




Proyecto:
Fortaleciendo capacidades institucionales a partir de la descentralización:
Participación, Transparencia y Gestión directiva

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ: UN BALANCE DEL PROCESO Y DETERMINACIÓN DE NECESIDADES DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

Memoria de dialogo de actores





** InWEnt (Capacitación y Desarrollo Internacional) conjuntamente con FLACSO Chile están ejecutando el proyecto “Fortaleciendo capacidades institucionales a partir del tema de descentralización: compartiendo experiencias entre Bolivia, Chile y Perú (2008/2009)”. Este proyecto va a complementar las acciones en el tema en el marco del Programa CAPACIDES (Fortalecimiento de Capacidades para Procesos de Descentralización, 2007-2009, www.inwent.org.pe/capacides).*

El objetivo general del proyecto es contribuir al diálogo sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales en la gestión pública entre Perú, Bolivia y Chile a partir de la sistematización de información y el intercambio de lecciones aprendidas entre autoridades en temas de descentralización, observando tres temas específicos: transparencia, participación y gestión directiva. Para el diagnóstico de actores relevantes para estos tres temas se ha llevado a cabo un desayuno de trabajo el día viernes 15 de febrero 2008.

InWEnt
Oficina Regional Países Andinos
Av. Los Incas 172, San Isidro, Lima 27, Perú
Fon: +51 1 441 9000, Fax: +51 1 441 14 62
descentralizacion@inwent.org.pe
www.inwent.org.pe/capacides

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ: UN BALANCE DEL PROCESO Y DETERMINACIÓN DE NECESIDADES DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

Memoria de la reunión de trabajo del 15 de febrero del 2008

1. La descentralización

La descentralización es un cambio en las relaciones de poder de nuestros países tradicionalmente centralistas, es una Reforma del Estado que permite beneficios como la mejora de la calidad de respuesta a las necesidades de la población al mejorar la cercanía a ésta, permite una mayor eficiencia en el gasto, mejora la pertinencia de la inversión pública, ayuda a la gobernabilidad al lograr mayor transparencia, y facilita la vigilancia ciudadana. En otras palabras la descentralización contribuye a mejorar la relación entre Estado y Sociedad, produce cambios en la distribución del poder y no sólo una desconcentración de funciones y obligaciones. En el mismo sentido, la descentralización es un componente sustancial de la democratización de la sociedad, y de la viabilidad del país.



La experiencia del Perú puede aportar importantes contribuciones al aprendizaje colectivo con Bolivia y Chile, ya que ha combinado componentes sustanciales de democracia participativa y democracia directa, que contribuyen a mejorar la democracia representativa y, por ende, el sistema político en general.


2. La descentralización en el Perú

La continuidad del proceso de descentralización y, en general, de la Reforma del Estado, requiere de un amplio consenso político, en base a una clara decisión política del Gobierno. Este consenso y decisión política estuvieron a la base del avance normativo institucional de los años pasados. Una preocupación colectiva es la percepción de la escasa voluntad política por avanzar en la descentralización.

Este hecho ha motivando iniciativas importantes como la del acercamiento entre la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE), buscando reactivar el proceso.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que, en el Perú, el proceso de descentralización se inicia en el marco de determinantes estructurales históricos, sociales y globales como son:

- La enorme carga de una herencia marcada por la crisis económica aguda, la violencia política, el autoritarismo y la corrupción. El Perú actual intenta caminar signado por el hecho de ser un país y una sociedad post crisis, tensado entre la articulación y la confrontación social.

- 
- La heterogenidad estructural en términos económicos, sociales, políticos, que configura un país con rupturas y desencuentros, pero también con una rica diversidad ecológica, geográfica, cultural y social.
 - Una cultura signada por componentes negativos heredados de nuestra historia, como son la cultura del conflicto frente al consenso, la cultura del secreto frente a la transparencia, la cultura de la gestión por funciones frente a la gestión por resultados. Es decir fenómenos culturales que atraviesan todos los poros de la sociedad, de gobernantes y gobernados, del Estado y de la población.
 - Un país con altos índices de pobreza, y en particular de pobreza extrema, que relativiza la ciudadanía, o mejor dicho que impide el ejercicio de la ciudadanía a amplios grupos de la población, y que se expresa de tanto en tanto en demandas desagregadas, expectativas no resueltas, o violentas exigencias por el reconocimiento de tales demandas y expectativas.
 - Los históricos conflictos locales muestran un cambio en los actores y los motivos, hace unas décadas los conflictos locales rurales eran básicamente originados en la lucha por la tierra, ahora los conflictos se producen en el marco del cambio de las relaciones de poder con tensiones entre confrontación y concertación, que configuran procesos de formación de las sociedades locales. Un país lleno de conflictos locales, con nuevos actores, que dificulta procesos de encuentro entre Estado y Sociedad, más aún cuando no existe una visión compartida de país, y tampoco existe en términos reales un sistema nacional de planeamiento, a pesar de haber sido creado legalmente hace más de dos años.
 - Esta demanda de reconocimiento, producto de años de baja autoestima y de valoración por los que detentan algún nivel de poder tiene dos expresiones: por parte de las regiones y la población la exigencia de la presencia de los “representantes máximos” de las instituciones públicas o privadas, y como contraparte altos funcionarios que delegan a funcionarios de nivel menor la negociación o el diálogo con la población o las autoridades subnacionales. La construcción de las sociedades locales implica un proceso de lucha de sectores amplios de la población por la inclusión y el reconocimiento. Por ello, la construcción de consensos y la apertura al diálogo debe integrar el respeto y el gesto.
 - El delineamiento territorial deficiente, como la no coincidencia entre circunscripciones políticas (distritos o provincias) y los territorios comunales, o la dispersión de distritos, de provincias y de departamentos que, en su ámbito, no necesariamente constituyen unidades efectivas de desarrollo socioeconómico.

En el tema de la descentralización, como en general en todos los temas nacionales, es importante que a nivel central se establezcan espacios de diálogo con los gobiernos subnacionales, que puedan prevenir los conflictos.

Pero también el país está transitando por un interesante proceso de crecimiento económico, que si bien no alcanza a las mayorías pobres, ni a los pobres extremos, si significa un importante incremento en los presupuestos públicos en todos los niveles, pero que ha mostrado las limitadas capacidades para el gasto eficiente. Contamos con más recursos que antes, pero mal gastados o simplemente no gastados¹.

¹ Un tema no se ha abordado en esta reunión, pero que ha sido tocado en otros ámbitos es el tema de si la descentralización y la democratización política implica la democratización económica, de cambios en el bloque de poder y de la redistribución de los excedentes (Sinesio López). Por ejemplo, sería interesante observar la

Como se ha mencionado, un factor adverso para ello es la ausencia de una Visión de país, que sirva de base a las visiones regionales y locales, que permita el logro de consensos amplios, que son requisito para cualquier propuesta política y normativa. Por supuesto, se entiende la Visión de país no como una descripción de un futuro deseado solamente, sino fundamentalmente como la aspiración colectiva subjetiva, emocional, que nos motive a un compromiso y a una acción colectiva más allá de nuestros esfuerzos normales. Que permita la agregación de intereses, de ceder, superar la suma cero y avanzar en una actitud de “ganamos todos”.

Esta carencia de Visión de país se agrava por el hecho que tampoco se cuenta con un sistema nacional de planeamiento estratégico que articule el desarrollo nacional, regional y local, de manera ventajosa a los procesos globales.

En términos locales, regionales, pero incluso nacionales, estamos asistiendo a la construcción de las sociedades locales y regionales (por no decir a la reconfiguración de la sociedad nacional), proceso en el que está ocurriendo una ampliación de la participación, desde experiencias locales como las CLAS (salud), las COPARES (Educación), hasta espacios de concertación y participación nacional como el Consejo Nacional del Trabajo, el Consejo Nacional de Educación, el mismo Acuerdo Nacional, experiencias que a nivel local se han institucionalizado en los procesos de planificación del desarrollo local, del presupuesto participativo, de la vigilancia ciudadana, de los espacios de concertación y participación (CCL, CCR, mesas de concertación), que podrían servir como espacios de formulación de políticas públicas a nivel local.

3. La participación


La participación debe ser entendida como participación en la distribución del poder a todo nivel y no sólo a nivel local, en lo pequeño, así como la ampliación de esta posibilidad hacia los más pobres. La participación contribuye también a la construcción de ciudadanía y fortalece a la sociedad civil. Por ello, es un componente básico de una propuesta democrática de encuentro entre Estado y Sociedad.

Además, la participación es un medio para lograr mejorar la eficiencia de la gestión pública. La participación es un cambio en la forma de hacer política pública, en el caso peruano está muy asociado a la concertación, si bien no excluye el conflicto y la confrontación, la participación asociada a la concertación permite la explicitación de intereses, la canalización y negociación de éstos.



La participación de la población en los espacios y mecanismos de la democracia participativa, como el proceso de formulación del presupuesto participativo, aún en sus mejores momentos, principalmente el las

política chilena de incrementar ingresos públicos en el marco del boom minero vía tributo, y la peruana vía contribución voluntaria.



zonas urbanas, no alcanza a la mayoría de las personas que habitan en ese lugar. La participación en la democracia participativa es más un tema de calidad que de cantidad, no hay que confundirla con asambleísmo ni participacionismo.

3.1 Avances

En términos de la participación, el proceso de descentralización muestra los siguientes avances:

- Un amplio marco normativo (comparado con otros países) que ha institucionalizado lo que hasta principios de la década eran pioneras y esforzadas experiencias aisladas de algunos municipios, autoridades y líderes democráticos.
- Este marco normativo fue elaborado en un contexto de consenso de actores políticos por una reforma descentralista y abierta a la participación ciudadana, en el Ejecutivo, pero principalmente en el Legislativo, entre los años 2001 al 2003.
- La participación de la población es un fenómeno masivo y generalizado, como nunca antes se ha visto en el país. Es no sólo un fin sino un medio para mejorar los objetivos públicos.
- Ha logrado un avance en la cultura de sectores de la población, en los que se ha hecho sentido común participar en la formulación del presupuesto, fomentando ciudadanía y derecho público.
- La participación se produce en diferentes espacios, principalmente en los procesos de planeamiento del desarrollo y la formulación del presupuesto participativo²:
 - Es mayor en los procesos de presupuesto participativo, menor en los procesos de formulación de planes de desarrollo, aún menor en los procesos de rendición de cuentas, y mucho menor en los espacios representativos como los consejos de coordinación regional y local.
 - El presupuesto participativo es el proceso más visible, que involucra a la mayor cantidad de personas, donde los actores públicos y de la sociedad civil tienen una más amplia presencia. Ha logrado carta de ciudadanía y se ha hecho parte del sentido común de amplios sectores de la población. La encuesta de la MCLCP³ muestra que los procesos de presupuesto participativo son calificados de buenos o muy buenos por el 42% de entrevistados y sólo por un 9% lo califican como malo. Esta valoración positiva es mayor en el sector público que en la sociedad civil.
 - La planificación está normada como una obligación a nivel territorial y sectorial y en los últimos años tenemos un desarrollo de numerosos planes, que por supuesto contribuyen a la gestión pública, al monitoreo y evaluación (cuando están bien elaborados), pero una limitación que presentan es que se han producido en el marco de la ausencia de un sistema nacional de planeamiento.

² Podemos recordar la tipología y calificación de niveles de participacionismo municipal ensayado por Arroyo e Irigoyen: 10% de municipalidades participacionistas (diferenciando a su vez participacionistas con población y con organizaciones), 35% formalistas, 55% de tradicionales. Ver: Arroyo, Juan e Irigoyen, Marina: **“Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización: una lectura a partir de doce experiencias**. Lima : CARE Perú : Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID, 2005

³ Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza www.mesadeconcertacion.org.pe

- Los procesos de planeamiento participativo han involucrado a la sociedad civil de manera significativa, si bien necesariamente no ha logrado convocar a los más pobres, a las poblaciones en riesgo y vulnerabilidad. La mencionada encuesta muestra que el 41% de experiencias han revisado su Visión y sus Objetivos Estratégicos, y que un 79% lo han articulado a sus planes institucionales. Si bien estos datos no permiten observar la calidad de los procesos y de los planes, muestran que hay procesos amplios de planificación del desarrollo en curso que involucran un diálogo entre Estado y Sociedad a nivel local y regional.

3.2 Dificultades

Entre las principales dificultades se mencionan:

- Las enormes expectativas que se abren con los procesos participativos, y que si son mal canalizados pueden generar conflictos, descreimiento en su valor y eficiencia, tanto por autoridades, sociedad civil y ciudadanos.
- Las dificultades para la gestión en los municipios rurales son mayores por las excesivas funciones nuevas, las bajas capacidades técnicas y de recursos, con una enorme sobre expectativa de la población.
- La participación implica altos costos, que resultan onerosos para los más pobres, por lo que puede ocurrir que los procesos de participación sean procesos de elites regionales y locales. La pregunta es ¿quién asume el costo de la participación?, para evitar el riesgo de que se quede sólo como proceso de minorías que pueden disponer de tiempo y recursos. En esto las municipalidades tienen una responsabilidad directa, buscar formas de promover y apoyar la participación de los excluidos, de los más pobres.
- Las limitaciones normativas: el marco normativo de la participación no dialoga entre sí, tampoco dialogan entre sí las normas sectoriales, la agenda pendiente de actualización y producción de normas claves, que mejoren la calidad de la participación.
- La institucionalización de la participación no ha significado, necesariamente, la generalización de las buenas prácticas, sino la aparición de nuevos problemas, como son:
 - El formalismo en la formulación de los planes y presupuestos participativos (visiones u objetivos aplicables a todo territorio), agravado por el cambio de las visiones y objetivos de desarrollo con cada gestión.
 - El “recalentamiento de la participación”, por la cantidad de planes, espacios, mecanismos, normas que implica para los municipios, gobiernos regionales, y para la propia sociedad civil todo el nuevo marco normativo. La duplicidad de ámbitos, la saturación de reuniones, y la escasa eficiencia de éstas, el limitado nivel de cumplimiento de acuerdos por los actores, principalmente por las autoridades.
 - La confusión de participación con oposición por parte de los grupos políticos y candidatos perdedores. Los actores políticos perdedores se convierten en oposición al día siguiente de la elección, pasando a ser parte de la “sociedad civil”.
 - El incumplimiento de los acuerdos de los procesos participativos por parte de las autoridades, que desalienta y molesta a la gente.

- La reacción negativa de las autoridades frente a iniciativas de la sociedad civil o de otros sectores, sintiéndose cuestionados por cualquier crítica menor.
- La delegación de las autoridades municipales, por ejemplo, a las ONGs de la responsabilidad de promover la participación, sin asumir su responsabilidad de fomentar la participación, el desarrollo de capacidades de los representantes y líderes, el apoyo económico a los representantes más pobres.
- La instrumentalización de la participación, donde se convierten los espacios en terreno de medición de fuerzas de bandos.
- El hecho que la participación en los presupuestos participativos, por ejemplo, sea por obligación y no como fruto de una conquista, puede hacer que la participación sea formal, o que las autoridades sólo cumplan con convocar, pero que no escuchen, o no asuman las conclusiones como mandatos, sin efectos vinculantes.
- Aunque es poco percibido por las autoridades existe una rentabilidad política de los procesos democráticos.
- La desarticulación entre planes y presupuestos participativos, derivado del formalismo en la construcción de los planes de desarrollo, en las visiones y objetivos, que incluso son cambiados con facilidad; en tanto los procesos de presupuesto participativo son percibidos como oportunidades de poder lograr algo para su localidad.
- La alta rotación de funcionarios con cada cambio de gestión o incluso dentro del período de una misma gestión.
- Los retrocesos en aspectos que las experiencias previas habían avanzado, como es la participación de la sociedad civil en los espacios de concertación. Los comités de coordinación regional y local- CCRs y CCLs- han restringido la participación de la sociedad civil al 40%.
- La figura del “agente participante” frente a los dirigentes de las organizaciones, que antes que democratizar la participación lleva el riesgo de la alta rotación de participantes, la disputa por la representación y la baja calidad de la formación para la participación.

4. La transparencia

4.1. Avanzando en una definición

En el sector privado el concepto de Transparencia ha logrado ser muy valorado, la información pública empresarial se ha vuelto un valor que incluso cotiza en Bolsa. En la gestión pública el concepto está siendo utilizado indistintamente y aún no ha logrado alcanzar la misma valoración que en el sector privado. La Transparencia debe ser vista como un acto de diálogo entre Estado y Sociedad, es un componente sustancial de la Reforma del Estado, que es necesario institucionalizarla como principio de la gestión pública, que incluso puede mejorar la eficiencia.

La Transparencia no es lo mismo que exceso de información. Se puede tratar de ocultar brindando información exuberante que finalmente confunde al usuario. Se debe de transparentar lo necesario: saber qué, para qué y cómo informar.

4.2. Avances




En el Perú podemos identificar como avances:

- La Ley 26806, Ley de Transparencia y Acceso a la información, marca un punto de quiebre, antes nadie tenía una responsabilidad definida sobre este tema. Esta norma, que lamentablemente es poco conocida, que debe de ser más difundida y que aún podría mejorarse, es un avance importante en la institucionalización de la Transparencia.
- Esta norma ha sido el marco para el desarrollo de la información en los portales públicos. El Portal del Estado peruano es bueno, comparado con el de otros países, si bien también podría mejorarse.
- A nivel local, en las zonas del interior, los mecanismos más desarrollados son la rendición de cuentas y la vigilancia social, más que la información pública. Ello se explica porque recoge la tradición de rendición de cuentas y vigilancia de las comunidades campesinas. Pero también en estas municipalidades pequeñas es difícil que puedan cumplir con brindar información pública oportuna ya que dependen de un contador urbano y no cuentan con funcionarios que puedan dedicarse a esto. Una reglamentación que contemple esto es importante, porque sino se puede caer en la arbitrariedad y sancionar la falta de información brindada por la autoridad que no tiene las condiciones para cumplir con esta norma.
- Sobre vigilancia social que es uno de los componentes de la transparencia menos desarrollados, si bien no existe una experiencia acabada que observar, tenemos varias experiencias parciales que nos permiten algunos aprendizajes:
 - La vigilancia social no debe ser realizada contra la autoridad sino con la autoridad, no debe servir para la confrontación sino para identificar problemas y mejorar la gestión pública, evitando judicializar la vigilancia.
 - Ello no significa ser complaciente con las autoridades, por el contrario, debe de permitir lograr un diálogo con la autoridad que permita cambios, mejoras.
 - Debe de sustentarse en un principio de lealtad que genera confianza de que la vigilancia no será usada con fines de generar conflictos por un lado, pero tampoco para ocultar y apañar problemas o gestiones deficientes por otro lado.
 - Debe iniciarse revisando los procedimientos (instrumentos de gestión como el reglamento de organización y funciones, o el texto único de procesos administrativos), preparando las actitudes (sociedad civil para poder resolver problemas y no crear acusaciones), generar capacidades para saber qué observar y vigilar.


4.3. Limitaciones

Las limitaciones que podemos identificar en la experiencia peruana sobre Transparencia son:

- El factor cultural, la cultura del secreto y del oposicionismo. Un temor de las autoridades para poder ser más transparentes es la capacidad mediática en su contra del periodismo opositor, así como del grupo político de oposición y el temor sobre cómo va recibir la población la información que se brinde.

- 
- Estos factores de temor e incertidumbre fortalecen la cultura del secreto, y la desconfianza respecto a las bondades de la Transparencia en las autoridades, no pocas de las cuales ven la Transparencia como favor y no como servicio. Pero también fortalece la cultura de la oposición interesada, por fines políticos o mercantiles en determinados sectores. Y en la población se abren necesidades de desarrollo de capacidades para saber qué tipo de información es relevante y cómo acceder a esta información.
 - El factor cultural es transversal a todos los actores: autoridades (temor a cómo se va usar esta información), funcionarios (no saben qué puede ser útil de informar al ciudadano o una actitud de temor a la transparencia que lleva a ocultar información por temor a su uso en contra), en el ciudadano y la sociedad civil (donde existe la actitud de uso de la información para el cuestionamiento), en los medios de comunicación (donde se observan extremos de uso perverso de la información para hacer oposición a la autoridad con la finalidad de lograr auspicio económico).
 - Se puede percibir un retroceso en la calidad de los portales, que a veces revela su escasa valoración (caso del Congreso, donde el portal tiene menor información por la reducción del personal dedicado por la austeridad), una escasa cultura de transparencia también de nivel de funcionarios. O los portales de algunos gobiernos regionales que al cambiar la gestión, ha mejorado la forma en desmedro del contenido, la calidad y la cantidad de la información.
 - La Ley no se ha convertido en una política pública. Como ya se ha mencionado, en algunos portales se nota un retroceso en la actualidad de información, en la claridad de la información, por ejemplo, el argumento de austeridad mal entendida, revela precisamente lo dicho antes, la escasa valoración de la Transparencia en la gestión pública.
 - De los mecanismos de Transparencia, en términos generales, el de vigilancia social es el menos desarrollado, ello tiene que ver con las capacidades limitadas de los ciudadanos y organizaciones sociales para poder ejercer este derecho, pero también con los temores de las autoridades que no cubren esta necesidad de formación.
 - La fragilidad o ausencia de sistemas de gestión, que integren, por ejemplo, información sobre gastos y servicios, no permite cruzar información para un mejor control de la gestión pública presupuestal. Si no se cuenta con información de este tipo en realidad no se puede gerenciar nada. Esto muestra las dificultades para incorporar la Transparencia, o componentes de ésta, en los sistemas de gestión pública.
 - La escasa cultura legislativa de los consejeros regionales y regidores municipales. No saben cómo hacer fiscalización, si ellos no saben, menos saben los representantes miembros de los consejos de coordinación, de los comités de vigilancia o de espacios como las juntas vecinales.
 - Los planes de desarrollo de capacidades no toman en cuenta la Transparencia, por ejemplo, la comprensión por parte de los funcionarios de ésta como un servicio y no como un favor; o la comprensión de la carrera pública como un servicio público o como una forma de detentar poder.

También es importante que la transparencia y el acceso a la información sea parte de una propuesta de sistema local de participación y concertación, que permita articular el conjunto, por supuesto no con una finalidad controlista sino de identificación de los momentos, formas, mecanismos y espacios de la participación y la vigilancia.



Una propuesta de transparencia e información participativa es el monitoreo participativo que implica la construcción de los observables, esto es, variables e indicadores para el diálogo y no para la confrontación, que genere confianza y que se oriente a resolver problemas. Para ello también se deben de desarrollar capacidades a nivel de competencias, pero también de posibilidades financieras de participar, la vigilancia es uno de los ejercicios participativos más costosos.

5. La gestión directiva

5.1 Ubicación

La Gestión Directiva hay que ubicarla en el contexto del proceso de modernización del Estado, que ha desarrollado un amplio marco normativo, principalmente en diciembre último con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Allí se propone un Estado al servicio del ciudadano, que facilita la participación ciudadana, un Estado descentralizado y desconcentrado, transparente en su gestión, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, un Estado socialmente equilibrado.

5.2 Los avances


La modernización y reforma del Estado, como se ha mencionado, tiene como uno de sus principales componentes la descentralización, que como también se ha visto ha logrado un desarrollo normativo importante, pero que no ha sido en una secuencia adecuada: en junio del 2002 se dicta la Ley de Bases de la Descentralización (que establece una agenda de normas y acciones), en noviembre del 2002 la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en mayo el 2003 la Ley Orgánica de Municipalidades, en junio del 2002 la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en julio del 2004 la Ley de Incentivos, Integración y Conformación de Regiones, y finalmente luego de mucha presión y negociación en diciembre último la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Esta última norma establece las competencias y la organización del Poder Ejecutivo, los sistemas funcionales y administrativos, y los lineamientos de cómo el Ejecutivo debe adecuarse al proceso de descentralización.

Por supuesto deben de considerarse las diferencias entre los diversos niveles de gobierno y, por ejemplo, entre las municipalidades. No se puede pretender que una municipalidad metropolitana tenga las mismas obligaciones que una municipalidad rural.

La LOPE establece principios rectores, como son la legalidad (la gestión en el marco de la Constitución y la leyes), el servicio al ciudadano (la celeridad, la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia, la pertinencia), la participación, la transparencia, la inclusión y la equidad, todo ello en beneficio de las personas y de la Sociedad. El ciudadano tiene derecho a participar y vigilar la gestión pública, y el funcionario y la autoridad tienen la obligación de informar, en diálogo, coordinación y cooperación entre ellos.

En el marco de la LOPE se están desarrollando las normas sectoriales de los ministerios y gobiernos subnacionales, definiendo funciones y competencias exclusivas y compartidas, así como la organización más adecuada.



SI bien se cuenta con la Ley del Empleo Público, aún falta la ley de la carrera pública, que permita enfrentar más efectivamente los problemas que afectan a la gestión pública.

Una fortaleza en la Gestión Directiva es que pueden identificarse casos de liderazgos fortalecidos por directivos regionales y locales, con niveles interesantes de eficiencia en el gasto o inversión.


5.3 Las debilidades identificadas son.

- La limitada profesionalización de los funcionarios públicos, por las limitaciones en la meritocracia, la ausencia de un sistema de carrera pública, que supere el nepotismo, la politización partidaria, el amiguismo, entre otras prácticas negativas.
- El desfase en el proceso de modernización del Estado, que escapa a las personas responsables autoridades o funcionarios, como la carencia de la ley de carrera pública.
- La carencia de un sistema nacional de planificación que permita orientar la propia gestión pública.
- La alta rotación directiva, es decir de funcionarios. Una dificultad para poder institucionalizar capacidades es la alta rotación de funcionarios y personal, que obliga cada cierto tiempo iniciar la gestión de nuevo, sin continuidad institucional. Sin embargo, ello ha permitido contar con una masa crítica de funcionarios y especialistas en las regiones y municipios que migran de un lado a otro.
- Las limitaciones culturales tanto de autoridades funcionarios y de los ciudadanos también en este aspecto de la gestión pública.
- Las limitaciones de las autoridades para poder ejecutar eficientemente los ingresos mayores que perciben los gobierno subnacionales.

5.4 La agenda pendiente de la Gestión Directiva comprende:

- Levantar información actualizada y real sobre el número de recursos humanos existentes en las entidades públicas, dónde, cómo y cuántos son, cuánto significa presupuestalmente.
- La reforma de la carrera pública, identificando la demanda de la Sociedad al Estado, y de acuerdo a ello realizar un perfil de competencias para cada entidad, delimitando los recursos humanos necesarios a nivel directivo y operativo por cada nivel de gobierno.
- Teniendo los perfiles requeridos realizar la evaluación del personal para identificar cuáles son las brechas existentes en los diferentes niveles de gobierno, que permita formular planes de desarrollo de capacidades en cada nivel.
- El desarrollo normativo: El desarrollo e implementación de la LOPE en los ministerios, la ley de carrera pública e incentivos, las reformas de los sistemas administrativos.

Respecto a la Gestión por Resultados, se ha avanzado principalmente en la experiencia de presupuesto por resultados en la Dirección Nacional de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, que por supuesto contribuye a mejorar la cultura de la búsqueda de resultados. Aún hay mucho por avanzar en este camino,



desarrollar capacidades de planeamiento estratégico que permita definir con claridad objetivos, compromisos e indicadores, en base al alineamiento de prioridades de acuerdo a los recursos disponibles.

La Gestión Pública y la Gestión Directiva requieren de una agrupación de regiones y municipios, que permita que se conformen efectivas unidades territoriales que agreguen capacidades y potencialidades. Con veinticuatro departamentos, veinticinco gobiernos regionales y cerca de dos mil municipios dispersos cualquier propuesta de gestión pública se neutraliza y se dispersas recursos y capacidades.

Si bien es necesario complementar el proceso de descentralización con las normas pendientes, con la aplicación de la LOPE a nivel de los sectores y los niveles subnacionales, la gestión por resultados implica además una cadena de cambios, desde el sistema mismo de planificación estratégica hasta la implementación y evaluación del proceso y sistema de gestión. Pero lamentablemente se percibe que se anuncia el cambio, pero este no se promueve de manera sostenida en el tiempo. Por ejemplo, el presupuesto por resultados está propuesto desde el 2007, y ahora en el 2008, que se está ya programando el 2009, no están garantizados recursos para implementar esta reforma.

La gestión directiva, la gestión por resultados, requiere de un sistema de información básico, que a su vez se relaciona con el tema de la transparencia.

6. Necesidades en cuanto a desarrollo de capacidades

6.1. Ensayando una definición⁴

En términos generales podemos definir el desarrollo de capacidades como el proceso sistemático que comprende el diagnóstico, valoración y movilización de recursos para que personas, grupos y organizaciones mejoren sus competencias (conocimientos, actitudes y destrezas o habilidades) para desempeñar sus funciones y para alcanzar los resultados deseados en un espacio social, territorio y tiempo determinado. El desarrollo de capacidades es un requisito para poder acortar la brecha entre Norte y Sur, entre los ricos y los pobres, entre el centro y la periferia⁵.

Sin embargo, el desarrollo de capacidades es entendido de manera flexible, con frecuencia como sinónimo de construcción de capacidades:

- Puede ser entendido limitado a actividades de capacitación y asistencia técnica, enfoque predominante en las actividades promocionales.
- También como limitado al desarrollo institucional, predominante en las escuelas de negocios.
- En el campo de las ONGs y organizaciones sociales, se entiende como empoderamiento de la población y los agentes locales⁶
- En los organismos internacionales, se entiende como el mejoramiento de la gobernabilidad y capacidades de gestión económica.

“El fortalecimiento de las capacidades implica establecer vínculos de colaboración entre las instituciones, estipulando claramente los términos de colaboración y garantizando que todas las partes se sientan igualmente comprometidas con los mismos resultados. Sin estas premisas, la responsabilidad compartida sería muy frágil y la asociación y las metas podrían ser efímeras⁷”

Todos estos enfoques son importantes y pueden ser asumidos de manera complementaria, pero finalmente una propuesta de desarrollo de capacidades debe considerar las dimensiones individual e institucional.


El desarrollo de capacidades implica un proceso de crecimiento y desarrollo, que significa el cumplimiento de resultados determinados y que se materializa en personas concretas (individuos), organizaciones (instituciones) y las redes sociales que construyen (capital social, las redes sociales).

⁴ Este es un ensayo de definición que, si bien no ha sido abordado explícitamente en la reunión puede permitir abrir un diálogo para avanzar en una definición del concepto y de las estrategias, ha sido formulado por el moderador Walter Varillas.

⁵ Horton, Douglas. ¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades?. ISNAR Briefing paper. 2004.

⁶ López, Sinécio. Vulnerabilidades y capacidades en 10 distritos de Lima metropolitana. Resumen de presentación. Dirección General de Políticas de Desarrollo Social -MIMDES. PROPOLI.

⁷ . (Washboard S). When training is insufficient: reflections on capacity development in health promotion in Peru. Health Prom Int. 2006;21(3):230-7.). OPS. Revista Panamericana de Salud Pública. Reflexiones sobre el desarrollo de capacidades para la promoción de salud en Perú. *Volume 20 (4) / October 31, 2006.*



Por ello comprende tanto una base de motivación sea por el liderazgo y el compromiso de los individuos, como por las condiciones del entorno que pueden presentarse de manera favorable o desfavorable, pero que se expresan en un proceso de mejora en el desempeño.

Una propuesta de desarrollo de capacidades implica un proceso que debe ser estratégico (articulando los espacios nacional y local), institucional y operativo (en términos políticos normativo, y programático-monitoreo), y participativo (construcción y facilitación de la participación de los propios involucrados, desarrollo de sus capacidades, y movilización de recursos regionales).

6.2. Las condiciones

- Atender a las limitaciones educativas y culturales

El desarrollo de capacidades no se debe limitar a la formación para ejercer funciones, sino significa el desarrollo de competencias de acuerdo a un perfil definido, en este contexto las limitaciones educativas de algunas autoridades y funcionarios limitan o exigen que las propuestas se adapten a estas capacidades previas. A su vez predomina una cultura donde no se valora el desarrollo de capacidades, no se invierte en ello, no se respeta a los técnicos y no se revalora la cultura y el saber local.

- Superar la dispersión político territorial

Este es un aspecto estructural a superar, la dispersión territorial no permite espacios geoeconómicos viables, que permita diseñar perfiles de funcionarios adecuados a estos espacios, serían menos territorios en número, pero con mayores exigencias. Con la actual división territorial es imposible no sólo la viabilidad de varios de estos pequeños y dispersos espacios, sino que será imposible cubrir la cantidad de funcionarios que exige.


- Las exigencias de la construcción de sociedades locales integrando a los más pobres

El desarrollo de capacidades debe comprender mejorar las competencias para la construcción de las sociedad locales, que permita la articulación de actores, la construcción de visiones compartidas, la articulación de oferta de las instituciones públicas y privadas y las demandas de la población, la coordinación de sectores y espacios de gobiernos, la capacidad de agrupar intereses, demandas y expectativas, de negociación de prioridades, principalmente favoreciendo a los más pobres y menos representados, logrando mejorar la capacidad de incidencia en las políticas públicas.

- La construcción de un sistema político representativo y participativo

El desarrollo de de capacidades debe estar orientado a garantizar la continuidad e institucionalidad, que implica fortalecer los partidos y organizaciones regionales y nacionales. No es posible desarrollar capacidades sólo para operacionalizar funciones que establecen las normas, sino para que se formen élites locales y regionales, liderazgos.

- Una propuesta descentralizada



El desarrollo de capacidades implica una propuesta que se basa en las demandas y necesidades de las regiones y los espacios locales, descentralizada, no sólo de lo que Lima ofrece, sino que parta desde lo local. Implica desarrollar la capacidad de construir visiones y objetivos compartidos que efectivamente expresen a los ciudadanos de la localidad, más allá del mero formalismo.

- Mejorar competencias en el ejercicio de la democracia participativa y el logro de la equidad

Debe apuntar a mejorar la calidad de la participación, por ello debe llegar a todos los actores, debe promover la eficiencia, la priorización y el desprendimiento a favor de los más pobres y en condición de vulnerabilidad, superando, por ejemplo, en el presupuesto participativo la disputa de recursos.

6.2. Público objetivo

La propuesta de desarrollo de capacidades debe considerar diferentes público objetivos, debe identificarlos para definir con ellos las competencias necesarias, los objetivos, los contenidos y las estrategias diversas.


Así, tenemos como grupos de público objetivo:

- Las autoridades (también diferenciando presidentes, consejeros regionales, alcaldes y regidores), para la nueva gestión, no se trata de formar para que hagan mejor lo tradicional.
- Los líderes sociales de diferente nivel,
- Los representantes de la sociedad civil,
- Los funcionarios y trabajadores del sector público,
- La propia población, donde es importante estrategias que permitan modificar los factores culturales negativos.
- Los comunicadores sociales, entre otros



Pero además hay que diferenciar los ámbitos, municipios metropolitanos o rurales, la región, la provincia o el distrito. Es importante establecer una tipología de municipalidad para poder ajustar las propuestas de desarrollo de capacidades (hay que recordar que está pendiente el listado de municipalidades rurales).

Así mismo, es importante identificar necesidades de formación de actores poco visibles, como el contralor provincial, que puede contribuir a la transparencia y el diálogo con la sociedad, es decir con un enfoque que supere lo tradicional y que incorpore componentes participativos en su desempeño. Debe incluir todas las formas, posibilidades y agentes de participación, transparencia y gestión directiva. Por ejemplo, sobre el contralor social, se debe de formarle e informarle de sus funciones y cómo puede mejorar su relación con la población y con las autoridades, pero a su vez, la población y las autoridades deben de ser capacitadas respecto a las funciones y posibilidades que ofrece el contralor social. Esto muestra que la formación debe ser dialogada entre los que ofertan o brindan servicios, y los que demandan tales servicios.



El desarrollo de capacidades debe comprender a actores como los representantes en las juntas vecinales, los consejos de coordinación, etc. Superando el hecho de que al apoyo a estos espacios se acaba con la elección de representantes, cuando debería ser este el inicio de su desarrollo de capacidades. Se debe superar el hecho que estos representantes tengan que tener desarrollos formativos limitados a su propia iniciativa.

6.3. Temas prioritarios

Un componente sustancial del desarrollo de capacidades debe estar orientado a mejorar la calidad de la participación de los diferentes actores, estas no son capacidades que se desarrollan naturalmente, no se autogeneran. Esto implica, por ejemplo, la formación de los representantes sociales, como los de las juntas vecinales, comités de vigilancia, entre otros, que por lo general, una vez electos no saben cuáles son sus funciones, no conocen siquiera las normas básicas.


Respecto a la participación, la encuesta de la MCLC mencionada, indica como temas demandados: La planificación del desarrollo, la planificación territorial, la elaboración de proyectos. Por ello, los procesos de planeamiento y presupuestación son herramientas para construir la cultura de concertación, pero si es que muestran mayor efectividad para lograr lo que se desea, frente al camino del conflicto.

La transparencia exige el desarrollo de capacidades de ofertantes y demandantes. Qué informar, cómo informar, qué vigilar. La vigilancia implica el desarrollo de capacidades en monitoreo participativo. Lamentablemente la Transparencia no forma parte de los planes de desarrollo de capacidades. El desarrollo de capacidades para mejorar la Transparencia en la gestión pública debe ser entendido no como una serie de actividades educativas ofrecidas por las de autoridades u otras instituciones, sino como una acción colectiva que se dirige a un cambio cultural en todos los sectores, debe formar parte de los planes de desarrollo de capacidades:

- En las autoridades transitar de la cultura del secreto a la cultura de la información como servicio, a la información pertinente como valor. Para ello también será importante que la Transparencia sea una política pública desde el más alto nivel del Estado hasta el nivel local.
- En los comunicadores en el uso ético de la información.
- En los grupos políticos opositores el desarrollo de mecanismos de vigilancia democrática y de búsqueda de consensos para apoyar lo bueno y criticar lo malo.
- En la población las capacidades para poder realizar vigilancia ciudadana proactiva y no para la denuncia a priori. Esto implica también desarrollar capacidades para saber demandar ¿Cómo hacer fiscalización? ¿Para qué sirve el presupuesto?
- En general mejorar las capacidades para saber qué y cómo informar, el respeto mutuo y los mecanismos de monitoreo participativo.

Respecto a la Gestión Directiva se identifican las siguientes necesidades de desarrollo de capacidades:


- Capacidades de concertación y negociación tanto de autoridades, como de funcionarios.

- 
- Metodologías y herramientas para el uso de la información, por ejemplo estadística, para la toma de decisiones.
 - La planificación estratégica y la evaluación de resultados.
 - El desarrollo y la gestión de personal.
 - La capacitación es un aspecto importante, pero que las cosas se hagan y lo que haga se use es el otro componente del proceso de desarrollo de capacidades para la efectiva gestión pública.

6.4. Recomendaciones

Algunas recomendaciones que surgen:

- Capacitación por funciones: es diferente capacitar a funcionarios de desarrollo económico, social, ambiental, etc. Debe contribuir a formar profesionales que fortalezcan o mejoren la Visión y los objetivos, que no estén modificándolo a cada momento.
- El desarrollo de capacidades implica la construcción de un ciudadanía activa local, pero con amplitud nacional y global. Implica también la construcción de un sistema de monitoreo y seguimiento de los resultados o impactos de las actividades, programas o planes de desarrollo de capacidades de los municipios y gobiernos regionales. ¿Cuántas personas han mejorados sus competencias en el período de gestión?, ¿qué competencias?, ¿cuántos de ellos han logrado empoderamiento?
- El desarrollo de capacidades debe tener como base una simplificación normativa, ya que la exuberancia no facilita la participación. Por ello el desarrollo de capacidades debería ser parte de un sistema local de participación ciudadana y concertación institucional. Este sistema debe permitir articular los diferentes mecanismos, espacios y actores existentes actualmente, tras visiones y objetivos comunes, vinculando oferta y demanda. Es decir, el desarrollo de capacidades de un nuevo agente social: el facilitador de los procesos de concertación y participación, con atributos, características, cualidades para poder facilitar encuentro de actores diversos, para que pueda lograr consensos entre sectores con intereses diferentes.
- El desarrollo de capacidades implica acciones que sean de acompañamiento vivencial, incluyendo a la propia población, implica mejora en los procesos y contenidos de la información, orientados hacia una cultura de la concertación, la democracia, la transparencia y el logro de resultados, en el marco de una o varias visiones compartidas.
- Existe la obligación de que cada sector y cada gobierno subnacional tengan que establecer sus objetivos de gestión e indicadores, esto puede permitir construir un mapa de observación de la calidad de la formulación de estos componentes, y por tanto de las necesidades de capacitación en cada espacio. Lo lamentable es que esta directiva no ha sido cumplida.
- La capacitación debe superar la transmisión de información o conocimientos, que del aula tienen poca aplicación en la realidad, por lo que se plantean



estrategias de acompañamiento pedagógico, o de desarrollo de capacidades in situ, pero que tratan de proponer una capacitación que sea aplicable.

- La construcción de experiencias de desarrollo de capacidades debe recoger las buenas prácticas, las limitaciones, los aprendizajes de las experiencias anteriores; se trata de construir sobre lo avanzado, no de formular propuestas verticales sin relación con las experiencias previas.
- Existen experiencias⁸ que muestran que es necesario el desarrollo de sistemas locales de participación y concertación, que permita una base de las propuestas de desarrollo de capacidades articuladas. Por ello es importante que las propuestas de desarrollo de capacidades sean parte de tal sistema.

El desarrollo de capacidades implica que se logre que al cabo de un tiempo sean los actores locales los protagonistas de su desarrollo, pero por ello mismo, significa que todo el proceso desde el inicio requiere de su participación y de la construcción de estas capacidades en su espacio, sobre su propia experiencia, sobre sus expectativas.

Por ello implica desarrollar contenidos pertinentes, significativos, que requiere acompañamiento en el espacio y los momentos en que deben de resolver los problemas, o diseñar y luchar por sus sueños de futuro. Y estos espacios y momentos no están en Lima, sino en sus propios lugares.

El debate permite observar la pertinencia de los temas tratados en el marco de la descentralización, como ha sido la participación, la transparencia y la gestión directiva. Posiblemente hay otros temas como el financiamiento, el desarrollo social, los temas ambientales, y otros que podrían ser relevantes también. Pero estos tres temas han permitido un rico debate y aporte. Son temas de preocupación común a Bolivia, Chile, Perú y otros países, por lo que requerimos de procesos de inter aprendizaje, de diálogos internos y externos, que nos permita acortar el camino del desarrollo.

⁸ Estas experiencias han sido desarrolladas por REMURPE, la Red Perú, y un conjunto de ONGs.

Lista de Participantes

Nombre y Apellido	Institución	Cargo	Email
Eduardo Carhuaricra	AMPE	Asesor	ecarhuaricra@infonegocio.net.pe
Carmen Vildoso	Acuerdo Nacional	Coordinadora del Grupo de Trabajo permanente sobre Descentralización	cvildoso@peru.gob.pe
Eduardo Barzola	REMURPE	Secretario ejecutivo	ebarzola@remurpe.org.pe
Eduardo Herrera	Escuela Mayor	Directivo	eherrera@speedy.com.pe
Michel Azcueta	Escuela Mayor	Presidente	azcuetam@terra.com.pe
Nilda Rojas	PCM Secretaria de Gestión Pública	Secretaria de Gestión Pública	nroja@peru.gob.pe
Julio Chávez	Centro IDEAS	Directorio Consejo directivo	julio@ideas.org.pe
John Romero	PCM Secretaria de Gestión Pública	Secretaría Descentraliza	jromero@pcm.gob.pe
Percy Medina	Transparencia	Secretario General	pmedina@transparencia.org.pe
Jaime Paredes	Defensoría del Pueblo	Comisionado del Programa Descentralización y Bueno Gobierno	jparedes@defensoria.gob.pe
José López	Propuesta Ciudadana	Coordinador	jlopezricci@desco.org.pe
Paulo Vilca	SER	Coordinador del Programa de Descentralización	paulovilca@ser.org.pe
Iván Castillo	GTZ Programa Gobernabilidad	AP	ivan.castillo@gtz.de
Benedicta Serrano	Juntas vecinales del distrito de Santa Anita	Miembro	benisarte@yahoo.es
Federico Arnillas	MCLCP - Mesa de lucha contra la pobreza	Consultor	farnillas@mesadeconcertacion.org.pe
Juan Pacora	MIMDES	Director Promoción Asistencia y Capacitación	jpacora@mimdes.gob.pe
Lourdes Blanco	RED Perú	Secretaria Ejecutiva	redperu@redperu.org.pe
Anna María Lauro	CARE Perú	Programa Fortalece	alauro@care.org.pe
Lucy Guerrero	CALANDRIA	Área Sociedad Civil	lucy@calandria.org.pe
Carlos Rivera	CARE	E.T.	riverarua01@gmail.com