



*La presente Nota de Información y Análisis
es posible gracias a la colaboración del
Instituto Prensa y Sociedad*

NOTA N° 28

CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LAS REGIONES: ¿QUÉ SE HA AVANZADO?

MAYO / 2004

LA NOTICIA

El 13 de octubre del 2003, el Directorio del Consejo Nacional de Descentralización (CND) aprobó el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos regionales y Locales. Seis meses más tarde, ya en el 2004, el Plan fue refrendado por la PCM incluyendo -a pesar del tiempo transcurrido- las actividades programadas para el 2003.

EL RESUMEN

El CND formuló y aprobó el Plan de Capacitación en octubre de 2003. ¿El objetivo? Optimizar la capacidad gerencial y administrativa de los Gobiernos regionales y Locales, y así contribuir en un proceso ordenado de transferencias y recursos. El proceso de capacitación en gestión pública enunciado en el mencionado Plan -que de acuerdo al cronograma tendrá una duración de tres años- está dirigido a las autoridades y funcionarios de los Gobiernos regionales y Locales. Sin embargo, de acuerdo al propio texto, el Plan sólo se pondría en marcha una vez que la PCM lo refrendara. Este refrendo recién ha tenido lugar seis meses después de su formulación, en febrero de 2004. En consecuencia, siendo el refrendo condición previa para el inicio de las actividades, la demora de la PCM debería haber causado el correlativo atraso en el inicio de las actividades consideradas. Sin embargo, el CND informa que

el cronograma establecido para el 2003 se ha cumplido, que varias acciones planificadas continúan realizándose e, incluso, que ya se están ejecutando las actividades programadas para el 2004. Por su parte, el Presidente de la Región Apurímac y representante de los Gobiernos regionales en el Directorio del CND, asegura que -después del apoyo inicial al desarrollo de instrumentos de gestión- al menos en su región las actividades de capacitación como tales no se han iniciado.

Por el lado del financiamiento del Plan, hay que señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -en el marco del préstamo para la Modernización y Descentralización del Estado por valor de 23.8 millones de dólares- asignó 2,5 millones de dólares a la creación de un sistema de capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Municipales. Asignó también 12 millones de dólares para la implementación de los Gobiernos regionales, que comprende la creación de los sistemas de administración y gestión básica en dicho gobiernos y el apoyo en el traspaso de competencias y actividades que se definirán detalladamente cada año en los Planes Anuales de Descentralización (PAD) que elabora el CND.

EL ANÁLISIS

En el Plan de Capacitación y Asistencia Técnica se establece el marco general y las bases directrices tanto para el desarrollo de las acciones de capacitación requeridas por los

TEMA: CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LAS REGIONES: ¿QUÉ SE HA AVANZADO?

Gobiernos regionales como «para que las entidades que intervienen en el proceso de descentralización orienten sus actividades». Asimismo, establece que los entes del Gobierno Nacional, ministerios y organismos públicos descentralizados, coordinen sus funciones de capacitación con el CND, para enmarcarlas en las directrices que éste contiene.

A la base de esta planificación y articulación de las actividades de capacitación debe haber un diagnóstico. Según José Rodríguez, asesor en Gestión Pública del CND, ellos hicieron y hacen un diagnóstico, «un análisis permanente y actualizado que se inició con la información que había». Consultado sobre los resultados de este diagnóstico, nos sugirió enviar una carta formal para pedir esta información. De acuerdo a la Ley de Transparencias y Acceso a la Información, ese es ciertamente el camino formal a seguir para requerir información pública y es un buen camino pues da mayor formalidad al flujo de información. Pero, en un caso como este, esperábamos poder acceder rápidamente a esa información para la preparación de esta nota. ¿Por qué no se coloca el resultado del diagnóstico en la web del CND para que puedan acceder a él todos los interesados en el tema de la asistencia técnica a los Gobiernos regionales y Locales?

¿Qué se ha avanzado?

Formulación, fortalecimiento, coordinación son las metas establecidas para el año 2003. La idea original era implementar en ese año instrumentos de gestión; renovar los sistemas administrativos que aseguren la capacidad para asumir las transferencias sectoriales; y organizar las bases para la conformación de la red de ejecución descentralizada. Pero en lo que se refiere a la capacitación necesaria para desarrollar capacidades y acceder a competencias, el trabajo está todavía por hacerse.

En esa perspectiva, Luis Barra, Presidente Regional de Apurímac y representante de los Gobiernos regionales en el CND, asegura que el Plan se ha quedado en el papel, pues –salvo la asistencia técnica inicial para la formulación de los instrumentos de gestión los Gobiernos regionales y Locales no han recibido la capacitación esperada.

Al respecto, parece haber también un problema de tiempos. Más allá de la asistencia técnica para el desarrollo e implementación de los instrumentos de gestión que era indispensable para la organización misma de los nuevos Gobiernos regionales ¿Qué sentido tenía desarrollar acciones de capacitación antes de conocerse cuáles eran las funciones a ser transferidas a los Gobiernos regionales y Locales para el ejercicio de sus funciones exclusivas y compartidas?

TEMA: CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LAS REGIONES: ¿QUÉ SE HA AVANZADO?

Es de esperar entonces que ahora, aprobado ya el Plan Anual de Transferencias 2004, el Plan de Capacitación y Asistencia Técnica se aboque a apoyar a los Gobiernos regionales y Locales a responder a los retos que la acreditación les plantea para acceder a las funciones a ser transferidas este año.

El préstamo del BID

El préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la Modernización y Descentralización del Estado (que asciende a US \$40 millones), destina a la Descentralización US \$19.9 millones. El costo total del programa lo financiará el propio banco con US \$28 millones (70%) con cargo a los recursos del Capital Ordinario, y el país con US \$12 millones (30%). El lapso de amortización será de 20 años, estimándose un período de desembolsos de cinco años.

La parte del programa dirigida a la descentralización establece como objetivo apoyar el desarrollo de sistemas de gestión transversal para la puesta en marcha de los nuevos Gobiernos regionales (US \$12 millones). Contiene dos etapas: 1) apoyar la planificación estratégica territorial, la realización de inversiones sencillas en equipamiento e infraestructura y la promoción de la inversión productiva regional de los nuevos gobiernos, en función de sus capacidades de gestión; y 2) capacitación y asistencia técnica

a los gobiernos regionales y municipales para la transferencia de competencias sectoriales de acuerdo a etapas establecidas por la ley y planes de descentralización que debe definir el CND.

El programa apoyará ambas etapas del proceso, primero en la creación de sistemas administrativos y de gestión, y luego con asistencia técnica para el traspaso de competencias. Los 12 millones de dólares asignados para estas acciones se dividen en contratación de consultorías (US \$4,2 millones), equipos y *software* (US \$5,9 millones) y capacitación y talleres (US \$1,9 millón).

Pero además, los recursos del BID servirán para fortalecer las capacidades de gestión de un grupo seleccionado de municipios (US \$2,5 millones). Para esto el programa creará un Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional Local (SNFIL). El CND a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) tendrá la posibilidad de financiar y hacer sostenible a largo plazo este sistema, aunque desconocemos con qué criterios se seleccionará al grupo de gobiernos locales beneficiarios de esta actividad. Lamentablemente, mientras el país empieza a pagar intereses por un préstamo que ya está técnicamente vigente, el acceso a estos fondos por parte del CND se halla entrampado por

TEMA: CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LAS REGIONES: ¿QUÉ SE HA AVANZADO?

la demanda del MEF de hacer pasar este proyecto por el Sistema Nacional de Inversión Pública. ¿Cómo es que se negocia y entra en vigencia un préstamo como éste sin pleno acuerdo entre los diferentes sectores del ejecutivo involucrados? ¿Cuál es el problema de fondo? ¿Es que realmente el proyecto no supera un análisis costo-beneficio? ¿Es que el MEF se resiste a entregar los recursos de contrapartida?

Y mientras esto ocurre, ¿cómo se están financiando las actividades de capacitación y cómo se financiarán las que se vienen? ¿Tiene el CND recursos propios para ello? ¿Cubrirá el BID los gastos ya realizados? ¿Pone todo esto en peligro la realización de las actividades de capacitación planeadas para este año?

Problemas de coordinación

Otra de las metas planteadas para el 2003 fue coordinar las acciones con los sectores e instituciones vinculadas a la transferencia de facultades y recursos a las regiones. Esto se conseguiría no sólo reuniéndose con las instituciones del Estado, sino convocando también a las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y especialistas individuales para seleccionar y acreditar a aquellos que se harán cargo de la ejecución de las actividades de capacitación.

Un ejemplo de cómo esto no se ha logrado plenamente lo da el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES). El año 2003 ha sido un año de intensa relación entre el MIMDES y las municipalidades en torno a la acreditación para la transferencia y gestión de los programas sociales. Sin embargo, si bien se han mantenido coordinaciones con el CND y las actividades de capacitación están formalmente articuladas al Plan de Capacitación del CND, los diversos talleres y reuniones que con las municipalidades FONCODES, PRONAA y COOPOP han desarrollado en distintas regiones fueron a iniciativa del propio Ministerio sin tener -necesariamente- relación directa ni articulación al Plan de Capacitación del CND.

De la misma manera, se han producido coordinaciones y consultas con diversos sectores de la sociedad civil, pero no hay ya un plan articulado de intervención en el terreno de la generación de capacidades regionales y locales para el acceso y la gestión de las nuevas funciones y competencias.

Es de esperar que se produzca una rápida reformulación del Plan de Capacitación recientemente aprobado, para actualizar su cronograma, y articular sus contenidos y estrategias a la actual realidad del proceso descentralista. Es de esperar también que mejore la coordinación entre los sectores del Ejecutivo y con las regiones, y que se convoque

TEMA: CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LAS REGIONES: ¿QUÉ SE HA AVANZADO?

a la sociedad civil a una necesaria articulación de estrategias y acciones en este terreno. Finalmente, es necesario que el CND sea más permeable a los requerimientos de información sobre este y otros temas. La descentralización ha llevado al diseño de los gobiernos regionales y locales conceptos e instrumentos de gestión participativa y transparente. El ente rector del proceso debiera ser el primero en ponerlos en práctica.

IDEAS FUERZA

- La ausencia de una capacitación oportuna en gestión pública limita el desarrollo de capacidades para la mejor gestión de los recursos y competencias que se transfieren a las regiones y localidades.
- La PCM ha refrendado un Plan de Capacitación formulado hace más de seis meses, sin actualizar su cronograma de actividades
- El CND afirma haber dado inicio a su implementación. Desde las regiones se señala que –luego del apoyo al desarrollo de instrumentos de gestión- no ha habido capacitación propiamente dicha para el desarrollo de capacidades vinculadas a las competencias que deben ejercer.

- EL CND no logra acceder a los recursos consignados para este fin en el préstamo del BID de apoyo a la modernización y descentralización de la gestión del Estado, como resultado de un impasse con el MEF
- No parece haber mayor coordinación entre los sectores del Poder Ejecutivo ni con los actores de la sociedad civil que tienen capacidades desarrolladas en este terreno

REFERENTES CLAVE

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

José Rodríguez, Asesor en Gestión Pública y técnico encargado de la elaboración del Plan en el CND.

Luis Barra, Presidente Regional de Apurímac e integrante del CND.

Omar Quesada, Presidente Regional de Ayacucho e integrante del CND.

Maruja Boggio, Directora de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso.