece ser el resultado de la confusión de objetivos que ha caracterizado al programa en el marco del proceso de transferencia: en efecto, de acuerdo a opiniones de diferentes municipalidades provinciales entrevistadas por el equipo de campo de PRODES, los objetivos del programa incluyen no sólo la complementación alimentaria sino también la dinamización de la economía local (un objetivo que es percibido como importante), el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base o la nutrición de los beneficiarios. Así, uno de los hallazgos de la Evaluación fue “*No existe claridad respecto del objetivo del Programa de Complementación Alimentaria*”. Al respecto, cabe plantear como interrogante en qué medida el objetivo de complementación alimentaria no se contrapone al fomento de las compras locales (por ejemplo, en los casos en que ello implique la adquisición de productos más costosos o de menor calidad). En este aspecto, por ejemplo, representantes de gobiernos locales en Cajamarca manifestaron que uno de los logros más valorados de la transferencia es la adquisición de la producción local con mejores precios para los productores (opinión que es compartida por los propios productores), lo cual puede ser un resultado contrapuesto a repartir mayor cantidad de alimentos.

¹¹⁰ Según información recogida por el MIMDES en el 2004 sólo 5 gobiernos regionales habían discutido con sus municipios provinciales temas referidos a la transferencia y solamente 2 habían aprobado una canasta alimentaria.

¹¹¹ MIMDES (2004), p. 56-57.

Adquisición de productos. La adquisición de productos para los programas de complementación alimentaria presentó como dificultades principales la confusión legal inicial sobre cuál norma era aplicable a las compras de los gobiernos locales verificados, las restricciones impuestas por la oferta local y la falta de formalización de los productores, así como la menor escala de las compras (respecto de las compras centrales o regionales en el esquema anterior) a través de los gobiernos locales (lo cual implicaba transacciones menos atractivas para otros productores con operaciones más grandes). A continuación se discute cada uno de estos puntos.

Uno de los principales problemas que se generó es que al momento de hacer la transferencia no se analizó con detenimiento el marco legal que sería aplicable a las adquisiciones de las municipalidades y se generaron dificultades en términos de las limitaciones legales y la poca experiencia al aplicar algunas leyes en las municipalidades.

En la medida que estos recursos formaban parte del presupuesto de los municipios verificados, resultaba aplicable la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado (Ley N° 26850). Por otro lado, la alternativa para los gobiernos locales era acogerse a las reglas aplicables al PRONAA, priorizando las compras regionales y locales¹¹². Inicialmente hubo confusión en los gobiernos locales respecto a cuáles normas podían ser usadas para efectuar las compras, debido a la falta de información sobre este aspecto. La posición del PRONAA era

que las compras fueran realizadas con su propia normativa.

No obstante, los problemas encontrados con la oferta local de productos implicaron que finalmente se tuviese que optar por llevar a cabo las compras por la Ley N° 26850 y que fuera en muchos casos inviable realizar compras a través de la Ley N° 27767 (a productores locales). Al respecto, según información reportada por el MIMDES (2004), más de la mitad de gobiernos locales utilizó en el 2004 la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado (Ley N° 26850)¹¹³. Cabe mencionar que en el marco de la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado está prevista la figura de los Comités de Adquisiciones, los cuales están compuestos por representantes de los sectores (agricultura, salud, etc.) y del municipio. Los beneficiarios no forman parte del proceso de compra en sí mismo, pero actúan como veedores. De acuerdo a información del MIMDES, se habría llevado a cabo una elección participativa de representantes de los alcaldes distritales en los Comités de Adquisiciones en 57 provincias correspondientes al primer grupo de verificados, lo cual habría contribuido de forma significativa a la transparencia de los procesos de adquisiciones.

Además, se presentaron problemas con la compra de productos agroindustriales por la insuficiencia de oferta local, ante lo cual algunas provincias plantearon como solución la compra a comercializadores locales (no a los productores locales

¹¹² Artículo 5.11 de la Resolución Ministerial N° 379-2003-MIMDES.

¹¹³ De acuerdo a la información del MIMDES (2004), solamente en 4 casos se utilizó exclusivamente la Ley N° 27767: Lamas, Ucayali, Tacna y Otuzco (de manera que algunos gobiernos locales utilizaron ambas leyes).

que hace referencia la Ley N° 27767), en la medida que consideraban que ello favorecía también a la economía local. Además, se presentaron experiencias de asociación para las compras, como el caso de Chincheros y Andahuaylas, que deberían ser examinadas con mayor detalle como alternativa para obtener mejores condiciones y disminuir los costos de operación del programa.

Así, a pesar del reconocimiento como objetivo del programa del impulso de la economía local, la insuficiente oferta de proveedores en dicho ámbito ha constituido un cuello de botella en muchas provincias y ello es un tema para el cual deberían evaluarse alternativas. El problema es que muchos proveedores locales no producen los productos que conforman la canasta alimentaria (ni en la provincia ni en el departamento) o no califican para abastecer a los programas alimentarios, debido a que no son formales o no pueden cumplir con otros requisitos en una licitación (por ejemplo, un volumen de producción mínimo para abastecer al gobierno local)¹¹⁴; por otra parte, en el caso de los grandes proveedores que antes participaban en el programa, el interés en abastecer a los gobiernos locales es ahora menor en vista que realizan compras de menor escala y por los cambios en la canasta alimentaria¹¹⁵. En algunas provincias se ha tratado de organizar a los productores locales para satisfacer las demandas del programa, aunque ello también ha implicado retrasos en los procesos de adquisiciones.

En el marco de las entrevistas realizadas por el equipo de PRODES con diversos actores locales se comprobó los esfuerzos que se vienen realizando para fomentar las compras locales y la existencia de problemas debido principalmente a la falta de formalidad. Así, en el caso de Ayacucho, el esfuerzo por realizar compras locales se enfrentó a dificultades por la informalidad de los comerciantes, así como la falta de capacidad para asegurar precio, calidad y oferta suficiente, lo cual se tradujo en retrasos en la entrega de alimentos a los comedores. En algunas provincias de Cajamarca se encontró evidencia similar de problemas de informalidad de los proveedores, ante lo cual las municipalidades estaban asesorando la organización y formalización de los mismos. En Mariscal Nieto (Moquegua), un representante de la municipalidad manifestó que los agricultores no contaban con RUC y tenían un limitado volumen de producción y en Sánchez Cerro (Moquegua) los propios agricultores indicaron que para atender a la municipalidad con algunos productos requerían que ellos u otra institución los ayudase a organizarse. Mientras que en las provincias de Daniel Carrión y Pasco, la agricultura local no permitía abastecer los alimentos que entregaba el programa antes (la única producción importante parecía ser de habas, por lo que debían comprar en los mercados de Huancayo y Huánuco), por lo que necesariamente debían recurrir a intermediarios no locales. En San Martín, debido a que las organizaciones de productores de arroz

114 Por ejemplo, la falta de formalidad es uno de los problemas que se experimentó en la provincia de Concepción y que impedía la participación de productores locales.

115 Estos puntos fueron identificados por los entrevistados.

que intentaban participar en las licitaciones no contaban con las formalidades necesarias (tales como la tenencia de un número de RUC o la certificación de agricultura), los grandes molinos habrían creado empresas “fantasma” (simulando a agricultores organizados) para ganar las licitaciones en detrimento de los pequeños productores. Finalmente, en la provincia de Padre Abad (Ucayali), se presentaron algunos problemas en las licitaciones debido a la informalidad de los postores, por lo cual el PRONAA y la Dirección de Agricultura iniciaron esfuerzos para promover su formalización, además de los que vienen llevando a cabo algunas ONGs locales para organizar la oferta rural (CARE y PRISMA). Cabe señalar que a pesar de todos estos problemas, es claro que una consecuencia de la transferencia de los programas de complementación alimentaria es la realización de más compras locales, lo cual configuró uno de los hallazgos de la Evaluación realizada.

Distribución de productos. La distribución de los alimentos corresponde, principalmente, a los gobiernos locales distritales; en este aspecto, se permitía a las municipalidades aplicar las normas establecidas por PRONAA para la distribución, en tanto aprobasen sus propias normas que garantizaran el buen uso y destino de dichos alimentos¹¹⁶. En muchos casos, el almacenamiento previo a la distribución (por un breve periodo) venía siendo realizado en los propios depósitos con los que contaba cada municipalidad (o almacenes alquilados por ellos temporalmente) y, en los casos en que no se contaba con estas facilidades, el PRONAA facilitaba almacenamiento gratuito.

Uno de los problemas que con frecuencia enfrentaban los gobiernos locales era la carencia de almacenes y medios de transporte para la distribución de los productos (problemas que se presentaron, por ejemplo, en algunas provincias de Ayacucho y Sánchez Cerro, Moquegua), lo cual fue fuente de conflictos con los beneficiarios debido a la consecuente demora en las entregas. Además, cabe señalar que en algunas provincias se experimentaron problemas en la distribución a zonas remotas; así, por ejemplo, en el caso de Ayacucho hubo casos en que los comedores estaban ubicados en promedio a seis horas de viaje y en Sánchez Cerro (Moquegua) era necesario trasladarse primero a Arequipa para realizar de allí la distribución a muchos de sus distritos.

Tratamiento de los gastos operativos. La normativa inicial de las transferencias programáticas indicó que los recursos financieros asignados a los gobiernos locales para la gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza debían ser destinados exclusivamente para la atención de los mismos (R.M. N° 379-2003-MIMDES). No se especificó cuál sería la fuente para financiar los gastos operativos asociados a la gestión de dichos programas, lo cual generó reclamos de parte de las autoridades municipales. Así, en el 2004, el D.S. N° 026-2004-EF determinó que los gobiernos locales verificados podían disponer hasta del 10% de los recursos transferidos para solventar los gastos derivados de la gestión de los programas y un 5% para la atención de emergencias. No se especificó, sin embargo, qué se podía considerar como emergencia, sólo

¹¹⁶ Artículo 5.11 de la Resolución Ministerial N° 379-2003-MIMDES.

que éstas debían ser justificadas. Por ejemplo, en Iquitos se entendió como emergencia el empleo de ese dinero en la compra de ollas, cocinas y la mejora de las condiciones de los comedores. En el Plan Anual 2005, al igual que en los del 2006 y 2007, se mantiene el tope de 10% para los gastos operativos y de administración, pero no se menciona el tope de 5% para emergencias.

El nivel de gastos operativos permitido para los gobiernos locales generó reacciones distintas en los Gobiernos Locales. Así, por ejemplo, el MIMDES (2004) reporta casos como Acobamba o Picota, en los cuales se decidió asumir los gastos operativos del proceso con otros recursos, o Lamas, en que se limitó los gastos operativos al 8.5%. Sin embargo, algunos gobiernos locales consideraron insuficiente el 10%¹¹⁷. El equipo de campo de PRODES encontró evidencia (y malestar) similar en entrevistas a gobiernos locales en diferentes departamentos, a lo cual se debe agregar que en varios casos había disconformidad porque se pensaba que el PRONAA debía transferir recursos adicionales (en la medida que el personal existente en las oficinas zonales permanecía inalterado) o elementos necesarios para la logística de los programas (como almacenes o vehículos).

En torno a este tema se generó otro problema debido a que los recursos transferidos (que debían cubrir los gastos operativos luego de la transferencia) correspondieron a aquellos que antes se usaban en su totalidad para las compras

de alimentos. En ese sentido, la deducción de dichos fondos de los gastos operativos conllevaba una reducción del presupuesto de éstos, lo cual imposibilitaba que los gobiernos locales cumplieren con metas similares a las previamente existentes. De otro lado, los montos de gastos administrativos del PRONAA, al igual que en el caso de FONCODES, a nivel centralizado se mantuvieron, por lo que los gastos operativos totales (la parte centralizada y aquella de los gobiernos locales) crecieron significativamente. Se debería esperar que conforme avance el proceso de transferencias se produzca un ajuste del gasto centralizado acorde con el nuevo rol que asumirían PRONAA y FONCODES, lo cual podría darse en el marco de su fusión al MIMDES, de conformidad a lo dispuesto en mayo de 2007 por el Poder Ejecutivo.

Balance de la transferencia de PRONAA

A continuación se presenta un balance de los principales cambios que ha experimentado la gestión de los programas de complementación alimentaria como resultado de su transferencia a gobiernos locales.

En primer lugar, la descentralización de los programas de complementación alimentaria supuso la aplicación de índices de asignación para la distribución provincial de los recursos. Además de los problemas de coyuntura vinculados al manejo presupuestal propiamente, la implementación de los índices de

¹¹⁷ MIMDES (2004), p. 79.

asignación tuvo una resistencia inicial de parte de las organizaciones sociales e implicó un cierto grado de tensión entre las autoridades municipales y la población en aquellas jurisdicciones que vieron disminuido su presupuesto.

En segundo lugar, una pieza central del nuevo esquema descentralizado para los programas de complementación alimentaria es la figura del Comité de Gestión, el cual no sólo se ha constituido como una importante instancia de concertación local sino que ha participado activamente en decisiones relevantes para los programas transferidos. En este sentido, además, se debe resaltar la creación de espacios para la participación de la sociedad civil en la definición de la canasta alimentaria, la supervisión de las compras o el manejo logístico (almacenamiento, distribución) de los programas transferidos.

En tercer lugar, la falta de un planeamiento para el proceso de transferencia queda de manifiesto ante los problemas que tuvieron los gobiernos locales para llevar a cabo la adquisición de productos. El marco normativo relacionado a las adquisiciones no fue adecuadamente analizado antes de llevar a cabo las transferencias, razón por la cual se presentaron diversos problemas prácticos en su aplicación por parte de los gobiernos locales y en algunos casos ello implicó importantes retrasos en las compras de alimentos. En este aspecto, no sólo hubo una confusión legal inicial sobre cuál era la norma aplicable para las compras de los gobiernos locales, sino que se presentaron otros problemas como la escasa oferta local o la falta de formalidad de los productores, los cuales debieron haber sido previstos oportunamente para encontrar alternativas.

A pesar de ello, se encontró evidencia (confirmada a través de la información del trabajo de campo) que la dinamización de la economía local es percibida como una de las consecuencias positivas del proceso y existen diversos casos en que se han realizado cambios en la canasta alimentaria que apuntan en esta dirección. En ese sentido, cabe preguntarse en qué medida no se encuentra contrapuesto el objetivo de complementación alimentaria con el fomento de compras locales. Por otra parte, dadas las dificultades que se han experimentado en los procesos de compras, sería necesario examinar las opciones legales con que cuentan las municipalidades, entre las cuales sería recomendable impulsar esfuerzos de compras conjuntas.

En el contexto de la normativa e institucionalidad de estas transferencias, otro aspecto que requiere aún trabajo es una adecuada delimitación de las funciones que cumple el municipio provincial y los municipios distritales.

Un aspecto más bien potencialmente positivo del proceso que cabe considerar se refiere a la oportunidad que la transferencia de estos programas ofrece para que los gobiernos locales implementen mejoras y reformas en su diseño. Aunque aún no se conoce con certeza que se hayan concretado logros en este sentido, existe evidencia de que se estarían generando algunos esfuerzos por mejorar aspectos tales como la identificación de beneficiarios y zonas de intervención, la definición de la canasta alimentaria, los sistemas de compras y distribución e, incluso, las posibilidades de reconversión de comedores populares por alimentos por trabajo.

En las entrevistas de campo se encontró información diversa que confirma la existencia de iniciativas locales en este sentido, tales como la realización de nuevos empadronamientos, la unificación de padrones con el Vaso de Leche o la realización de proyectos productivos con beneficiarias de comedores populares.

Provías Descentralizado

El caso del Provías Descentralizado es especial, en la medida que para la segunda etapa de este Programa (en ese entonces Provías Rural), iniciada en el 2001, se contempló la descentralización de sus acciones. Así, el objetivo general del Programa en esta etapa, que va del 2001 al 2006, fue “Contribuir a la superación de la pobreza y el desarrollo mediante la consolidación de la transitabilidad de las vías vecinales con participación financiera e institucional de los gobiernos locales y regionales”¹¹⁸. Cabe mencionar que ya desde 1996, en que inicia sus acciones, el Programa trabajaba con la participación de los alcaldes, en especial para priorizar los tramos viales cuyo mantenimiento sería afrontado.

Para ello, el Programa trabajó en el diseño institucional de lo que serían las instancias receptoras de las transferencias a nivel descentralizado, para lo cual diseñaron a los Institutos Viales Provinciales (IVP), que en versión piloto fue aplicado en Arequipa en el año 2002. Así, se contemplaba la conformación del IVP como organismo de derecho público descentralizado creado por ordenanza provincial, presidido por el alcalde provincial y con un directorio

conformado por los alcaldes distritales de la provincia. El IVP se encargaría de la gestión vial de los caminos rurales de la provincia en base a un Plan Vial Provincial (PVP), para lo cual subcontrataría la participación de microempresas de mantenimiento vial.

Es decir, la transferencia del Programa de Provías Descentralizado sí parte de un modelo de gestión descentralizada de la prestación de servicios, en este caso mantenimiento vial, en que se contemplaba qué tareas serían descentralizadas y a qué instancias específicas (IVP y microempresas de mantenimiento vial). Se contemplaba además qué procesos debían realizar los IVP para las tareas a su cargo, como por ejemplo, formulación de inventario vial, elaboración de Plan Vial Provincial, entre otros, y se contaba con un sistema para facilitar el trabajo de estos institutos.

Así, incluso antes de iniciar el proceso de descentralización, el proyecto promovió la constitución de 10 Institutos Viales Provinciales (IVP) para la gestión de los caminos rurales. Los IVP tienen un equipo técnico conformado por un Gerente General, un jefe de operaciones y un asistente, además de estar dirigidos por un comité conformado por los alcaldes del ámbito de intervención.

Provías Descentralizado ha buscado desarrollar y fortalecer la capacidad local para la gestión de los caminos rurales, para lo cual además del IVP ha contemplado la elaboración de instrumentos de gestión y planificación, en que el principal se refiere al Plan Vial Provincial (PVP). El presupuesto para el mantenimiento

¹¹⁸ Tomado de la presentación “La Gestión Descentralizada de los Caminos Rurales en el Perú”, de noviembre de 2003.

de las vías proviene 50% de recursos ordinarios (transferencias de Provías Descentralizado) y 50% del Foncomun de los municipios participantes, según alícuotas en función de la longitud de los tramos de las vías que corresponden a cada jurisdicción.

Al haber partido por un modelo de gestión descentralizada, más que haberse producido cambios en la gestión, en la transferencia de Provías Descentralizado se han encontrado problemas en la gestión directa de los IVP por las municipalidades. Dos han sido los problemas principales: operatividad del mecanismo de financiamiento una vez descentralizado y tensión entre personal municipal y del IVP.

En cuanto a la operatividad del mecanismo de financiamiento, uno de los hallazgos del trabajo de campo se refirió a “Municipalidades distritales se resisten a transferir recursos al IVP”. Antes de la transferencia, los recursos de co-financiamiento de las municipalidades distritales eran retenidos automáticamente de sus partidas de FONCOMUN y transferidos a Provías Descentralizado, el que a su vez los transfería al IVP correspondiente. Luego de la transferencia, los recursos deben ser transferidos por las propias municipales distritales a las provinciales¹¹⁹.

Así, se pasó de una transferencia automática a una transferencia que requiere la voluntad de los alcaldes, lo cual ha implicado numerosas negociaciones

del IVP con los alcaldes para que cumplan con el co-financiamiento de los tramos que les corresponden. En relación a este tema, en Pasco señalaron: *“Estamos listos para darle mantenimiento a todas las vías y lo estamos haciendo. El problema ha surgido cuando los alcaldes distritales tienen que aportar económicamente para poder darle mantenimiento a las nuevas vías que están solicitando, pero no quieren co-financiar. Los de Provías nos han dicho que tienen que firmar el convenio donde se comprometen a co-financiar. Tenemos que hacer trato directo. Como me dice el Ingeniero de Provías “tienen que firmar sí o sí, sino no se les hará mantenimiento a sus vías, no se transferirá la plata”. Vamos a ir con el Ingeniero a conversar con cada uno de los alcaldes para convencerlos”*. Algunos IVP han promovido la creación de un pool de maquinaria, en unos casos utilizando la perteneciente a la municipalidad provincial y en otros juntando la perteneciente a los municipios distritales de su ámbito. Esto les ha permitido atender otras obras de mantenimiento, generalmente vinculadas a emergencias, como la refacción de vías después de la caída de un huaico. Cabe resaltar que esto está contribuyendo a legitimar la acción del IVP con los alcaldes distritales. Por ejemplo, el IVP de Leoncio Prado en Huánuco incluso ha organizado un cronograma de atención en coordinación con los distritos.

En relación a la tensión entre personal municipal y del IVP, ello se habría originado por los mayores salarios del personal del IVP, lo cual habría traído como consecuencia la resistencia de los

¹¹⁹ Las transferencias se realizan por medio de débito automático en las cuentas de los gobiernos locales, sin embargo como la autorización de débito debe ser aprobada por la sede del Banco de la Nación en Lima, el proceso puede tomar dos semanas. En ese lapso, debido a las otras obligaciones que tienen las municipalidades, en ocasiones ya no están los recursos disponibles para el débito. Provías está coordinando con el Banco de la Nación para que las autorizaciones sean hechas en las oficinas provinciales del Banco o en su defecto en las capitales de departamento y así reducir el tiempo de demora.

funcionarios municipales al modelo del IVP y a la transferencia de recursos antes mencionada. Por ejemplo, un funcionario de planificación municipal de Paruro señaló que la diferencia sustancial de salarios (S/. 1 700 frente a S/. 4 000) fue un problema para que el concejo municipal aceptara el modelo. En Yanahuanca, el alcalde señaló que el alto sueldo del gerente le generaba problemas con el resto de los trabajadores de la municipalidad y que “a partir del 2006 tendrá que pasar ese puesto a ganar los S/. 1 500 que la municipalidad puede pagar”. Sin embargo en algunos IVP se ha logrado que los municipios internalicen los salarios del personal en sus propias planillas o que encarguen la función de gerencia a personal de planta, para garantizar continuidad como en el caso de Huancayo.

El cambio de autoridades municipales en enero de 2007 también ha provocado algunos ajustes. Se ha registrado cambios en el personal que no necesariamente cumple todos los requisitos de experiencia que Provías había acordado con las administraciones previas, aunque se respeta que sean ingenieros civiles. Frente a ello se ha iniciado un nuevo programa de asistencia técnica desde Provías hacia los IVP, que además incluye a los responsables de planeamiento y obras de los municipios, con la finalidad de apoyar a la nueva gestión. También se han registrado atrasos, por ejemplo en la contratación de las microempresas de mantenimiento, aunque éstas han seguido trabajando. Para ayudar a los IVP, Provías dispuso de sectoristas que apoyaron a los municipios en, por ejemplo, la elaboración y tramitación de los contratos.

En algunas zonas también se creó cierta tensión entre los pobladores

que participaban de las tareas de mantenimiento y aquellos que no. Ello en la medida que los que no participaban estaban interesados en hacerlo; frente a ello, se tiene conocimiento que en algunos casos se optó por un sistema rotativo para la participación de los pobladores.

Una de las lecciones que el propio Provías reconoce es que no todos los IVP avanzan a la misma velocidad, por ende la asistencia técnica que está desarrollando debe ajustarse a los diferentes estadios de evolución de cada uno.

A fines de 2007 el problema de las transferencias de las municipalidades distritales a los IVP estaba prácticamente solucionado. En cuanto a la tensión entre personal municipal y del IVP, éste es un tema que sobrepasa a Provías; la reforma del empleo público debe abordarse de manera urgente, en la medida que las limitaciones de la normatividad actual afectan significativamente las posibilidades de los gobiernos regionales y locales de lograr mejoras en la gestión de los programas transferidos.

Las Funciones Sectoriales

Como se vio en la Sección V, a septiembre de 2007 sólo se había transferido funciones sectoriales a los gobiernos regionales y se iniciaba la transferencia de funciones de educación y salud a los gobiernos locales en el marco de programas piloto. La transferencia de funciones a los gobiernos regionales se dio mayormente en el 2005, y consistió en general en responsabilidades que dichas instancias ya venían ejerciendo a través de sus direcciones regionales y en una transferencia sin recursos presupuestales adicionales.

Cuando se realizó el trabajo de campo a fines de 2005 aún había pasado poco tiempo desde que se había dado el proceso de transferencia. Así, los hallazgos recogidos en ese momento se refirieron principalmente al proceso de acreditación, más que a cambios en la gestión de lo transferido. De hecho, los hallazgos fueron “No se da transferencia efectiva de funciones ni de direcciones regionales” y “Turismo, energía y minas y salud más cerca de la descentralización”. El primero haciendo alusión a que se trataba de funciones que estaban en las direcciones regionales –y no nuevas- y que se mantenía la doble dependencia de estas instancias, y el segundo a la mayor voluntad que se percibía en los sectores mencionados para transferir funciones a los gobiernos regionales.

La doble dependencia de las direcciones regionales, del Sector y del gobierno regional, sin duda venía limitando la efectividad de la transferencia de funciones. Según se pudo recoger a nivel descentralizado, ello creaba muchas descoordinaciones, controversias y conflictos entre las direcciones regionales y los gobiernos regionales, ya que muchas direcciones -acostumbradas a ser “la máxima autoridad sectorial” en su jurisdicción- se resistían a aceptar la supervisión por parte de los gerentes regionales, señalando que éstos eran cargos políticos o no tenían la formación y experiencia técnica necesaria. Adicionalmente, se encontraba que algunas direcciones se consideraban más dependientes del gobierno regional (como Agricultura y Turismo), en tanto que otras

reivindicaban su dependencia Sectorial (Energía y Minas, y Salud).

Como se sabe, este problema tiene larga data –desde cuando existían los CTAR- y recién fue solucionado a fines de 2006, cuando se aprobó la Ley N° 28926, que establece que corresponde a los Presidentes Regionales designar y cesar a los directores regionales y que las direcciones regionales dependen de los gobiernos regionales. Es decir, mediante la ley mencionada se establece la dependencia total de las direcciones regionales respecto de los gobiernos regionales. No obstante, esta norma no habría entrado en plena vigencia a nivel descentralizado, al parecer en atención a que aún está en proceso la transferencia de las funciones sectoriales, lo cual según lo anunciado y dispuesto en el Plan de Transferencias 2007 debería culminar a fines de 2007. En este contexto será importante precisar una vez más que las direcciones regionales dependen ahora de los gobiernos regionales.

En cuanto a los cambios en la gestión de lo transferido, la información recogida indica que en general no se han producido cambios, con la excepción del Gobierno Regional del Cusco y el Sector Salud¹²⁰. En el Gobierno Regional del Cusco, se encontró que se habían creado subgerencias regionales por cada una de las direcciones regionales, sin diferenciar claramente las funciones de éstas y aquellas. Cabe mencionar que a inicios de 2007 se designó nuevos funcionarios para estas subgerencias.

¹²⁰ Cabe señalar que desde varios años atrás el nivel de autonomía regional en el Sector es bastante alto, lo cual incluye, por ejemplo, que las Diresas puedan contratar, despedir y transferir personal sin necesidad de consultar al nivel nacional. Además, la organización a nivel regional está bastante más estructurada que en otros Sectores; cuenta con varias unidades ejecutoras, para las Diresas y, por ejemplo, las redes de salud.

En el Sector Salud, se modificó la norma sobre la organización del Sector a nivel regional; así, se eliminó la organización anterior, que replicaba la estructura del Ministerio en escala regional (e.g., la Dirección del MINSA de Salud de las Personas tenía su Dirección Regional de Salud de las Personas como contraparte), y en la nueva normatividad sólo se establecen criterios generales (e.g., número de niveles de decisión), los cuales los gobiernos regionales deben tomar en cuenta para adecuar sus organizaciones. Adicionalmente, MINSA estaría ajustando el formato de Acuerdos de Gestión que utiliza para relacionarse con sus Diresas, a fin de recoger un enfoque territorial.

En relación a los temas antes mencionados de organización del nivel regional, cabe señalar que, de acuerdo al marco normativo vigente, los gobiernos regionales deberían poder establecer su estructura, dentro de los parámetros señalados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – LOGR (cinco gerencias y existencia de direcciones regionales sectoriales). En efecto, los artículos 9 (literal a) y 12 de la LOGR establecen la competencia de los gobiernos regionales para definir su organización. Más aún, una visión territorial del desarrollo probablemente implique pasar de la estructura sectorial vigente a otra que permita responder mejor a los grupos de población atendidos. De hecho los artículos 26 y 27 del Decreto Supremo N° 043-2006-PCM que aprueba los lineamientos para la formulación de los Reglamentos de Organización y Funciones de las entidades de la Administración Pública señalan que “para la organización de los Gobiernos

Regionales y Locales prevalecerá el enfoque territorial, velando por la integración de las funciones y actividades sectoriales que tengan sinergias positivas en su ejecución” y establece que “corresponderá a las unidades receptoras –en este caso los Gobiernos Regionales- definir el órgano o unidad orgánica responsable de realizar las funciones acreditadas”.

Sin embargo, recientemente el Gobierno Regional de Arequipa aprobó una nueva organización en la que desaparecen las gerencias previstas en la LOGR, y las direcciones regionales pasan a ser consideradas gerencias¹²¹. Aunque comprensible el cambio como una forma de reducir el número de instancias intermedias de decisión y gestión, no es menos cierto que la medida facilita la continuidad del enfoque sectorial tradicional.

Un tema que ha generado dudas es cómo quedan los procedimientos administrativos luego de la transferencia. El Subsector Turismo resolvió esto señalando que todos los casos que se inicien en adelante para procedimientos como calificación de hoteles y otros transferidos “nacerán y morirán en el GR”. Es decir, precisa que con la función se transfiere la autoridad en relación a estos procedimientos. Para otros Sectores el tema no estaría aún claro.

Si bien en el trabajo de campo no se encontró información sobre rotación del personal de las direcciones regionales luego de la transferencia, los Ministerios están preocupados de que los puestos de estas instancias se asignen políticamente.

121 Ordenanza Regional N°010-Arequipa del 27 de abril de 2007.

Gestión de lo Transferido: diversos resultados

Según lo que se ha podido apreciar, los cambios y resultados en la gestión de lo transferido son mixtos, y se han dado principalmente para los programas transferidos, en la medida que las funciones no se han transferido de manera efectiva.

En cuanto a los programas sociales del MIMDES, según fue recogido en el trabajo de campo, en el caso de FONCODES existe una “Tendencia a ejecutar los proyectos por administración directa”; es decir, en este caso el modelo de núcleo ejecutor se estaría perdiendo, optándose por un modelo de gestión directa, con las pérdidas en términos de calidad técnica y participación ciudadana que ello implica. Según han señalado algunos, se estaría yendo hacia la “foncomunización” de FONCODES. Más aún, no se estaría garantizando que la capacidad técnica que se construyó durante años en las oficinas zonales de FONCODES sea capitalizada en un esquema de funcionamiento descentralizado del Estado –pasando, por ejemplo, a los gobiernos regionales-. Según fue resaltado antes en el texto, a la luz de lo sucedido cabría preguntarse si realmente se ha dado una transferencia de FONCODES, o si lo que se ha dado más bien es una asignación de recursos presupuestales adicionales para proyectos a las municipalidades.

En cambio, en el caso de PRONAA se encuentra que a nivel local se busca implementar mejoras para eliminar el carácter asistencialista del Programa y

focalizar mejor los recursos transferidos y aquellos del Programa del Vaso de Leche. En relación a este tema, en el trabajo de campo uno de los hallazgos se refirió a la existencia de “Iniciativas para reorientar el Programa de Complementación Alimentaria”, lo cual se explica por la creación de los comités de gestión y también por las reformas implementadas por los gobiernos locales.

En el caso de Provías Descentralizado, se encontró que la existencia previa de un modelo de gestión descentralizada facilitó significativamente el proceso. Sólo se han encontrado problemas en la gestión directa de los IVP por las municipalidades, referidos a la operatividad del mecanismo de financiamiento una vez descentralizado y a la tensión entre personal municipal y del IVP.

Los distintos problemas puntuales que se han presentado para el financiamiento y ejecución de los recursos en los casos analizados dan cuenta de la debilidad de planificación que ha existido en el proceso de transferencia, y además refuerzan la necesidad de contar -de manera previa- con modelos de gestión descentralizada de los servicios en los que quede claro qué tareas asumirá cada nivel de gobierno. Del mismo modo, resulta necesario que el nivel nacional acompañe de cerca el proceso de transferencia y gestión descentralizada de lo transferido. De especial importancia es prever cómo se realizarán las adquisiciones, cómo se contratará al personal y cómo se financiará el servicio, y los problemas que se pueden presentar en ello dadas las capacidades, recursos y salarios de los gobiernos descentralizados.

VIII. Construyendo el Rol Rector del Nivel Nacional

La construcción de un Estado descentralizado no sólo implica que el nivel nacional traslade responsabilidades hacia los gobiernos descentralizados, sino también que el propio nivel nacional cambie su rol, dejando tareas de ejecución para concentrarse en la formulación de políticas y el monitoreo de la prestación descentralizada de los servicios.

Al respecto, hasta la fecha, ni en el nivel nacional ni en los niveles regional y local existe claridad sobre cómo debe materializarse el rol rector del primero, respetando la autonomía de los segundos. Ello sin duda está limitando la necesaria reconversión de los Ministerios, cuando urge que éstos se preparen para realizar actividades típicas de rectoría y de monitoreo de la prestación descentralizada de los servicios, tales como formulación de políticas, agregación y disseminación de información comparativa, aprobación de reglamentos operativos, regulación general de estándares de servicio o producción, promoción de objetivos nacionales, fiscalización, entre otros.

Adicionalmente, en el desarrollo del proceso de descentralización es fundamental que el nivel nacional asuma

las tareas de informar adecuadamente sobre el proceso –incluyendo a funcionarios del propio nivel nacional-, de brindar acompañamiento técnico a los gobiernos descentralizados para la gestión de las responsabilidades transferidas y de implementar un adecuado sistema de monitoreo que permita de forma sistemática recoger información sobre la gestión de los gobiernos regionales y locales.

Cabe resaltar, sin embargo, que en la Directiva N° 001-2007-PCM/SD “Normas para la Ejecución de las Transferencias del año 2007 a los Gobiernos regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia”¹²² se incluye como acápite 7.2 el seguimiento posterior de las transferencias, en que se establece que el gobierno nacional debe:

- Acompañar con asistencia técnica a los gobiernos regionales para el ejercicio de las funciones transferidas.
- Brindar orientaciones y asesoría a los gobiernos regionales respecto del ejercicio de las funciones transferidas.

¹²² Aprobada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD, de mayo de 2007.

- Monitorear los resultados de los gobiernos regionales en el ejercicio de las funciones transferidas, en base a indicadores de gestión.

De manera complementaria, en la Directiva N° 006-2007-PCM/SD “Normas para la Efectivización del proceso de Transferencia del Año 2007 de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”¹²³, se establece que los Sectores deben formular indicadores de gestión para las funciones transferidas, con plazo el 15 de diciembre de 2007. Se menciona que para ello podrán tomar como referencia el Anexo de Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la Formulación de Indicadores de Desempeño de la Directiva N° 006-2007-EF/76.01, Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2008.

Así, en las resoluciones de la Secretaría de Descentralización para el proceso de acreditación del 2007 se empieza a incorporar orientaciones para que el nivel nacional cumpla mejor su rol rector. A continuación se analizan los temas principales del rol rector del nivel nacional.

Formulación de Políticas

En particular, el nivel nacional no ha formulado aún las políticas que guíen la gestión de las funciones y programas descentralizados. El proceso se ha caracterizado en general por la ausencia de políticas explícitas y, frente a esta ausencia, en el caso de la transferencia

de programas, sólo se ha contado con lo incluido en los convenios de gestión.

A nivel sectorial, es interesante la iniciativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que en noviembre de 2006 aprobó el documento “Política Nacional del Sector Transportes”¹²⁴, en el cual se establece la visión integral de los servicios e infraestructura de transporte, cómo debe ser la gestión del sistema, la prioridad de la conservación de la infraestructura, entre otros, que constituyen importantes orientaciones para la gestión de gobiernos regionales y locales. Cabe resaltar también la iniciativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que ha aprobado “Lineamientos para la Formulación de Planes Regionales de Saneamiento”¹²⁵, para orientar en esta tarea a los gobiernos regionales, así como una “Estrategia Nacional para la Promoción de la Participación del Sector Privado en las Empresas Prestadoras de Saneamiento a nivel nacional”¹²⁶, para orientar a gobiernos regionales y en especial locales en esta tarea.

Así, el rol rector del nivel nacional aún está por construirse. De manera prioritaria, los Sectores deben formular políticas que orienten a los gobiernos regionales y locales en la gestión de lo transferido, lo cual pasa por establecer prioridades sectoriales y mecanismos de coordinación. Se espera que una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precise mejor el rector del nivel nacional y catalice el proceso de formulación de políticas por parte del gobierno nacional.

¹²³ Aprobada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, de septiembre de 2007.

¹²⁴ R.M N° 817-2006 MTC/09.

¹²⁵ R.M. N° 424-2007-VIVIENDA, publicada el 10.09.07.

¹²⁶ R. VM N° 002-2007-VIVIENDA-VMCS, publicada el 10.09.07.

Información y Asistencia Técnica

Las acciones de difusión de información y asistencia técnica del nivel nacional se han enmarcado mayormente en el marco de los convenios que a inicios de cada ciclo de acreditación han debido suscribir los gobiernos regionales y locales con los Sectores y programas, respectivamente.

La información del trabajo de campo recogida por el equipo de PRODES mostró evidencia de cierto grado de difusión del proceso y asistencia técnica de parte de las entidades del nivel nacional. Sin embargo, se encontró que existía la percepción por parte de los receptores de que el CND en su momento, los sectores y programas no habían realizado esfuerzos suficientes para difundir los alcances del proceso de transferencias y asistir a los gobiernos subnacionales en el mismo. Se consideraba además que la capacitación estuvo enfocada principalmente hacia el cumplimiento de los mecanismos de verificación (aunque se trataron también algunos otros temas como la planificación para el desarrollo o el presupuesto participativo) y que los esfuerzos de difusión de información sobre el proceso de transferencias fueron débiles, principalmente en el nivel de la sociedad civil y en gobiernos locales ubicados en zonas rurales o aisladas. En el caso de Ayacucho, por ejemplo, un entrevistado de FONCODES indicó que se hacían eventos que agrupaban a varias provincias y que ello tenía como desventaja el hecho que las distancias

hasta algunos gobiernos locales podían ser considerables y no era posible que llegaran muchos representantes de éstos. En Cusco, las municipalidades manifestaron no haber recibido ninguna visita previa al inicio del proceso de transferencias, aunque PRONAA realizó capacitaciones principalmente orientadas al cumplimiento de mecanismos de verificación. En Huánuco también existía la percepción que la difusión acerca del proceso no había sido adecuada, ya que la información proporcionada por el CND se limitó a orientaciones generales y, en los casos en que los actores pudieron conocer el proceso en mayor medida, fue por iniciativa propia de buscar la información pertinente.

Durante el trabajo de campo, se identificó que se usaron otras fuentes de información como el marco normativo (al cual se accedía en ocasiones durante la visita que realizaban funcionarios a las capitales de departamento o provincia o en Lima), la documentación oficial remitida a las municipalidades, información accesible vía páginas en internet (en algunos casos) así como materiales informativos publicados por otras instituciones (como PRODES o Grupo Propuesta Ciudadana). No obstante, existían algunas limitaciones importantes que afectaban a las fuentes mencionadas, si se considera, entre otros temas, que los talleres organizados por el MIMDES o por el CND no llegaban a todos los gobiernos locales y que no todas las localidades contaban con acceso a internet¹²⁷.

¹²⁷ En este punto, se encontró evidencia de diferentes distritos o provincias que no contaban con acceso a internet en Cajamarca (distritos de Santa Cruz de Toledo, Cupisnique y Matara), Cusco (provincias de Paruro y Canas), Moquegua (distrito de Quinistanillas), Pasco (distritos de Gollarisquizga, Ticlacayán y Santa Ana de Tusi) y Ucayali (distritos de Nueva Requena, Campo Verde, Sepahua y Tahuania), además del acceso lento o por horas en provincias como Contumazá (Cajamarca), Lauricocha (Huanuco) y Yanahuanca (Pasco).

A nivel de los gobiernos regionales, sus autoridades y funcionarios han criticado sistemáticamente al CND por la calidad de la capacitación desplegada, dado que ésta estuvo principalmente orientada a la difusión de requisitos para acreditar. Así, los gobiernos regionales han contado en general con información sobre los cronogramas del proceso, pero no sobre en qué consistía el mismo y las responsabilidades que las transferencias acarrearán. Adicionalmente, en algunos gobiernos regionales, el cambio constante de personal implicó la pérdida de información y conocimiento sobre los procesos de transferencia de responsabilidades de un año a otro.

Adicionalmente, en muchos casos los gerentes regionales sólo han recibido la capacitación del CND respecto de las formalidades de la transferencia y no de los sectores respecto a las obligaciones que éstas implicaban. No obstante, algunos subsectores como turismo, agricultura y minería, han sido reconocidos como mejores en sus esfuerzos por capacitar a las direcciones regionales.

En el caso de los gobiernos locales, la percepción generalizada de los actores involucrados es que la información disponible respecto del proceso es insuficiente, en mayor medida en el nivel distrital y para las zonas rurales y apartadas¹²⁸. Las causas aparentes de esta deficiencia se relacionan a la ausencia de información sistematizada para difundir, así como a la indefinición de los agentes que deberían recibirla y de los medios idóneos para su difusión. La carencia de información para los actores locales

comprendía aspectos tales como las etapas del proceso de descentralización y los planes de transferencia enmarcados en éstas, el rol de los órganos involucrados (CND y sectores) y los mecanismos de verificación. Así, por ejemplo, algunos funcionarios de gobiernos locales distritales entrevistados en Pasco y Cusco indicaron no haber conocido nunca las razones por las cuales sus distritos no fueron verificados para recibir la transferencia de FONCODES a pesar de haber cumplido con la presentación de sus expedientes al CND.

La dinámica propia de la descentralización de programas sociales implica de forma ineludible una demanda orientada al acompañamiento de las transferencias y a la asistencia técnica necesaria para la gestión de los programas y proyectos entregados. No obstante, la asistencia involucrada efectivamente en el proceso se ha venido enfocando en aspectos tales como el cumplimiento de los mecanismos de verificación y no ha incluido necesariamente la transferencia del know-how específico para la gestión (por ejemplo, respecto del ciclo de proyecto de FONCODES o temas como seguridad alimentaria y nutrición para PRONAA). Por otra parte, la asistencia se ha plasmado fundamentalmente en la realización de numerosos talleres organizados por diferentes instituciones de forma desarticulada y de acceso limitado para los gobiernos locales.

No menos importante, la población tampoco ha contado con la información necesaria. La carencia de información por parte de la población sobre las nuevas

¹²⁸ Sobre este punto, por ejemplo, algunos gobiernos locales distritales en Ayacucho manifestaban que había poca difusión de información en distritos alejados y para acceder a ésta era necesario viajar hasta Huamanga.

responsabilidades de sus gobiernos regionales y locales afecta las posibilidades de éxito del proceso de descentralización, en la medida que su participación demandando mejores servicios a sus autoridades es pieza clave del diseño del proceso. Al respecto, como se vio antes, uno de los hallazgos de la Evaluación de campo se refirió a “Insuficiente vigilancia ciudadana de lo transferido”. Además, la información parcial afecta la gobernabilidad local, en la medida que se dan casos en que la población se pone en contra de su autoridad por cuanto considera que su gobierno ni bien acredita recibe más recursos, lo cual no ha venido ocurriendo.

Finalmente, a nivel del gobierno nacional también existen serios problemas de información. El más común es el poco conocimiento del proceso de transferencias por parte de personas involucradas en éste, lo cual fue señalado reiteradamente por los entrevistados de los Sectores al referirse a los órganos de línea de sus propias entidades. Este desconocimiento es más profundo –en opinión de los entrevistados-, respecto de los procedimientos, plazos y, más importante aún, del nuevo rol que deberán ejecutar sus respectivos sectores o entidades luego de las transferencias. Esta situación agudiza el problema de falta de compromiso con el proceso de descentralización a nivel de gobierno nacional y aumenta el temor del aparato administrativo por las consecuencias que podría tener la transferencia en aspectos que van desde la reducción de calidad y cantidad de los servicios o productos transferidos, incremento de corrupción, hasta el temor de pérdida de empleos. En ese mismo sentido, resulta evidente que no

basta con que exista voluntad política para operativizar la transferencia, ya que ésta requiere del soporte técnico de los entes que transfieren para facilitar la transición. La resistencia administrativa podría terminar siendo el “talón de Aquiles” del proceso desde dos aspectos. Por un lado, la necesidad de asignar recursos humanos competentes desde el nivel nacional para apoyar los nuevos requerimientos de la organización descentralizada de los servicios del Estado; y por otro, la provisión de información suficiente al servidor público respecto de lo que debe esperar del proceso de descentralización así como de su rol en éste.

Monitoreo de la Gestión

La transferencia de responsabilidades no puede estar desligada de un elemento indispensable: la implementación de un adecuado sistema de monitoreo, que permita de forma sistemática recoger información sobre la gestión de los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, resulta necesario el diseño de un conjunto de indicadores que reflejen los distintos aspectos que se quieren evaluar sobre el desempeño de los gobiernos regionales y locales en las responsabilidades asumidas y que sean efectivamente susceptibles de medición¹²⁹. La utilidad principal de un sistema de monitoreo se vincula a la posibilidad de corregir problemas a tiempo (identificar cuellos de botella o dificultades potenciales) y tomar decisiones para mejorar la gestión de las responsabilidades transferidas. En última instancia, el objetivo es conocer si las responsabilidades transferidas cumplen con la finalidad de cada uno de los programas y Sectores.

¹²⁹ En la literatura se identifican otras características que deberían tener los indicadores (como validez, confiabilidad, sensibilidad, etc.).

Al respecto, como parte del Sistema de Acreditación se contemplaba la implementación de un Sistema de Información por parte del CND, el cual debió entrar en funcionamiento en abril de 2005. Se contemplaba también la elaboración de los indicadores de gestión, que debían tomar en cuenta lo siguiente: i) gestión de los servicios: cobertura, calidad y costo de los servicios, ii) gestión interna, iii) aspectos fiscales, iv) competitividad y desarrollo económico, entre otros. Lamentablemente el Sistema nunca se implementó y, como se comentó antes, recién en el 2007 la Secretaría de Descentralización ha retomado este tema en las directivas del proceso de acreditación.

El mayor avance en el monitoreo de la gestión lo tiene Provías Descentralizado; en los programas de FONCODES y PRONAA se han registrados esfuerzos, en tanto que para las funciones sectoriales recién se empieza a ensayar en el tema. A continuación el detalle.

Provías Descentralizado

Este Programa cuenta con una línea de base que fue elaborada para la evaluación final del proyecto y que servirá para ver el futuro desarrollo de las transferencias. El Programa cuenta con un doble sistema de seguimiento. Por un lado el correspondiente al Programa y por otro el que se aplica a las Municipalidades y los Institutos Viales Provinciales. El primero está constituido por un conjunto de informes periódicos que dan cuenta de los avances logrados, incluidos aspectos tales como la descentralización administrativa del sector vial, la política de financiamiento,

la calidad de la coordinación de las agencias, la participación de las municipalidades en el programa y la evolución de los indicadores de impacto. Se estableció como parte de la metodología tomar una muestra de los caminos por rehabilitarse antes de su rehabilitación y otra de caminos rurales similares pero que no eran parte del programa, para que estos últimos fungieran de elementos de control. De esa manera, la comparación de ambas daría cuenta del efecto que tuvo el participar en el Programa, separando del análisis factores ajenos a su implementación.

Si bien en los indicadores seleccionados se ha priorizado los relacionados directamente con las condiciones de transporte, también se ha considerado los vinculados al acceso a los servicios públicos, a los mercados, a la participación y a la seguridad ciudadana. Estos indicadores fueron clasificados de acuerdo a la naturaleza directa o indirecta de su impacto, a las áreas temáticas que evalúan y a las dimensiones de oportunidad, empoderamiento y seguridad que señala el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza.

La línea de base considera a su vez complementar la información de los indicadores con datos sobre el escenario tanto de los caminos rehabilitados como de los espacios de control. En ese sentido comprende la elaboración de un perfil socioeconómico a nivel de distrito y departamento en base a fuentes como el Registro Nacional de Municipalidades 2001, el Censo de Infraestructura Municipal 1999, la Encuesta Nacional de Hogares 2001 o 2002 (de acuerdo a su disponibilidad) y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDES 2000).

Tabla N° 13
Indicadores de medición en los Convenios de Gestión de Provías

Aspecto	Indicador
1. Transitabilidad de las Vías	- Estado de transitabilidad de las vías transferidas
2. Financiamiento del Mantenimiento por los Gobiernos Locales	- Monto asignado por la Municipalidad Provincial - Montos asignados por las Municipalidades Distritales
3. Gestión del Mantenimiento	- Número de contratos con Microempresas de Mantenimiento Vial (MEMV) - Gastos Operativos realizados - Aplicación del Sistema de Gestión de Mantenimiento (GEMA) - IVP operativo

Fuente: Anexo 2 del “Modelo de Convenio de Gestión” entre Provías Rural y los Gobiernos Locales.

Elaboración: PRODES

Complementariamente, se incluyen en los convenios de gestión que se suscriben como parte del proceso de transferencia indicadores específicos por Municipio, que como se puede ver abarcan tanto elementos destinados a medir los resultados del servicio como aspectos administrativos que han sido considerados claves para mantener operando el modelo.

Para el cumplimiento de los acuerdos, los convenios disponen del uso de penalidades. En caso el Gobierno Local Provincial o sus distritales no cofinancien el mantenimiento vial de sus caminos rurales o se advierta el incumplimiento de las metas propuestas, se procede a suspender automáticamente la transferencia de recursos. De esta forma se condiciona la transferencia de recursos al monitoreo del programa, favoreciéndose el cumplimiento de los objetivos propuestos.

FONCODES y PRONAA

En el esquema actual, el sistema de seguimiento de las transferencias de programas sociales descansa principalmente en los convenios de gestión. En este sentido, el objetivo de estos convenios es delimitar cómo se llevaría a cabo la ejecución de recursos (para el cumplimiento de las políticas respectivas al sector), fijar resultados y metas a alcanzar en la gestión de los programas y proyectos transferidos (como un mecanismo de medición de desempeño ex-post) y establecer las obligaciones que asumirían los sectores. La normativa que regula el proceso de transferencia indica que la suscripción de los Convenios de Gestión es un requisito para lograr la transferencia completa y efectiva de las responsabilidades de gestión de los programas y proyectos. Cabe señalar que los convenios no

determinan una forma específica para la ejecución del programa, lo cual permite cierta flexibilidad para que cada gobierno local adecue éste a las condiciones de la localidad pero sin embargo esta flexibilidad estaría restringida por los indicadores de los convenios, los cuales están ligados a las modalidades de gestión tradicionales de los programas (previas a la transferencia). Una crítica general a estos instrumentos es que los gobiernos locales parecen no conocer a profundidad las estipulaciones contenidas en los mismos, lo cual es un indicativo de que es necesario difundirlos más¹³⁰.

Los convenios de gestión suscritos con los gobiernos locales distritales (2004) establecían el mecanismo de informes semestrales para la evaluación de cumplimiento, así como las sanciones y estímulos para el cumplimiento de las obligaciones (las cuales serían reguladas posteriormente a través de una directiva del MIMDES). En los convenios de gestión suscritos con los gobiernos locales provinciales (2004), se indicaba como obligaciones para el MIMDES la provisión de asistencia técnica y la participación de éste en el monitoreo de las metas; por su parte el municipio se comprometía a instalar un sistema de Vigilancia Ciudadana (por parte de las organizaciones de la sociedad civil), ejecutar los programas transferidos, monitorear la ejecución de recursos según las metas pactadas y la presentación de informes semestrales al MIMDES sobre la ejecución y los resultados de dicho monitoreo.

El esquema de los convenios de gestión del 2005 y 2006 es similar al correspondiente a los convenios anteriores y no se encuentran cambios de fondo en sus cláusulas, aunque se puede comentar algunos puntos específicos. En primer lugar, se introducen modificaciones en las obligaciones del MIMDES y se incluye como obligación de los gobiernos subnacionales el establecer sistemas de información y transparencia en la gestión de los recursos transferidos y designar un responsable del mantenimiento operativo de este sistema. En segundo lugar, se cambia la frecuencia de los informes que la municipalidad envía al MIMDES a trimestral. Respecto a sanciones y estímulos se introducen cambios pero estos no son significativos, persiste la ausencia de claras sanciones frente al incumplimiento del convenio o estímulos por la mejor gestión o resultados. Los convenios establecen que su incumplimiento (sin especificar en qué casos se considera incumplimiento), da lugar a la adopción de medidas correctivas por parte de la municipalidad, para lo cual el MIMDES prestará asistencia técnica y monitoreo. Se indica además que de persistir el incumplimiento (no se especifica luego de qué plazo) podrá realizarse una gestión conjunta con el gobierno local inmediato superior y/o Gobierno Nacional previo acuerdo de las partes por un lapso de 6 meses (Cláusula Quinta, Convenio de Gestión 2006). Cabe mencionar que la falta de especificaciones respecto de estas medidas hace muy poco probable

¹³⁰ En una encuesta realizada por FONCODES a gobiernos locales distritales en el 2004 (verificados y no verificados), alrededor de 75% de éstos manifestaron conocer poco o regular las obligaciones del MIMDES y de la municipalidad en los convenios de gestión.

que éstas se lleguen a aplicar. Más aún si se toma en cuenta que, frente a la persistencia en el incumplimiento, se estipula la gestión conjunta sólo en el caso de “previo acuerdo de las partes”. Por último, la vigencia del convenio de gestión se fija hasta que se presente alguna causal de resolución, en tanto que las metas e indicadores sí deben ser renovados cada año (en el esquema anterior, el convenio era renovado anualmente junto con metas e indicadores).

Así, los instrumentos para el monitoreo de la gestión de los programas sociales transferidos incluyen el diseño de indicadores específicos para los proyectos de infraestructura económica y social y los programas de complementación alimentaria, así como la obligación de remitir reportes periódicos al MIMDES, en el marco de lo establecido en los convenios de gestión. El objetivo de estos mecanismos, como se indicó previamente, es contar con alguna medida sobre el desempeño de los gobiernos locales verificados en las nuevas responsabilidades asumidas. La información de los indicadores constituiría un insumo básico para que se trabaje en el sector en un sistema de monitoreo y evaluación (SIME)

para procesos y resultados (el cual se encuentra en diseño desde hace ya algunos años).

El diseño de indicadores debe estar orientado a la medición de los insumos empleados en la intervención, las actividades o procesos requeridos por ésta y los resultados generados (incluyendo el impacto, en el largo plazo), y mediante la comparación de dichos elementos es posible evaluar el costo, equidad, eficiencia y eficacia de un programa o proyecto¹³¹. Sobre la base de estas consideraciones generales, examinaremos el diseño de los indicadores incluidos en los convenios de gestión, los cuales se presentan clasificados en dos categorías: medición y evaluación de la gestión.

En el caso de los proyectos de infraestructura económica y social, los indicadores propuestos en los convenios de gestión han ido mejorando con los años (ver Tabla N° 14), pero aún omiten elementos relevantes como los gastos operativos involucrados en la gestión del programa (incluyendo al personal permanente o contratado en la municipalidad) y la distribución promedio del tiempo en cada fase del proyecto (para identificar potenciales cuellos de botella).

¹³¹ De acuerdo a Requena (2004), los indicadores de medición de la gestión son instrumentos para la medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos. Por otro lado, los indicadores de evaluación de la gestión están dirigidos a apreciar el grado de eficiencia y eficacia de las organizaciones, así como la capacidad técnica y financiera en las diversas fases del proceso (vale decir, cuan bueno ha sido el desempeño de la municipalidad).

Tabla N° 14
Proyectos de infraestructura económica y social:
Indicadores en los convenios de gestión

Categoría	Indicadores 2004	Indicadores 2005	Indicadores 2006
Medición de la gestión	<p>Proyectos de infraestructura social y productiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monto recursos asignados en presupuesto (soles) • Número de proyectos financiados • Población beneficiada por proyecto y por programa (según sexo y edad) • Participación valorizada de la mano de obra comunal por proyecto (%) <p>Proyectos de recuperación de infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monto de recursos asignados en presupuesto (soles) • Número de proyectos financiados • Número personas empleadas (según sexo y edad) • Valor mano de obra temporal en proyectos (soles) • Población beneficiada por proyecto y por programa (según sexo y edad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto transferido y ejecutado respecto al programado • Participación económica de otras fuentes (crédito externo, FONCODES, FONCOMUN y otras fuentes diferentes al ROGL) • Número obras terminadas en el plazo programado • Población beneficiaria por el programa (% respecto a población total) • Número de empleos temporales creados • Número de microempresas que participan • Número de representantes de OS e instit. públicas y privadas que participan satisfactoriamente en Comité de Gestión u otra instancia de participación • Valorización de la mano de obra comunal respecto a la mano de obra total (%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto ejecutado por el programa • Participación económica de otras fuentes desembolsadas. (Crédito exter. FONCODES, FONCOMUN, otras fuentes diferentes al ROGL) • Número de obra terminadas • Población beneficiaria por el programa (% respecto a la población total del distrito) • Número de empleos temporales creados • Número de micro y pequeñas empresas locales proveedoras de insumos y/o servicios en el programa • Monto de las adquisiciones a proveedores locales
	Evaluación de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de cumplimiento de metas de ejecución presupuestal, proyectos financiados y población beneficiaria y participación (%) • Promedio de Costos Unitarios Relativos de los proyectos por línea de inversión (%) • Promedio de tiempo de ejecución de obras relativo al estándar programado (%) • Obras con obs. técnicas antes de entrega final (%) • Recursos transferidos a población organizada (núcleo ejecutor, comité de gestión, otra modalidad) (%) 	<ul style="list-style-type: none"> • # de informes de ingresos y gastos de los programas que el Comité de Gestión ha presentado a la población • Costo por unidad de medida ejecutado respecto al programado (%) • Número de obras con obs. antes de liquidación en relación al total de obras terminadas (%) • Costo operativo en relación al costo total de la inversión (%) • Promedio de logros: % ejecución financiera, % obras terminadas, % población beneficiaria, % valorización de mano de obra comunal

Fuente: Convenios de gestión MIMDES
Elaboración: PRODES

Los indicadores de los programas de complementación alimentaria también han mejorado con el tiempo (ver Tabla N° 15); sin embargo, aún no se incluyen indicadores de resultados o impacto, aspecto que resulta problemático porque los programas de complementación alimentaria no implican ningún objetivo nutricional. Al respecto, en el 2006

se incluyen indicadores referidos a porcentajes de compras locales realizadas bajo los marcos legales correspondientes además de los números de productores y comercializadores locales beneficiados con estas compras, lo cual muestra el mayor énfasis en el fomento de la producción local como objetivo del Programa.

Tabla N° 15
Programas de Complementación Alimentaria:
Indicadores en los convenios de gestión

Categoría	Indicadores 2004	Indicadores 2005	Indicadores 2006
Medición de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Monto de los recursos asignados (soles) • Cantidad de alimentos adquiridos (toneladas) • # de personas atendidas • Comedores atendidos en zonas de extrema pobreza (%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Total de adquisiciones de alimentos (toneladas) • # de raciones entregadas (raciones y toneladas) • # de personas en extrema pobreza atendidas por programa • Usuarios capacitados en temas de alimentación y nutrición (% del total de usuarios) 	<ul style="list-style-type: none"> • % de ejecución presupuestal • % de ejecución de alimentos adquiridos • % de cumplimiento de entrega de raciones • % de raciones preparadas • # de personas atendidas como caso social
Evaluación de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de cumplimiento de metas presupuestales y beneficiarios (%) • Promedio de costos operativos • Raciones completas entregadas • Promedio de precios unitarios por tonelada adquirida. 	<ul style="list-style-type: none"> • # de procesos de adquisición con veeduría del representante de las OSB en el Comité de Gestión local • Raciones completas entregadas • Certificados de control de calidad aptos (% del total de certificaciones) • Alimentos de origen local-regional adquiridos (% de compras del programa) • # de propuestas del Comité de Gestión ejecutadas en el programa • # de rep. de OSBs locales y regionales que participan en el Comité de Gestión local • Promedio de costos unitarios de las raciones compradas en relación al semestre anterior 	<ul style="list-style-type: none"> • # de reuniones de trabajo de comité de gestión • # de rep. de OSBs que participan en las reuniones de los Comités de gestión • % de presupuesto ejecutado en compras realizadas con Ley 27767 • # de productores locales beneficiados con compras en el marco de la Ley 27767 • % de presupuesto ejecutado en compras locales bajo la Ley 26850 • # de comercializadores beneficiados con compras bajo la Ley 26850

Fuente: Convenios de gestión MIMDES
Elaboración: PRODES

Más importante que el análisis anterior es que, incluso si los indicadores para los proyectos de infraestructura económica y social y para los programas de complementación alimentaria fueran adecuados, el principal problema es que no será posible monitorear o evaluar el desempeño si no hay metas o criterios objetivos de evaluación (el análisis estará limitado en el mejor de los casos a comparaciones entre periodos). De acuerdo a lo que inicialmente se había establecido, el conjunto de indicadores debía incluir metas a las que se sujetarían los gobiernos locales. En los convenios del 2004, hubo dificultades para la fijación de éstas: en el caso de los proyectos de infraestructura económica y social no se consideró metas hasta finales de ese año y en los programas de complementación alimentaria se incluyó algunas metas (únicamente, las referidas a beneficiarios, comedores y cantidad de alimentos repartidos) sobre la base de información histórica y mediante una mera aplicación de los porcentajes permitidos por las normas específicas en el caso del indicador relacionado a gastos operativos (no mediante valores que reflejen mejoras en el desempeño). En algunos casos, la razón de ello parece ser en parte la falta de información previa que permita fijar un punto de partida para los indicadores; aunque el problema para otros indicadores más bien es la imposibilidad de implementarlos en la práctica (con el claro ejemplo de aquellos vinculados a las zonas de extrema pobreza). Por ello, se optó por no fijar metas para los

indicadores en los convenios del 2005 y 2006, tanto para los proyectos de infraestructura económica y social como para los programas de complementación alimentaria¹³². En este punto, debemos indicar que es necesaria la inclusión de algún criterio para evaluar el desempeño, sea bajo la forma de metas (que podrían estar sujetas a alguna mejora anualmente o ser simplemente objetivos mínimos que deben alcanzar los gobiernos locales) o mediante la comparación de indicadores entre periodos (si se registra cambios en los resultados entre un periodo y otro).

El instrumento a través del cual operan los indicadores incluidos en los convenios de gestión son los informes que los gobiernos locales se comprometen a elaborar y enviar al MIMDES, los cuales tienen una periodicidad semestral en los convenios 2004 y trimestral en los convenios 2005 y 2006. El MIMDES, para facilitar la generación de esta información, preparó fichas para recoger la información mensual y para consolidar la información trimestral sobre la base de los indicadores para los proyectos de infraestructura económica y social y para los programas de complementación alimentaria. Las municipalidades recién comenzaron a enviar los informes del 2004 hacia finales de ese año y también ha habido demoras para los informes correspondientes al 2005 (de acuerdo a información del MIMDES, durante el 2005 sólo recibieron informes de 35 gobiernos locales provinciales y 46 gobiernos locales distritales)¹³³. En este punto, cabe

132 De acuerdo a entrevistas con representantes del MIMDES.

133 Información consignada en la presentación "Balance del proceso de transferencia de los programas sociales: ¿Cuánto hemos avanzado en el proceso de transferencia de los programas sociales?" del MIMDES, febrero del 2006. En este sentido, por ejemplo, el equipo de campo de PRODES encontró en dos provincias en Ayacucho que no se habían enviado los reportes al MIMDES y también se registró evidencia de retrasos en la remisión de la información en algunos gobiernos locales provinciales y distritales en Cajamarca, aunque en los gobiernos locales visitados en Huánuco se estaría reportando de acuerdo a la periodicidad requerida. A pesar de ello, se debe indicar que la información recabada corresponde únicamente a algunos gobiernos locales visitados, en otros casos no se conoce si los informes se están enviando o si ello se está haciendo en los plazos correspondientes.

preguntarse acerca de la confiabilidad de la información producida por cada gobierno local, en la medida que el gobierno nacional no supervisa la información. Adicionalmente a los reportes estipulados en los convenios de gestión, de acuerdo a lo que señalan algunos entrevistados, FONCODES y PRONAA habrían solicitado otros informes de parte de los gobiernos locales, tales como fichas por proyecto que recoge el supervisor zonal de FONCODES e informes anuales de gestión. La poca respuesta por parte de los gobiernos locales se debe, principalmente en el caso de los municipios distritales, a que en muchos casos las obras no habían incluso comenzado cuando ya debían enviar los reportes.

En este marco, para lograr un adecuado sistema de seguimiento y de rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, es necesario además el establecimiento de incentivos adecuados para el cumplimiento de los compromisos asumidos a través de los convenios de gestión. En el 2004, se publicó la R.M. N° 681-2004-MIMDES para este fin, referida a los estímulos y sanciones para el cumplimiento de los convenios.

La resolución estableció principalmente los siguientes estímulos y sanciones para el cumplimiento de los convenios de gestión:

- Entre los estímulos se incluye el reconocimiento oficial del MIMDES en acto público, la atención prioritaria en el proceso de gestión de proyectos y el otorgamiento de pasantías a

los funcionarios responsables de la ejecución de los proyectos y programas transferidos.

- Las sanciones comprenden la consideración de los resultados en la gestión para evaluar la capacidad de desempeño para futuras transferencias de funciones y la suspensión temporal del convenio de gestión en lo referente a las obligaciones del MIMDES.

Estos incentivos y sanciones presentan algunas limitaciones, en particular en lo que se refiere a las sanciones. El incumplimiento de los compromisos del convenio por parte del municipio no genera ningún tipo de intervención en la ejecución de los programas transferidos o mecanismo de corrección, sólo implica que “considerará” los resultados de la gestión para futuras transferencias (además de la suspensión temporal de las obligaciones del MIMDES). Sin embargo, más importante aún es que, independientemente de la calidad de los incentivos fijados, las dificultades en el establecimiento de metas hacen que no sea posible contar con medidas objetivas para determinar si se cumple o no con los convenios. En la práctica, de acuerdo a lo que indican algunos entrevistados, el reglamento de estímulos y sanciones no habría funcionado¹³⁴ y el único incentivo real es la fiscalización que puede ejercer contraloría.

En suma, la ausencia de los incentivos (estímulos y sanciones) necesarios para fomentar el cumplimiento de las

¹³⁴ Así, por ejemplo, se incumplió dicho reglamento desde que se firmó el convenio de gestión para el año 2005 sin que se haya enviado los informes correspondientes al año 2004.

obligaciones incluidas en los convenios de gestión por parte de los gobiernos locales y la inexistencia de parámetros objetivos para evaluar el desempeño, problemas que no han podido ser corregidos, hace que se pierda el objetivo para el cual fueron diseñados los convenios. Por ello, considerando estas características, la fijación en el marco normativo de lineamientos nacionales de política que recojan las obligaciones exigibles a los gobiernos locales podría haber sido una alternativa conveniente, en la medida que se habría evitado todo el costo involucrado en los procedimientos para suscribir los convenios, y tal vez se hubieran obtenido mejores resultados.

Funciones Sectoriales

En el caso de las funciones, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación establece que el Plan Sectorial y el Anual contienen: “los indicadores de gestión, por cada función sectorial materia de la transferencia” tomando en cuenta el año anterior al proceso. Algunas de las funciones que vienen transfiriéndose no son pasibles de medir o incluso no tiene sentido medirlas como tales, ya que no se han identificado productos o servicios específicos a ellas¹³⁵, y que “el año anterior” tampoco tiene un indicador asociado (y menos una meta sistematizada que pueda servir como línea de base). No obstante, algunas de las matrices aprobadas contienen lo que denominan “facultades”, que es realmente la descripción puntual de las actividades que en adelante realizará el gobierno regional, y en base a las cuales sería posible establecer indicadores y una línea de base.

De las entrevistas en el nivel nacional, sólo en el caso del Ministerio de Salud se pudo identificar la elaboración de indicadores y un desarrollo en ciernes de sistemas de monitoreo de gestión que incorporen la posibilidad de cambios en la forma como se vienen operando los servicios (convenios de gestión, implementación piloto del SIGA, consolidación de varios de los sistemas de información actuales, entre otros)¹³⁶.

Al respecto, las Direcciones Regionales de Salud, Turismo y Agricultura han definido indicadores de resultado para sus sectores, dentro de planes sectoriales regionales, que en el caso de Turismo se engarzan con planes nacionales. Estos indicadores, sin embargo, no son obligatorios y son poco conocidos en los gobiernos regionales.

Otra ausencia a subsanar es la falta de mecanismos que garanticen el flujo de información entre los niveles regional y nacional.

Reflexiones sobre el rol rector

Según se ha podido apreciar, el rol rector del nivel nacional aún está por construirse. De manera prioritaria, faltan políticas, información, monitoreo y regulaciones específicas para la operación descentralizada de servicios.

En lo que respecta a la información y la asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, los esfuerzos han sido limitados y se han referido

¹³⁵ Resultaría complicado tratar de establecer indicadores para funciones como “Promover políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria”, en tanto no se identifiquen programas o actividades más específicas.

¹³⁶ El Sector Salud cuenta con múltiples sistemas o procesos para monitoreo de resultados sanitarios, con lo cual las apreciaciones anteriores se refieren exclusivamente al monitoreo de resultados de las transferencias, que requiere tanto de información sobre resultados sanitarios como de gestión de los servicios durante el proceso de transferencia (indicadores de proceso, por ejemplo).

principalmente al cumplimiento de los mecanismos de verificación o requisitos de acreditación y no a la gestión de las nuevas responsabilidades. Será importante redoblar esfuerzos en estos temas, toda vez que el desarrollo de capacidades –vía capacitación y asistencia técnica- es fundamental para que los gobiernos descentralizados realmente mejoren la prestación de servicios. De similar manera, es de suma importancia la adecuada información a los actores sobre el proceso, incluso en las zonas más alejadas, ya que la ausencia de ésta afecta hasta al poblador usuario de los servicios, quien tiene un rol importante que cumplir para el éxito del proceso.

En cuanto al monitoreo de las responsabilidades transferidas, según se ha visto no existe un sistema que permita medir el desempeño de los gobiernos descentralizados en el ejercicio de las nuevas funciones que les han sido asignadas. En general no se cuenta con buenos indicadores, ni líneas de base, ni

metas u objetivos claros que permitan evaluar el desempeño de los gobiernos regionales y locales en la gestión de las responsabilidades transferidas.

Cabe resaltar que sólo en la medida que se construya un buen sistema de monitoreo del desempeño de los gobiernos regionales y locales es que se podrá pasar de los requisitos burocráticos que se vienen exigiendo en el Sistema de Acreditación –que no dan mayor información sobre la gestión real de los gobiernos- a requisitos basados en resultados reales y medibles sobre el funcionamiento de estas entidades¹³⁷. Más aún, sólo con un sistema de este tipo es que la ciudadanía podrá evaluar bien a sus gobiernos, ya que contará con información objetiva sobre la calidad y eficiencia de sus gobiernos en la provisión de servicios, fundamental para la vigilancia ciudadana. Será conveniente vincular los esfuerzos de formular un presupuesto por resultados con la construcción de un sistema de este tipo.

¹³⁷ En relación a este tema cobra especial importancia el Informe “Creación de un Sistema basado en Capacidades y Desempeño”, del consultor Donald Moynihan, disponible en www.prodes.org.pe

IX. A manera de Síntesis: recomendaciones hacia una segunda etapa

Las transferencias de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales se iniciaron en el año 2003; desde esa fecha se vienen aprobando planes anuales de transferencia en los cuales se especifica qué proyectos, programas o funciones se transferirán. Para fines de 2007 se tiene previsto culminar la transferencia de los programas alimentarios de PRONAA, los proyectos de infraestructura de FONCODES y las funciones contempladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, entre otros. Con estas medidas se avanzará hacia un Estado descentralizado, aunque los desafíos que se presentan son críticos. Ello en la medida que:

- lo contemplado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales es limitado respecto de las posibilidades de estos gobiernos de participar en la gestión pública;
- la transferencia de funciones a los gobiernos regionales se ha venido dando sin recursos presupuestales;
- la transferencia de recursos se ha dado principalmente asociada a obligaciones de inversión, lo que contribuye a fortalecer la conceptualización equívoca de los gobiernos descentralizados como entes principalmente dedicados a

ejecutar obras y soslayar su rol de gobierno;

- los esfuerzos de los Sectores en capacitación y asistencia técnica se han centrado en que los gobiernos regionales y locales cumplan los mecanismos de verificación o requisitos de acreditación, antes que en gestionar mejor lo transferido;
- la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales recién se inicia con la municipalización piloto de los servicios de salud y educación; y,
- el marco normativo vigente no establece con claridad qué responsabilidades corresponden a cada nivel de gobierno.

El **objetivo primordial** de un proceso de transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los niveles descentralizados es mejorar los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía. Así, este proceso parte de la premisa que los niveles descentralizados de gobierno, 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, siendo más responsables por su desempeño. Para que lo anterior se

materialice, **cuatro elementos** son de vital relevancia:

1. Contar con un modelo de gestión descentralizada. Para cada servicio a transferir se requiere precisar las nuevas tareas de los gobiernos descentralizados, de la ciudadanía y del nivel nacional, todo lo cual debe ser parte de un solo modelo de gestión descentralizada en que (i) quede clara la responsabilidad de cada nivel de gobierno y (ii) conocimientos e incentivos confluyan para favorecer la mejora en la prestación de servicios. El modelo a construir debe repensar qué tareas corresponden al Estado y cómo debe organizarse de manera descentralizada, por cuanto la transferencia de responsabilidades no debe replicar a nivel regional o local las estructuras nacionales para la gestión de lo transferido. En este escenario la inversión pública se convierte en un medio para mejorar las condiciones para el desarrollo y no en un fin en sí misma. Como parte de este proceso se debe definir cuáles tareas son las prioritarias y qué incentivos se deben contemplar para lograr la orientación a resultados en la gestión de las entidades. En un país como el Perú, ello pasa por fortalecer los mecanismos de representación y participación ciudadana y por repensar quién debe estar a cargo de la gestión de las unidades prestadoras de servicios y la ejecución de las inversiones. En esta tarea será necesario tener en cuenta la heterogeneidad de realidades y gobiernos locales del país, así como la opinión de los actores regionales y locales.

2. Transferir las responsabilidades junto con los recursos humanos y presupuestales correspondientes. Como se ha visto, la transferencia de responsabilidades no ha estado incluyendo la transferencia de trabajadores y, en el caso de funciones, de los recursos presupuestales para su ejercicio. Esto debe ser superado, en la medida que las responsabilidades se ejecutan utilizando recursos. En el caso de los trabajadores, se requiere modificar la carrera administrativa para permitir el traslado de los trabajadores y -para que realmente se puedan lograr mejoras en la gestión- modificarla para que mérito y desempeño determinen el ingreso, movilidad interna y salida en la administración pública.

3. Establecer un mecanismo concertado, racional y transparente para determinar la gradualidad en la transferencia de responsabilidades. Es importante reorientar el Sistema de Acreditación para que (i) capacidades y desempeño sean lo determinante al determinar la procedencia de nuevas transferencias; (ii) los programas y las funciones se muevan juntos y en el marco del Sistema, y no como ahora que van por distintas vías; (iii) los planes anuales se construyan de manera concertada entre el nivel nacional y los gobiernos regionales y locales, y no principalmente a partir de la oferta de los Sectores; y, (iv) se contemple un adecuado acompañamiento técnico (capacitación y asistencia técnica) a los gobiernos regionales y locales para el ejercicio de lo transferido.

4. Reorientar al nivel nacional hacia un rol rector. Construir un Estado descentralizado tiene implicancias para los niveles regional y local, que asumen responsabilidades en la prestación de servicios, pero también para el nivel nacional, que debe dejar muchas de las tareas de ejecución y fortalecer sus capacidades de formulación de políticas y de monitoreo de la prestación descentralizada de los servicios. Para ello, será importante que el nivel nacional priorice la formulación de políticas sectoriales explícitas e implemente un sistema de monitoreo de la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno. Cabe resaltar que la descentralización tiene el riesgo de incrementar los problemas de coordinación entre autoridades de diferentes niveles de gobierno¹³⁸. Los únicos mecanismos posibles para reducir este riesgo son el establecimiento de incentivos o de regulaciones mandatorias.

El Congreso de la República se encuentra discutiendo un nuevo Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), el cual –según se establece en la Exposición de Motivos- tiene como uno de sus dos objetivos principales “aclarar y delimitar las competencias tanto al interior del gobierno nacional como entre niveles de gobierno”. Así, el proyecto precisa el rol del gobierno nacional en la definición, dirección y supervisión de políticas nacionales –que todos los niveles de gobierno deben cumplir- y establece

que las entidades del Poder Ejecutivo no asumirán competencias que puedan ser cumplidas idóneamente por los niveles de gobierno regional o local. Señala además que el Poder Ejecutivo, en un plazo de 6 meses, remitirá al Congreso de la República la propuesta de leyes de organización y funciones de los Ministerios, que deberán adecuarse a lo dispuesto por esta nueva LOPE y deberán precisar las competencias exclusivas y compartidas del gobierno nacional con los distintos niveles de gobierno.

En el marco de lo señalado, es de esperar que la formulación de las nuevas leyes de organización y funciones de los Ministerios permita precisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno (enfrentando así la falta de claridad existente) y amplíe las responsabilidades a transferir a los gobiernos regionales y locales, dando así lugar a una segunda etapa de transferencia de responsabilidades. La nueva LOPE sin embargo no exime al nivel nacional de revisar su legislación sectorial para adecuarla a los nuevos modelos de prestación de servicios que desarrolle en el marco de la descentralización. Este esfuerzo debería ser visto como una oportunidad para repensar el papel del Estado y los medios que tiene para cumplir sus funciones y no sólo como una forma de ordenar y aclarar competencias entre niveles de gobierno.

Al respecto, a continuación se sugiere una secuencia de pasos a seguir para la **Segunda Etapa del proceso de Transferencia de Responsabilidades:**

138 Weimer y Vining (1999). “Policy Analysis. Concepts and practice” (third edition). Capítulo 8. Límites a la Intervención Pública: Fallas de gobierno.

PASO 1: Diseñar un modelo de gestión descentralizada para los programas estratégicos del Estado.

Para elaborar el modelo señalado, será conveniente que los distintos sectores definan cuáles son sus procesos esenciales, y cuáles los resultados a alcanzar con los mismos en la ciudadanía y los mercados, y que para cada proceso esencial elaboren mapas de distribución de funciones, en que se precise qué rol cumple cada nivel de gobierno. Un punto de partida podría ser la relación de programas denominados estratégicos para la formulación del presupuesto por resultados.

Es importante tener en cuenta que para garantizar que el proceso de descentralización logre mejores servicios para la ciudadanía, será importante que al asignar la atribución de ejecución y establecer las funciones específicas para su ejercicio se defina cómo participará la ciudadanía, para garantizar que sus intereses sean tomados en cuenta en la toma de decisiones. Será también importante que las instancias a cargo de la gestión misma de servicios o actividades tengan posibilidades reales de lograr una mejor gestión, lo cual pasa por darles poder real en relación a la gestión de los recursos humanos y financieros disponibles. En esto último, las experiencias de los ACLAS del Minsa, de las microempresas de mantenimiento vial del Sector Transportes y de los núcleos ejecutores de FONCODES deben ser tomadas en cuenta.

Estos modelos deben ser la base para las nuevas leyes de organización y funciones de los Ministerios que deberá elaborar el Poder Ejecutivo en el marco de la nueva LOPE y de las normas que regulan la actividad sectorial.

PASO 2: Establecer un sistema de monitoreo de la gestión descentralizada.

El conocimiento sobre los problemas y aciertos encontrados en lo avanzado a la fecha es hasta el momento sorprendentemente limitado, principalmente debido a que los mecanismos implementados para generar información han sido escasos y no han funcionado.

Se debe partir por formular indicadores para aquello que ya ha sido transferido y establecer un mecanismo para el recojo de datos periódicos sobre los mismos, a fin de generar información vital para (i) formular políticas desde el nivel nacional, (ii) enfocar mejor los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica, (iii) favorecer la vigilancia ciudadana de la gestión pública y (iv) establecer incentivos para la mejora constante de la gestión pública. Este sistema de monitoreo puede alimentar el Sistema de Acreditación, para superar así el énfasis formalista que éste actualmente tiene.

En cuanto a las transferencias futuras, éstas deben contemplar como paso previo la definición de indicadores para su monitoreo, la elaboración de una línea de base que permita conocer la situación existente antes de la transferencia y los mecanismos para asegurar el flujo de información entre niveles de gobierno.

PASO 3: Modificar el Sistema de Acreditación para ordenar mejor la gradualidad del proceso.

Una primera modificación se refiere a que la formulación de los planes anuales debe ser producto de la concertación de los niveles descentralizados y el nivel nacional. Al respecto, sería conveniente un acuerdo político entre el Poder

Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales respecto de qué sectores priorizar para la transferencia, y no trabajar todos en simultáneo. En esta decisión será importante determinar qué contribuirá más a que gobiernos regionales y locales respondan mejor a los retos que se han trazado en sus planes de desarrollo concertado. Las experiencias del Sector Salud y Provías pueden ser un referente interesante en lograr una verdadera articulación entre la oferta de los sectores y la demanda de los gobiernos descentralizados.

Se recomienda además incorporar en la transferencia un periodo de delegación, en el marco de lo contemplado en la Ley de Bases de la Descentralización. Así, los gobiernos regionales y locales podrían acceder vía delegación a las funciones -y recursos de las mismas- cumpliendo sólo requisitos mínimos, y una vez que las estén ejerciendo solicitarían la transferencia definitiva, momento en que recién se aplicaría la acreditación. Ello permitiría que los gobiernos regionales y locales tengan incentivo para lograr un buen desempeño, ya que sólo así recibirán la transferencia de manera definitiva, y se incorporaría una etapa de trabajo conjunto en que el gobierno nacional tendría que priorizar la capacitación y acompañamiento técnico a los gobiernos regionales y locales para la gestión de lo transferido.

En cuanto a los requisitos mínimos para la delegación, se plantea que éstos se refieran al cumplimiento de la aplicación de los sistemas administrativos y de las normas sobre participación ciudadana. Para la transferencia permanente de responsabilidades, se plantea que los

requisitos se refieran al cumplimiento de indicadores de desempeño en la gestión de lo transferido en delegación. Así, el gobierno descentralizado que acredite un adecuado desempeño en la ejecución de lo transferido podrá recibir de manera definitiva lo que tenía delegado y podrá recibir nuevas funciones y programas en delegación, en tanto que quien no obtenga un adecuado desempeño deberá recibir mayor acompañamiento técnico para hacerlo y esperar para nuevas transferencias.

PASO 4: Formular políticas nacionales que orienten la gestión descentralizada. Según se ha resaltado antes, el rol rector del nivel nacional aún está por construirse. De manera prioritaria, los Sectores deben formular políticas que orienten a los gobiernos regionales y locales en la gestión de lo transferido, lo cual pasa por establecer prioridades sectoriales y mecanismos de coordinación.

Al respecto, se recomienda además reemplazar la suscripción de convenios de cooperación y gestión por directivas de los sectores –en su calidad de órganos rectores-. Es decir, se plantea que aquello que se establece como responsabilidades de las partes en los convenios sea materia de una directiva del nivel nacional, de aplicación para los niveles descentralizados. Así, se logrará el mismo resultado, sin el esfuerzo que implica la suscripción de convenios. En el marco de las directivas señaladas, será recomendable que tanto el gobierno nacional como los gobiernos regionales y locales establezcan metas sobre resultados a alcanzar en cada periodo.

PASO 5: Establecer incentivos para que autoridades y empleados tomen mejores decisiones.

Ello pasa por el adecuado funcionamiento de mecanismos de control horizontal –por ejemplo, concejo municipal- y control de la población, y también por un régimen de empleo público que favorezca que los empleados tomen mejores decisiones en la prestación de los servicios. Es decir, trata de que autoridades y empleados públicos tengan los incentivos para tomar decisiones en función de los intereses de la ciudadanía y no los propios. Se recomienda potenciar instancias ya existentes como concejos municipales, consejos de coordinación, comités de vigilancia, Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, entre otros, para ello.

PASO 6: Implementar una campaña de comunicaciones sobre el sentido de la transferencia de responsabilidades.

Será importante implementar una campaña de comunicaciones que difunda ampliamente el objetivo y diseño de las transferencias.

Sólo así se podrá alinear las expectativas sobre este proceso con lo que realmente implica, y también lograr que los distintos actores cumplan el rol que les corresponde para su éxito. En cuanto a las expectativas, es importante evitar que éstas se dirijan a la posibilidad de obtener beneficios “clientelistas” como resultado de una gestión regional o local. Como se comentó al revisar los hallazgos del trabajo de campo, lamentablemente a nivel descentralizado muchos ven como el principal beneficio de este proceso que les compren sus productos o les den empleo; es decir, por el lado de cómo se adquieren y contratan los insumos que requiere el programa o función para operar –y cómo se benefician de ello-, antes que por el servicio que provee el Estado. Estas expectativas sin duda no establecen un ambiente favorable para una mejor provisión de servicios del Estado.

En el gráfico siguiente se presenta la interacción de estos pasos en establecer un mejor proceso de transferencia de responsabilidades.

Gráfico N° 10
Transferencia de responsabilidades y gestión descentralizada



Fuente: PRODES
Elaboración: PRODES

BIBLIOGRAFÍA

Alcázar, Lorena

Procesos de Transferencia y Acreditación de Competencias a los gobiernos Subnacionales: Lecciones de la Experiencia Internacional, elaborado por encargo de PRODES, 2003.

Informe Final de Consultoría “*Elaboración y Validación del Mapa de Competencias y Funciones del Sector Mujer y Desarrollo Social en el Marco del Proceso de Descentralización*”, julio de 2006.

Alcázar, Lorena y Erik Wachtenheim

Determinantes del funcionamiento de los proyectos de FONCODES. Documento de Trabajo N° 4. Instituto APOYO / CIES, Lima 2001.

Banco Mundial / RECURSO-Perú

Social Safety Nets in Perú. Lima: Banco Mundial, 2005.

Beltrán, Arlette, y otros

Estudio sobre el contexto social en donde se desarrollan las acciones de apoyo alimentario con organizaciones sociales para la alimentación. PROMUDEH, Lima 2001.

Chacaltana, Juan

Más allá de la focalización: Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima 2001.

CND

Informe Anual 2003. Enero de 2004.

Congreso de la República

Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, 2005.

Informe de Evaluación: Desarrollo del Proceso de Descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado, julio de 2007.

Defensoría del Pueblo

Reporte de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la Transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales, 2006.

Importancia del Sistema de Acreditación para la Transferencia de Competencias Sectoriales y para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales.

Flores, Rosa

Impacto de los programas de apoyo alimentario. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Lima 2000.

FONCODES

Encuesta Rápida de Hogares. 2003.

Presentación “Aportes de FONCODES al desarrollo de los Planes Concertados y el Presupuesto Participativo en los Gobiernos Locales”, abril de 2003.

Francke, Pedro

La institucionalidad de los programas alimentarios y la descentralización. Mimeo. Lima: 2005.

Guerra García, Gustavo

Asistencia Técnica para la Implementación del Proceso de Descentralización de la Función Salud y el Diseño de la Primera Etapa del Proceso.

Instituto Apoyo

Sexta Evaluación Ex-post de FONCODES. 2000.

MEF

Las transferencias alimentarias y nutricionales en el marco de la descentralización. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima.

Análisis del Gasto Público en los Programas Sociales Prioritarios. Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria. Dirección General de Programación Multianual, Lima 2004.

Priorización del gasto social en programas alimentarios. Boletín de Transparencia Fiscal, Lima.

MIMDES

Una primera mirada al proceso de descentralización: la transferencia de los programas sociales a los Gobiernos Locales. Versión preliminar Dirección General de Descentralización, Concertación y Participación Social, Lima 2004.

La gestión municipal de los programas alimentarios. Cartilla informativa, Lima 2004.

Balance del proceso de transferencia de los programas sociales: ¿Cuánto hemos avanzado en el proceso de transferencia de los programas sociales?. Febrero de 2006.

Minsa

Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud, marzo de 2005.

Hoja de Ruta para operar el proceso de descentralización del Sector Salud, julio de 2006.

Desarrollo de la Función Salud en los Gobiernos Locales, mayo 2007.

Guía de Implementación de los Proyectos Pilotos de Descentralización en Salud a los Gobiernos Locales, agosto 2007.

Molina, Raúl

Reforma de los roles y las competencias del estado por niveles de gobierno en el Perú. Artículo de la publicación del Seminario Internacional “Democracia, Descentralización y Reforma Fiscal en América Latina y Europa del Este”, Grupo Propuesta Ciudadana, julio de 2006.

PHRplus

Mapa Concertado de Competencias y Proceso de Transferencia de Funciones en la Descentralización del Sector Salud: Fundamentos legales y conceptuales, febrero de 2005.

Provías Rural

Presentación “La Gestión Descentralizada de los Caminos Rurales en el Perú”, noviembre de 2003.

Presentación “Provías Rural y el Programa de Caminos Rurales del Perú”, junio de 2005.

Presentación “Desarrollo Vial Rural en el Perú”, agosto de 2006.

PRODES

Creación de un Sistema basado en Capacidades y Desempeño, del consultor Donald Moynihan. 2003.

Transferencias de programas, proyectos y funciones. Documento base, Lima 2005.

Hacia un territorio mejor organizado; Aportes para la Discusión, Lima, junio de 2007.

Requena, José

Propuesta de convenio de gestión e indicadores de medición y evaluación, para los programas de complementación alimentaria e infraestructura social y productiva, transferidos a los Gobiernos Locales. MIMDES, Lima 2004.

Secretaría de Descentralización

Informe Anual 2006 sobre el Proceso de Descentralización para el Congreso de la República, 2007.

Carpeta del Encuentro Nacional “La Gestión Estratégica de los Sectores Sociales en el Proceso de Descentralización, realizado los días 1 y 2 de octubre de 2007.

Ugarte, Mayen

Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización. Diciembre de 2005.

NORMAS REVISADAS

GENERALES

Constitución

1. Ley que modifica el Título IV: De la Estructura del Estado de la Constitución Política del Perú. Ley N° 27680.

Leyes y Reglamentos

1. Ley de Bases de Descentralización. Ley N° 27783 (Modificada por Leyes N° 27950 y 28139).
2. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley N° 27867 (Modificada por Ley N° 27902 y Ley N° 28968).
3. Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N° 27972.
4. Aprueban la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización - CND con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante. D. S. N° 007-2007-PCM.

NORMAS SOBRE TRANSFERENCIAS Y ACREDITACIÓN

1. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Ley N° 28273.
2. Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. D. S. N° 080-2004-PCM.
3. Establecen disposiciones relativas a la desactivación y extinción de ORDESUR y a la transferencia de obras a municipalidades provinciales del sur. D. S. N° 019-2003-VIVIENDA.
4. Jerarquización de Bienes del Estado. D. S. N° 023-2004-PCM.
5. Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004. Ley N° 28128.
6. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006. Ley N° 28652.
7. 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. Sentencia Expediente N° 0020-2005-PI/TC.
8. Directiva 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. R. P. N° 081-CND-P-2005.

9. Autorizan Transferencia de Partidas del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006 a favor de los 24 Gobiernos Regionales. D.S. N° 109-2006-EF.
10. Ley que regula el régimen transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Gobiernos Regionales. Ley N° 28926.
11. Lineamientos para la identificación y cuantificación de los recursos asociados a la transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos a los gobiernos regionales y gobiernos locales. R.M. N° 664-2006-EF/10.

Entidades Certificadoras

1. Apertura del registro de Entidades Certificadoras a cargo de la Secretaría Técnica del CND. R. P. N° 086-CND-P-2004.
2. Declaran precedente inscripción de diversas instituciones en el Registro de Entidades Certificadoras del Consejo Nacional de Descentralización. R. P. N° 006-CND-P-2005.
3. 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. R. P. N° 055-CND-P-2005.

Transferencias 2007

1. Plan Anual de Transferencias 2007. Decreto Supremo N° 036-2007-PCM.
2. Directiva N° 001-2007-PCM/SD “Normas para la Ejecución de las Transferencias del año 2007 a los Gobiernos regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia”. R. S. D. N° 003-2007-PCM-SD.
3. Aprueban requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación para la etapa de certificación de funciones específicas sectoriales a ser transferidas a los Gobiernos Regionales. R. S. D. N° 004-2007-PCM-SD.
4. Aprueban requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación para la transferencia de funciones específicas del Subsector Comunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a los Gobiernos Regionales R. S. D N° 011-2007-PCM-SD.
5. Aprueban requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación para la transferencia de funciones en materias agraria y ambiental a los Gobiernos Regionales. R. S. D N° 013-2007-PCM-SD.
6. Aprueban Directiva “Norma específica para la Transferencia del Programa Integral de Nutrición y los Programas y Servicios de Protección Social del MIMDES a Gobiernos Locales”. R. S. D. N° 15-2007-PCM-SD.
7. Transfieren proyecto especial de INADE: Proyecto Especial Huallaga Central al Gobierno Regional de San Martín. D. S. N° 019-2007-EF.
8. Transfieren proyecto especial de INADE: Proyecto Especial Chinecas al Gobierno Regional de Ancash. D. S. N° 51-2007-PCM.
9. Aprueban normas para la transferencia de desembarcaderos pesqueros artesanales, centros de acuicultura y módulos de comercialización de especies hidrobiológicas a Gobiernos Regionales y Locales. R. M. N° N° 110-2007-PCM.
10. Disponen fusión del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES en el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Decreto Supremo N° 003-2007-MIMDES.

11. Aprueban normas para la transferencia de recursos presupuestales destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura social y productiva del FONCODES. R. M. N° III-2007-PCM.
12. Aprueban Directiva N° 006-2007-PCM/SD “Normas para la Efectivización del proceso de Transferencia del Año 2007 de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”, Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, del 25 de septiembre de 2007.

Transferencias 2006

1. Plan Anual de Transferencias 2006, D. S. N° 021-2006-PCM (modificado por Decreto Supremo N° 076-2006-PCM).
2. Disponen la aplicación de la Directiva N° 002-CND-P-2005. R. P. N° 026-CND-P-2006.
3. Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2006-2010. R. P. N° 044-CND-P-2006.
4. Directiva de Normas para la Ejecución de Transferencias a Gobiernos Regionales y Locales de Fondos y Proyectos Sociales, Programas de Lucha contra la Pobreza, Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva, incluidos en Planes Anuales de Transferencia. Resolución Presidencial N° 058-CND-P-2006.
5. Modifican R.M. N° 046-2006-MIMDES mediante la cual se autorizaron transferencias financieras a Municipalidades Provinciales para la atención de diversos programas. Resolución Ministerial N° 216-2006-MIMDES.
6. Aprueban modalidad de transferencia y modelo de gestión descentralizado para la transferencia de Programas de Complementación Alimentaria del PRONAA en el caso de Lima Metropolitana. R. P. N° 059-CND-P-2006.
7. Autorizan transferencias financieras del FONCODES a favor de diversas Municipalidades Distritales. Resolución Ministerial N° 305-2006-MIMDES.

Transferencias 2005

1. Plan Anual de Transferencias 2005. D. S. N° 052-2005-PCM.
2. 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 D. S. N° 052-2005-PCM. R. P. N° 050-CND-P-2005.
3. Aprueban requisitos específicos e indicadores de cumplimiento y procedimientos de verificación de los requisitos generales y específicos relativos al proceso de acreditación del año 2005. R. P. N° 065-CND-P-2005.
4. Plan de Transferencias Sectorial del Quinquenio 2005-2009, Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2005.
5. Dictan disposiciones referentes a Convenios de Gestión que se suscriban durante el período presupuestal 2005, entre el MIMDES y los gobiernos locales acreditados en el marco del proceso de descentralización – D. S. N° 005-2005-MIMDES.
6. Directiva sobre Procedimiento para Efectivizar la Transferencia de Funciones Específicas de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, incluidas en Plan Anual. R. P. N° 033-CND-P-2005.

7. Directiva que establece normas para la ejecución de la transferencia del año 2005 a los Gobiernos Regionales y Locales de Fondos, Proyectos, Programas y Funciones Sectoriales incluidos en el D. S. N° 052-2005-PCM. R. P. N° 050-CND-P-2005.
8. Regulan procedimiento a seguir por los Gobiernos Regionales y Locales que no certifiquen el cumplimiento de requisitos generales o específicos y los indicadores de gestión, R. P. N° 023-CND-P-2005 (modificada por R. P. N° 013-CND-P-2006).
9. Aprueba relación de gobiernos locales provinciales aptos para acceder a la transferencia de programas de mantenimiento rutinario y estudios terminados en cartera a cargo de PROVIAS RURAL. R. G. N° 031-2005-CND/GTA.
10. Transferencia del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna del Inade al Gobierno Regional de Tacna. D. S. N° 005-2005-PCM.
11. Aprueba relación de gobiernos locales provinciales aptos para acceder a la transferencia de programas de complementación alimentaria del PRONAA R. G. N° 032-2005-CND/GTA: CND.
12. Aprueba relación de gobiernos locales distritales que están aptos para acceder a la transferencia de FONCODES R. G. N° 033-2005-CND/GTA (modificada por RG N° 031-2006-CND/GTA).

Transferencias 2004

1. Plan Anual de Transferencias 2004. D. S. N° 038-2004-PCM.
2. 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 - Directiva N° 002-CND-P-2004 aprobada por Resolución Presidencial N° 057-CND-P-2004.
3. Disposiciones para regular el ciclo del proceso de acreditación para la transferencia de funciones del Plan Anual 2004, aprobadas por Resolución Presidencial N° 012-CND-P-2005.
4. Transferencia del Componente Departamental del Plan COPESCO al Gobierno Regional del Cusco. D. S. N° 074-2004-PCM.
5. Aprueban requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación de requisitos generales aplicables dentro del ciclo del proceso de acreditación del año 2004. R. P. N° 015-CND-P-2005.
6. Regulan procedimiento administrativo para impugnación del acto resolutivo que declare improcedente la acreditación de un Gobierno Regional o Local a las funciones sectoriales. R. P. N° 016-CND-P-2005.
7. Normas para gobiernos regionales y locales que no certifiquen el cumplimiento de requisitos generales o específicos y los indicadores de gestión, aprobada por Resolución Presidencial N° 023-CND-P-2005.
8. Aprueban Directiva sobre Procedimiento para Efectivizar la Transferencia de Funciones Específicas de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, incluidas en Plan Anual. R. P. N° 033-CND-P-2005.
9. Aprueban 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. D. S. N° 026-2004-EF.

10. Resultados del proceso de acreditación 2004 para el GR Junín. R. G. N° 012 CND-GFR-2005 y 021-CND-GTA-2005.
11. 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. R. M. N° 084-2006-MINCETUR-DM.
12. Ministerio de Energía declara que diversos gobiernos regionales han concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de energía y minas. Resolución Ministerial N° 179-2006-MEM/DM.

Transferencias 2003

1. Plan Anual de Transferencias 2003. D. S. N° 036-2003-PCM.
2. Aprueban transferencia de fondos, proyectos y programas en el marco del Plan Anual de Transferencia 2003. D. S. N° 088-2003-PCM.
3. Procedimiento para la ejecución de transferencias – Directiva N° 002-CND-P-2003 aprobada por R. P. N° 070-CND-P-2003.
4. Modificatoria de la Directiva N° 002-CND-P-2003 aprobada por Resolución Presidencial N° 106-CND-P-2003.
5. Mecanismos de Verificación para ejecución de transferencias – Directiva N° 003-CND-P-2003 aprobada por R. P. N° 071-CND-P-2003.
6. Aprueban Directivas sobre transferencia de programas d.el PRONAA, del MIMDES y proyectos de infraestructura social de FONCODES a gobiernos regionales y locales, aprobada por R. M. N° 379-2003-MIMDES.
7. Aprueban transferencia de los fondos, proyectos y programas sociales a cargo del PRONAA, FONCODES, PROVÍAS RURAL y el ex ORDESUR aprobada por Decreto Supremo N° 088-2003-PCM.
8. Aprueban Directiva sobre procedimiento para la ejecución de transferencia a los gobiernos regionales y locales de diversos fondos, proyectos y programas a que se refiere el D. S. N° 036-2003-PCM, R. P. N° 070-CND-P-2003.
9. Instructivo para la Formulación de los Expedientes aprobado por Resolución Presidencial N° 107-CND-P-2003.
10. Transfieren los Proyectos Especiales de INADE: Olmos-Tinajones, Chavimochic, Majes-Siguas, Tambo-Ccaracocha, Alto Mayo, Chira-Piura, Rio Cachi y Pasto Grande a los Gobiernos Regionales de Lambayeque, La Libertad, Arequipa, Ica, San Martín, Piura, Ayacucho, Moquegua. D. S. N° 015, 017, 020, 021, 024, 029, 031, 033 -2003-VIVIENDA.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Ciudadanos al Día www.ciudadanosaldia.org
CIES www.consortio.org
Congreso de la República www.congreso.gob.pe
Defensoría del Pueblo www.defensoria.gob.pe
INEI www.inei.gob.pe
Ministerio de Economía y Finanzas www.mef.gob.pe
Ministerio de Energía y Minas www.minem.gob.pe
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social www.mimdes.gob.pe
Ministerio de Salud www.minsa.gob.pe
Presidencia del Consejo de Ministros www.pcm.gob.pe
Participa Perú www.participaperu.org.pe/
Propuesta Ciudadana www.propuestaciudadana.org.pe
Provias Rural www.proviasrural.gob.pe
Secretaría de Descentralización www.sd.pcm.gob.pe

Anexo N° I

Miembros del Comité Consultivo

Evaluación Rápida de la Transferencia de Responsabilidades

1. Consejo Nacional de Descentralización
 - Jorge Jara, Gerente de Acreditación y Transferencias
 - Raúl Molina, Asesor
2. Congreso de la República
 - Ricardo Vásquez, Asesor de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado
3. Gobierno Regional de Junín
 - Marta Arauco, Gerente de Planeamiento
4. Gobierno Regional de San Martín
 - Raúl Urbina, Gerente General
5. Ministerio de Economía y Finanzas
 - Edgar Zamalloa, Director General de Asuntos Económicos, Financieros y Sociales
6. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
 - Mario Ríos Espinoza, Viceministro de Desarrollo Social
 - Luis Zarauz, Director General de Descentralización
7. PRAES
 - Midori de Habich, Directora
8. Presidencia de la República
 - Daniel Mora, Consejero Presidencial en Asuntos de Descentralización
9. Presidencia del Consejo de Ministros
 - Verónica Zavala, Secretaria de Gestión Pública
10. Provías Rural
 - Raúl Torres, Director Ejecutivo

TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES

11. PRODES

- Thomas Reilly, Director
- Violeta Bermúdez, Directora Adjunta

12. USAID

- Sobeida González, Oficial de Proyectos de la Oficina de Iniciativas Democráticas

Anexo N° 2

Muestra de la Evaluación Rápida de Campo

1. Tamaño de la Muestra

La evaluación se realizó en un total de 9 departamentos, 18 provincias y 36 distritos.

2. Criterios utilizados para la selección de las jurisdicciones

Para la selección de qué departamentos, provincias y distritos considerar en la muestra se utilizaron los siguientes criterios:

- Tener planificada por lo menos una transferencia durante los años 2003 y 2004, correspondientes a: funciones, Ordesur, Inade, Pronaa, Provías Rural o Foncodes.
- En el caso de los departamentos, se buscó tener representatividad de las tres regiones naturales, partiendo de la base de los departamentos con los que trabaja PRODES¹.
- La selección de los departamentos de la costa obedeció a dos criterios: seleccionar a departamentos que contasen con el mayor y menor porcentaje de funciones acreditadas hasta agosto de 2005, y seleccionar un departamento de la costa norte y otro de la costa sur.
- En el caso de la Sierra se seleccionó a Cajamarca para complementar el carácter centro-sur de los departamentos con los que trabaja PRODES.
- Para la selección de las provincias y distritos se utilizó como criterio contar con la mayor o menor proporción de la población proyectada al 2005 dentro de la zona; así, se seleccionó la provincia con mayor población y aquella con menor población dentro del departamento seleccionado, y los dos distritos con mayor y menor población dentro de cada provincia seleccionada.

3. Localidades Seleccionadas

Departamentos Seleccionados:

Costa	Sierra	Selva 2005
1. Lambayeque	3. Cajamarca	8. San Martín
2. Moquegua	4. Ayacucho	9. Ucayali
	5. Cusco	
	6. Huánuco	
	7. Pasco	

¹ PRODES trabaja en Ayacucho, Cusco, Huánuco, Pasco, Junín, San Martín y Ucayali.

Provincias y Distritos Seleccionados:

Regional						Provincial						Distrital						
Departamento	Inade		Provias		Funciones Acreditadas /I	Provincia	Provias			Pronaa			Distrito	Foncodes				
	Pln	Acr	Pln	Acr			2003/3	2004	2003	2004	Pln	Acr		Acr	Pln	Acr	2003	2004
							Pln/2	Acr	Acr	Pln								
Ayacucho		I		I	I	Huancasancos				I		I	Sacsamarca	I				
						Santiago de Lucanamarca								I				
						La Mar				I	I		Anco	I	I			
														Tambo	I	I		
Cajamarca					I	Cajamarca			I	I		I	Los Baños del Inca	I		I		
						Contumazá				I	I		Matara	I		I		
													Cupisnique	I		I		
Cusco					I	Cusco			I	I			Santa Cruz de Toledo	I		I		
						Acomayo				I			Ccora	I				
													San Sebastián	I				
													Mosoc Llacta	I		I		
Huánuco					I	Huánuco			I	I		I	Yarumayo	I		I		
						Lauricocha				I		I	Pillco Marca	I		I		
													Jivia	I		I		
													Queropalca	I		I		
Lambayeque					I	Chiclayo				I	I		Nueva Arica	I	I			
													Tumán	I	I			
						Ferreñafe				I		I	Manuel Antonio Mesones Muro	I	I			
Moquegua					I	Mariscal Nieto			I	I	I		Pitipo	I	I			
						General Sánchez Cerro				I		I	Cuchumbaya	I	I			
													Samegua	I	I			
													Quinistaquillas	I	I			
Pasco					I	Pasco				I	I		Ubinas	I				
						Daniel Alcides Carrión			I	I		I	Ticlayán	I				
													Yanacancha	I				
San Martín					I	Bellavista				I	I		Goyllarisquizga	I				
						San Martín			I	I	I		Santa Ana de Tusi	I				
													Bajo Biavio	I	I			
Ucayali					I	Coronel Portillo				I		I	San Pablo	I	I			
						Atalaya				I		I	Alberto Leveau	I	I			
													Juan Guerra	I				
													Campoverde	I		I		
Casos		4		6	9			2	4	18	7	9						
Total Nacional	9	8	12	12	24			22	22	17	194	67	58					
Acreditados muestra/Total muestra		44%		67%	100%				33%			89%					67%	
Acreditados nacional/Total nacional		33%		50%	100%				20%			64%					26%	

/1 Se considera I, si es que el GR acreditó en por lo menos una función en cada uno de los siguientes sectores: Agricultura, Turismo y Energía.

/2 Los datos corresponden a 2003, no se tiene información sobre la planificación para el 2004.

/3 Se considera también en este año las transferencias que estaban contempladas en el plan 2003 pero que fueron formalizadas en enero de 2004, fecha en la que también se inició su ejecución.

En las provincias de Contumazá, Lauricocha y Bellavista se seleccionó a los dos únicos distritos que contaban con la condición de tener por lo menos una transferencia planificada.

Además, en la muestra original se tenía como una de las provincias seleccionadas en Lambayeque a Chiclayo, pero problemas internos en la municipalidad impidieron la realización del trabajo de campo, frente a lo cual se selección en su reemplazo a la de Lambayeque. Finalmente, se agregó a la muestra a la provincia de Huamalíes en Huánuco, con el fin de tener más casos de la experiencia de gestión del programa ProVías Rural en la evaluación.

4. Actores Seleccionadas

Como se ha señalado en total se entrevistó a 466 personas, según el detalle siguiente:

Actores Clave	Nivel departamental			Nivel provincial			Nivel distrital			TOTAL			
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	%
Gobierno Subnacional (del Ejecutivo y Consejeros/regidores)	56	21	77	49	11	60	79	18	97	184	50	234	50%
Oficinas zonales de programas y proyectos	22	3	25	7	2	9	3	1	4	32	6	38	8%
ONGs y académicos	13	2	15	1	0	1	0	0	0	14	2	16	3%
Organizaciones sociales	9	8	17	12	27	39	35	39	74	56	74	130	28%
Medios de comunicación	9	1	10	0	0	0	0	0	0	9	1	10	2%
Sector privado (empresas y gremios)	12	2	14	12	0	12	9	3	12	33	5	38	8%
Total	121	37	158	81	40	121	126	61	187	328	138	466	100%
Estructura porcentual	77%	23%	100%	67%	33%	100%	67%	33%	100%	70%	30%	100%	

En cuanto al género, 70% de los entrevistados fueron hombres y 30% mujeres.

Anexo N° 3

Guía de Entrevista de la Evaluación Rápida de Campo Transferencia de Responsabilidades

Estimado Consultor/Coordinador:

A continuación te presentamos la Guía de Entrevista, instrumento principal para la Evaluación Rápida de Campo sobre la Transferencia de Programas, Proyectos y Funciones a los gobiernos regionales y locales, en adelante “**Transferencia de Responsabilidades**”.

Es importante recordar en todo momento que buscamos “*Evaluar el estado del proceso de transferencia de programas, proyectos y funciones a nivel regional y local, a fin de retroalimentar la toma de decisiones en el tema*”. En tal sentido, será importante recoger las opiniones sobre cómo mejorar el proceso.

Esta Guía tiene como fin ser un instrumento de apoyo para el trabajo de Entrevistas a Profundidad que realizarás en los próximos días. Recuerda que dado el carácter cualitativo de la evaluación, este instrumento es flexible. En tal sentido, a partir del trabajo realizado en conjunto en el Taller de Inducción, en la presente Guía se incluye un listado de temas que deben ser discutidos y analizados con cada una de las personas entrevistadas, para lo cual eres libre de hacer las preguntas y repreguntas que creas convenientes.

Cuatro aspectos son de especial relevancia para obtener buenos resultados en el trabajo a desarrollar:

- **Manejo del tema**, para ello es vital que revises los materiales que te fueron alcanzados durante el Taller de Inducción.
- **Recoger varios puntos de vista sobre el mismo tema**, para así construir el escenario más aproximado de lo que está pasando (ver Cuadro Referencial al final de la Guía).
- **Distinto nivel de detalle**, tener en cuenta que no todos los actores a entrevistar manejan el mismo grado de detalle, por lo cual la profundidad de la exploración con cada actor deberá ser diferente.
- **Tu criterio** para realizar las entrevistas y hacer las preguntas adecuadas es muy importante; tus preguntas deben tener una secuencia lógica con la información que te va brindando el entrevistado. Cuando el entrevistado plantee un problema, será interesante recoger su punto de vista respecto de cómo solucionarlo.

Esta Guía ha sido estructurada en las secciones siguientes:

1. Introducción
2. Nivel Regional, referida a la transferencia de funciones sectoriales, Inade y Provías
3. Nivel Provincial, referida a la transferencia de Pronaa y Provías
4. Nivel Distrital, referida a la transferencia de Foncodes
5. Cierre

La primera y la última sección son aplicables a todos los entrevistados, en tanto que la aplicabilidad de las secciones 2, 3 y 4 dependerá del actor del que se trate (ver Cuadro Referencial al final de la Guía). Para determinar ello son importantes la representatividad del actor y su rol. No olvidar que para el análisis de los programas del nivel provincial es relevante el punto de vista de las autoridades distritales.

Los temas a evaluar de cada Programa han sido estructurados siguiendo los momentos de los procesos de transferencia:

1. Articulación entre la Demanda y Oferta
2. Certificación (por el Sistema de Acreditación o Mecanismos de Verificación, según corresponda)
3. Transferencia Efectiva
4. Gestión de lo Transferido - Participación
5. Capacitación y Acompañamiento para la Gestión
6. Seguimiento y Evaluación

I. INTRODUCCIÓN

TEMAS GENERALES A EXPLORAR
0. Apreciación General
<ul style="list-style-type: none"> - Opinión general sobre el proceso de transferencia de responsabilidades: aspectos positivos, aspectos negativos - Opinión sobre cuál es el objetivo del proceso de transferencia de responsabilidades, y sobre cómo entiende la población este proceso - Opinión sobre los beneficios de la transferencia de responsabilidades del nivel nacional a los gobiernos regionales y locales - Opinión sobre el rol que juega el CND, Sectores, gobiernos regionales, municipalidades provinciales, municipalidades distritales y sociedad civil - Opinión sobre la voluntad política en los diferentes niveles de gobierno para hacer avanzar el proceso de transferencia de responsabilidades - Ejemplos, razones
I. Relación entre Demanda y Oferta por la Transferencia de Responsabilidades
<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento y opinión sobre el proceso de elaboración del Plan Anual de Transferencias (de corresponder, diferenciar según nivel de gobierno y función, programa, proyecto) <ul style="list-style-type: none"> - Criterios utilizados por los sectores, programas y CND para definir la oferta - Criterios utilizados por los GR y municipalidades para presentar solicitudes de transferencia (PDC?) - Espacios o mecanismos de diálogo entre el nivel nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales y resultados de ello - Conocimiento y opinión sobre el contenido de la solicitud planteada por su gobierno subnacional al CND para el 2005 - Conocimiento y opinión sobre lo que se viene transfiriendo y se transferirá en los próximos años a los distintos niveles de gobierno (de corresponder, diferenciar según nivel de gobierno y función, programa, proyecto)

2. NIVEL REGIONAL

Funciones de Turismo, Agricultura y Energía y Minas

TEMAS A EXPLORAR
2. Certificación (Ajustada a Sistema de Acreditación)
<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento y opinión sobre procedimiento de certificación: aspectos positivos y negativos. <ul style="list-style-type: none"> - Requisitos generales y específicos - Vinculación de los requisitos con la capacidad para gestionar las funciones. - Proceso realizado por entidades certificadoras. Tipo de revisión: formal, contenidos. - Costos asumidos para acreditarse (compra de equipos, contratación de personal) - Plazos - Relación con el Sector (Comisión de Transferencia, convenio de cooperación) - Conocimiento y opinión sobre la información disponible <ul style="list-style-type: none"> - Calidad y oportunidad de la información - Acceso a la normatividad
3. Transferencia Efectiva
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre el tipo de funciones transferidas <ul style="list-style-type: none"> - Naturaleza de lo recibido - Vinculación con funciones que venía ejerciendo el GR o las Direcciones Regionales - Claridad sobre las responsabilidades asumidas de cierta función luego de la transferencia ▣ Conocimiento y opinión sobre el procedimiento con los sectores para definir recursos <ul style="list-style-type: none"> - Recursos transferidos con las funciones (financieros, materiales, humanos). ¿Eran de las Direcciones Regionales? - ¿Cuándo se efectiviza la transferencia de recursos?
4. Gestión de lo Transferido - Participación
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre relaciones de las DR, con el GR y Sector <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de lineamientos de política del sector/políticas nacionales - Creación de órganos para recibir las funciones (vinculación de los mismos con las Direcciones Regionales) ▣ Diferencias entre forma de gestión antes y después de la transferencia. <ul style="list-style-type: none"> - Maneras distintas de hacer las cosas. Innovación en la gestión - Cambios de personal en las direcciones regionales ▣ Posibilidad de implementar cambios (nivel de autonomía) <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad para reorganizar las Direcciones Regionales ▣ Opinión sobre resultados de la gestión de las funciones antes y después de la transferencia
5. Capacitación y Acompañamiento para la Gestión
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Opinión sobre las capacitaciones y asistencia técnica (diferenciar según quién la brindó) <ul style="list-style-type: none"> - Contenido y Metodología: calidad y pertinencia - Asistentes - Oportunidad y utilidad ▣ Actividades que faltan: temas, características de las actividades

TEMAS A EXPLORAR
6. Seguimiento y Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre indicadores relacionados con la gestión de lo transferido (que midan los resultados) <ul style="list-style-type: none"> - Cómo han sido establecidos - Mecanismo de recojo y reporte, periodicidad. - Motivación para elaborar los reportes. ▣ Conocimiento y opinión de Relación entre Sectores y GR luego de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Remisión de información desde y hacia el nivel nacional - Opinión sobre convenios de gestión - Labor de seguimiento desde el nivel nacional ▣ Flujo de información a la población: <ul style="list-style-type: none"> - Se realiza proceso de Rendición de Cuentas? Existencia de voluntad política y demanda ciudadana para ello. - Sobre qué actividades/información se hace la rendición. Quién participa.

INADE

TEMAS A EXPLORAR
2. Certificación (Ajustada a Mecanismos de Verificación)
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre el proceso ▣ Opinión sobre idoneidad de mecanismos de verificación para certificar <ul style="list-style-type: none"> - ¿Sólo se hace revisión formal? - ¿Mecanismos están vinculados a capacidad para gestionar las funciones? ▣ Conocimiento y opinión sobre la información disponible <ul style="list-style-type: none"> - Revisión de información del estado del proyecto antes de la solicitud de transferencia - Calidad, claridad y oportunidad de la información
3. Transferencia Efectiva
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre lo transferido ▣ Problemas relacionados con aspectos presupuestales ▣ Opinión sobre funcionamiento de los Directorios de cada proyecto ▣ Momento previsto para la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Ante incumplimiento, razones
4. Gestión de lo Transferido - Participación
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y Opinión sobre división de funciones entre niveles de gobierno para el tema <ul style="list-style-type: none"> - Tareas principales de cada nivel (nacional, regional, provincial y distrital) - Mecanismos de coordinación ▣ Existencia de lineamientos de política sobre el tema / políticas nacionales ▣ Diferencias entre forma de gestión antes y después de la transferencia. <ul style="list-style-type: none"> - Actividades que realiza el proyecto - Innovación en la gestión o maneras distintas de hacer las cosas - Cambios en el personal - Asignación de recursos del presupuesto regional. ▣ Posibilidad de implementar cambios (nivel de autonomía) ▣ Opinión sobre resultados del proyecto antes y después de la transferencia.

TEMAS A EXPLORAR
5. Capacitación y Acompañamiento para la Gestión
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Opinión sobre las capacitaciones y asistencia técnica (diferenciar según quién la brindó) <ul style="list-style-type: none"> - Contenido y Metodología: calidad y pertinencia - Asistentes - Oportunidad y utilidad ▣ Actividades que faltan: temas, características de las actividades
6. Seguimiento y Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre indicadores relacionados con la gestión de lo transferido (que midan los resultados) <ul style="list-style-type: none"> - Cómo han sido establecidos - Mecanismo de recojo y reporte, periodicidad. - Motivación para hacer estos reportes. ▣ Conocimiento y opinión de Relación entre Sector / Inade y GR luego de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Remisión de información desde y hacia el nivel nacional - Opinión sobre convenios de gestión - Labor de seguimiento desde el nivel nacional ▣ Flujo de información a la población: <ul style="list-style-type: none"> - Se realiza proceso de Rendición de Cuentas? Existencia de voluntad política y demanda ciudadana para ello. - Sobre qué actividades/información se hace la rendición. Quién participa.

PROVIAS RURAL

TEMAS A EXPLORAR
2. Certificación (Ajustada a Mecanismos de Verificación)
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre el proceso ▣ Opinión sobre idoneidad de mecanismos de verificación para certificar <ul style="list-style-type: none"> - ¿Sólo se hace revisión formal? - ¿Mecanismos están vinculados a capacidad para gestionar las funciones? - Opinión sobre rol y funciones del IVP ▣ Conocimiento y opinión sobre la información disponible <ul style="list-style-type: none"> - Calidad, claridad y oportunidad de la información
3. Transferencia Efectiva
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre lo transferido ▣ Momento previsto para la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Ante incumplimiento, razones

TEMAS A EXPLORAR

4. Gestión de lo Transferido - Participación

- ❑ Conocimiento y Opinión sobre división de funciones entre niveles de gobierno para el tema
 - Tareas principales de cada nivel (nacional, regional, provincial y distrital)
 - Mecanismos de coordinación
- ❑ Existencia de lineamientos de política sobre el tema / políticas nacionales
- ❑ Financiamiento
 - Transferencia efectiva de fondos de las MD a la MP
 - Priorización y destino de fondos de las transferencias distritales
 - Transferencia de fondos de Provias Rural – nivel nacional
- ❑ Diferencias entre forma de gestión antes y después de la transferencia.
 - Ciclo de gestión
 - Innovación en la gestión o maneras distintas de hacer las cosas
 - Cambios en el personal
- ❑ Posibilidad de implementar cambios (nivel de autonomía)
- ❑ Opinión sobre situación del servicio antes y después de la transferencia
 - Calidad del mantenimiento
 - Cobertura del programa
- ❑ Opinión sobre posibilidad de que el IVP asuma otras funciones de infraestructura en el futuro

5. Capacitación y Acompañamiento para la Gestión

- ❑ Opinión sobre las capacitaciones y asistencia técnica (diferenciar según quién la brindó)
 - Contenido y Metodología: calidad y pertinencia
 - Asistentes
 - Oportunidad y utilidad
- ❑ Actividades que faltan: temas, características de las actividades

6. Seguimiento y Evaluación

- ❑ Conocimiento y opinión sobre indicadores relacionados con la gestión de lo transferido (que midan los resultados)
 - Cómo han sido establecidos
 - Mecanismo de recojo y reporte, periodicidad.
 - Motivación para hacer estos reportes.
- ❑ Conocimiento y opinión de Relación entre Sector / Provias y MP luego de la transferencia
 - Remisión de información desde y hacia el nivel nacional
 - Opinión sobre convenios de gestión
 - Labor de seguimiento desde el nivel nacional
- ❑ Flujo de información a la población:
 - Se realiza proceso de Rendición de Cuentas? Existencia de voluntad política y demanda ciudadana para ello.
 - Sobre qué actividades/información se hace la rendición. Quién participa.

3. NIVEL PROVINCIAL

PROVIÁS RURAL

TEMAS A EXPLORAR
2. Certificación (Ajustada a Mecanismos de Verificación)
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre el proceso ▣ Opinión sobre idoneidad de mecanismos de verificación para certificar <ul style="list-style-type: none"> - ¿Sólo se hace revisión formal? - ¿Mecanismos están vinculados a capacidad para gestionar las funciones? - Opinión sobre rol y funciones del IVP ▣ Conocimiento y opinión sobre la información disponible <ul style="list-style-type: none"> - Calidad, claridad y oportunidad de la información
3. Transferencia Efectiva
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre lo transferido ▣ Momento previsto para la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Ante incumplimiento, razones
4. Gestión de lo Transferido - Participación
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y Opinión sobre división de funciones entre niveles de gobierno para el tema <ul style="list-style-type: none"> - Tareas principales de cada nivel (nacional, regional, provincial y distrital) - Mecanismos de coordinación ▣ Existencia de lineamientos de política sobre el tema / políticas nacionales ▣ Financiamiento <ul style="list-style-type: none"> - Transferencia efectiva de fondos de las MD a la MP - Priorización y destino de fondos de las transferencias distritales - Transferencia de fondos de Proviás Rural – nivel nacional ▣ Diferencias entre forma de gestión antes y después de la transferencia. <ul style="list-style-type: none"> - Ciclo de gestión - Innovación en la gestión o maneras distintas de hacer las cosas - Cambios en el personal ▣ Posibilidad de implementar cambios (nivel de autonomía) ▣ Opinión sobre situación del servicio antes y después de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Calidad del mantenimiento - Cobertura del programa ▣ Opinión sobre posibilidad de que el IVP asuma otras funciones de infraestructura en el futuro
5. Capacitación y Acompañamiento para la Gestión
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Opinión sobre las capacitaciones y asistencia técnica (diferenciar según quién la brindó) <ul style="list-style-type: none"> - Contenido y Metodología: calidad y pertinencia - Asistentes - Oportunidad y utilidad ▣ Actividades que faltan: temas, características de las actividades

TEMAS A EXPLORAR
6. Seguimiento y Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocimiento y opinión sobre indicadores relacionados con la gestión de lo transferido (que midan los resultados) <ul style="list-style-type: none"> - Cómo han sido establecidos - Mecanismo de recojo y reporte, periodicidad. - Motivación para hacer estos reportes. ❑ Conocimiento y opinión de Relación entre Sector / Provias y MP luego de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Remisión de información desde y hacia el nivel nacional - Opinión sobre convenios de gestión - Labor de seguimiento desde el nivel nacional ❑ Flujo de información a la población: <ul style="list-style-type: none"> - Se realiza proceso de Rendición de Cuentas? Existencia de voluntad política y demanda ciudadana para ello. - Sobre qué actividades/información se hace la rendición. Quién participa.

PRONAA

TEMAS A EXPLORAR
2. Certificación (Ajustada a Mecanismos de Verificación)
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocimiento y opinión sobre situación del proceso ❑ Opinión sobre idoneidad de requisitos para certificar <ul style="list-style-type: none"> - ¿Sólo se hace revisión formal? - ¿Requisitos están vinculados a capacidad para gestionar el Programa? ❑ Conocimiento y opinión sobre la información disponible <ul style="list-style-type: none"> - Calidad, claridad y oportunidad de la información - Capacitación recibida sobre el proceso de transferencia y mecanismos de verificación. ❑ En caso de que la municipalidad NO haya sido certificada: <ul style="list-style-type: none"> - Presentó solicitud? - Razones de este resultado - Ha vuelto a presentar solicitud? - Ha firmado algún convenio con el MIMDES?
3. Transferencia Efectiva
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocimiento y opinión sobre lo transferido ❑ Momento de la transferencia en relación a la certificación. <ul style="list-style-type: none"> - En caso de incumplimientos, razones

TEMAS A EXPLORAR
4. Gestión de lo Transferido - Participación
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Financiamiento de gastos administrativos <ul style="list-style-type: none"> - porcentaje real que están usando - gastos que financian - ¿se ha reducido presupuesto para alimentos? ▣ Qué se compra, a quién se compra, qué ha variado ▣ Problemas (y soluciones) con compras: <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de las normas - Disponibilidad de productos a nivel local - Informalidad ▣ Conocimiento y opinión sobre los Comités de gestión: <ul style="list-style-type: none"> - Conformación - Mecanismo para la toma de decisiones - Decisiones en las que interviene - Creación formal ▣ Alternativas que estén explorando para mejorar el Programa (reconversión, refocalización, vínculos con el Programa del Vaso de Leche) ▣ Posibilidad de implementar cambios (nivel de autonomía) ▣ Opinión sobre canasta alimentaria del GR ▣ Conocimiento y Opinión sobre división de funciones entre niveles de gobierno para el tema <ul style="list-style-type: none"> - Tareas principales de cada nivel (nacional, regional, provincial y distrital) - Rol de Pronaa - Mecanismos de coordinación ▣ Existencia de lineamientos de política sobre el tema / políticas nacionales ▣ Conflictos: temas, actores, situación, formas de resolución ▣ Opinión sobre situación del servicio antes y después de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Calidad de la ración y de los productos - Cobertura y focalización del programa
5. Capacitación y Acompañamiento para la Gestión
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Opinión sobre las capacitaciones y asistencia técnica (diferenciar según quién la brindó) <ul style="list-style-type: none"> - Contenido y Metodología: calidad y pertinencia - Asistentes - Oportunidad y utilidad ▣ Actividades que faltan: temas, características de las actividades

TEMAS A EXPLORAR**6. Seguimiento y Evaluación**

- ▣ Conocimiento y opinión sobre indicadores relacionados con la gestión de lo transferido (que midan los resultados)
 - Cómo han sido establecidos
 - Mecanismo de recojo y reporte, periodicidad.
 - Motivación para hacer estos reportes.
- ▣ Conocimiento y opinión de Relación entre Sector / Pronaa y MP luego de la transferencia
 - Remisión de información desde y hacia el nivel nacional
 - Opinión sobre convenios de gestión
 - Labor de seguimiento desde el nivel nacional
- ▣ Flujo de información a la población:
 - Comité de Gestión: labores de control y vigilancia que desarrollan
 - Se realiza proceso de Rendición de Cuentas? Existencia de voluntad política y demanda ciudadana para ello.
 - Sobre qué actividades/información se hace la rendición. Quién participa.

4. NIVEL DISTRITAL

FONCODES

TEMAS A EXPLORAR
2. Certificación (Ajustada a Mecanismos de Verificación)
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocimiento y opinión sobre el proceso ❑ Opinión sobre idoneidad de mecanismos para certificar <ul style="list-style-type: none"> - ¿Sólo se hace revisión formal? - ¿Se solicitó algún mecanismo adicional? - Opinión sobre el requisito de la necesidad de asociación municipal (para proceso 2005) - ¿Mecanismos están vinculados a capacidad para gestionar el Programa? ❑ Costos asumidos para cumplir con mecanismos de verificación (recursos financieros, recursos humanos) ❑ Conocimiento y opinión sobre la información disponible <ul style="list-style-type: none"> - Calidad, claridad y oportunidad de la información - Capacitación recibida sobre el proceso de transferencia y mecanismos de verificación. ❑ En caso de que la municipalidad NO haya sido certificada: <ul style="list-style-type: none"> - Presentó solicitud? - Razones de este resultado - Ha vuelto a presentar solicitud? - Ha firmado algún convenio con el MIMDES?
3. Transferencia Efectiva
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocimiento y opinión sobre lo transferido ❑ Momento de la transferencia en relación a la certificación. <ul style="list-style-type: none"> - En caso de incumplimientos, razones ❑ Una vez que fueron certificados, pasos necesarios para recibir la transferencia. ❑ Conocimiento y opinión sobre lo transferido ❑ Opinión sobre el rol del CND, MIMDES y municipalidad distrital en el proceso de transferencia de Foncodes.
4. Gestión de lo Transferido - Participación
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Tipo y tamaño de proyectos que se están priorizando /montos. <ul style="list-style-type: none"> - Comparación antes/después de la transferencia - Proyectos en comparación con los que se financian con Foncomun ❑ Mecanismo de selección de proyectos. Relación con PDC y Presupuesto Participativo. ❑ Modalidades de ejecución de los recursos Foncodes <ul style="list-style-type: none"> - Administración Directa o Núcleo Ejecutor - Razones para haber optado por una u otra modalidad. - Aspectos favorables y desfavorables de esta decisión. - Responsables de aprobar y ejecutar (compras, contrataciones). - Proyectos pasan por el SNIP? - Rol de Foncodes, evaluadores y supervisores. ❑ Posibilidad de implementar cambios (nivel de autonomía) ❑ Financiamiento de gastos administrativos <ul style="list-style-type: none"> - porcentaje real que están usando - gastos que financian - ¿se ha reducido presupuesto para proyectos? ❑ Existencia de lineamientos de política sobre el tema / políticas nacionales ❑ Opinión sobre situación antes y después de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Calidad de las obras - Tiempo en su ejecución - Eficiencia en el uso de los recursos

TEMAS A EXPLORAR	
5. Capacitación y Acompañamiento para la Gestión	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Opinión sobre las capacitaciones y asistencia técnica (diferenciar según quién la brindó) <ul style="list-style-type: none"> - Contenido y Metodología: calidad y pertinencia - Asistentes - Oportunidad y utilidad ▣ Actividades que faltan: temas, características de las actividades 	
6. Seguimiento y Evaluación	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Conocimiento y opinión sobre indicadores relacionados con la gestión de lo transferido (que midan los resultados) <ul style="list-style-type: none"> - Cómo han sido establecidos - Mecanismo de recojo y reporte, periodicidad. - Motivación para hacer estos reportes. ▣ Conocimiento y opinión de Relación entre Sector / Foncodes y MD luego de la transferencia <ul style="list-style-type: none"> - Remisión de información desde y hacia el nivel nacional - Opinión sobre convenios de gestión - Labor de seguimiento desde el nivel nacional ▣ Flujo de información a la población: <ul style="list-style-type: none"> - Se realiza proceso de Rendición de Cuentas? Existencia de voluntad política y demanda ciudadana para ello. - Sobre que actividades/información se hace la rendición. Quién participa. 	

5. CIERRE

TEMAS GENERALES A EXPLORAR	
Apreciación General	
<ul style="list-style-type: none">▣ Opinión sobre en qué nivel de gobierno el proceso ha sido mejor y en cuál peor<ul style="list-style-type: none">- Por qué▣ Expectativas sobre el proceso de transferencia de responsabilidades<ul style="list-style-type: none">- Las que tiene hoy- Las que tenía al iniciarse el proceso de descentralización	
Recomendaciones	
<ul style="list-style-type: none">▣ Tres principales recomendaciones para mejorar el proceso	

MUCHAS GRACIAS