

Un nuevo Enfoque hacia el Fortalecimiento Institucional para la Gestión Descentralizada



CAPACIDADES INSTITUCIONALES UN NUEVO ENFOQUE HACIA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Ollanta Humala Tasso

Presidente Constitucional de la República

Pedro Álvaro Cateriano Bellido

Presidente del Consejo de Ministros

Manuel Mesones Castelo

Secretario General

Mariana Esther Mendoza Fiscalini

Secretaria de Descentralización

Guillermo Steve Valdivieso Payva

Jefe de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental

Equipo Técnico

Ana Gabriela Meza Nolasco

Mirtha Muñoz Guerra

Sandra Liliana Núñez Benavides

Guillermo Plasencia Sánchez

Ana Karen Alzamora Rodríguez

Rosalía Cahuana Damián

Carmen Rocío Apaza Cruz

Nora Vera Franck

Secretaría de Descentralización

Jr. Ica 199, Cercado de Lima, Lima – Perú

Teléfono: 219-70000 (Anexo 6112)

www.descentralizacion.gob.pe

Diseño y Diagramación

Javier Domínguez Valencia

Impresión

Impresión Arte Perú S.A.C. Jr. Recuay 375-A, Breña

Tel.: 3323401 • RPC: 986601361

Lima, Marzo 2016

Tiraje: 1,500

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-04172

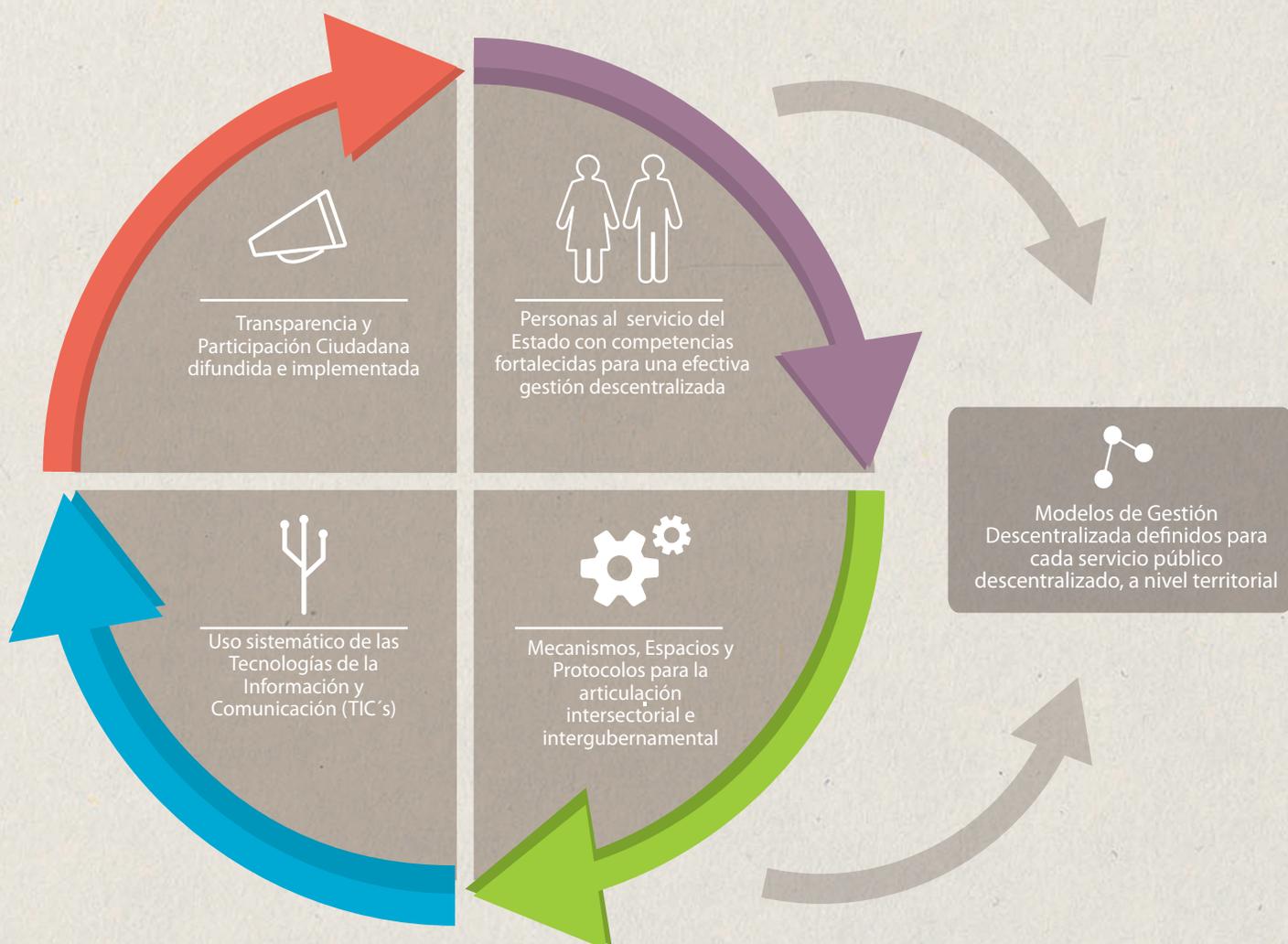
Con el apoyo de:

Programa ProDescentralización de USAID

Proyecto "Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú" (ProGobernabilidad) del Gobierno de Canadá

El contenido de la presente publicación no refleja necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, ni del Gobierno de Canadá.

Un nuevo Enfoque hacia el Fortalecimiento Institucional para la Gestión Descentralizada



PRESENTACIÓN

Sin temor a equivocarnos, uno de los ejes más importantes de la Descentralización, concebida como política y proceso permanente y orientado al desarrollo integral y sostenible del país, conforme al mandato constitucional y sus normas de desarrollo, es el referido a la articulación intergubernamental que es condición indispensable para la existencia de nuestro modelo constitucional de estado unitario y descentralizado.

En efecto, la articulación intergubernamental presupone una continua comunicación y complementariedad entre los tres niveles de gobierno. Como eje del proceso, éste sirve además al desarrollo de una gestión pública moderna que se orienta a resultados, esto es, a la obtención de servicios públicos de calidad para los ciudadanos, añadiéndole valor al ciclo de producción del servicio con el ejercicio de roles identificados en cada nivel de gobierno. Esta gestión orientada a resultados y con participación de los tres niveles de gobierno e identificación clara de sus roles y responsabilidades es, desde la perspectiva del proceso, una gestión descentralizada de servicios públicos. Esta forma de gestionar el Estado para acercar los bienes y servicios públicos a la población beneficiaria, implica además brindarle un enfoque territorial y de derechos humanos.

Para lograr este nuevo desarrollo de la gestión descentralizada es requerido, conforme describe la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional, "...el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales y Locales para favorecer el sistema de autonomías con subsidiariedad y complementariedad...". De ahí que el Eje de la Articulación Intergubernamental se encuentre muy vinculado al Eje del Desarrollo

de Capacidades, que no solamente aborda a su tradicional enfoque orientado a las personas y/o colaboradores de las entidades del Estado sino que a través del nuevo enfoque, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 006-2016-PCM, se orienta ahora a las capacidades institucionales regionales y locales para contribuir a la gestión descentralizada.

El nuevo enfoque permite, a la luz de la legislación e institucionalidad vigente, que los Gobiernos Regionales y Locales puedan contar, como entidades públicas que prestan servicios públicos de calidad, con las suficientes capacidades para afrontar la Gobernanza Multinivel y la Gestión Descentralizada orientada a resultados.

Este nuevo enfoque reconoce, en primer término, el papel fundamental que tiene a cargo SERVIR como órgano rector del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, en el desarrollo de capacidades humanas de los servidores públicos que integran las entidades públicas involucradas en la prestación de servicios públicos. Pero, adicionalmente a los procesos de capacitación y asistencia técnica intrainstitucional y aquellos conexos de diagnóstico del conocimiento y de gestión del rendimiento, comprende también a procesos similares a nivel intergubernamental que deben ser conducidos por los sectores hacia los niveles de Gobierno Regional y Local para asegurar una adecuada gestión descentralizada que logre resultados efectivos para la ciudadanía.

Pero el nuevo enfoque que apunta al desarrollo de capacidades institucionales, se orienta no solamente al fortalecimiento del recurso humano sino a la institucionalidad misma que perdura en

el tiempo, más allá de las personas que la integran. Y para ello, este enfoque aborda la identificación y consolidación, en su caso, de espacios para la articulación intergubernamental que contribuyen a la Gobernanza Multinivel en diversas áreas temáticas, como a la creación y desarrollo de protocolos, directivas y procedimientos establecidos para institucionalizar la articulación entre los tres niveles de gobierno.

Asimismo, el nuevo enfoque considera a la ciudadanía como un elemento importante en el fortalecimiento institucional en la medida en que provoca significativos procesos de retroalimentación que se producen como consecuencia de la implementación y difusión de los mecanismos para la transparencia gubernativa, o a través de espacios formalizados o por crearse en donde interactúan gobernantes y sociedad civil organizada.

Igualmente, y siempre en la idea de fortalecer las capacidades institucionales, el nuevo enfoque apuesta por el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación TIC's tanto para el desarrollo virtual de capacidades humanas como para asegurar inmediatez en los procesos de articulación intergubernamental.

El presente Documento de Trabajo expone, de esta forma, las líneas directrices del nuevo enfoque del fortalecimiento de capacidades institucionales y lo exhibe en la seguridad de que será objeto de análisis y enriquecimiento por todos aquellos gestores públicos que, de manera privilegiada, participamos en la gestión del Estado hacia el desarrollo del país y el bienestar general de la ciudadanía.

Pedro Cateriano Bellido
Presidente del Consejo de Ministros

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2002 y con la reforma constitucional al Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú con la Ley N° 27680, la descentralización en el Perú se concibe como una Política de Estado y un proceso democrático, permanente e irreversible que ha venido expresándose de manera acentuada en una transferencia gradual de competencias, funciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales.

Para su efectivo cumplimiento, desde la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias, se concibió a la capacitación de los actores en el proceso de descentralización como un eje fundamental para alcanzar la finalidad del mismo, contenido en el artículo 188 de la Constitución Política del Perú. En efecto, como describe la parte considerativa del Decreto Supremo N° 021-2004-PCM que refrenda el “Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales” –primer documento normativo en esta materia- tanto la etapa preparatoria como la primera etapa del proceso de la descentralización definidas por la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y su norma modificatoria Ley N° 27950, refieren la permanente y continua capacitación y asistencia técnica dirigida a los Gobiernos Regionales y Locales. En esa medida, la aprobación del Plan Nacional de Capacitación antes citado se concibió con el objeto de mejorar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, de manera tal, que el proceso de la descentralización continúe ejecutándose en forma progresiva y ordenada.

Hoy, y a la luz de lo avanzado en el proceso de descentralización y en la línea de alcanzar el nuevo modelo de un Estado moderno y auténticamente unitario y descentralizado –como manda el artículo 43 de la Constitución Política del Perú- no resulta suficiente el desarrollo de procesos de capacitación sino además se exige una continua actuación articuladora y coordinada entre los tres niveles de gobierno para la prestación de servicios públicos de calidad para los ciudadanos y la dotación de aquella infraestructura y logística suficiente que le sirva de soporte eficaz.

El último decenio del proceso de descentralización ha evidenciado, sin embargo, que dichas características no se han podido desarrollar a cabalidad, mostrándose en algunos territorios significativas actuaciones positivas que contribuyen al logro de la finalidad del proceso, pero también algunas debilidades y deficiencias que es necesario identificar con claridad, además de corregir y superar.

Una de las causas que provoca este desarrollo desigual del proceso de descentralización en el país está relacionado con la debilidad institucional de algunos Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales y Distritales del país que aún no han delineado y desarrollado aquellas capacidades necesarias para poder enfrentar satisfactoriamente los retos que el proceso impone en favor de los ciudadanos y ciudadanas para mejorar sus condiciones de vida y con ello, lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país.

Así, el esfuerzo inicial expresado en el citado Plan Nacional de Capacitación aprobado por Decreto Supremo N° 021-2004-PCM y la posterior aprobación de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM (que concibió la aprobación de Planes Básicos de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones materia de transferencia como requisito para “acreditar” a un Gobierno Regional o Local como apto para recibir la función de una competencia determinada), se vio debilitado, de manera particular, con la estrategia adoptada durante el quinquenio anterior que, expresada en el Shock de la Descentralización de Octubre de 2006, implicó flexibilizar la aplicación de la Ley N° 28273 aludida, a través de una serie de directivas aprobadas por la Secretaría de Descentralización en aquel entonces, superando el cumplimiento de requisitos o la suscripción de convenios. Uno de dichos requisitos fue la aprobación del Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales referido que, a la larga, se constituyó en una mera formalidad para superar el cumplimiento de dicho requisito.

A ello se sumó la reducida implementación del Plan Nacional para el Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para los

Gobiernos Regionales y Locales 2010 – 2012 (en adelante, PNDC), aprobado en enero de 2010, mediante Decreto Supremo N° 004-2010-PCM, que se constituyó en un segundo esfuerzo del Estado para contribuir con el fortalecimiento de los gobiernos descentralizados. Si bien el PNDC buscaba impulsar el enfoque de competencias, a partir del desarrollo de capacidades y desempeños en gestión para los funcionarios públicos de los Gobiernos Regionales y Locales, en la práctica se concibió como un primer peldaño de dicho proceso, enfocándose en la capacitación constante del servidor público con miras a obtener un resultado de mejora institucional, lo que ciertamente fue colisionando progresivamente con aquellas competencias asignadas a la recientemente creada Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, quien fue afianzándose en su rol de gerencia de los recursos humanos del sector público.

El escenario actual del proceso de descentralización en este eje del fortalecimiento institucional exige que para la formulación del nuevo Plan de Desarrollo de Capacidades, deban tomarse en cuenta no solamente el desarrollo de los individuos integrantes de las corporaciones regionales y locales, sino que atienda una perspectiva más macro de una administración pública fortalecida institucionalmente e inmersa en el proceso de la implementación de un Estado unitario y descentralizado.

Esta nueva mirada del desarrollo de capacidades debe además encontrarse alineada al avance del proceso de descentralización hoy en día. Únicamente a título enunciativo, podemos citar a la evolución del concepto de gestión descentralizada previsto en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM que corresponde a la Secretaría de Descentralización conducir; la puesta en marcha de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; el activo rol de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como ente rector en materia de recursos humanos y la incidencia de la Ley del Servicio Civil en dicha actuación; la dimensión económica del proceso de descentralización en el marco del crecimiento económico del país en el contexto internacional y la participación ciudadana como componente de la gestión descentralizada.

El nuevo enfoque pretende además de mejorar la capacidad de gestión de los recursos con los que cuentan ahora los Gobiernos Regionales, combatir la propia fragilidad institucional de éstos; mejorar y fortalecer los espacios de coordinación intergubernamental en la que se identifique además la actuación del nivel de gobierno local y las funciones que, propias o que les sean transferidas, tendrán que ejercerse en el marco de su rol ejecutor; mejorar la articulación de las políticas públicas entre los distintos sectores y niveles de gobierno; implementar las herramientas de control ciudadano; de rendición de cuentas y de participación ciudadana activa en la gestión de los servicios públicos; e implementar las herramientas de gestión necesarias que permitan a los gobiernos descentralizados proveer a los ciudadanos de todo el territorio nacional con servicios básicos de calidad que supongan una mejora evidente en su calidad de vida.

Somos conscientes que el concepto de capacidades institucionales resulta ser un concepto innovador en el campo de la gestión pública peruana al no haber mayor literatura y fuentes bibliográficas de referencia. Frente a ello, se han tomado como punto de partida los conceptos Modernización del Estado, Gestión Pública y Descentralización, recogidos en la normativa vigente; el análisis de productos de consultoría elaborados en torno a dichos temas; y los aportes recibidos de diversos funcionarios y especialistas de los sectores que participan en la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales creada por Decreto Supremo N° 002-2008-PCM en el marco de sesiones y actividades organizadas, y en las que se identificaron aquellas capacidades institucionales de naturaleza dinámica con las que debería contar una administración pública descentralizada, inmersa en un proceso de transición, para pasar de ser una administración pública definida sobre la base de funciones a ser cumplidas, a una administración pública orientada al logro de resultados y con miras a fortalecer su institucionalidad.

Mariana Mendoza Fiscalini

Secretaría de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros

BASES PARA EL NUEVO ENFO- QUE DE CAPACI- DADES INSTITU- CIONALES

BASES PARA EL NUEVO ENFOQUE **DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

Para la identificación y construcción del nuevo enfoque de Capacidades Institucionales, es necesario recoger fundamentalmente dos aspectos que le servirán de soporte:

- a) **La Política de Modernización de la Gestión Pública aprobada en el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM;**
 - b) **El Enfoque de la Gestión Descentralizada aprobada en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.**
-

a) La Política de Modernización de la Gestión Pública

A través del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros aprueba la Política de Modernización de la Gestión Pública como una Política de Estado que tiene como objetivo general

“...orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país”¹.

(subrayado nuestro) Esta política deberá orientar el proceso de fortalecimiento y modernización de la administración pública de forma tal que permita una debida articulación, alineamiento y coordinación entre las entidades rectoras de los sistemas administrativos; política que alcanza a todas las entidades públicas que lo conforman, sin afectar los niveles de autonomía que les confiere la ley y que compromete al Poder Ejecutivo, Organismos Autónomos, Gobiernos Descentralizados, instituciones políticas y la sociedad civil a través de sus organizaciones.²

Conforme a dicha disposición, la Política de Modernización de la Gestión Pública apuesta como gestión pública moderna a una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano, entendida como ***una gestión “...en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan -en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”) como los***

de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible.”³

En esa misma línea, la Gestión por Resultados se define como “Una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados. (Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004)”⁴.

La Política plantea como componentes de la Gestión Pública orientada a resultados el planeamiento de Estado expresada en Políticas de Estado y de Gobierno, el planeamiento estratégico, el presupuesto para resultados, la gestión por procesos, el servicio civil meritocrático y el seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. Sobre estos componentes, se identifican 5 pilares:

- a. Las políticas públicas nacionales y el planeamiento en los tres niveles de gobierno, que haga posible tener un Estado unitario, pero a la vez descentralizado.
- b. La implementación del presupuesto por resultados alineados a los planes estratégicos y operativos.

¹ “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”. Publicación de la Secretaría de Gestión Pública. Pag. 21

² “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”. Publicación de la Secretaría de Gestión Pública. Pag. 20

³ “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”. Publicación de la Secretaría de Gestión Pública. Pag. 27

⁴ https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/gestion%20por%20resultados.swf.

- c. La gestión por procesos, la simplificación administrativa y la organización institucional y bajo un enfoque de cadena de valor
- d. El servicio civil meritocrático como fundamental para minimizar los efectos de la alta rotación de personal que limita el desarrollo de competencias y capacidades, lo cual debilita la sostenibilidad del proceso de implementación de la gestión descentralizada.
- e. El establecimiento de un sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento.

Estos cinco pilares se apoyan en tres ejes transversales identificados: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel)⁵, siendo animados por un proceso explícito de gestión del cambio, siendo dichos ejes los que guían los objetivos estratégicos, las acciones y las metas del presente plan. Al respecto, tal como lo señala el Ministerio de Economía y Finanzas “uno de los principios clave dentro de la Nueva Gestión Pública es la consecución de una gestión orientada a los resultados (...) en la que se evalúan y se financian los resultados y no únicamente los insumos”⁶, midiendo el logro de resultados por parte de las instituciones públicas, que legitiman y valoran los ciudadanos y cuyas metas deben responder a las demandas y expectativas de los ciudadanos.

La Política de Modernización de la Gestión Pública resulta particularmente importante para los efectos del fortalecimiento de capacidades institucionales en la medida en que uno de los principios que orienta dicha Política es la articulación intergubernamental e intersectorial del Estado. En esa línea, la articulación intergubernamental, como componente necesario en un Estado unitario y

descentralizado, conlleva al fortalecimiento de las capacidades de planeamiento, formulación de políticas nacionales y seguimiento y evaluación de resultados por parte del Gobierno Nacional, a la luz de la actuación de los Gobiernos Regionales y Locales en la provisión de bienes y servicios de calidad. No cabe duda que, en este extremo, la mejora de la capacidad de articular las políticas públicas y de coordinación interinstitucional es un reto que enfrenta el Estado en toda su estructura.

De igual manera, en un contexto de modernización de la gestión pública, los gobiernos descentralizados deben fortalecer sus capacidades para la articulación y coordinación territorial de la política nacional con miras a su implementación, en línea con las particularidades geográficas y culturales (enfoque territorial) y tomando en consideración las demandas específicas de los ciudadanos (enfoque para resultados).

De esta manera, la Política de Modernización de la Gestión Pública se constituye en un marco importante para el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades para el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos, lo que implica no solamente el fortalecimiento de las competencias de las personas al servicio del Estado para la mejora de sus desempeños lo que concretizará en el desarrollo de capacidades institucionales, sino también además el fortalecimiento y modernización de aquellas entidades públicas que cumplen un rol rector en los sistemas administrativos, y de aquellas que ejercen también un rol rector en aquellas competencias sustanciales relacionadas con la prestación de los servicios públicos. Asimismo, es importante recoger el concepto de gestión por procesos asociada a la cadena de valor, la gestión por resultados, así como la gestión eficiente de los sistemas administrativos del Estado.

5 “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021”. Publicación de la Secretaría de Gestión Pública. Pag. 48.

6 https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/gestion%20por%20resultados.swf

b) El Enfoque de Gestión Descentralizada

En el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM puede definirse a la gestión descentralizada como: ***“...la gestión articulada realizada por el Gobierno Nacional, Regional o Local, donde cada nivel de gobierno cumple funciones complementarias en un espacio territorial, que con el aporte de la sociedad civil organizada, producen bienes y servicios públicos al servicio de ciudadano”.***

La Gestión Descentralizada se sustenta en el proceso de descentralización del país claramente establecido en el artículo 188° de la Constitución Política del Perú como una política pública permanente del Estado Peruano. Siendo la descentralización un eje estratégico de la reforma del Estado, la incorporación de este enfoque de gestión descentralizada sirve para orientar la mejora de la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos y ciudadanas.

Con el objeto de lograr un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la gestión del aparato estatal, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, la gestión descentralizada contribuye con la Política de Modernización del Estado mejorando la prestación de los servicios públicos a la población, evitando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y/o atribuciones entre sectores e instituciones o entre funcionarios y servidores, para lograr un mayor nivel de satisfacción de las necesidades de la población. Para ello, se parte de la premisa que los bienes y servicios públicos se prestan a los ciudadanos a través de un ciclo de producción armónico en el que los tres niveles de gobierno cooperan mutuamente de acuerdo a sus competencias y funciones manteniendo una coordinación y articulación permanentes.

Acorde a lo expuesto, la Gestión Descentralizada se soporta en los siguientes principios:

i. Responsabilidad y complementariedad

Los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local asumen responsabilidades

individuales pero complementarias entre sí en la prestación de bienes y servicios públicos para lograr una mejora de la calidad de vida para la ciudadanía.

ii. Articulación Intergubernamental e Intersectorial

La coordinación entre los tres niveles de gobierno y entre los sectores debe ser continua y permanente, estableciendo mecanismos o espacios adecuados para responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna.

iii. Orientación al Ciudadano

El ejercicio pleno de las competencias y funciones transferidas en cada nivel de gobierno se orienta al servicio de la población, con calidad, equidad y eficiencia. Dicho ejercicio implica establecer las funciones y procesos de gestión que permitan responder más y mejor a las necesidades y demandas ciudadanas.

iv. Gestión para Resultados

La Gestión Descentralizada se centra en los objetivos dirigidos a atender las demandas y necesidades ciudadanas, partiendo de análisis de causalidades y evidencias que permiten definir objetivos/resultados finales, productos/resultados intermedios, actividades y tareas en un ciclo de producción o cadena de valor que hace posible la asignación de recursos y la creación de valor público. Privilegia una administración que se compromete ante los ciudadanos y ciudadanas en la obtención de resultados medibles y concretos así como a rendir cuentas de la ejecución de los mismos.

v. Inclusión

Los servicios dirigidos a los ciudadanos y ciudadanas deben ser prestados en igualdad de oportunidades, con equidad,

sin discriminación de ningún tipo y buscando cerrar las brechas existentes en su acceso y en el ejercicio de derechos. Por tanto, el diseño de la intervención pública traducida en servicios determinados debe considerar el acceso a los mismos en igualdad de condiciones y en condiciones de calidad y suficiencia posibles para satisfacer las necesidades de la población.

vi. Territorialidad

Implica tomar en cuenta la diversidad del territorio del gobierno descentralizado e incorporar las diferencias de la caracterización geográfica, social y cultural en el diseño de la política y gestión de los servicios públicos.

En el ámbito del Gobierno Nacional, dos son las funciones específicas que deben ser cumplidas en un escenario de competencias compartidas al interior de una gestión descentralizada:

- i. El fortalecimiento de competencias para las personas al servicio de los Gobiernos Regionales y Locales que aseguren la capacidad técnica de dichos Gobiernos Descentralizados para ejercer eficientemente las nuevas tareas encomendadas; y,
- ii. La coordinación tendiente a articular y complementar los esfuerzos de los distintos actores para una efectiva prestación de servicios públicos de calidad y para evitar la duplicidad en la provisión de servicios.

Asimismo, en el ámbito del Gobierno Nacional, la inclusión de un enfoque de

gestión descentralizada implica que cada sector con competencia nacional pasará a desempeñar un rol rector en la producción de bienes y servicios vinculados a su ámbito y su gestión se enfocará en aspectos como los siguientes:

- i. La formulación, regulación y promoción de políticas sectoriales.
- ii. La planificación y diseño de intervenciones específicas que deberán ser adecuadas previamente a su ejecución por parte de los gobiernos descentralizados.
- iii. La captación y canalización de recursos, y
- iv. Acciones de monitoreo y evaluación para verificar el debido cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales en la provisión de servicios públicos descentralizados.

En el ámbito de los Gobiernos Regionales y Locales, les corresponde lo siguiente

- i. Conducir y formular las políticas regionales y locales, articuladas a las políticas nacionales sectoriales.
- ii. Ejercer la facultad sancionadora en aplicación del marco regulatorio regional y local que garantice la obligatoriedad de las políticas definidas.
- iii. Coordinar de forma articulada con los diferentes actores públicos y privados para la adecuada implementación en el ámbito territorial de las políticas definidas sobre la base de las materias que le han sido atribuidas legalmente.

NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE: LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE: **LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

09-10

Como se describiera en la Introducción, la capacitación de las personas al servicio del Estado ha sido un reto y un compromiso constante desde que se asumiera a la Descentralización como política de Estado y proceso permanente, a partir de la reforma constitucional en el año 2002. El primer documento normativo en dicho ámbito, el “Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales” aprobado por Decreto Supremo N° 021-2004-PCM, se constriñe al desarrollo de capacidades dirigida a los servidores de los Gobiernos Regionales y Locales para mejorar su capacidad de gestión.

Con la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, se incorpora a las “Capacidades Institucionales”, a partir de la denominación del Plan Básico que cada Gobierno Regional o Local debía aprobar como condición para “acreditar” a un Gobierno Regional o Local como apto para recibir la función de una competencia determinada. Ello, sin embargo, queda únicamente a título

nominativo en tanto por razón a su contenido, dicho Plan Básico exigió procesos de capacitación y asistencia técnica a las personas y no tuvo un desarrollo lo suficientemente necesario para identificar resultados en la medida en que, además de su escaso cumplimiento durante el quinquenio 2002 – 2006, se vio debilitado con la estrategia denominada Shock de la Descentralización que implicó flexibilizar la aplicación de la Ley N° 28273 aludida, identificando como Vigésima Medida, la aprobación de un nuevo Plan Nacional de Capacitación para Gobiernos Regionales.

En cumplimiento a dicha medida, además de conformarse la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales por Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, se aprueba el Plan Nacional para el Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para los Gobiernos Regionales y Locales 2010 – 2012 aprobado en enero de 2010, mediante Decreto Supremo N° 004-2010-PCM, y si bien este Plan Nacional buscaba impulsar el enfoque de competencias, a partir del desarrollo de capacidades y desempeños en

gestión para los funcionarios públicos de los Gobiernos Regionales y Locales, en la práctica se concibió como un primer peldaño de dicho proceso, enfocándose en la capacitación constante del servidor público con miras a obtener un resultado de mejora institucional.

En efecto, el Plan Nacional descrito partió indicando que el desarrollo de capacidades era **“la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas, para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos de desarrollo de una manera sostenible (Lusthaus et al. 1995, Peter Morgan 1996)”**⁷. La intención era visualizar en el largo plazo un perfeccionamiento de esas habilidades desde una perspectiva holística como medio de transformación de individuos como un primer paso para lograr la transformación de las entidades en las que se desenvolvían.

Conforme a lo indicado por el citado Plan, se buscaba incidir de manera directa en el nivel individual en tanto se convierte en la base de la capacidad organizacional. De ahí que dicho documento propuso desarrollar en los servidores públicos de los Gobiernos Regionales y Locales, las capacidades requeridas para una gestión pública descentralizada, como una vía para lograr el desarrollo sostenible. Con ello, se esperaba que el fortalecimiento de conocimientos, habilidades, actitudes y valores de dichos servidores regionales y locales supongan una influencia importante a nivel institucional, es decir de los gobiernos descentralizados como entidades de gestión de sus respectivos territorios.

Lo cierto es que el Plan Nacional para el Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para los Gobiernos Regionales y Locales 2010 – 2012 supuso un esfuerzo importante en estructurar un sistema nacional de desarrollo de capacidades en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)

en un contexto político de fortalecimiento del proceso de descentralización, aun cuando dicho fortalecimiento haya incidido fundamentalmente en la dimensión administrativa del proceso; es decir, en la transferencia de competencias y funciones desde el gobierno nacional a los Gobiernos Regionales. Lamentablemente, la aprobación de este Plan Nacional y su implementación se vio afectada al colisionar progresivamente con aquellas competencias asignadas a la recientemente creada SERVIR, quien fue afianzándose en su rol de gerencia de los recursos humanos del sector público.

Cumplido el espacio temporal previsto para dicho documento, la Secretaría de Descentralización llevó a cabo un análisis cualitativo sobre una muestra de Planes Sectoriales, Regionales y Locales de Desarrollo de Capacidades formulados a partir de la aprobación del Plan Nacional con el objetivo de determinar las ventajas y resultados obtenidos de la implementación de dicho Plan entre los gobiernos descentralizados, así como las limitaciones y las dificultades enfrentadas por los propios gobiernos descentralizados.

El balance se realizó tomando en consideración tres etapas en el proceso de formulación de los Planes:

a) Etapa de Planeamiento: El análisis enfocado en esta primera etapa comprendía los cambios propuestos por las entidades públicas, las estrategias planteadas para llevar a cabo estos cambios y el nivel de alineamiento entre dichos Planes y el propio Plan Nacional.

b) Etapa de Implementación. En esta etapa que buscó determinar cuáles fueron las estrategias o actividades efectivamente puestas en práctica por las entidades y cuál fue la correspondencia de las programaciones de los Planes Sectoriales y Planes Regionales con la programación indicada en el Plan Nacional a partir de las respuestas obtenidas a cuestio-

⁷ Citado en el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010 – 2012. Publicación de la Secretaría de Descentralización - PCM. Pag. 29

narios específicos y la participación en talleres convocados; y,

c) Etapa de Resultados. El análisis en esta etapa estuvo enfocado en medir los efectos de las acciones o los avances alcanzados en el fortalecimiento de las capacidades institucionales regionales en la gestión descentralizada. Este último aspecto fue abordado de manera cualitativa, a partir del reporte de los Gobiernos Regionales participantes en el estudio.

Cabe indicar que en las tres etapas participaron únicamente algunos Gobiernos Regionales y sectores del Gobierno Nacional y el nivel de implementación de los Planes fue mayor en el caso de los sectores frente al obtenido por los Gobiernos Regionales.

¿Cuál fue el resultado del balance? El balance del Plan Nacional evidenció que en la etapa de planeamiento, a nivel de diseño, la mayoría de los planes revisados guardaban similitudes en cuanto a los objetivos regionales trazados y las actividades planificadas para el cumplimiento de éstos. Un punto a favor es que quedó patente que el Plan Nacional fue un importante marco de referencia para la formulación de los propios Planes Sectoriales y Regionales, advirtiéndose además que éstos mantuvieron un enfoque de desarrollo de capacidades personales en línea con sus propios fines institucionales.

En lo que concierne a la etapa de **implementación**, se observó que en el caso de los sectores, si bien una cantidad importante de actividades de capacitación contempladas en Planes Sectoriales fueron desarrolladas, éstas no siempre se realizaron dentro del marco de los mismos. A ello se suma el hecho que existieron algunos sectores que sin contar con un plan sectorial, avanzaron con acciones de capacitación para fortalecer la gestión descentralizada. En suma, se han desarrollado notables esfuerzos para fortalecer la gestión descentralizada por parte de los sectores a través de la ejecución de actividades de capacitación con enfoque de gestión descentralizada. Asimismo, el nivel de ejecución de los Planes Sectoriales fue desigual entre sectores, aunque en términos generales, mejor en comparación a los Planes Regionales, los cuales tenían niveles de

ejecución prácticamente nulos, según información recabada de los propios Gobiernos Regionales. Aún en el caso de los Gobiernos Regionales que reportaron la realización de actividades para el desarrollo de sus capacidades, éstas habrían estado al margen de sus propios Planes y partieron de criterios poco claros o poco sistemáticos.

Finalmente, en lo que se refiere a la etapa de **resultados**, los logros varían dependiendo si se refieren a Gobiernos Regionales o a los sectores. En el caso de los Gobiernos Regionales, no se advierte una visión clara de los servicios que se brindan a los ciudadanos pero queda claro que las actividades de capacitación implementadas se enfocaron mayoritariamente en sistemas administrativos. En el caso de los sectores, los logros se vinculan más al número de funcionarios capacitados y a las actividades de capacitación desarrolladas orientadas a un mejor manejo de las normas y procedimientos internos para el ejercicio de las funciones.

La conclusión del balance reflejó la necesidad de dotar al desarrollo de capacidades de una nueva visión, no solamente orientado a un desarrollo integral de las capacidades humanas, sino además que tenga un nuevo enfoque hacia el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales y de sus componentes para fortalecer a las entidades públicas que participan en el proceso de descentralización y que permitiesen su consolidación como actores en dicho proceso para:

- 1) superar el bajo índice de alineación entre las políticas nacionales, las desarrolladas sectorialmente y las gestionadas por los diversos territorios a través de los Gobiernos Regionales y Locales, a través de mecanismos y espacios adecuados de articulación;
- 2) afianzar sus roles específicos en la gestión descentralizada de los servicios públicos y
- 3) como remedio a la alta rotación del recurso humano a nivel regional y local.

Este nuevo enfoque de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales es el que desarrollamos a continuación.

DELINEANDO EL ENFOQUE DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

DELINEANDO EL ENFOQUE DE **CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

La capacitación de las personas al servicio del Estado ha sido un reto y un compromiso constante en la lógica del proceso de modernización de la Gestión del Estado, previsto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658 y sus modificatorias que persigue alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana, descentralizado y desconcentrado, transparente en su gestión, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados y fiscalmente equilibrado.

En dicho aspecto, hoy la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil aprobada en Julio de 2013, incorpora

un enfoque de competencias humanas⁸ como aquel orientado a desarrollar y/o fortalecer conocimientos, habilidades y actitudes en las personas en determinadas temáticas, que no se reduce a la adquisición de conocimientos teóricos o a un aprendizaje memorístico, ni tampoco al simple entrenamiento práctico, sino que integra todas las formas de aprender del ser humano, complementando así lo teórico con lo práctico, orientando lo aprendido a la acción, es decir al cambio.⁹

De acuerdo a la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, SERVIR ha definido las “competencias”, como aquellas características personales causalmente relacionadas

⁸ Este enfoque de competencias contemplado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil es sustancialmente distinto al enfoque de capacidades – competencias descrito en el Plan Nacional para el Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para los Gobiernos Regionales y Locales 2010 – 2012 aprobado en enero de 2010, mediante Decreto Supremo N° 004-2010-PCM, el cual partió indicando que el desarrollo de capacidades era “la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas, para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos de desarrollo de una manera sostenible (Lusthaus et al. 1995, Peter Morgan 1996)”.

⁹ En esa línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, define a las competencias como un conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, emociones y motivaciones que cada individuo o grupo pone en acción en un contexto concreto para hacer frente a las demandas peculiares de cada situación.

con una actuación exitosa en el puesto de trabajo, en concordancia con la teoría ampliamente desarrollada. Es decir, son los comportamientos ligados a las características personales y determinantes para garantizar la misión, objetivos y resultados definidos por la organización. Aplicadas a la realidad del Estado, las competencias evidencian la capacidad de una persona para desempeñar (en diferentes contextos y en base a los requerimientos de calidad del servicio al ciudadano y resultados esperados en el Sector Público) las funciones que le sean asignadas.

En una lógica de recursos humanos, el Enfoque de Competencias aporta una nueva comprensión del capital humano de la administración pública, valorando el rol activo de los colaboradores en la consecución de objetivos del Estado; modelo que viene implementándose de manera progresiva, iniciándose solo en las entidades que sean acreditadas por SERVIR, teniendo en cuenta que, particularmente a nivel de los gobiernos descentralizados, aún no existen las suficientes capacidades para implementar dicho modelo.

Con arreglo a ello, puede concluirse que una competencia es la capacidad de aplicar los resultados del aprendizaje en diferentes contextos (educación, trabajo, desarrollo personal o profesional) y en base a los requerimientos de calidad del servicio al ciudadano y resultados esperados en el Sector Público y no está limitada a elementos cognitivos (uso de la teoría, conceptos o conocimiento implícito), sino además abarca aspectos funcionales (habilidades técnicas), atributos interpersonales (habilidades sociales u organizativas) y valores éticos.¹⁰

En la línea del proceso de descentralización y

el enfoque de gestión descentralizada para la prestación de los servicios públicos, el enfoque de competencias planteado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se encuentra íntimamente ligado al concepto de generar valor público en la gestión pública, pues no solo contempla el desarrollar capacidades y competencias, sino ser capaz de conectar con el ciudadano y proveer servicios en función a resultados que satisfagan sus demandas, lo cual permite valorar el accionar del Estado, generando confianza en la legitimidad de este, contribuyendo más bien a su mejor funcionamiento.

Podemos decir entonces que un Estado que tiene como objetivo proveer de forma eficiente y adecuada al ciudadano los servicios públicos que demanda debe, en primer término, identificar aquellos procesos y actividades orientadas al desarrollo profesional y técnico de las personas que conforman una entidad estatal, lo que implica afianzar aquellas competencias personales, fuertemente vinculadas a conductas o comportamientos de las personas que generan desempeños de alto rendimiento (en el aspecto cognoscitivo, procedimental y actitudinal) que permitan que la entidad a la cual pertenecen puedan cumplir eficientemente aquellos roles asignados en la cadena de producción del servicio público hacia resultados satisfactorios para los ciudadanos y ciudadanas y a su mejoramiento continuo lo cual se concretiza en la ejecución de los Planes de Desarrollo de las Personas de cada entidad.

Pero, además, para asegurar el debido funcionamiento de la gestión descentralizada para los servicios públicos prestados a la ciudadanía, expresados en determinados modelos territoriales que generen valor público y que logren legitimidad en la actuación estatal, no

¹⁰ Una mejor educación y el desarrollo de las competencias son clave para impulsar el crecimiento inclusivo, de acuerdo con el último informe de Perspectivas Económicas de América Latina. Angel Gurría, Secretario General de la OCDE, discurso en Cumbre Iberoamericana en Veracruz. México 2014.

resulta suficiente el desarrollo de competencias personales en la forma como se ha descrito, siendo necesario para el logro de tales objetivos que adicionalmente las instituciones públicas que le sirven de medio, en sus tres niveles, cuenten con **componentes adicionales que forjen la institucionalidad necesaria para cada nivel de gobierno, de forma tal que puedan actuar adecuadamente articulados en una lógica de Estado Unitario y Descentralizado, lo que hace que ya no nos enfoquemos solamente en la persona sino también en la institución pública.**

Así, este nuevo enfoque comprende componentes adicionales que, por su naturaleza, son dinámicos y tienen que ver con la identificación y mejora de procesos y protocolos, espacios para la articulación intergubernamental, impulso a la participación ciudadana y uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación para asegurar que la gestión de un servicio público desarrollado descentralizadamente sea efectivo y traduzca resultados concretos. Dicho de otro modo, cada entidad pública que participa en la gestión descentralizada de los servicios públicos debe ser lo suficientemente capaz y competente para cumplir sus roles y funciones en el desarrollo de la misma, con lo cual su actuación gubernativa gozará de legitimidad.

El paso a este nuevo enfoque que mira no solamente a la persona que integra a una institución pública sino también a la institución pública misma resulta innovador en Latinoamérica y no menos importante pues involucra aspectos relativos a la legitimidad en las intervenciones del Estado y la Gobernanza Multinivel. Así, gracias al aporte de la Comisión

Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales creada por el Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, se concibe a este nuevo enfoque de Capacidades Institucionales; denominación que por lo demás fue adoptada para distinguirla del enfoque de competencias personales que viene desarrollando SERVIR que está más asociado a las personas para el mejor cumplimiento de sus funciones en una entidad o para el cumplimiento de determinados objetivos institucionales.

A mayor abundamiento, la denominación planteada recupera el aspecto sustancial que previó en su oportunidad la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, cuando contempla a las “Capacidades Institucionales”, a partir de la denominación del Plan Básico que cada Gobierno Regional o Local debía aprobar como condición para “acreditar” a un Gobierno Regional o Local como apto para recibir la función de una competencia determinada; aspecto que, como señaláramos, quedo únicamente a título nominativo en tanto por razón a su contenido, dicho Plan Básico exigió únicamente procesos de capacitación y asistencia técnica a las personas.

De esta forma, el presente Plan incorpora el concepto de capacidades institucionales como un conjunto de elementos con los que debería contar una administración pública descentralizada orientada al logro de resultados y con miras de fortalecer su institucionalidad. El gráfico inserto destaca cuáles son las capacidades institucionales identificadas para el cumplimiento de objetivos en los tres niveles de gobierno y la efectividad de una gestión pública descentralizada orientada a resultados hacia la ciudadanía.

Mapa de Capacidades Institucionales requeridas para la Gestión Descentralizada



Sobre la base de dicho gráfico y teniendo en cuenta lo descrito: ¿Qué entendemos entonces por capacidades institucionales? En un marco de gestión pública descentralizada, las capacidades institucionales están referidas al conjunto de capacidades, herramientas y recursos o medios que poseen las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno para que, en el ejercicio de un rol determinado, satisfagan oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en sus respectivos territorios, de acuerdo a objetivos, metas e indicadores alineados con las políticas nacionales, desarrollando relaciones intersectoriales e intergubernamentales que permiten una comunicación y coordinación recíproca para la eficiente y eficaz provisión de servicios públicos.

Bajo el enfoque de gestión descentralizada de los servicios públicos previsto en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009" y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización; el fortalecimiento de las capacidades institucionales contribuye de manera permanente con los procesos de identificación e implementación de acciones de mejora continua que conllevan

a elevar progresivamente la calidad en la gestión de los servicios públicos descentralizados y que satisfacen de forma adecuada las necesidades y expectativas de la ciudadanía tomando en cuenta los principios de justicia, equidad, inclusión, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

De ahí que las capacidades institucionales para el ejercicio de la gestión descentralizada involucren a los cuatro componentes descritos en el gráfico que antecede y que deben ser desarrollados de manera armónica e integral por las entidades públicas comprendidas en el ciclo de producción de los servicios públicos en el marco de una gestión territorial.

Recordemos que **"...el desarrollo de la Gestión Descentralizada se basa en el enfoque del ciclo de producción de bienes y servicios públicos. Está orientado a identificar, formular, implementar y controlar fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones sectoriales transferidas mediante un enfoque de servicio al ciudadano; sin superposición ni duplicidad de competencias, evitando la ineficiencia en la utilización de los recursos públicos. Con base en el modelo o diseño de gestión descentralizada, se establece la estrategia para su implementación..."**¹¹

11 Numeral 2.4. del Capítulo II del Anexo del Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009" y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización.

PRIMER COMPONENTE: COMPETENCIAS PERSONALES FORTALECIDAS

PRIMER COMPONENTE: **COMPETENCIAS PERSONALES FORTALECIDAS**

17-18

En la lógica del fortalecimiento de capacidades institucionales, resulta fundamental e intrínseco al mismo, el fortalecimiento de las competencias personales de las entidades del Estado en sus tres niveles de gobierno.

De acuerdo a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y en el marco de su Cuarto Pilar vinculado al Servicio Civil Meritocrático a cargo de SERVIR, el enfoque de la Gestión Descentralizada no puede estar ajena a la reforma del servicio civil orientada ***“...a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil.”***¹²

Competencias de las personas al servicio del Estado en las entidades de los tres niveles de gobierno fortalecidas para lograr una gestión pública descentralizada, moderna, eficaz, eficiente, transparente.,

En efecto, un Estado que pretende proveer de forma eficiente y adecuada al ciudadano los servicios públicos que demanda debe, en primer término, identificar aquellos procesos y actividades orientadas al desarrollo profesional y técnico de las personas que conforman una entidad estatal. De manera particular, dicha actuación debe estar dirigida a afianzar aquellas competencias personales, fuertemente vinculadas a conductas o comportamientos de las personas que generan desempeños de

¹² Política Nacional de Modernización de la Gestión pública al 2021. Publicación de la Secretaría de Gestión Pública. Pág. 44

alto rendimiento (en el aspecto cognoscitivo, procedimental y actitudinal) a través de las cuales los servidores públicos alcancen sus objetivos de desarrollo a nivel profesional y organizacional laboral. Dichas competencias deben incluir aquellas competencias transversales referidas a:

- i) Orientación a Resultados,
- ii) Vocación de Servicio; y
- iii) Trabajo en Equipo y que SERVIR viene validando.

Estas competencias permitirán además que la entidad a la cual pertenecen pueda cumplir eficientemente aquellos roles asignados en la cadena de producción del servicio público hacia resultados satisfactorios para los ciudadanos y ciudadanas y a su mejoramiento continuo.

Es claro que, en el marco del Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; corresponde que SERVIR se ocupe de regular aquellos aspectos inherentes a estas tareas descritas al interior de cada entidad, en tanto ente rector de capacitación para el sector público, correspondiéndole planificar, priorizar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público.¹³ Lo que implica, entre otras funciones:

- a) Planificar, organizar y promover acciones, planes o programas destinados a fortalecer el servicio civil preferentemente orientado a temas de gestión pública, políticas públicas, desarrollo y gestión de proyectos para los tres niveles de gobierno;
- b) Desarrollar los instrumentos técnicos normativos en el marco de su competencia para la

implementación de la política de capacitación del sector público y

- c) Monitorear el cumplimiento por parte de las entidades de los criterios, procedimientos y regulaciones de la materia.¹⁴

En este sentido, resulta prioritario que los tres niveles de Gobierno establezcan una estrecha coordinación con SERVIR en la implementación de la planificación, ejecución y evaluación de la capacitación y asistencia técnica de los servidores públicos que se traduce en la aprobación, ejecución de los Planes Anuales y Quinquenales para el Desarrollo de las Personas y la evaluación de las acciones de capacitación como estrategias de intervención que coadyuva al fortalecimiento institucional para mejorar una gestión eficaz y eficiente orientada al servicio público descentralizado.

Pero, además, existe una actuación adicional para aquellos niveles de gobierno que, en el ejercicio de sus roles identificados normativamente, deben también desarrollar procesos y actividades para el desarrollo profesional y técnico de aquellas personas integrantes de otros niveles de gobierno, como medida fortalecedora para el ejercicio de sus respectivos roles en la cadena de producción del servicio público.

En tanto existen roles definidos para cada nivel de gobierno, corresponde que, para aquellos sectores del Gobierno Nacional que ejercen un rol rector, y para aquellos Gobiernos Regionales que ejercen un rol articulador o facilitador en la gestión descentralizada, puedan también contribuir con los gobiernos locales que desarrollan un rol ejecutor, desarrollando o fortaleciendo las competencias personales de sus equipos humanos.

¹³ Artículo 12° de la Ley N° 30057.

¹⁴ Artículo 11° del Reglamento de la ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

Dicho de otra forma, para contribuir con el fortalecimiento institucional, no basta que las autoridades, funcionarios y servidores públicos de cada uno de los tres niveles de gobierno desarrollen y/o fortalezcan las competencias personales para bien de sus respectivas entidades que integran, sino que además, en un marco de corresponsabilidad (propio del enfoque de gestión descentralizada), el nivel de gobierno nacional debe asegurar que las competencias de las personas conformantes de los niveles de gobierno regional y local también se encuentren suficientemente desarrolladas y/o fortalecidas, así como el nivel de gobierno regional debe hacer lo propio con los niveles de gobierno local provincial y distrital, y el nivel de gobierno local provincial con el nivel de gobierno local distrital.

Ello es así en tanto conforme al Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización; el nuevo enfoque de la descentralización administrativa implica que, como consecuencia de las competencias y funciones transferidas, el ejercicio de las mismas hacia la prestación de servicios públicos descentralizados conlleva a identificar y desarrollar roles específicos en cada nivel de gobierno. En el caso del Gobierno Nacional, la adecuación de su nuevo rol rector implica la necesidad de fortalecer capacidades y competencias para el diseño y formulación de políticas públicas, proveer asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales, crear sistemas de información y mecanismos de coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno que permitan una retroalimentación permanente y efectuar el seguimiento, monitoreo y evaluación periódica de las funciones transferidas.

Si bien antes de la transferencia de funciones a los

gobiernos descentralizados, la entidad que tenía a su cargo la totalidad del ciclo de producción de una cartera de bienes y servicios, asumía también un rol ejecutor, hoy corresponde que asuma un rol rector enfocado en la formulación y promoción de políticas sectoriales, la planificación y diseño de intervenciones específicas que deberán ser adecuadas y ejecutadas por los Gobiernos Regionales y Locales, la captación y canalización de recursos y las labores de monitoreo y evaluación.

En esa línea, corresponde particularmente a la entidad que ejerce un rol no ejecutor, el enfocarse en el diseño y formulación de políticas públicas sectoriales de calidad (que incluya lineamientos, mecanismos y la previsión de los resultados para su implementación¹⁵) y de proveer de asistencia técnica a los servidores y colaboradores de los Gobiernos Regionales y Locales, fortaleciendo sus competencias personales para que dicha política a implementarse tenga los resultados esperados por el órgano rector.

Esta labor de asistencia técnica y acompañamiento debe además contribuir a que, en la lógica de una gestión descentralizada articulada, los resultados obtenidos desde el ámbito regional y local también incidan en el cumplimiento de determinadas políticas públicas que se encuentran implementadas en determinados Planes Nacionales, como el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021, el Plan Nacional de Igualdad de Género – PLANIG 2012 – 2017 y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2016, por citar aquellos que son objeto de información respecto a su grado de cumplimiento ante el Congreso de la República.

Así, el desarrollo de competencias personales desde el sector hacia los Gobiernos Regionales y Locales permitirá no solamente el logro de las metas descritas en los referidos planes sino que

¹⁵ Lahera, Eugenio. (2008) Introducción a las políticas públicas, 2da Edición. Fondo de Cultura Económica. Chile.

también fortalecerá la institucionalidad regional y local para darle sostenibilidad a aquellas acciones descritas en el Plan así como otras estrategias colaterales que contribuyen a lograr resultados concretos. Dentro de estas estrategias colaterales podemos citar, por ejemplo, a las Plataformas Itinerantes de Acción Social – PIAS que se constituyen en un conjunto de intervenciones articuladas y de retroalimentación de corto y mediano plazo para la mejora en la calidad de servicios públicos en beneficio del ciudadano. Sin duda, la labor de las PIAS abona al cumplimiento de los Planes Nacionales antes citados y por ende, con la finalidad de contribuir a su sostenibilidad en los territorios por donde transita la Plataforma, es necesario que, desde el sector, se desarrollen capacidades institucionales y competencias personales en el ámbito de dichas localidades y sus respectivos gobiernos descentralizados.

Además de dichas acciones, el rol rector implica, en el marco de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, un rol supervisor que implica el seguimiento de los avances en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales formuladas, la evaluación de resultados y la posibilidad de realizar enmiendas o correcciones a tiempo para lograr los objetivos planteados.

En el ejercicio de su rol rector, cada sector debe establecer el marco normativo sectorial a nivel nacional y supervisar el cumplimiento de las competencias y funciones. De allí la importancia de formular políticas públicas sectoriales claras y aprobar la normativa que establezca los lineamientos necesarios para el cumplimiento de las funciones transferidas a unos Gobiernos Regionales y Locales con autonomía política, administrativa y económica dentro de su espacio territorial. Ello implica fortalecer en los sectores las áreas encargadas del diseño, formulación,

implementación, control y evaluación de políticas sectoriales para una adecuada comprensión de lo que significa el enfoque de gestión descentralizada y cómo dicho enfoque se traduce en la actuación del rol rector.

Los gobiernos descentralizados regionales y locales, por su parte, deberán actuar en concordancia con las políticas sectoriales nacionales aprobadas que tienen el carácter de lineamientos de obligatorio cumplimiento.¹⁶

Para ello, corresponderá que los sectores puedan desarrollar las competencias personales en los gobiernos descentralizados brindándoles capacitación y asistencia técnica necesaria para la formulación e implementación de las políticas regionales y locales y promoviendo la participación ciudadana en esta gestión. Dicha capacitación y asistencia comprenderá también los procesos de fiscalización y, cuando corresponda, la identificación de infracciones y aplicación de sanciones ante el incumplimiento en las funciones públicas de la gestión descentralizada; así como, la coordinación y articulación con los diferentes actores públicos y privados para la adecuada implementación de las políticas en el ámbito territorial.

De otro lado, en el desarrollo del proceso de descentralización, los niveles regionales y locales de gobierno asumen la responsabilidad en la provisión de servicios públicos antes gestionados por el gobierno nacional. El ejercicio de este nuevo rol requiere que el gobierno nacional prosiga su rol de acompañamiento, desarrollando competencias personales en los equipos regionales y locales, a través de la capacitación y asistencia técnica; actividad que le es inherente a su rol regulador y conductor del proceso descentralizador, el cual debe incorporar también lineamientos y criterios

16 Incluso el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad tanto de las autoridades del Gobierno Nacional, como de los Gobiernos Regionales y Locales.

para que los Gobiernos Regionales y Locales optimicen la administración financiera de sus recursos de forma tal que se asume con mayor eficiencia la prestación de servicios. Todo ello implica, en consecuencia, que a la par de los Planes de Desarrollo de las Personas (PDP) es necesaria la aprobación e implementación de Planes de Capacitación y Asistencia Técnica dirigidos desde los niveles de gobierno rectores y articuladores hacia los niveles de gobierno ejecutores para asegurar el desarrollo de la Gestión Descentralizada.

Importa tener en cuenta que conforme al marco normativo vigente, los PDP como instrumentos de gestión no pueden alcanzar a sujetos ajenos a la entidad respectiva que aprueba los PDP, siendo por ello necesario considerar adicionalmente los mencionados Planes de Capacitación y Asistencia Técnica para los Gobiernos Descentralizados, conforme a las normas que se describen en la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento y el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009" y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización; procesos que, para ambos casos deben contemplar mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño para identificar brechas y deficiencias o simplemente para optimizar el ejercicio competencial que pueda traducir o que pueda enfocarse hacia un servicio público de calidad. En relación a los PDP, es conveniente que los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco de la identificación de sus brechas incorporen acciones de capacitación que se orienten a fortalecer competencias para la gestión descentralizada. En complemento, las entidades del gobierno nacional apoyarán la elaboración e implementación de dichas propuestas.

Esto implica además que, como consecuencia de la ejecución de sendos planes, puedan también identificarse e implementarse procesos evaluativos que permitan reconocer brechas y debilidades que, en un ciclo iterativo, puedan generar una nueva demanda de capacitación para el cierre o superación de las debilidades. Con ello, corresponde que las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades, particularmente de aquellas integrantes de los gobiernos descentralizados, puedan empoderarse en el conocimiento de la gestión descentralizada para identificar con claridad la demanda y la oferta de capacitación requerida por su respectiva entidad.

Mecanismos de coordinación y cooperación en los tres niveles de gobierno implementados para mejorar el desarrollo de las competencias personales

El planteamiento de este enfoque conlleva la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones rectoras y sectoriales del gobierno nacional involucrados en el proceso que estructuran y definen las acciones necesarias a ser implementadas con los otros niveles de gobierno.

Como se ha descrito, hoy el proceso de descentralización implica que el gobierno nacional deje atrás ciertas funciones vinculadas a la provisión directa de bienes y servicios en algunos sectores para asumir nuevos roles relacionados con la definición y dirección del cumplimiento de objetivos a nivel nacional para la prestación de estos bienes y servicios, es decir, roles orientados a la generación de los marcos regulatorios que faciliten una adecuada prestación de bienes y servicios así como la vigilancia de la adecuada prestación¹⁷.

17 USAID.(2009) Democratic Decentralization Programming Handbook.Washington DC.

En ese sentido, el Gobierno Nacional debe enfocar su accionar al establecimiento de prioridades de las políticas públicas, la formulación de la normativa general, la implementación de estándares mínimos que aseguren la equidad y la supervisión de su cumplimiento a nivel nacional. Ello, en tanto la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, precisando las características esenciales y el contenido mínimo de dichas políticas públicas¹⁸.

Acorde a esta significativa tarea, no se concibe un legítimo fortalecimiento de competencias personales con procesos de capacitación y asistencia técnica si es que ellos no van acompañados además de algunos mecanismos que permitan recoger la práctica de gestión ejercida en algunos territorios en líneas de acción replicables para otros gobiernos descentralizados.

En efecto, el esfuerzo institucional hacia el mejoramiento de competencias personales debe además ir acompañado de un conjunto de procesos de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento que puedan identificarse desde espacios concertados y de coordinación para dichos fines entre sectores, entre los niveles de gobierno y entre un mismo nivel de gobierno que permita no solamente potenciar sino también complementar desde la experiencia de gestión las capacidades y competencias adquiridas o desarrolladas, en una lógica que busca replicar los resultados exitosos. Este mejoramiento de capacidades personales debe incluir no sólo aspectos o competencias relativas al sector involucrado, sino también, de manera general, diversos aspectos relativos a la gestión pública que contribuirá a una formación más integral.

Para ello, es conveniente que, desde el Poder Ejecutivo pueda impulsarse y promoverse redes y otros espacios de articulación y coordinación, entre los sectores, entre éstos y los gobiernos descentralizados, o entre los gobiernos descentralizados de nivel regional, de nivel municipal o entre ellos, para el desarrollo y fortalecimiento de competencias personales y con ello capacidades institucionales, identificándose lineamientos generales, intercambio de información y experiencias para encontrar “salidas” a problemas o deficiencias comunes, entre otros aspectos, con la finalidad de optimizar la denominada “cadena de valor” hacia el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos sin descuidar las características sociales y culturales de cada territorio.

Uno de esos mecanismos ya se encuentra previsto al interior de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, al concebirse en el Reglamento de Funcionamiento aprobado por Resolución Ministerial N° 216-2015-PCM una Mesa Permanente de Coordinación integrada por la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Pública y la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, quien viene promoviendo la conformación de una Red Interinstitucional para el Desarrollo de Capacidades en la que participarán aquellos funcionarios y especialistas vinculados a la materia provenientes de los sectores, de los gobiernos descentralizados u otros organismos, entre otros.

A partir de estas redes o espacios “capacitadores”, podrán ser objeto de difusión e intercambio aquellas experiencias exitosas de gestión y buen gobierno, de buenas prácticas en la gestión pública y de los conocimientos generados en el ejercicio de la gestión pública descentralizada por los Gobiernos Regionales y Locales que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

18 El artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Asimismo, las políticas nacionales y sectoriales deben considerar los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales; establecer los mecanismos de coordinación con los Gobiernos Regionales, Locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

Sin perjuicio de estas acciones, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, prevé en su artículo 77° la posibilidad de medios de colaboración interinstitucional, tales como conferencias y convenios que pueden viabilizarse entre un sector o un organismo público desconcentrado del mismo vinculado a un sistema administrativo particular y un gobierno regional o local o entre éstos, con la finalidad de sistematizar adecuadamente los mecanismos de asistencia técnica (que no necesariamente se desarrollan a través de las redes) haciendo permanente y además exigible –propia de un acuerdo entre partes– aquel proceso de orientación hacia el conocimiento.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización; plantea la posibilidad de optimizar los denominados convenios de gestión, identificados a partir del 2008,¹⁹ que “... **no tienen el propósito de fiscalizar las acciones de los Gobiernos Regionales, en tanto que su finalidad está orientada a definir los términos para el acompañamiento y ejercicio de las competencias y funciones transferidas de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales**”.²⁰

Conforme a esta disposición, corresponde que la Secretaría de Descentralización supervise la implementación de los Convenios de Gestión cuyos resultados deben informarse a la los Ministerios y a los Gobiernos Regionales. La norma prevé que en los Convenios de Gestión a suscribirse entre el Ministerio y los Gobiernos Regionales, deberán establecerse los mecanismos de coordinación entre ambos

niveles de gobierno que mejor se ajusten a la realidad particular de cada Gobierno Regional, en el marco de las normas emitidas por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como puede verse, el convenio de gestión es un acuerdo que incluye compromisos e incentivos para una mejor gestión para resultados. En general, los convenios de gestión identifican objetivos (resultados) medibles previstos para ser cumplidos en un determinado período temporal.

Finalmente, la mirada para potenciar el conocimiento, debiera también identificar la oferta de capacitación fuera de la institucionalidad pública que comprometa no solamente a los actores privados y la cooperación nacional e internacional sino además y de manera particular a la academia para que pueda lograrse una contribución recíproca que, acorde al mandato constitucional previsto en el artículo 18°, no solamente forme sino también coadyuve a la investigación para el desarrollo.

Así, es factible identificar mecanismos de articulación para el fortalecimiento de capacidades institucionales a través de convenios interinstitucionales entre los Gobiernos Regionales y Locales con instituciones nacionales y/o internacionales, públicas y/o privadas. En este ámbito, interesa particularmente la articulación de las entidades públicas de nivel descentralizado con la academia. Siendo que la Universidad Pública y Privada tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica, es de vital importancia incorporarla como actor estratégico para contribuir con el desarrollo territorial y con ello afianzar el proceso de descentralización del país.

¹⁹ Directiva N° 003-2008-PCM/SD.

²⁰ Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización.

SEGUNDO COMPONENTE: INSTRUMENTOS PARA LA ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL

El marco constitucional y legal que regula el proceso de descentralización del país exige un continuo y fluido diálogo entre los tres niveles de gobierno que conlleva a acciones de cooperación, coordinación, colaboración, concertación y, sin duda, toma de decisiones en diversos aspectos para el logro de los fines del proceso. Ello es lo que debe caracterizar a un Estado Unitario y Descentralizado.

En tal sentido, corresponde al Estado fortalecer los espacios existentes e identificar nuevos espacios para favorecer la articulación intersectorial e intergubernamental así como sistematizar los procedimientos y lineamientos necesarios para la atención de estos mecanismos.

En efecto, el Estado debe asegurarse que las diversas actividades y funciones que son de su competencia sean llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno de manera articulada atendiendo a la consideración de un Estado Unitario y Descentralizado, propio de nuestro modelo constitucional, y que dicha gestión

pública descentralizada pueda ser monitoreada y supervisada sobre la base de objetivos e indicadores cualitativos y cuantitativos.

Espacios de Articulación Identificados e Implementados

Para dicho fin, corresponde que el Estado no solamente identifique sino también institucionalice espacios de articulación entre los sectores y los niveles de gobierno y, en su interior, puedan formularse instrumentos dinámicos de gestión necesarios –planes, estrategias, protocolos, directivas, etc.– para asegurar la mejora continua y el control de los procedimientos y procesos al interior de cada una de las instituciones de la administración pública que contribuyen al ciclo de producción de una actividad o un servicio público y que lo hace de forma independiente pero articulada con otros entes estatales.

A la tarea de identificar espacios de articulación para la formulación de instrumentos de gestión

alineados, se suma también la de desarrollar y, en su caso, fortalecer aquellos espacios de articulación institucionalizados que desde una temática específica, inciden especialmente en la gestión descentralizada de los servicios públicos que se lleva a cabo entre los tres niveles de gobierno.

Un primer espacio que identifica con claridad dichos procesos de cooperación y coordinación entre los tres niveles de gobierno es el de los Consejos de Ministros Descentralizados que se han acentuado con éxito en los últimos años. La particularidad de los Consejos de Ministros Descentralizados está precisamente en extender el ámbito de acción de un Consejo de Ministros, con las funciones constitucionales y legales que le son inherentes, a los gobiernos regionales y locales para que, de manera práctica, no solamente el afianzamiento de políticas públicas se produzca de manera armónica y concertada entre los tres niveles de gobierno, sino que además los procesos de articulación entre estos niveles mucho más directa y efectiva, en tanto, el Señor Presidente de la República como el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Estado puedan conocer, identificar y procesar de primera mano aquellas necesidades o requerimientos de las autoridades regionales y de los alcaldes provinciales y distritales, haciendo tangible y visible la política de descentralización.

Otro mecanismo que se encuentra legalmente institucionalizado es el de las Comisiones Intergubernamentales (CIG), creadas por el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM como espacios de primer orden para el desarrollo de la gestión descentralizada y que están integradas por representantes de los ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; y que cuentan con la asistencia técnica de la SD y el Ministerio de Economía y Finanzas en lo que corresponda.

No hay que olvidar que para el desarrollo de la gestión descentralizada, uno de los actores fundamentales es precisamente el Gobierno Nacional a través de sus sectores quienes tienen a su cargo el ejercicio del rol rector que implica efectuar el análisis respectivo para el desarrollo

de las prácticas que permitan conducir las políticas públicas sectoriales y nacionales para el cumplimiento de los objetivos trazados, en coordinación y articulación con los diferentes actores públicos en los tres niveles de gobierno.

Si bien las políticas públicas nacionales y sectoriales están a su cargo, éstas deben formularse incorporando las distintas realidades de contexto de todo el territorio, para lo cual se requiere la coordinación de las entidades del gobierno nacional con los distintos Gobiernos Regionales y Locales. Una vez aprobadas estas políticas, los Gobiernos Regionales o Locales están facultados a adecuar las mismas a las realidades de su ámbito territorial.

El fortalecimiento de las CIG permitirá que puedan cumplir particularmente con el diseño y consenso de los modelos de gestión descentralizada de servicios hasta su aprobación por el nivel correspondiente; monitorear y evaluar (a nivel de productos finales y objetivos específicos) los resultados obtenidos en la implementación de los modelos de gestión descentralizada; identificar los factores que inciden en los avances o retrasos que afecten los objetivos y metas definidos y plantear las soluciones requeridas para el proceso de implementación de los modelos de gestión descentralizada de servicios, así como revisar y/o actualizar la asignación de roles (en la práctica, funciones exclusivas en la materia compartida) o reajustar el diseño del modelo de gestión descentralizada para alcanzar los resultados trazados.

El volumen de acciones descrito presupone que, siendo las CIG espacios de concertación de primer nivel, existan espacios intermedios de articulación entre los niveles de gobierno que, a título especializado y técnico, puedan construir y formular aquellas propuestas vinculadas a las acciones descritas que puedan ser concertadas o validadas por las CIG, acompañando de esta forma a las CI en su actuación, además de promover planes de trabajo; formular cambios normativos que correspondan para la adecuada implementación de los modelos de gestión descentralizada de servicios que se diseñen; y

proponer convenios de gestión y/o delegación con los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco de los modelos de gestión descentralizada que se diseñen.

Efectivamente, siendo una de las principales tareas que tienen a su cargo las CIG la de constituirse en un espacio para la discusión y generación de consensos en el desarrollo de los modelos de gestión descentralizada, corresponde que éstas sean asistidas técnicamente por equipos constituidos en cada ministerio conformados por los funcionarios responsables de la gestión del proceso de descentralización en cada entidad y por los técnicos especializados en el servicio público específico a ser prestado. Estos equipos, por lo general, actúan únicamente en el ámbito sectorial y no necesariamente “conversan” con los otros niveles de gobierno. En la lógica de la “cadena de valor”, sin embargo, no resultan suficientes procesos aislados de articulación técnica, sino más bien, espacios que, sin llegar necesariamente al CIG, puedan también constituirse en espacios intermedios de ámbito especializado o técnico que puedan contribuir a la construcción o perfeccionamiento del modelo de gestión descentralizada. Estos espacios que pueden existir informal o aisladamente, deben ser también institucionalizados para permitirse desarrollar auténticos procesos de discusión y diálogo para los fines descritos, de forma tal que aquello concertado en este segundo nivel pueda ser elevado a la CIG correspondiente para su validación, enriqueciéndose el proceso.

Además de estos espacios de articulación, es también conveniente aprovechar la articulación institucional que se produce con las Mancomunidades Municipales y las Mancomunidades Regionales. Como se sabe, las mancomunidades son una figura asociativa

de colaboración entre los Gobiernos Locales y entre los Gobiernos Regionales que se unen voluntariamente para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos.²¹

Si bien las Mancomunidades se crean para aprovechar las oportunidades de su entorno y/o potencialidades de sus territorios que los benefician en común, también existen para resolver problemas habituales que los afectan por igual, asumiendo la gestión compartida de la organización, ejecución, monitoreo y evaluación de los bienes y servicios municipales encargados.²² Siendo ello así, este espacio voluntario para la concertación regional o local puede también constituirse en un útil mecanismo para compartir enfoques y orientaciones que clarifiquen el sentido de una Mancomunidad y el cumplimiento de sus objetivos, fortaleciendo su orientación a la gestión por resultados pero en línea con las políticas sectoriales nacionales y a los planes de desarrollo territorial concertados. Ello implica además, reconocer a las Mancomunidades como espacios para la capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento de sus capacidades de gestión por resultados.

Existen también otros espacios de articulación entre los tres niveles de gobierno que, desde temáticas específicas, abonan en el desarrollo efectivo de la gestión descentralizada.

El Ministerio de la Producción, en la línea de actuación del Plan Nacional de Diversificación Productiva aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE viene adoptando un conjunto de acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional, dentro de

21 Las Mancomunidades Municipales se encuentran reguladas por la Ley N° 29029 modificada por la Ley N° 29341 y por su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 046-2010-PCM y las Mancomunidades Regionales por Ley N° 29768 y por su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 050-2013-PCM. En ambos casos, corresponde a la SD el registro de las mismas.

22 Rol de las Mancomunidades en el Marco de una Gestión para Resultados. Curso Taller – Fortaleciendo Capacidades para la Gestión de las Mancomunidades. SD-PCM (ODCRYM) 2011.

las cuales se incorporan algunos espacios de articulación intersectorial con incidencia en los territorios involucrados – Mesas Técnicas Sectoriales²³ - así como espacios articuladores que el propio Plan Nacional describe. La Comisión Multisectorial Permanente para la Diversificación Productiva (CMDP) contempla a Grupos Técnicos vinculados al Eje 1 de la Promoción de la Diversificación Productiva, al Eje 2 de Adecuación de Regulaciones y Simplificación Administrativa y al Eje 3 de Expansión de la Productividad, contando en cada uno de ellos a representantes de los Gobiernos Regionales. Estos grupos técnicos institucionalizados se constituyen en auténticos espacios para el trabajo concertado y sostenido en el tiempo, liderados desde el Ministerio de la Producción en donde el diálogo intersectorial e intergubernamental permitirá recoger, como acota el Plan **“...el aporte de los sectores público –en sus tres niveles-, privado y académico que sirva como insumo para el diseño de políticas. Dentro de éstos, destaca la participación de los Gobiernos subnacionales.”**²⁴ Ello permitirá que, con el trabajo que se realice a nivel de estos espacios técnicos articuladores, las entidades del Gobierno Nacional pueda coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación en el territorio de las acciones contempladas en el Plan Nacional de Diversificación Productiva.

Otro de los espacios de articulación intergubernamental institucionalizado se encuentra en la Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – CAN, con el objeto de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Dicha Comisión está integrada por representantes de los tres poderes del Estado, de los principales órganos constitucionales vinculados a la lucha contra la corrupción y del

Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR y el Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE. La Ley establece además en su artículo 9° la exigencia de que se implementen Comisiones Regionales y Locales Anticorrupción que, en la misma línea de la CAN, esté conformada por representantes de ámbito nacional, regional y local para las respectivas circunscripciones territoriales.

Finalmente, desde el ámbito de la seguridad ciudadana, tanto la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 -2018, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2013-IN contemplan a un conjunto de órganos colegiados específicos para la atención de la Política Pública de Seguridad Ciudadana destinada a lograr la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, libre utilización de las vías y espacios públicos y contribuir a la prevención de delitos y faltas, con el apoyo de la comunidad organizada. Así, además del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC- en el que además del Presidente del Consejo de Ministros, las autoridades sectoriales, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, participan la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR, la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE y la Municipalidad Metropolitana de Lima, se encuentran también los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana y los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, que comprenden, desde el ámbito territorial, a los actores públicos y la sociedad empresarial y civil organizada para atender los fines inherentes a la seguridad ciudadana y contribuir con los objetivos que persigue el Sistema.

La experiencia recogida como consecuencia de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio

²³ PRODUCE viene creando cuatro mesas técnicas sectoriales: Forestal, Acuícola, Industrias Creativas y Textil, creadas por demanda, que buscan resolver problemas de coordinación entre el sector público y el privado así como dentro del propio sector público, con la finalidad de resolver “cuellos de botella” en el despegue del sector y así aumentar la productividad.

²⁴ Plan Nacional de Diversificación Productiva aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE. Pag. 53

Climático 2014 -COP 20- en la ciudad de Lima ha determinado, como necesidad fundamental, de cara a un futuro sostenible del país, atender una agenda de gestión local que se aplique en áreas urbanas y su área de influencia, basada en sus dinámicas sociales, económicas y ambientales, que contribuyan a atender necesidades y resolver los problemas en las ciudades y los causados por ellas. Esta agenda denominada “Ciudades Sostenibles y Cambio Climático” tiene como objetivo el mejorar la calidad de vida de sus habitantes y permitir desarrollar su rol fundamental en la mitigación y adaptación de los efectos del Cambio Climático. Y en ella, el papel del Gobierno Local resulta de primer orden, no solamente por comprometerlo, por razón de competencia material, sino además porque, en la lógica del principio de subsidiariedad, al estar en contacto directo con los ciudadanos y ciudadanas de un territorio específico, le corresponde liderar dichos procesos de cambio.

Esta tarea implica, además de desarrollo de conocimientos técnicos desde el nivel local, procesos de articulación -que debe liderar el Gobierno Local- entre los diferentes actores locales así como aquellos de los niveles de gobierno regional y nacional, con el acompañamiento técnico del órgano rector en esta materia, el Ministerio del Ambiente. Así, la articulación intergubernamental y con la sociedad civil permitirá facilitar sinergias, articular propuestas y potenciar acciones integradas en la materia, provenientes de distintas autoridades nacionales, regionales y locales, sector académico, empresas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales u otras de sociedad civil, instituciones multilaterales y cooperación internacional, entre otros.

La identificación, desarrollo y fortalecimiento de los espacios de articulación intersectorial e intergubernamental es, de suyo, de gravitante importancia para el éxito de una gestión descentralizada al servicio de las personas porque concentra un conjunto de procesos de diálogo, intercambio de información, deliberación y concertación de políticas, estrategias, planes y acciones orientados hacia determinados resultados que traduzcan una mejora en la calidad de vida de no solamente aquellos ciudadanos y ciudadanas a quienes el Estado suele dirigirse sino también que, en un enfoque de inclusión social e interculturalidad, cubrir el mayor ámbito de beneficiarios.

En esta lógica, el universo identificado de espacios de articulación provocará entonces procesos de mejoramiento continuo de las relaciones asociativas de gobierno a nivel intersectorial e intergubernamental afianzando, en primer término, la articulación horizontal entre las entidades públicas para un mejor abordaje de los temas comunes a través del intercambio de información, de experiencias de gestión y de aspectos de interés, compartiendo los avances en la gestión de cada una en beneficio de la gestión del Estado. Pero también, se logra construir mejores relaciones asociativas intergubernamentales porque permite al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, además de procurar aquellas actuaciones antes descritas en el nivel intersectorial, mantener, en forma permanente y continua, relaciones de coordinación, cooperación y colaboración en el marco del ejercicio de su autonomía y competencias propias, haciendo coincidir el interés nacional con los de los Gobiernos Regionales y Locales.

Identificación de Lineamientos, protocolos y procedimientos para la articulación

Como se ha descrito, es importante la identificación e institucionalización de espacios de articulación entre los sectores y los niveles de gobierno. Pero sumado a ello, es también de especial interés que, en su interior, puedan formularse instrumentos dinámicos de gestión necesarios –planes, estrategias, protocolos, directivas, etc.- para asegurar la mejora continua y el control de los procedimientos y procesos al interior de cada una de las instituciones de la administración pública que contribuyen al ciclo de producción de una actividad o un servicio público y que lo hace de forma independiente pero articulada con otros entes estatales.

La formulación e implementación de instrumentos de gestión orientados no solamente al desarrollo de competencias personales sino además a la identificación de procesos de articulación definidos que incorporen lineamientos, protocolos y procedimientos identificables expresados en normas reglamentarias o directivas que precisamente incidan en el fortalecimiento de la institución como tal, permitirá mejorar una planificación efectiva identificando estrategias de intervención y el presupuesto respectivo que mejor se adecúe a la naturaleza de cada entidad para el mejoramiento de la prestación del servicio público, desde la perspectiva de gestión descentralizada.

En consecuencia, todos los espacios de articulación identificados, desde las CIG y pasando por aquellos intermedios de ámbito especializado o técnico debieran identificar procedimientos, protocolos y mecanismos que institucionalicen la articulación intergubernamental, de tal forma que, con independencia de las personas, puedan estos espacios mantener utilidad y vigencia en el tiempo para contribuir con el desarrollo de la gestión descentralizada de los respectivos servicios públicos.

Ello exige no solamente la difusión en la formación de los CIG y particularmente de sus espacios intermedios de concertación, sino además

involucrar a aquellos niveles de gobierno que, por lo general, no tienen una representatividad permanente, como son los Gobiernos Locales provinciales y sobre todo los distritales.

A ello se suma la exigencia de emitir las directivas y guías que identifiquen dichos protocolos y procedimientos para que orienten la labor de los ministerios, Gobiernos Regionales y Locales para el desarrollo de las distintas fases del proceso de gestión descentralizada de los servicios, así como para realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las distintas fases de la gestión descentralizada de los servicios.

Asimismo, identificados además otros espacios de articulación intergubernamental que favorecen la gestión descentralizada, es también conveniente establecer mecanismos cooperativos y de enlace con éstos, implicando procesos de intercambio, de retroalimentación y con ello de fortalecimiento mutuo.

La importancia de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades

Conforme al Decreto Supremo N° 002-2008-PCM y su modificatoria, la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales (denominada La Plataforma) adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, es un órgano colegiado de carácter permanente, que conduce, articula, ordena, diseña y canaliza la oferta sectorial y demanda de capacitación y asistencia técnica para abordar el proceso de desarrollo de capacidades en el marco de la descentralización

Acorde a ello, la Plataforma se constituye en un espacio permanente para la concertación, aportes, monitoreo y evaluación de los procesos de desarrollo de no solamente capacidades humanas sino también institucionales para así contribuir con el fortalecimiento del proceso de descentralización en el país.

De acuerdo a dicha norma, el objetivo de la denominada Plataforma, es el de **“..fortalecer y desarrollar las capacidades para la gestión**

pública del buen gobierno regional y local en el marco del proceso de descentralización del país y de los sistemas administrativos y contribuir al proceso de reforma y modernización del Estado a efectos de dar sostenibilidad al proceso de descentralización...²⁵

Para el desarrollo de las funciones que se le asignan en el artículo 3º del precisado Decreto Supremo, resulta fundamental la identificación e implementación de mecanismos que fortalezcan su funcionamiento como espacio permanente para la articulación y el desarrollo de las capacidades institucionales en los tres niveles de gobierno. De manera particular, corresponde que la Plataforma no solamente desarrolle procesos de capacitación especializada para sus miembros sino también pueda articular, como describe el numeral 3.7. del artículo 3º del Decreto Supremo, con otras organizaciones, plataformas y redes nacionales, regionales municipales e internacionales para el inter aprendizaje y la búsqueda de sinergias en desarrollo de capacidades institucionales para la gestión pública descentralizada.

Es fundamental entonces que la Comisión Multisectorial pueda contar con procesos de capacitación y asistencia técnica necesaria que le permita identificar potencialidades, oportunidades así como también deficiencias y debilidades para bien del desarrollo de la gestión descentralizada. A ello se sumarán la constitución de equipos especializados que permitan articular mejor las acciones de naturaleza multisectorial para, por ejemplo, determinar si la cartera de bienes y servicios provistos por el Estado para el cumplimiento de determinados resultados de políticas públicas, contribuye al cumplimiento de

objetivos y prioridades regionales y locales y con ello, el desarrollo de mecanismos institucionales necesarios o bien mediante el desarrollo de programas regionales o locales diseñados desde un enfoque multisectorial que además contemple las particularidades territoriales para la definición del resultado a ser alcanzado e impulse el desarrollo de la gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos involucrados.

Mención particular merece la constitución de la Mesa Permanente de Coordinación para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, integrada por la SD, la SGP y SERVIR que sirve de espacio para la identificación y articulación de procesos de capacitación para los actores involucrados en el proceso de descentralización y que permite además la participación en temas específicos de otros actores como el MEF o CEPLAN.

Como puede verse, este eje resulta fundamental en tanto permite que, en el proceso de diálogo y concertación permanente que se produce en estos espacios colegiados, los actores involucrados en la gestión descentralizada no solamente examinen, estudien y, con ello, potencien aquellos elementos base de la articulación que se encuentran en el enfoque de proceso hacia resultados y de la cadena de valor, la focalización territorial de las intervenciones públicas y el establecimiento de roles institucionales que complementen las acciones orientadas hacia un mismo fin, sino que además puedan generar procesos de innovación y mejora continua en cada uno de estos elementos en la finalidad de lograr cada vez más servicios de calidad, de mayor cobertura e inclusión social para todos los peruanos y peruanas.

²⁵ Artículo 2º del Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, que crea Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales

TERCER COMPONENTE: TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

31-32

El nuevo enfoque que plantea una administración pública moderna que mira a la ciudadanía como motor para su desarrollo progresivo exige el afianzamiento de los mecanismos, procedimientos y espacios de contacto con ella, a fin de lograr un permanente proceso de retroalimentación de la gestión pública.

No es posible concebir una gestión pública moderna y una gestión descentralizada sin la participación de aquellos para quienes el Estado ha sido concebido. Lejos de ser concebidos como sujetos observadores y receptivos de la actuación pública, la sociedad civil resulta gravitante en el éxito de una gestión pública que logre el fin supremo del Estado.

Hoy en día, los ciudadanos y ciudadanas del país no solamente son destinatarios de servicios públicos que monitorean y fiscalizan de manera progresiva y con mayor intensidad sino también están interesados en participar en la gestión de los mismos, ser escuchados e intervenir en las decisiones públicas que les atañen.

Hoy en día, además, las entidades públicas reconocen la importancia de la participación ciudadana como un elemento fundamentalmente legitimador de la acción pública, que promueve e incentiva de manera permanente la transparencia e imparcialidad de la gestión de gobierno y que devuelve y renueva la confianza de la ciudadanía en sus autoridades políticas y todo aquel que está al servicio del Estado

Nuestra legislación ha ido progresivamente incrementando los espacios y mecanismos para la participación ciudadana lo que ciertamente constituye un logro significativo. Desde la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300, pasando por la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que hoy rige en un Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en lo relativo a los procedimientos para la realización de Audiencias Públicas hasta la constitución de espacios de articulación con la sociedad civil expresados en los Consejos de

Coordinación Regional y Local contenidas en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, es visible el interés estatal en promover y desarrollar la actuación de la ciudadanía en la gestión pública.

A ello se suma la Política de Modernización de la Gestión Pública que contempla como eje transversal de la misma al Gobierno Abierto, definido como ***“...aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados. Asimismo, es un gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: (i) obtener fácilmente información relevante y comprensible; (ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servidores públicos; y (iii) participar en los procesos de toma de decisiones...”***²⁶

Asimismo, en Setiembre del 2011 el Gobierno del Perú manifestó su voluntad de ser parte de la iniciativa “Alianza para el Gobierno Abierto” impulsada por los países Estados Unidos de América y Brasil, comprometiéndose a aumentar la transparencia sobre las actividades del Estado, apoyar y promover la participación ciudadana, implementar altos estándares de integridad profesional en la gestión pública y a incrementar el acceso y uso de nuevas tecnologías (Declaración del Gobierno Abierto, setiembre de 2011). Para ello, aprueba un Plan de Acción que permita concretar estos principios generales, estableciendo compromisos de corto y largo alcance y los mecanismos para su implementación, el cual está expresado en la Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM.

El enfoque participativo en la gestión pública descentralizada, para contribuir con la misma

en tanto receptores de los servicios públicos que se generan como para vigilar y fiscalizar su desarrollo, cobra mayor vigor en los gobiernos descentralizados desde que, conforme al principio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el que está en mejores condiciones de prestar los servicios públicos.

Acceso a la Información Pública como herramienta para la transparencia y el desarrollo eficiente de la gestión pública descentralizada

Un primer aspecto a considerar es el relativo al acceso a la información pública que si bien es cierto pone en perspectiva una participación pasiva de la ciudadanía, se constituye en un elemento dinamizador de la actividad pública en la medida en que, en la idea del Gobierno Abierto, plantea en cada entidad pública establecer procedimientos y herramientas que faciliten no solamente la atención de la demanda ciudadana en el acceso de información sino que además transmitan y hagan accesible y comprensible a la ciudadanía aquella información de ámbito público haciendo la gestión pública cada vez más transparente, con las limitaciones y reservas que el marco constitucional determina.

Es reconocible que uno de los avances significativos para una participación ciudadana más presente en la gestión pública fue la dación de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que hoy rige en un Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Esto, por lo demás, se constituía en un imperativo institucional, a partir del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública contenido en el artículo 2º numeral 5) de la Constitución Política del Perú que reconoce el

derecho de toda persona a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido.

Sin embargo, más allá de los procedimientos, requisitos, plazos y responsabilidades previstos en nuestra legislación para hacer efectivo este derecho constitucional, brindándose y divulgándose la información requerida por las autoridades competentes, y como señala la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública **“...el reto está en asegurar que la información sea accesible, relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo. La accesibilidad implica abrir canales de comunicación con la ciudadanía para debatir las políticas públicas, y recibir opiniones sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las agencias públicas. Finalmente, la colaboración, consiste en la co-creación de “valor público” entre gobierno, sociedad y personas.”**²⁷

Esto además es insumo, para las propias entidades como para la ciudadanía, en los procesos de rendición de cuentas de la gestión pública, permitiendo que aquellos espacios que periódicamente se producen a nivel regional y local, a través de audiencias y cabildos contemplados en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo, sean más eficaces y logren los resultados esperados para bien de todos los actores involucrados

Hay que tener en cuenta además que el Plan de Acción del Perú para su Incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto 2012 – 2013 también contempla compromisos para revisar y mejorar el marco normativo y los mecanismos de implementación sobre transparencia y acceso a la información. Acota particularmente

que **“...los retos pendientes tienen que ver principalmente con asegurar el cumplimiento de las obligaciones que las normas establecen. Debe considerarse que el Perú es un país diverso, con una gran variedad de contextos socioculturales, con presencia de comunidades originarias que tienen idiomas maternos distintos al español, con quienes el país tiene la deuda de ofrecer formas creativas, pero efectivas, para ofrecerles información pública y para que expresen su voz.”**²⁸

Fortalecimiento de los espacios de participación permanentes con la sociedad civil organizada para el desarrollo de la gestión descentralizada.

Conforme al artículo 11° de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los Consejos de Coordinación Regional constituyen el órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las Municipalidades y están integrados por los Alcaldes Provinciales y los representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le señala dicha Ley. Asimismo, los artículos 7°, 98° y 102° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece a los Consejos de Coordinación Local Provincial y Distrital como órganos de coordinación y concertación de los Gobiernos Locales, integrados en el primer caso, por las autoridades municipales provinciales, los alcaldes distritales de la provincia y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de nivel provincial, mientras que en el segundo caso, por las autoridades municipales distritales y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de nivel distrital. En todos los casos, los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente. Igualmente, en todos los casos, sus decisiones no tienen carácter vinculante para los respectivos colegiados decisorios a nivel regional y local.

²⁷ Política Nacional de Modernización de la Gestión pública al 2021. Publicación de la Secretaría de Gestión Pública. Pág. 48

²⁸ Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto – Plan de Acción del Perú 2012 – 2013. Publicación “Perú Gobierno Abierto”. Pags. 2 y 4.

Un común denominador en el ámbito funcional de los Consejos de Coordinación Regional y Local es el referido a la concertación de los Planes de Desarrollo Regional o Local y los Presupuestos Participativos. En el ámbito municipal, los Consejos de Coordinación Local pueden proponer la elaboración de proyectos de inversión de infraestructura de envergadura regional (en el caso del nivel provincial) y de inversión general y servicios públicos locales (en el caso del nivel distrital), además de promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. Los Consejos de Coordinación Local Provincial tienen además la posibilidad de proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales. Como puede verse, la participación de los Consejos de Coordinación puede resultar significativa en el marco de la gestión descentralizada en la medida en que pueden contribuir con la incorporación de dicho enfoque en los planes de desarrollo concertado, además de proponer proyectos vinculados a servicios públicos. Aquí, en todo caso, resulta necesario un conjunto de acciones vinculadas a la sensibilización y difusión de la importancia de estos espacios para el desarrollo territorial brindándose así un enfoque de ciudadanía a la gestión pública descentralizada.

De paso, se contribuye con afianzar la presencia ciudadana (actores privados individuales y colegiados) en la gestión de los gobiernos descentralizados, para mejorar los procesos de toma de decisiones públicas y de deliberación de estrategias y planes de desarrollo, interactuando a través de mecanismos presenciales y virtuales, pero también para contribuir con el Estado en la integridad pública que comprende el afianzamiento de la ética pública y la lucha contra la corrupción.

Esto exige además que, en la línea de la inclusión social, la identificación de los espacios para la colaboración ciudadana cuente con un componente de género e interculturalidad sino que además los resultados que dichos espacios producen cuenten con dicho enfoque.

Sin perjuicio de ello, a nivel local y en la lógica del principio de subsidiariedad, existen espacios adicionales que aún no vienen desarrollándose con claridad. Están particularmente las Juntas de Delegados Vecinales Comunes que son presididas por el Teniente Alcalde de las Municipalidades, los Comités de Gestión Locales y los Cabildos Abiertos. Conforme al artículo 106° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la junta de delegados vecinales comunes es el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales. Asimismo, está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunes, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal. Por su parte, el artículo 117° de la Ley acotada identifica a Comités de Gestión integrado por autoridades, funcionarios y la participación de vecinos para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico. Finalmente, el artículo 119° define al Cabildo Abierto como una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico.

Para el adecuado funcionamiento de estos espacios, es requerida una actuación inductiva desde los sectores en lo que significa la gestión descentralizada, la participación ciudadana y sus mecanismos diversos que contribuyen al desarrollo efectivo de la gestión regional o local.

Sin perjuicio de lo expuesto, el fortalecimiento descrito no puede quedar únicamente en los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local y los Comités de Vigilancia contemplados en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo, respectivamente, sino también en las Comisiones Anticorrupción Regionales y Locales contempladas en la Ley que crea la

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, el cual se producirá a través de procesos de capacitación para orientar la intervención de la ciudadanía organizada, así como la asistencia técnica a prestarse entre los miembros conformantes del ámbito público y de la sociedad civil, el intercambio de información y de experiencias entre ellos, los procesos de acompañamiento en sus gestiones, entre otros.

Asimismo, a nivel sectorial, algunos sectores cuentan con espacios institucionalizados que cumplen un rol en la vigilancia del cumplimiento de las políticas sectoriales. Tal es el caso del Sector Educación y los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPAREs), Consejos Participativos Locales de Educación (COPALEs), y los Consejos Educativos Institucionales (CONELs), los cuales deben ser fortalecidos en el marco de lo que plantea este componente del Enfoque de Capacidades Institucionales.

Fortalecimiento de espacios de participación en la vigilancia de la calidad de los servicios públicos prestados y el cumplimiento de las Políticas de Inclusión Social.

La vigilancia ciudadana, tradicionalmente entendida como una amenaza o un obstáculo en la gestión pública, debe ser hoy concebida, en la línea de un Estado Moderno y Descentralizado, como una oportunidad para mejorar la gestión pública y los servicios públicos que se generan de ello, identificando y facilitando procesos de innovación, participación y diálogo, promoviendo la transparencia y fortaleciendo la lucha contra la corrupción, como elementos esenciales de la gobernabilidad democrática.

Conforme describe el Plan de Acción del Perú para su Incorporación a la Sociedad de gobierno Abierto 2012 – 2013, dentro de los retos previstos

para dicho fin, están entre otros el revisar y mejorar el marco normativo y los mecanismos de implementación sobre rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alerta, y mejorar la calidad de los servicios públicos, en especial aquellos dirigidos a los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza, y garantizar mecanismos de información y denuncias para monitorear su desempeño.²⁹

En el ámbito de la vigilancia ciudadana, la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, contempla particularmente dos mecanismos participativos de interés: la rendición de cuentas prevista como medio para que los ciudadanos ejerzan el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, estando la autoridad obligada a dar respuesta³⁰, y el Referéndum, particularmente utilizado para la desaprobación de normas regionales o municipales³¹.

Concordante con ello, el artículo 115° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establece que el referéndum municipal es un instrumento de participación directa del pueblo sobre asuntos de competencia municipal, mediante el cual se pronuncia con carácter decisorio, respecto a la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales, excepto aquellas de naturaleza tributaria que estén de acuerdo a ley. Además, el artículo 107° numerales 4) y 6) de la Ley Orgánica acotada asigna a las Juntas de Delegados Vecinales Comunes la función de apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales y fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal. A nivel específico, la Ley Marco del Presupuesto

²⁹ Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto – Plan de Acción del Perú 2012 – 2013. Publicación “Perú Gobierno Abierto”. Pag. 2

³⁰ Artículo 31° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

³¹ Artículo 39° literal c) de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Participativo; Ley N° 28056 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 171-2003-EF no solamente incorporan a la rendición de cuentas como un mecanismo obligatorio en el proceso del presupuesto participativo para dar cuenta de los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad (artículos 6º numeral 6) y 11º de la Ley) sino además que conciben a los Comités de Vigilancia, Control de Presupuesto y Gestión de los Gobiernos Regionales y Locales constituidos por los agentes participantes del Presupuesto Participativo, eligiendo a sus miembros., correspondiéndoles la vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo. La Primera Disposición Final del Reglamento acotado asigna, inclusive, facultades a los Gobiernos Regionales y Locales para emitir disposiciones complementarias para facilitar la participación de ciudadanos no organizados o no representados por organizaciones ya constituidas así como mecanismos para la discusión, resolución de disputas y toma de decisiones, entre otros.

Finalmente, en el ámbito de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" es de interés considerar también mecanismos de información, de participación de la ciudadanía en

la mejora de la Estrategia e inclusive de denuncias para monitorear el desempeño de sus ejes.

La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" resulta de particular interés en la medida en que se expresa en acciones concretas y directas, a través de un trabajo articulado intersectorial e intergubernamental, hacia las poblaciones de menores recursos, generalmente excluidas del ámbito de actuación del Estado o de particular vulnerabilidad, reduciéndose así las brechas existentes en el país y mejorándose las condiciones y la calidad de vida de los peruanos.

Al considerar esta Estrategia como los ejes estratégicos la nutrición infantil, el desarrollo infantil temprano, el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, la inclusión económica y la protección al adulto mayor, se aborda un público objetivo claramente identificado de la ciudadanía que es el mayor involucrado cuando del mejoramiento de las políticas públicas, la gestión descentralizada y el fortalecimiento de estos ejes estratégicos se trata. De ahí que sea importante considerar también mecanismos de información, de participación de la ciudadanía en la mejora de la Estrategia e inclusive de denuncias para monitorear el desempeño de sus ejes.

CUARTO COMPONENTE: USO SISTEMÁTICO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

37-38

Este componente está referido al uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como un elemento indispensable en el fortalecimiento de una entidad pública participante en la gestión descentralizada. Se constituye en elemento integrador tanto a nivel del Gobierno Nacional como de Gobiernos Regionales y Locales. Esta integración se realiza no sólo a nivel intergubernamental sino también de forma interinstitucional, sirviendo además de base para fortalecer procesos internos de gestión institucional. También sirve como elemento de apoyo a las acciones que desarrolle el Gobierno Nacional en todos sus aspectos (planeación, ejecución, difusión, monitoreo y supervisión) y acerca estas acciones y su resultado a la sociedad en su conjunto.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública identifica, además del Gobierno Abierto como eje transversal de la misma, al Gobierno Electrónico que identifica al uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las entidades de los tres niveles de gobierno ***“... para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.”³²***. Y es que, como bien se acota, el uso de los TIC puede constituirse no solamente en una valiosa herramienta para la modernización de la gestión pública, sino que con ella también se fortalece la gestión descentralizada de los servicios

32 Política Nacional de Modernización de la Gestión pública al 2021. Publicación de la Secretaría de Gestión Pública. Pág. 50.

públicos, como contributiva a la capacitación, la articulación, la identificación y clarificación de roles en la gestión por procesos y el seguimiento y la evaluación.

El uso de las TIC ha revolucionado además la participación ciudadana y su relación con la ciudadanía, incrementando su presencia a niveles exponenciales. Así, el uso de las TIC en el Gobierno Nacional y los Gobiernos Descentralizados ha convertido los mismos, en algunos casos en grado significativo y en otros, ciertamente por impulsar y potenciar, en verdaderos gobiernos electrónicos. Y es que, como concepto, el gobierno electrónico **“..ha pasado de ser el concepto que inició la revolución tecnológica en las administraciones públicas a convertirse en la herramienta necesaria que está permitiendo la readecuación y cambio en las instituciones, centrándose en el ciudadano, no sólo impulsando una modernización institucional a través del uso intensivo de TIC en sus procesos internos, sino utilizándolo en el mejoramiento de la entrega de los servicios y trámites a los ciudadanos y empresas”³³.**

Como acota el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital 2.0, las TIC son un conjunto de servicios, redes, software y dispositivos de hardware que se integran en sistemas de información interconectados y complementarios, con la finalidad de gestionar datos e información de manera efectiva, mejorando la productividad de los ciudadanos, gobierno y empresas, dando como resultado una mejora en la calidad de vida. En la línea a dicho documento, las TIC **“...se**

encuentran intrínsecamente ligadas con la rutina y acciones diarias de un porcentaje significativo de los ciudadanos del mundo, siendo hoy el mayor medio de comunicación e interacción y desarrollo que tenemos a nuestro alcance. Por otro lado, nos encontramos inmersos en un proceso de globalización económica que genera una creciente interdependencia entre los países, y donde las TIC han permitido la dinamización de los procesos económicos, sociales y hasta culturales...”³⁴

Consecuentes con ello, las TIC se integran como componente de una entidad pública para desarrollar la gestión descentralizada, al dinamizar de manera efectiva, ágil y continua la gestión del conocimiento, el desarrollo de competencias humanas y los procesos de articulación intergubernamental, para lo cual es esencial el desarrollo de un sistema de información.

Fortalecimiento de los Portales Electrónicos Institucionales

En el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, uno de los enfoques que se plantean para el desarrollo del gobierno electrónico es desde la mirada del ciudadano / usuario.

Con arreglo a ella, la Política Nacional puntualiza la necesidad de trabajar sobre las plataformas web institucionales y las vinculadas a la transparencia de información. Y, como acción estratégica para este objetivo, desde el enfoque de fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada, los portales

³³ Decreto Supremo N° 066-2010-PCM que aprueba el “Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú, La Agenda Digital Peruana 2.0.

³⁴ *Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú. La Agenda Digital 2.0.* Publicación de la ONGEI. Pag. 9.

electrónicos se constituyen en un importante instrumento porque permiten no solamente integrar y vincular servicios, productos e información actualizada de los tres niveles de gobierno, sino que además permiten una activa participación ciudadana en la vigilancia de los servicios públicos.

En efecto, los Portales Electrónicos Institucionales pueden constituirse en una valiosa herramienta para el fortalecimiento de competencias humanas y en esa línea, se pretende que, desde los tres niveles de gobierno, puedan contar con ellos para la interacción no solamente de dichos niveles para favorecer los procesos de coordinación y articulación sino también con la ciudadanía en los procesos propositivos, informativos y de vigilancia ciudadana.

De manera particular, la Secretaría de Descentralización contempla, como parte de su Plataforma Virtual, un portal electrónico específico orientado al conocimiento del proceso de descentralización desde sus diversos ejes estratégicos, favoreciendo una permanente sensibilización y reconocimiento a la labor que, desde sus actores, viene realizándose. Además, la existencia de un Portal Electrónico para la Descentralización, permite además de brindar servicios e información a los gobiernos descentralizados, aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión descentralizada, incrementar la transparencia del proceso y verificar el cumplimiento de planes y otros instrumentos de gestión.

Implementación de espacios virtuales para el desarrollo de capacidades humanas y la articulación intergubernamental

En el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el segundo enfoque que se plantea para el desarrollo del gobierno electrónico es desde la mirada interna e institucional, que determina que las instituciones públicas puedan aplicar las TIC en distintos ámbitos vinculados a su gestión institucional como son las diversas herramientas de información y de gestión de bases de datos que optimizan las labores; las herramientas para optimizar los procesos internos; y la interacción e interoperabilidad entre las entidades del sector público.

En este ámbito, la Secretaría de Descentralización por ejemplo contempla como componentes en su Plataforma Virtual, al Aula Virtual como herramienta tecnológica que sirve como soporte a las acciones de capacitación y asistencia técnica de fácil y permanente acceso para entidades públicas y gobiernos descentralizados en los temas pertinentes, así como al Sistema de Video Conferencia como espacio para la articulación intergubernamental y el desarrollo de competencias humanas. En un futuro, implementará además un Sistema Virtual de Monitoreo de Acciones para el Desarrollo de Capacidades Institucionales de las entidades públicas involucradas en el marco del cumplimiento de planes nacionales, sectoriales y regionales u otros instrumentos de gestión.



Con la colaboración de:



Programa ProDescentralización

