

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES¹

ELENA CONTERNO, Coordinadora

SANDRA DOIG

FLOR BLANCO

El fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados es una de las dimensiones del proceso de descentralización que con especial énfasis se vincula de manera transversal con todas las demás. Particular mención merece su relación con las dimensiones de transferencia de responsabilidades y de adecuación de sistemas administrativos.

La evidencia internacional resalta la importancia y necesidad de dos aspectos críticos para que un proceso de descentralización avance de manera ordenada y exitosa. De un lado, que los procesos de transferencia de responsabilidades estén acompañados de acciones de desarrollo de capacidades que permitan el fortalecimiento paulatino y simultáneo de las capacidades institucionales de los gobiernos descentralizados; y del otro, contar con un sistema de información que permita y apoye el monitoreo y evaluación del proceso y los cambios en las capacidades de gestión y de provisión de servicios de los gobiernos descentralizados².

En el proceso de descentralización peruano, si bien existe consenso entre los principales actores sobre la necesidad de fortalecer institucionalmente a los gobiernos regionales y locales, no existe un criterio uniforme sobre la estrategia más adecuada a seguir.

Al respecto, diversos especialistas consultados postulan que el nivel nacional debe fomentar el funcionamiento eficiente de un mercado de servicios de fortalecimiento de capacidades, en contraposición a prácticas del antiguo

1 CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. "Fortalecimiento institucional de gobiernos regionales y locales", Capítulo 7. En: CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. *Proceso de descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos*, Programa Pro Descentralización-PRODES. Mayo 2006. Pág. 135-148.

2 Lorena Alcázar, *Transferencias y Acreditación de Competencias: Lecciones de la Experiencia Internacional*, Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE - Prodes, Julio, 2003. Pág. 38-39. Ver en: www.prodes.org.pe sección aportes al debate/transferencias y acreditación

Estado planificador que buscaba organizar y controlar la demanda y la oferta e incluso proveer los servicios, en este caso de capacitación y asistencia técnica.

Para el funcionamiento eficiente del mercado de servicios, se requeriría la interacción de tres factores, según se puede apreciar en el Gráfico N° 13 y se detalla a continuación:

- Demanda de gobiernos descentralizados, basada en una visión clara del tipo de institución que desean construir para el ejercicio de sus competencias y la identificación previa de sus propias necesidades a partir de su visión y un diagnóstico de las capacidades institucionales. Además, los gobiernos descentralizados deberán tener capacidad de contratar en el mercado y contar con fuentes de financiamiento flexibles.
- Oferta de proveedores de servicios, que sean capaces de responder a los requerimientos de los gobiernos descentralizados con servicios de calidad. En esta línea, donde no existan proveedores será necesaria una intervención del Estado para atraer una oferta o promover su aparición y, temporalmente, una intervención subsidiaria.
- Información sobre la demanda, a la que ya hemos hecho referencia y sobre la oferta y la calidad de proveedores de servicios, de tal forma que los gobiernos descentralizados tengan elementos para elegir mejor entre las opciones que se les presentan y que ello sea además un incentivo para el buen desempeño de los proveedores. Un mecanismo para proveer información de este tipo es la certificación voluntaria de proveedores en las principales áreas temáticas que demandan los gobiernos descentralizados.

Para promover el fortalecimiento institucional permanente, la experiencia internacional muestra que se requiere de un sistema de información sobre capacidades y desempeño de los gobiernos descentralizados que actúe como incentivo y ayude además a los gobiernos descentralizados a detectar las áreas en que requieren un mayor fortalecimiento, conocer cómo se desempeñan otros gobiernos y aprender de sus iniciativas o experiencias.

Es importante destacar como un aspecto crítico del fortalecimiento institucional a la carrera pública. Un buen sistema de carrera promueve la institucionalidad de los gobiernos descentralizados, en la medida que las personas con conocimiento y experiencia permanecen en el aparato público, y que quienes alcanzan mejor desempeño son quienes resultan promovidos

para que asuman responsabilidades mayores. La carrera pública genera además incentivos para que las instituciones públicas inviertan en sus recursos humanos.

En esta sección revisaremos brevemente el marco normativo existente en el tema de fortalecimiento institucional, para luego realizar un balance de lo ocurrido en esta dimensión durante el periodo de análisis.

Gráfico N° 13
Interacción en el Mercado de Servicios de Fortalecimiento Institucional



Elaboración: PRODES

1. MARCO NORMATIVO

Las principales normas que orientan la dimensión del proceso de descentralización referida al fortalecimiento institucional son la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley 27867, la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Ley N° 28273 y su Reglamento.

El Fortalecimiento Institucional como parte del proceso de Descentralización

De acuerdo al marco normativo, los gobiernos descentralizados requerirán desarrollar capacidades tanto para recibir las transferencias de competencias

como para ejercerlas adecuadamente³. Así, el Sistema de Acreditación incorpora como uno de sus componentes a la capacitación y asistencia técnica a los gobiernos descentralizados⁴, y establece como uno de los pasos del proceso de acreditación que los sectores y el CND brinden capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales que soliciten transferencias, teniendo prioridad aquellos gobiernos que no obtengan la acreditación⁵.

La Ley de Bases de la Descentralización otorga al CND la función de capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a los gobiernos regionales y locales, así como de brindarles asistencia técnica en materia de inversiones y concesiones⁶.

A fin de optimizar el uso de los recursos para capacitación, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que el CND homogenizará los contenidos de los programas de capacitación y para tal fin se le faculta a convocar a las diversas fuentes de cooperación internacional para integrar sus actividades en un Plan Nacional de Capacitación en Gestión Pública⁷.

Incentivos para el Buen Desempeño

De acuerdo a la Ley de Bases de Descentralización, entre los criterios para la asignación de competencias se encuentra el de selectividad y proporcionalidad. Este criterio implica que para la transferencia de competencias se tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos.

La Ley del Sistema de Acreditación establece, en su artículo 9, que se deberán elaborar indicadores de gestión que serán utilizados en el Sistema de Información que debe administrar el CND, los que deberán medir, entre otras cosas, la gestión de los servicios que se van a proveer a la población en cuanto a su cobertura, calidad y costos.

El Plan de Capacitación al que se ha hecho referencia debe contemplar la elaboración de un banco de datos e indicadores que permitiesen la evaluación del desarrollo regional y el monitoreo de la gestión.

3 Artículo 84° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

4 Artículo 2° de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Ley N° 28273

5 Artículo 9° del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Decreto Supremo N° 080- 2004-PCM, publicado el 16 de noviembre de 2004.

6 Artículo 24° de la Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002.

Por su parte, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación asigna al CND la responsabilidad de implementar y organizar un Sistema de Información para la Gestión Pública Descentralizada para medir la capacidad y desempeño de los tres niveles de gobierno⁸.

Carrera Pública

Si bien este tema ha sido visto con mayor profundidad en la sección de Adecuación de Sistemas Administrativos de este balance, se considera importante hacer una breve referencia a lo establecido en la Ley Marco del Empleo Público⁹, que entró en vigencia el 1 de enero de 2005

La mencionada ley reconoce como uno de sus objetivos principales crear condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes y honestas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad, así como normar las relaciones de trabajo en el empleo público y la gestión del desempeño laboral sobre la base de las políticas de gestión por resultados¹⁰.

Para ello, crea el Consejo Superior del Empleo Público - COSEP, como ente rector que tiene entre sus funciones dictar los criterios rectores del sistema de formación y capacitación en el empleo público a nivel nacional, regional y local, y establecer reglas generales para la articulación de las entidades públicas con los servicios de capacitación ofrecidos por entes privados o públicos.

El proyecto de Ley General del Empleo Público, que desarrollaría la Ley Marco mencionada, aún se encuentra en discusión en el Pleno del Congreso. En tanto se apruebe un nuevo marco normativo, los trabajadores del sector público se sujetan a distintos regímenes, entre ellos: Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728 y contratos por servicios no personales.

2. BALANCE 2005 – ABRIL DE 2006

A continuación se presentan los principales elementos del balance del proceso de descentralización en la dimensión de fortalecimiento institucional.

7 Artículo 88° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

8 Artículo 4° del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

9 La Ley N° 28175 fue publicada el 19 de febrero de 2004.

10 De acuerdo al art. II, del Título Preliminar de la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175.

Aún sin carrera pública orientada a resultados

La existencia de una carrera pública orientada a resultados es un aspecto crítico del fortalecimiento institucional de las entidades públicas. Sin embargo, actualmente el empleo público peruano enfrenta muchos y diferentes problemas, entre los cuales resaltan la falta de orientación a resultados, la coexistencia de diversos regímenes, la ausencia total del sentido de mérito y desempeño como factores para el ingreso, permanencia y ascenso, y la absorción cada vez mayor del gasto público por las planillas¹¹.

En cuanto a la coexistencia de diversos regímenes de contratación, el problema es que éstos se sujetan a principios y normas diferentes, con lo cual en un extremo se tiene a los trabajadores del Régimen del DL N° 276, que tienen estabilidad casi absoluta y cuentan con todos los beneficios sociales, independiente de los resultados de su gestión, y en el otro a los contratados por servicios no personales, a quienes no se les reconoce ningún beneficio social y no tienen ninguna estabilidad¹².

Ello genera en los gobiernos descentralizados, al igual que en el resto del Estado, una serie de inconvenientes: i) alta rotación de profesionales capacitados y competentes por estar fuera de la carrera y ii) serias debilidades y nula motivación en el personal que está dentro de ella. En cuanto al primer punto, a modo ilustrativo, uno de los problemas que se viene presentando en la capacitación de profesionales en sistemas administrativos modernos, como son el SIAF y el SNIP, es la pérdida de profesionales capacitados por la alta rotación, lo que obliga a capacitar constantemente sobre los mismos temas a diferente personal de la misma institución, perdiéndose el aprendizaje acumulado.

Más aún, teniendo en cuenta que el proceso de descentralización requiere el traslado de recursos humanos capacitados a los niveles de gobierno regional y local, la carrera pública debería facilitar a través de incentivos este traslado, para garantizar que efectivamente la transferencia de responsabilidades vaya acompañada de recursos humanos con las capacidades suficientes para ejecutar lo transferido.

De esta manera, los diversos expertos plantean como urgente el contar con una carrera pública que permita que autoridades y servidores públicos puedan reformar sus instituciones y a la vez establezca bases sólidas para la continuidad de las políticas, el aprendizaje constante y la orientación a

11 Congreso de la República, En el camino de la Reforma del Empleo Público, Congreso de la República, 2005. Capítulo I, Empleo Público: La Reforma en Discusión, elaborado por Elena Conterno, pág. 18.

resultados. Es decir, que permita a las diferentes instituciones públicas contar con una burocracia calificada, que ingrese y salga de la carrera en función del mérito, en permanente desarrollo, orgullosa de las funciones que cumple y con una actuación ética orientada al servicio de las personas¹³.

Por ello, según diferentes opiniones, la Ley Marco del Empleo Público generaba una oportunidad para dotar a la carrera pública de estos elementos a los que hemos hecho referencia y sobre todo a las autoridades con voluntad política de una herramienta que les permitiese implementar procesos de modernización de sus instituciones y así responder mejor a las necesidades de su población.

Sin embargo, a abril de 2006 el proceso de descentralización sigue sin esta herramienta básica, dado que el Congreso de la República no logró aprobar la propuesta de Ley que unificaba 4 de los proyectos de Ley propuestos por el Ejecutivo denominada Ley General del Empleo Público. Al respecto, será importante que el proyecto que se apruebe en el Pleno contenga los elementos de reforma necesarios para que sea un instrumento útil para la modernización del Estado en sus tres niveles de gobierno, entre ellos: retomar la carrera pública, ingreso por concurso, progreso en función del desempeño y orientación a resultados¹⁴.

Finalmente, cabe señalar que, ante la ausencia de una carrera pública, se han presentado iniciativas para garantizar el contar con profesionales idóneos en determinados cargos públicos que requieren cierta especialización. Estas iniciativas se orientan a «certificar» habilidades de profesionales para asumir cargos clave y así protegerlos de la rotación y a la vez garantizar competencias en el manejo de ciertos temas. Así, por ejemplo, se previó la posibilidad de certificar especialistas en presupuesto público y mediante Decreto Supremo N° 072-2005-PCM se aprobó un Registro Nacional de Profesionales y Técnicos de Demarcación Territorial orientado a unificar la información sobre los profesionales y técnicos. En el mismo sentido, representantes de las Oficinas de Programación de Inversiones de los diferentes niveles de gobierno recomendaron que el MEF cuente con una base de datos de personas capacitadas en formular y evaluar proyectos¹⁵.

12 Congreso de la República, *ibid*, pág. 18.

13 Congreso, *ibid*, pág. 18.

14 Sobre este punto se sugiere revisar la sección de Adecuación de Sistemas Administrativos de este Informe de Balance.

15 Hoja de Aportes al Debate N° 8: «Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública». Prodes – MEF. En: www.prodes.org.pe sección aportes al debate/adecuación de sistemas administrativos.

Iniciativas Municipales de Reorganización

A pesar que el marco normativo del empleo público limita las posibilidades de reorganizar las entidades públicas, el 2005 se han presentado casos de Municipalidades Provinciales que han desarrollado acciones orientadas a mejorar la gestión y brindar mejores servicios a la ciudadanía.

Así, de acuerdo a información proporcionada por la Red de Municipalidades Rurales - REM URPE, entre las municipalidades que han iniciado procesos de reorganización figura la Municipalidad Provincial de Anta, Cusco, que viene desarrollando actividades orientadas a mejorar la prestación de servicios de salud y educación y mejorar su ordenamiento territorial¹⁶. Otras iniciativas corresponden a las Municipalidades Provinciales de Aija en el departamento de Ancash y de Llave en Puno.

Al parecer, estas iniciativas de reforma obedecerían, además de a la voluntad política de las autoridades, a tres principales razones: necesidad de adecuarse a los objetivos y metas planteados en sus respectivos PDC -a pesar de las debilidades de este instrumento-, mayor exigencia de la ciudadanía a la Municipalidad y necesidad de adecuar su estructura para recibir la transferencia de programas sociales.

No se tiene información sobre iniciativas similares en gobiernos regionales, a pesar que probablemente requieran un mayor esfuerzo de fortalecimiento institucional en el marco del proceso de descentralización. Como se sabe los gobiernos regionales fueron creados sobre la base de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional, que fueron duramente criticados por ser entidades con carácter centralista y que contaban con una pesada carga laboral.

Sistema de Información Pública Descentralizada en espera

Conforme lo hemos señalado anteriormente, contar con información oportuna sobre capacidades y desempeño de los gobiernos descentralizados es un elemento clave para promover su fortalecimiento institucional. Ello en la medida que la información sobre cómo se viene desempeñando determinado gobierno en comparación con otros incentivará la toma de decisiones para fortalecerse institucionalmente, y permitirá que los ciudadanos puedan conocer el desempeño de sus gobiernos descentralizados.

16 REMURPE. Boletín 9 – abril/mayo/junio 2005. Puede también consultarse en www.remurpe.org.pe/uploads/docs/boletin9.pdf

Sin embargo, si bien el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación atribuyó al CND la responsabilidad de desarrollar un Sistema de Información sobre la capacidad y desempeño de los gobiernos regionales y locales y estableció como plazo para ello el mes de febrero de 2005, en abril de 2006 el Sistema no estaba operativo. No obstante, un avance en este sentido es la propuesta de indicadores para el Sistema de Medición y Evaluación del Desempeño en el Perú, resultado de la consultoría encargada por el CND con apoyo financiero internacional, que podría ser un punto de partida para la definición de indicadores adecuados a la realidad de los gobiernos descentralizados.

Al respecto, con miras a la implementación del Sistema de Información, se recomienda que éste contenga por lo menos datos referidos a:

- Capacidades de los gobiernos descentralizados: presentación oportuna de información financiera, formulación de perfiles de proyectos de inversión pública, entre otros.
- Desempeño de los gobiernos descentralizados: en especial con indicadores relacionados con competencias y programas transferidos.
- Recursos: presupuesto total, personal (profesionales o técnicos), equipos, entre otros.

Así, este Sistema podría constituirse en una fuente de información que permita a los gobiernos descentralizados y a instancias del gobierno nacional adoptar decisiones adecuadas y oportunas, para un mejor desempeño de los gobiernos regionales y locales.

De otro lado, será importante efectuar una evaluación de la relación entre este Sistema y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, cuya Ley de creación, establece que el citado Sistema de Planeamiento tiene entre sus objetivos realizar el seguimiento y evaluación de la gestión estratégica basada en resultados y para ello otorga la competencia al CEPLAN de conducir un Subsistema de Seguimiento y Evaluación de la gestión estratégica del Estado en relación con los planes, objetivos, medidas, programas y proyectos prioritarios de desarrollo¹⁷.

Asimismo, teniendo en cuenta la expansión del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF a los gobiernos locales y la vinculación que

¹⁷ De acuerdo a los artículos 3° y 7° de la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Ley N° 28522, publicada el 25 de mayo de 2005.

debería existir entre presupuesto y metas de resultados específicas y medibles, será importante evaluar cuál podría ser la relación entre el Sistema de Información de Capacidades y Desempeño de los gobiernos descentralizados y la plataforma del SIAF.

Es decir, será importante definir con claridad la relación que existirá entre los distintos sistemas, aprovechar la expansión de los que ya vienen funcionando y ante todo definir con claridad responsabilidades y evitar duplicidades y gasto innecesario de recursos. Con estas recomendaciones, los diferentes expertos consultados expresaron la urgencia de implementar un Sistema de Información Pública Descentralizada.

Plan de Capacitación no es un Referente para actores

Tal como hemos señalado, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecía que se debía formular un Plan de Capacitación en Gestión Pública. En el año 2004, el CND elaboró el «Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales», el cual fue refrendado por PCM en el mismo año¹⁸.

Este Plan establece, para un horizonte de tres años, el marco general y directrices para el desarrollo de las acciones de capacitación y asistencia técnica que lleven a cabo las instituciones del Estado y pretende orientar las actividades de las entidades privadas involucradas con el proceso de descentralización. Para su elaboración, de acuerdo al CND, éste realizó un diagnóstico de los problemas de la gestión pública regional y local identificando necesidades específicas de capacitación, las que fueron ordenadas en función de las etapas del proceso de descentralización. Así, de acuerdo al Plan, las capacidades que debían ser fortalecidas se muestran en el Cuadro N° 43.

Sin embargo, si bien el Plan de Capacitación en sus líneas estratégicas ha sido tomado en cuenta como referencia por algunas organizaciones para la implementación de acciones de fortalecimiento, las actividades detalladas en la programación anual (Cuadro N° 43) no se han cumplido. A lo que hay que agregar, que no se cuenta con información sistematizada de los posibles avances en la implementación del Plan a través de iniciativas de entidades públicas y privadas.

¹⁸ Refrendado mediante Decreto Supremo N° 021-2004-PCM del 19 de marzo de 2004.

Cuadro N° 43

Fortalecimiento de Capacidades en función de Etapas del Proceso de descentralización

Primera Etapa 2003	Primera Etapa 2004	Primera Etapa 2005 - 2006
<ul style="list-style-type: none"> -Implementación de los instrumentos de gestión. -Modernización de los sistemas administrativos. -Desarrollo de capacidades para gestión de los programas sociales, infraestructura productiva. -Organización de las bases para la conformación de la red de ejecución. descentralizada del Plan -Coordinación de acciones con los sectores vinculadas a la transferencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de sistemas electrónicos de gestión. - Fortalecimiento de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidades de planificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión. 2. Gestión de la equidad y desarrollo de capacidades humanas. - Coordinación con los sectores e instituciones vinculadas para el desarrollo de capacidades para recibir y gestionar competencias. sectoriales transferidas - Ejecución de actividades a través de la red descentralizada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de sistemas de gestión modernos, con soportes informáticos. - Desarrollo de las capacidades de gerencia pública. - Ejecución de programas para la superación de la pobreza en función de resultados. - Capacidades de gobierno y optimización de los servicios con transparencia y vigilancia ciudadana. - Desarrollo de capacidades para que los gobiernos descentralizados efectúen actividades de capacitación y asistencia técnica a través de instituciones propias.

Fuente: Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales.
 Elaboración: PRODES

A abril de 2006, no se tiene conocimiento si el CND tiene programado un proceso de ajuste o reorientación del Plan de Capacitación, que pudiera contribuir en constituirlo en una herramienta útil de información a los actores involucrados en el mercado de servicios de capacitación y asistencia técnica¹⁹.

En línea con lo planteado en la introducción de esta sección, es importante repensar si lo que se requiere para fortalecer el mercado de servicios de fortalecimiento de capacidades de gobiernos descentralizados son Planes que definan las demandas concretas de los gobiernos regionales y locales y programen la oferta. Ello tomando en cuenta la dispersión de la oferta y la heterogeneidad no sólo de los gobiernos descentralizados sino también de las realidades que éstos enfrentan, que son las que determinan sus necesidades de capacitación y asistencia técnica, que sin duda van cambiando año a año, en la medida que se avanza con el proceso de descentralización.

Por ello, se postula que más que formular un nuevo Plan, el Estado debería

¹⁹ Para más información se sugiere revisar: CND, op. cit. pags. 147-160

establecer lineamientos que orienten la prestación de servicios, brindar información sobre la calidad de los servicios prestados por los distintos proveedores y, en zonas de mayor rezago, apoyar con financiamiento a los gobiernos descentralizados para que puedan contratar los servicios ad-hoc que requieran en el mercado. En cuanto a los lineamientos mencionados, se recomienda que éstos aborden aspectos como enfoque sobre el desarrollo de capacidades en la gestión pública, potenciales herramientas a utilizar, características comunes de actividades de capacitación y asistencia técnica, entre otros.

En suma, lo que se plantea es que el Estado principalmente oriente y brinde información que contribuya a una mejor articulación entre la oferta de servicios de proveedores privados y la demanda de los gobiernos descentralizados.

Reducción de actividades de capacitación y mayor cantidad de materiales

El 2004 fueron significativos los esfuerzos de diferentes instituciones, pero principalmente de la cooperación internacional y ONG, por brindar capacitación y asistencia técnica a los actores involucrados con el proceso de descentralización en aspectos como: presupuesto participativo, rendición de cuentas y transferencias de programas sociales.

En cambio, en el 2005, se desarrolló un menor número de actividades de este tipo. La reducción podría obedecer a que la preparación del Referéndum compitió con estos esfuerzos, captando parte de los recursos disponibles para apoyar la descentralización en actividades de difusión y eventos de discusión. La cooperación internacional habría destinado recursos al proceso de conformación de regiones antes que a otros procesos como los de presupuesto participativo y transferencia de responsabilidades, e incluso el propio CND habría concentrado gran parte de sus esfuerzos en promover el proceso de referéndum. Incluso, el proyecto de modernización y descentralización concertado con el BID que contempla el desarrollo de capacidades de gobiernos regionales realizó escasas actividades de capacitación y asistencia técnica.

Ahora bien, las actividades de capacitación que se desarrollaron en el 2005 y primer trimestre de 2006 estuvieron centradas, principalmente, en el tema de transferencias tanto de programas sociales a los gobiernos locales como de funciones a los gobiernos regionales. Así, algunos Sectores del nivel nacional habrían desarrollado actividades de capacitación, entre ellos: Energía y

Minas, Agricultura y MIM DES²⁰. Cabe señalar que en el caso de MIMDES las capacitaciones enfatizaron el cumplimiento de mecanismos de verificación para acceder a la transferencia de programas sociales y no necesariamente la gestión de éstos.

Al respecto, es importante tener en cuenta que el fortalecimiento de capacidades que principalmente realicen los sectores involucrados con el proceso de transferencias requiere plantear orientaciones y recomendaciones en cómo cumplir con las responsabilidades transferidas de manera descentralizada. Los datos de cómo lo hacía el nivel nacional son referencias históricas que no deberían reemplazar a la información respecto de la gestión descentralizada de las transferencias. En tal sentido, es importante tener en cuenta que los gobiernos descentralizados tienen una intervención territorial antes que sectorial, con lo cual al momento de ejercer las funciones que se les transfieren deben integrarlas a otras similares, potenciando sinergias. Ello en contraste con el enfoque sectorial que siguen las acciones cuando son ejecutadas desde el nivel nacional.

Otro aspecto a destacar es que existiría una tendencia a asociar el desarrollo de capacidades institucionales con capacitación y talleres, aspecto sobre el cual el Plan de Capacitación no hace ninguna referencia. De acuerdo a diversos especialistas, el desarrollo de capacidades abarca mucho más y para ello se requieren lineamientos que orienten qué se entiende por desarrollo de capacidades y con qué herramientas metodológicas -que no se agotan en talleres- se cuenta para garantizar un efectivo fortalecimiento de capacidades que tengan como punto de partida los conocimientos y experiencia previa de los profesionales de los gobiernos regionales y locales.

Al respecto, durante el período de análisis se han presentado experiencias de acompañamiento y asistencia técnica, especialmente a los gobiernos locales, que dan señales positivas de la asistencia técnica como instrumento para el fortalecimiento de capacidades. Algunos ejemplos los encontramos en las actividades implementadas por el proyecto Voces de los Pobres, a cargo del M EF con sus especialistas en campo, las impulsadas desde REM URPE y las desarrolladas por PRODES, a través de sus equipos técnicos locales.

Estas experiencias dan señales que la asistencia técnica es una buena alternativa para el fortalecimiento de capacidades institucionales porque permite dar respuesta a las necesidades específicas de los gobiernos descentralizados, adecuándose mejor a la dinámica de éstos y de sus

²⁰ Cabe precisar que el 20 de enero de 2005 el CND se reunió con representantes de 22 Asociaciones de Municipalidades para concertar una agenda de apoyo a los gobiernos locales. Ver. CND, Informe Anual 2005 del proceso de

profesionales.

En cuanto a la oferta de materiales para los gobiernos descentralizados, en el periodo de análisis se han elaborado diversas publicaciones orientadas a brindar información o hacer más comprensibles algunos temas. Así, por ejemplo, el MEF publicó las Guías de Orientación sobre el SNIP y una versión amigable del presupuesto público para el año 2006²¹, en tanto que el MIMDES desarrolló módulos vinculados con la gestión local de los programas sociales. Por su parte, PRODES, en alianza estratégica con el MEF y CND, desarrolló Módulos para la Gestión Participativa del Desarrollo Local, mientras que instituciones como REM URPE y ADRA publicaron materiales orientados a mejorar la gestión local²².

Adicionalmente, el colectivo de instituciones integrado por CND, MEF, MIMDES, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Asociación Nacional de Centros, CARE Perú y PRODES, ha continuado con el esfuerzo conjunto de publicar Guías de Planificación Concertada orientadas a brindar información a los gobiernos locales y a la ciudadanía sobre temas clave de la gestión local²³.

Para la difusión y uso de los distintos materiales que se vienen generando, el CND ha venido registrando algunos de ellos en su página web, igual lo han hecho otras entidades como el MEF y el MIMDES. Sin embargo, sería conveniente la existencia de una base de datos o centro de documentación que compile los materiales, facilitando así que gobiernos descentralizados o proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica puedan consultarlos y utilizarlos.

CND avanza hacia la certificación de los proveedores de servicios

Si bien el Plan Capacitación al que hemos hecho referencia ha sido implementado y utilizado escasamente por los diversos actores de la descentralización, éste estableció que los proveedores de servicios debían acreditarse, señalando textualmente que «CND convocará a nivel nacional a

descentralización. pág. 138.

21 Las guías pueden ser consultadas en www.mef.gob.pe o www.prodes.org.pe, en tanto que la versión amigable del presupuesto en www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP

22 REMURPE ha publicado una propuesta de Indicadores del Buen Gobierno en Municipios Rurales, la cual puede ser revisada en: www.remurpe.org.pe. ADRA ha publicado el documento «Herramientas para mejorar la gerencia del desarrollo local», que puede ser revisado en: www.adra.org.pe

23 Este año se publicaron las Guías de Planificación Concertada N° 5, 6, 7 y 8

5. Articulando distrito, provincia, región y nación

6. Articulación de la Planificación de corto plazo con el plan de desarrollo institucional y el plan de desarrollo concertado

7. El SIAF..qué es y cómo usarlo

las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y especialistas individuales para seleccionar y acreditar a aquellos que se harían cargo de la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica de los gobiernos descentralizados”²⁴.

Al respecto, el CND, en su Informe al Congreso sobre el año 2004, reconoce como una limitación en el tema de fortalecimiento de capacidades que no se ha logrado cohesionar el trabajo entre los sectores y las diferentes instituciones que ofertan servicios de capacitación y asistencia técnica y para superar esta debilidad, el CND planteó una serie de acciones, entre ellas impulsar la creación de una Red Nacional de prestadores de servicios de capacitación y asistencia técnica y la puesta en marcha de un Sistema de Monitoreo para conocer iniciativas en marcha ²⁵.

Durante el período de análisis, el CND hizo avances en este sentido. Así, desarrolló actividades para elaborar un mapa de los proveedores de servicios en los distintos departamentos del país. Además, en marzo de 2006, el CND abrió un Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública como requisito indispensable para que las entidades prestadoras de servicios puedan participar en procesos de selección que realice el CND, siendo la Gerencia de Capacitación y Asistencia Técnica de dicha institución la responsable del funcionamiento y actualización del Registro. Las entidades que se inscriban en este Registro podrán ser certificadas por el CND en tanto cumplan con el procedimiento y los factores de calificación para la certificación, que fueron establecidos en abril de 2006. Cabe resaltar que entre los beneficios que obtendrán las entidades que se certifiquen están: i) contar con una resolución que certifica sus capacidades, ii) tener un puntaje adicional en los procesos de selección que realice el CND para la contratación de servicios de capacitación y, iii) contar con el auspicio del CND en las actividades que realicen²⁶.

Se entiende que los pasos siguientes serían iniciar el proceso de certificación, desarrollar un procedimiento que permita contar con información sobre la

8. La Rendición de Cuentas en el Presupuesto Participativo

24 Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales, IV Estrategia General, 4.3. Ejecución a través de alianzas.

25 Ver: Red Nacional de Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica, pág 16 del Informe del CND al Congreso. Este documento puede ser revisado en: www.cnd.gob.pe / sección Informes

26 Las normas que regulan el proceso de certificación de entidades de capacitación y asistencia técnica son:

- Resolución Presidencial N° 023-CND-P-2006 que Oficializa Apertura del Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública, publicada el 08 de marzo de 2006.
- Resolución Presidencial N° 026-CND-ST-2006 que aprueba la Directiva de Normas y Procedimientos para la inscripción en el Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública Descentralizada, publicada el 29 de marzo de 2006.

calidad en la prestación de servicios y poner a disposición pública la información sobre las entidades existentes en la sección de la página web del CND creada con este fin²⁷. Asimismo, sería interesante que la información sobre el área de certificación de una entidad figure en el Directorio de entidades prestadoras de servicios, con lo cual cualquier persona interesada en contratar servicios de este tipo podría consultar rápidamente si determinada entidad está o no certificada para el tema de su interés. Según se señaló en la parte introductoria de esta sección, un Directorio como éste brindaría a los gobiernos descentralizados la información que requieren sobre los proveedores de servicios, a la vez que incentivaría que éstos opten por la certificación y brinden continuamente mejores servicios.

En el funcionamiento del sistema de certificación, será importante prestar atención al nivel de especialización de los capacitadores, según lo han resaltado diversos especialistas en gestión pública local, quienes señalan que no es sencillo que instituciones sin ninguna experiencia en gestión pública local puedan brindar servicios de capacitación y asistencia técnica.

De otro lado, durante el período de análisis diversos actores manifestaron que la oferta de capacitación y asistencia técnica es desordenada, con actividades que permanentemente se cruzan y que demandan una dedicación de tiempo considerable por parte del personal de los gobiernos descentralizados. Esta situación podría enfrentarse mejor confiando más la capacitación a proveedores privados y consolidando y difundiendo información de las actividades programadas de las distintas entidades públicas y privadas vinculadas al tema. Cabe mencionar, sin embargo, que al cierre del presente informe tomamos conocimiento que el CND está convocando a los diversos sectores a fin de organizar la oferta de capacitación descentralizada.

Finalmente, un aspecto que preocupa a diversos actores es que, salvo ciertas excepciones, las universidades de los diversos departamentos del país no están involucradas con la gestión pública regional y local, ni cuentan con una oferta de servicios en temas vinculados con la gestión pública en esos niveles de gobierno²⁸.

27 Ver www.cnd.gob.pe / sección capacitación. Al momento del cierre de este Informe aún no se publicaba información sobre el inventario nacional de entidades de capacitación ni sobre las entidades registradas

28 Ello también es señalado por el CND cuando destaca que se requiere propiciar la mayor participación de instituciones académicas no sólo para dar mayor sostenimiento a los programas de capacitación sino también para generar mayores compromisos de las universidades con su entorno local y regional. CND, op. cit. pág. 164.

Débil capacidad para identificar la demanda; aunque se presentan algunos incentivos

Para lograr el funcionamiento eficiente de un mercado de servicios, se requiere que los gobiernos descentralizados puedan identificar claramente las prestaciones que requieran en función de sus necesidades y competencias, de comprometer la asistencia de sus profesionales y de poder financiar los servicios.

En este campo, la capacidad de los gobiernos descentralizados para identificar sus necesidades y definir con claridad los servicios que requieren aún es muy débil. Si bien los gobiernos regionales habrían aprobado Planes de Desarrollo de Capacidades para dar cumplimiento a uno de los requisitos del Sistema de Acreditación, éstos no definirían con claridad sus necesidades. Incluso se presentan debilidades en los niveles descentralizados para definir Términos de Referencia con especificidades sobre actividades y productos, así como para exigir su cumplimiento.

Por ello, diversos especialistas señalan que se requiere brindar instrumentos a los gobiernos descentralizados para realizar, en el marco de sus competencias, un autodiagnóstico de necesidades de capacitación y asistencia técnica para que puedan definir qué servicios requieren y formular Términos de Referencia y monitorear el desarrollo de consultorías.

Otro aspecto a tener en cuenta es que no se cuenta con fuentes de financiamiento para el fortalecimiento institucional. Si bien muchos gobiernos descentralizados vienen recibiendo recursos significativos, éstos sólo pueden ser destinados a proyectos de inversión, con lo cual actividades puntuales de capacitación o asistencia técnica no pueden ser financiadas. Este año ha habido pocos avances en proyectos de fortalecimiento institucional desde el nivel nacional siendo uno de los principales el Plan de Fortalecimiento de Agencias Agrarias que viene desarrollando el Ministerio de Agricultura. Por ello, también se recomienda flexibilizar la utilización de los recursos y establecer mecanismos de financiamiento que subsidien la demanda de los gobiernos descentralizados sin recursos para que contraten los servicios específicos que requieren en el mercado.

Sobre este punto, especialistas consultados ven en las asociaciones de municipalidades potenciales actores que podrían asumir un rol estratégico tanto para identificar con claridad las necesidades de sus asociados como para aprovechar mejor la oferta de servicios. Es decir, como mecanismos para agregar la demanda y negociar como bloque con los proveedores de la

localidad.

Ahora bien, durante estos años, los gobiernos descentralizados han presentado serias dificultades para ejecutar los presupuestos asignados, sobre todo en el caso de aquellos que reciben grandes sumas provenientes de canon y regalías. Es importante conocer cuáles son los problemas específicos que limitan su capacidad a fin de tomar las medidas correctivas en el más breve plazo²⁹.

Finalmente, tal como hemos venido señalando a lo largo de esta sección, para fortalecer la demanda se deben generar incentivos adecuados. El 2005 se presentaron dos iniciativas de este tipo, orientadas a premiar prácticas de buen gobierno.

Así, Ciudadanos al Día, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la International Finance Corporation, lanzó el 2005 la primera edición del Premio a las Buenas Prácticas Gubernamentales, el cual busca dar a conocer y premiar experiencias exitosas en el Sector Público orientadas a brindar mejores servicios a la ciudadanía. Entre las municipalidades premiadas encontramos las Municipalidades Provinciales de Cajamarca y Piura y las Municipalidades Distritales de Independencia (Ancash) y Ferreñafe (Lambayeque), en las categorías de Atención al Cliente, Organización y Métodos, Simplificación de Trámites y Transparencia y Acceso a la Información, cuyas experiencias y otras consideradas buenas prácticas han sido sistematizadas en un «Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales»³⁰. La segunda edición del premio está en proceso de desarrollo; se espera que los resultados estén disponibles a inicios del mes de julio de 2006.

Además, PRODES con la colaboración del CND, MEF, la Defensoría del Pueblo y el Proyecto Participa Perú, desarrolló en el 2005 el Concurso del Fondo de Incentivos Especiales - FIE «Innovación en Gestión y Buen Gobierno», orientado a premiar a los gobiernos descentralizados que demuestren haber desarrollado iniciativas y prácticas innovadoras de buen gobierno en temas de concertación, transparencia y rendición de cuentas, gestión orientada al servicio del ciudadano, resolución de conflictos y articulación. Entre las municipalidades premiadas encontramos a las Municipalidades Provinciales de Huanta, Marañón, Chanchamayo y Oxapampa y las Municipalidades Distritales de Lucanas, Pillco Marca, Soritor y Masisea³¹.

29 Se sugiere revisar: PRODES, Aportes al debate en tema de Descentralización N° 8-2005: Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública, en www.prodes.org.pe / sección aportes al debate/ adecuación de sistemas administrativos.

30 Para mayor información se sugiere revisar: www.ciudadanosaldia.org

31 Para mayor información se sugiere revisar: www.prodes.org.pe

Recomendaciones

1. Dotar al Estado Peruano, y en especial a los gobiernos descentralizados, de un marco normativo del empleo público que favorezca el fortalecimiento sostenible de capacidades institucionales. Para ello, el nuevo marco debería contemplar una carrera pública orientada a resultados, el ingreso por mérito, por concurso y el progreso en función del desempeño y la necesidad institucional.
2. Dar prioridad a la implementación de un Sistema de Información para monitorear la capacidad y desempeño de los gobiernos descentralizados, para lo cual podría utilizarse la capacidad existente del SIAF -en especial por su presencia en gran número de municipalidades- y sentar las bases para que el Sistema de Información se contemple como parte del Sistema de Planeamiento Estratégico.
3. Reorientar el rol del Estado en el tema de desarrollo de capacidades, pasando de la formulación -o actualización- de un Plan y la ejecución directa de actividades a fortalecer la demanda de los gobiernos descentralizados, fortalecer la oferta de los proveedores de capacitación y asistencia técnica, brindar información sobre calidad de servicios que facilite la articulación entre demanda y oferta -y a la vez provea incentivos para mejores prestaciones- y canalizar financiamiento a actividades y zonas prioritarias (subsidio a la demanda, como por ejemplo entregando vouchers para contratar servicios de capacitación). El gobierno nacional debería emitir lineamientos de orientación para las actividades de desarrollo de capacidades, que incluya qué herramientas metodológicas deben utilizarse y qué consideraciones deben ser tomadas en cuenta.
4. En cuanto a la demanda, será importante contribuir a que los gobiernos regionales y locales puedan identificar sus necesidades de capacitación y asistencia técnica, en el marco de su visión institucional y el diagnóstico de sus capacidades. En algunos casos será necesario incluso orientar a los gobiernos descentralizados en la formulación de Términos de Referencia y en el monitoreo de las consultorías. En algunos casos las Asociaciones de Municipalidades pueden ser un mecanismo estratégico para negociar e interrelacionarse con el mercado.
5. Será importante que los gobiernos descentralizados tengan cómo financiar esta demanda. En el caso de los gobiernos descentralizados que cuentan con recursos será importante orientarlos para la formulación de

proyectos de inversión pública de fortalecimiento institucional, en tanto que para los Gobiernos descentralizados con menos recursos podría establecerse un fondo concursable en que se priorice especialmente el fortalecimiento de capacidades para la gestión de lo transferido. Estas tareas podrían recaer en el Consejo Superior del Empleo Público - COSEP, en caso éste se instale.

6. En cuanto a la oferta, se recomienda que el CND emita los lineamientos de orientación antes mencionados y fomente la oferta de servicios en temas débilmente cubiertos -como por ejemplo gestión de lo transferido-. Además, se sugiere que oriente los esfuerzos de la cooperación internacional, para una actuación coordinada -tal vez canalizando sus recursos vía el fondo concursable antes mencionado-, y que impulse que las entidades públicas identifiquen los materiales cuyo desarrollo es prioritario para el fortalecimiento institucional de tal manera que éstos puedan ser financiados por la cooperación. Será también importante que el CND articule el intercambio de información sobre qué esfuerzos se vienen desarrollando, en qué zonas y en qué momento.
7. En el caso de actividades de fortalecimiento institucional de los sectores, se recomienda que éstas se centren en actividades de asistencia técnica y en brindar herramientas para gestionar lo transferido de manera descentralizada, incorporando dentro de lo posible un enfoque territorial antes que sectorial.
8. Otras tareas prioritarias del CND son complementar el sistema de certificación voluntario de proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica, con mecanismos para contar con información sobre la calidad de los servicios, que actúe como un real incentivo para la mejora de servicios. Asimismo, desarrollar una base de datos de fácil consulta que contenga materiales de capacitación e información para gobiernos descentralizados; así como experiencias exitosas replicables.