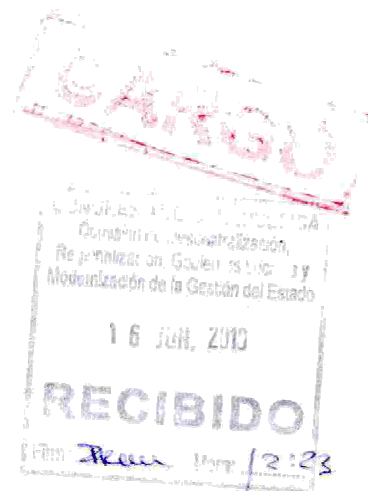


INFORME FINAL



GRUPO DE TRABAJO

“Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales” de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República

Coordinador: Congresista Washington Zeballos Gámez

Integrantes: Congresista Olga Cribilleros Shigihara

Congresista Martha Moyano Delgado

JUNIO 2010

I.- ANTECEDENTES

En la sesión del 1 de setiembre de 2009, de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se propusieron la formación de cuatro Grupos de Trabajo, entre los que se encontraba el de “Seguimiento y cumplimiento de las normas del proceso de descentralización y de evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales”, manifestando los congresistas Washington Zeballos Gámez, Olga Cribilleros y Martha Moyano su decisión de participar en este Grupo de Trabajo.

Ante la formación de este Grupo de Trabajo el presidente de la Comisión de Descentralización señaló que estando en el cuarto año de nuestro período congresal, se hace necesaria hacer un trabajo de seguimiento del proceso de descentralización y de la regionalización. De ese modo, en la sesión del 8 de setiembre de 2009 se solicitó y se procedió a la instalación del Grupo de Trabajo, acto que fue presidido por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Franco Carpio Guerrero, designando al congresista Washington Zeballos Gámez como el coordinador de dicho Grupo de Trabajo.

El objetivo principal del Grupo de Trabajo como lo señala su mandato busca proponer modificaciones normativas y de políticas en base a la experiencia de la gestión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales, a siete años de haber sido relanzando el proceso de descentralización en el país. Por lo que el acento de la evolución de la gestión pública de los gobierno subnacionales es un tema principal como parte del encargo recibido. Asimismo, se recibió la responsabilidad de proponer algunas modificaciones normativas y de políticas en base a la experiencia de la gestión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales a siete años de haber sido relanzado el proceso de descentralización en el país.

La primera acción asumida con el encargo recibido fue el de presentar un Plan General que fue puesto a consideración de los integrantes del Grupo de Trabajo el día de su instalación, e inmediatamente solicitar a organismos de cooperación internacional apoyo de asistencia técnica que permita cumplir con las responsabilidades otorgadas por la Comisión de Descentralización.

II.- JUSTIFICACIÓN

El proceso de descentralización es una de las principales Reformas del Estado que busca como señala la Constitución Política el desarrollo integral del país. La descentralización fue retomada el año 2003 con la elección de autoridades políticas en los gobiernos regionales, quedando constituido tres niveles de gobierno en el funcionamiento del Estado peruano. El año 2007 se inicio el segundo período de autoridades regionales electas. A la fecha nos encontramos en el séptimo año de este proceso de descentralización.

Entre los años 2002 y 2003 se modificó la Constitución Política, incorporando el Capítulo XIV de la Descentralización, se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización que desarrolla el modelo de la descentralización establecido y en la Constitución, y se aprueba la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en dos momentos: octubre de 2002 y enero de 2003. La formulación del marco normativo de este proceso de descentralización tuvo como componente central el de alcanzar consenso entre los diversos actores políticos, sociales, económicos, involucrados en el desarrollo del Perú.

Luego de casi ocho años de iniciado este proceso de descentralización el año 2003, se hace necesario conocer si el actual marco normativo de la descentralización en base a la experiencia de gestión pública de los gobiernos regionales, es el más conveniente para alcanzar una eficiente gestión, o se requiere realizar modificaciones o producir concordancias legales a las normas existentes para facilitar el ejercicio de un buen gobierno. O que se pueda concordar, si es necesario proponer modificaciones al diseño de la Reforma Descentralista que se diseñó el año 2002 en el Congreso de la República.

En la segunda generación de autoridades regionales electas, a partir del año 2007 a nivel de los gobiernos regionales se iniciaron procesos de reformas y modernización institucional, también conocidas como reorganizaciones institucionales. Estas decisiones asumidas tienen como dos modelos conocidos, por ser los primeros en los gobiernos regionales de Cajamarca y Arequipa, pero también por ser distintos en cuanto a su enfoque. Cajamarca tuvo una manera de plantear su reforma institucional; Arequipa ha devenido en otro enfoque. El gobierno regional de La Libertad acogió el modelo de Arequipa, que consistió en elevar a las direcciones regionales sectoriales a la condición de gerencias, con una relación directa con la Presidencia del Gobierno Regional. De otro lado, el modelo establecido en Cajamarca avanzó en una reforma institucional a partir del fortalecimiento de áreas específicas relacionadas con la inversión pública, el

planeamiento estratégico y el ordenamiento territorial. La mayoría de gobiernos regionales no adoptaron procesos de reforma o reorganización institucional.

Una justificación adicional para la formación del Grupo de Trabajo lo constituye la decisión asumida por el Poder Ejecutivo que al amparo de las funciones legislativas otorgadas por el Congreso de la República El Congreso de la República, de conformidad con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y apoyar la competitividad económica para su aprovechamiento, encontrándose entre las materias comprendidas en dicha delegación, la mejora del marco regulatorio; el fortalecimiento institucional y simplificación administrativa; y, la modernización del Estado.

En ese sentido, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto Legislativo N° 1026, que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional, con el fin de mejorar la calidad en la prestación de servicios por parte de los gobiernos regionales y locales.

La argumentación de este Decreto Legislativo señala que la viabilidad de lograr que los beneficios del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos alcancen a todos los ciudadanos, en el contexto de un Estado descentralizado, depende en gran medida de la capacidad de los Gobiernos Regionales y Locales de desarrollar programas y proyectos que contribuyan a sentar las bases económicas e institucionales que en sus respectivas jurisdicciones permitan a los ciudadanos aprovechar los beneficios de dicho Acuerdo; así como, de que, la posibilidad de los gobiernos regionales y locales de aprovechar los beneficios del referido Acuerdo depende de la capacidad de sus instituciones, la que reposa a su vez en la calidad de sus recursos humanos.

Esta norma busca que se pueda establecer un régimen facultativo de modernización institucional integral para los gobiernos regionales y locales; establecer las reglas para que los gobiernos regionales y locales puedan optar por éste régimen; y, establecer las reglas para efectivizar la transferencia de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización.

En efecto, desde que el Estado peruano retoma el proceso de descentralización, a partir del año 2003 se han producido procesos de transferencias de funciones y competencias a los gobiernos regionales, y se encuentra pendiente la definición de las matrices de competencias compartidas de los tres niveles de gobierno, al

igual que la aplicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sobre todo en lo relacionado con la formulación de políticas nacionales y sectoriales, que implica una necesaria coordinación intergubernamental.

Si bien, no existe referencia conocida de que algún gobierno regional o local se haya acogido a los términos de este Decreto Legislativo, este marco normativo muestra parte de los cambios que deberían implementarse como parte del proceso de modernización institucional.

a) Incorporación de nuevos profesionales de los grupos ocupacionales Funcionario y Profesional, vía concurso y mediante contrato temporal de 3 años renovables, siempre y cuando la entidad cuente con la disponibilidad presupuestal.

b) Mejora de la retribución económica de su personal de puestos clave de los grupos ocupacionales Funcionario y Profesional, siempre y cuando la entidad cuente con disponibilidad presupuestal y que se realice en el marco del régimen al que pertenece la institución, previa coordinación con la Autoridad y el Ministerio de Economía y Finanzas.

c) Modificación de su presupuesto para aplicar los cambios propuestos en el Expediente, de conformidad a las reglas presupuestales vigentes, sin incrementar el presupuesto total de personal de la entidad.

d) Supresión de plazas que dejen de ser necesarias en virtud del expediente de Modernización Institucional, cuidando que las actividades y los servicios públicos no sean interrumpidos.

e) Reorganización o supresión de áreas, dependencias y servicios, así como supresión de plazas de su Presupuesto Analítico de Personal y ajustes que correspondan en su Cuadro para Asignación de Personal para adecuarse a la nueva organización. Esta nueva organización y la supresión de plazas habilitarán al gobierno regional o al gobierno local a aplicar una medida de cese de personal nombrado o contratado bajo cualquier régimen, comprendido en el Expediente.

f) Modificación de sus instrumentos de gestión en concordancia con los cambios implementados.

g) Simplificación y actualización de procedimientos administrativos.

h) Aplicación de nuevas herramientas tecnológicas en la gestión.

Los gobiernos regionales que han implementado procesos de modernización o reformas institucionales al amparo de su autonomía como lo señala el informe que

presentamos a la Comisión de Descentralización deben solucionar varios de estos puntos normados en este Decreto Legislativo, principalmente en lo concerniente a los recursos humanos y sus capacidades, así como en los procesos y sistemas administrativos.

En la investigación el Grupo de Trabajo se planteó varias interrogantes: ¿los gobiernos regionales que aplicaron estas reformas institucionales tuvieron una mejor eficacia y eficiencia en su gestión pública? ¿Qué ha pasado, con aquel gobierno regional que no hizo eso? ¿Existen experiencias de reformas institucionales aplicadas en los gobiernos locales? Junto con estos temas se encuentran la relación que entablan con sus ciudadanos mediante la transparencia pública, la sostenibilidad de las políticas, la eficacia en inversión, en gasto público, pero también lo que es lucha contra la corrupción.

De acuerdo a estos antecedentes y al mandato otorgado por la Comisión de Descentralización el Grupo de Trabajo que coordina el congresista Washington Zeballos Gámez se propuso objetivos, estrategias y delimitación de sus funciones.

1.- OBJETIVO GENERAL

Determinar la propuesta de modificaciones necesarias del actual marco normativo de la descentralización que permita fortalecer la gestión pública eficaz de los gobiernos regionales y locales, donde se incorpore la transparencia, la participación ciudadana, permitiendo que puedan ejercer las nuevas funciones y competencias que se les debe transferir en cuanto a recursos presupuestales y humanos, así como en la definición de competencias compartidas.

2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Proponer modificaciones al marco normativo de la descentralización como la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Integración Regional y otras.
- Proponer modificaciones constitucionales al Capítulo XIV de la Constitución Política de ser necesario.
- Realizar recomendaciones para mejorar la gestión pública de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

3.- ESTRATEGIAS

El Grupo de Trabajo se propuso como estrategias para asumir el encargo de la Comisión de Descentralización lo siguiente:

- Establecer alianzas con la cooperación internacional que permita asumir los objetivos planteados por la Comisión de Descentralización a este Grupo de Trabajo.
- Realizar reuniones descentralizadas buscando el soporte logístico del Congreso de la República.
- Revisar el marco normativo principal de la descentralización en la Constitución Política, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Integración de Regiones, entre otros.
- Revisar documentación sobre diagnósticos de la gestión pública y la reforma institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, y las acciones emprendidas para alcanzar buena prácticas gubernamentales.
- Entrevistas a los titulares de los gobiernos regionales y de un grupo representativo de los gobiernos locales o personas que ellos designen, además de funcionarios de las Juntas de Coordinación Interregional y de las regiones piloto.
- Invitación a los titulares de los sectores ministeriales y funcionarios de la Secretaría de Gestión Pública y de la Secretaría de Descentralización.
- Invitar a los gremios o instituciones que representen a los gobiernos regionales y locales para que presenten su propuesta sobre las modificaciones del marco normativo a la luz de la experiencia de la gestión de los gobiernos subnacionales.
- Invitar a expertos, universidades y miembros de la cooperación internacional que realizan labores de asistencia técnica en los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Recabar información sobre las agendas de descentralización elaboradas en el Congreso de la República, a Comisión de Descentralización y otros sectores del Estado.

- Otros que determine el Grupo de Trabajo.

4.- TEMAS A INVESTIGAR

Los principales temas que deberían ser abordados en el seguimiento del proceso de descentralización, desde la gestión pública de los gobiernos regionales y locales son los siguientes:

- Estructura e institucionalidad de los gobiernos regionales y locales para una gestión pública eficaz
- Transferencia de funciones y delimitación de las competencias compartidas con los gobiernos regionales y gobiernos locales.
- Las experiencias de integración regional, regionalización y el papel de las Juntas de Coordinación Interregional y de las regiones piloto.
- La descentralización fiscal y el financiamiento de las funciones y competencias de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Reformas institucionales emprendidas por los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Las experiencias de Arequipa, La Libertad, Cajamarca y Junín.
- Planeamiento estratégico, formulación presupuestal y ordenamiento territorial en los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Desarrollo de sistemas de información público y sistemas administrativos para los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Inversión descentralizada y la gestión de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Impacto y cumplimiento del marco normativo de la descentralización en los tres niveles de gobierno.
- La coordinación intergubernamental como mecanismos e instrumento para la gestión pública regional y local.
- El fortalecimiento de capacidades para el mejoramiento de la gestión pública en los tres niveles de gobierno.

- Los mecanismos de la participación ciudadana y su relación con la eficacia de gestión pública de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Otros que determine el Grupo de Trabajo.

5.- ÁMBITO Y PRIORIDADES

El Grupo de Trabajo determinó como ámbito y prioridades de sus actividades y temas a abordar en el plazo que se otorgó la responsabilidad lo siguiente:

- Sistematizar la experiencia de Reformas Institucionales de los Gobiernos Regionales, de la experiencia más avanzada, una experiencia intermedia, y un Gobierno Regional que no haya realizado cambios institucionales.
- Eventos descentralizados sobre el proceso de transferencias de funciones y la elaboración de la matriz de competencias compartidas y la gestión pública de los gobiernos regionales.
- Establecer reuniones con los sectores nacionales y sus vínculos con la gestión pública de los gobiernos subnacionales.
- Definir los principales problemas y potencialidades de los Gobiernos Regionales y Locales en la gestión pública.
- Reunión para establecer sobre lineamientos de gestión y transferencias de funciones en el Gobierno Regional de Lima Metropolitana.
- Acercamiento a los requerimientos de las Reformas Institucionales en los Gobiernos Locales, las mancomunidades, la tipología de municipalidades.

6.- DOCUMENTOS

El Grupo de Trabajo asumió como documentos importantes para el cumplimiento de sus funciones los siguientes:

- Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década. Presentado el 12 de junio de 2008 por la Presidencia del Consejo de Ministros ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado.
- Informe Anual del Estado del proceso de descentralización. USAID-PRODES. Junio 2009.
- Agenda de la Descentralización 2006-2011. Comisión de Descentralización junio 2006.

7.- ASISTENCIA TÉCNICA

Apenas instalado el Grupo de Trabajo, la coordinación decidió conducir esta labor solicitando una asistencia técnica al Proyecto USAID Perú/Prodescentralización que permita el cumplimiento encargado por la Comisión de Descentralización del Congreso de la República respecto del: “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización y de Evaluación de la Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales”, a la par que desarrollaba sesiones que permitan incorporar diagnósticos y nuevos temas, con el fin de promover modificaciones al marco normativo de la descentralización.

Con ese propósito y en coordinación con USAID Perú/Prodescentralización se elaboraron los términos de referencia y se decidió que el arquitecto Raúl Molina Martínez, ex Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, y reconocido especialista en la Reforma Descentralista fuera el responsable del estudio de la sistematización de la experiencia de las Reformas Institucionales que emprendieron los gobiernos regionales.

III.- PRINCIPALES SESIONES DEL GRUPO DE TRABAJO

El Grupo de Trabajo en forma paralela al desarrollo de la asistencia técnica establecida con USAID Perú/Prodescentralización, convocó a sesiones ordinarias con el fin de profundizar el ámbito del trabajo priorizado sobre las Reformas Institucionales de los Gobiernos Regionales, y de las cuales se pudieran derivar elementos que permitan enriquecer el trabajo de sistematización de los cambios producidos a nivel institucional en dichos gobiernos subnacionales.

Varios de los puntos tratados fueron tomados en cuenta en el proceso de sistematización que se presenta más adelante, sin embargo, hay otros temas que corresponden a una agenda más amplia del proceso de descentralización de carácter intergubernamental que las señalamos con el fin de que puedan ser retomadas en su momento. Aquí presentamos una síntesis de las sesiones principales.

a) Sesión del 30 de setiembre de 2010

A esta reunión se invitó a más de diez especialistas en descentralización con el objetivo de obtener lineamientos sobre los temas que se encuentran en juego en la gestión pública de los gobiernos regionales y locales para el fortalecimiento de la descentralización. En esta oportunidad asistieron: Raúl Molina (Ex Secretario de Descentralización de la PCM y consultor); Epifanio Baca (Grupo Propuesta Ciudadana); Gerardo Távara (Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza); Javier Torres (Servicio Educativos Rurales); Elena Alvites (USAID Perú/Prodescentralización); Flavio Ausejo (Consultor y profesor Universidad Católica del Perú); Jhonny Zas Friz (Consultor); Patricia Concha (Consultora); Julio Díaz Palacios (Presidente de la Red Perú). Por el Congreso de la República participaron Fernando Paredes, Franz Portugal y David Montoya.

Los principales temas tratados estuvieron centrados en mirar la regionalización desde el punto de vista de la gestión, y principalmente en las acciones que pueden realizar dos gobiernos regionales en el espacio de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), donde la gestión se convierte en nula, ya que por ejemplo no hay instrumentos claros para invertir, por lo que es necesario modificar la Ley de Incentivos para la formación de regiones y que permita que se gestione al interior de las JCI sin que necesariamente eso signifique que se van a integrar regionalmente.

Asimismo, se colocó el tema de las transferencias de funciones y competencias que tiene una implicancia directa con el diseño de la gestión en lo local a nivel provincial y distrital, pero también regional e incluso de los centros poblados. Se debe construir un mecanismo que permita diferenciar quien hace que, lo que conduce directamente a la determinación del funcionamiento de las competencias compartidas, y saber hasta qué nivel se descentraliza y cuando estamos en una desconcentración. Entrar por la gestión implica tocar el tema de competencias, pero con una mirada de cómo el Estado se reorganiza para llevar de mejor manera, más eficaz y efectiva los servicios a las personas. Y ello implica mirar cómo entiende el

gobierno nacional la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales, porque se pueden tomar decisiones en el ámbito nacional que no logran plasmarse en el ámbito regional y local.

En el terreno de las inversiones hay un espacio de seguimiento que se encuentra vacío que es el espacio del expediente técnico, porque la obra se basa en el expediente técnico y el expediente técnico es bastante independiente del proyecto de SNIP, porque está muy relacionado con la ejecución presupuestaria. No hay un mecanismo que permita hacer este puente recogiendo el expediente técnico, porque la obra se basa en el expediente técnico y no se basa en el proyecto SNIP.

Existe otro asunto relacionado con la proporción entre gastos corriente y gasto de inversión, se crece en gasto de inversión, pero el gasto corriente se encuentra al nivel de lo que era el CTAR, por lo que se requiere tener una evaluación o mecanismos de seguimiento sobre el financiamiento de personal con mayores capacidades y cuál es la proporción adecuada entre gastos de inversión y gasto corriente.

En el diseño de la descentralización, sobre todo en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se impuso una organización de cinco gerencias que no hace posible una gestión de acuerdo al territorio de cada departamento de acuerdo a lo que deben enfrentar y estableciendo un modelo de organización en función de las políticas que deben gestionar. Colateralmente con esto se encuentra el tema de los sistemas administrativos. Al SNIP, se le ha echado la culpa de todos los males, pero existen otros que también deben ser atendidos: Tesorería, Contabilidad, la propia gestión de Recursos Humanos, Contrataciones y Adquisiciones, Presupuesto, son sistemas que todos están pensados para un Estado centralizado, pero no para un estado descentralizado.

Los gobiernos regionales y locales no tienen todavía claro que son gobierno y que todos sus sistemas administrativos están diseñados para operar reportando a su principal, que es el gobierno nacional y no han generado las propias normas locales para operar localmente, para poder operar en el día a día y gobernar localmente en el territorio de su región.

En ese sentido se deben responder las interrogantes ¿Qué ha cambiado estos siete, diez últimos años en el país y en las regiones? Y en base a esos cambios que han habido en crecimiento económico, en dinámicas productivas, en empleo, en fin, en varios campos, vale la pena preguntarse

cuál es el rol que deberían jugar los gobiernos regionales y las municipalidades para acompañar, para contribuir mejor a las dinámicas de desarrollo rural en los gobiernos regionales para, a través de políticas sectoriales, digamos, potenciar aquellos procesos que están en curso o resolver aquellos conflictos o problemas que hay, por ejemplo, en la gestión de recursos naturales asociados a la actividad minera.

También hay temas que vienen del entorno externo de los gobiernos regionales y que deberían ser abordados como son la gestión por resultados, los programas presupuestales estratégicos, el presupuesto por resultados.

En relación al tema de la coordinación intergubernamental, no sólo tiene que ver con un funcionamiento adecuado del CCI, sino de los niveles de coordinación de gobierno regional, el gobierno local, el provincial y distrital que terminaron subsumidos en los CCR con los CCL. Ver si hay algún mecanismo que está funcionando de coordinación entre gobiernos regionales y gobiernos locales, o entre gobierno provincial y distrital, porque hay un retroceso frente a lo que había en las asambleas de alcaldes.

Finalmente, se planteó la necesidad de prestar atención a lo que significa Lima Metropolitana, Callao y la región Lima en cuanto al cumplimiento de las normas que tienen que ver con el proceso de la descentralización, por lo tanto de la gestión pública. La Municipalidad de Lima Metropolitana no habría recibido los programas sociales ni las competencias y funciones de carácter regional, y como deberían ser las interrelaciones de Lima Metropolitana con la región Lima, con el Callao, y que normatividad se requiere para ello.

b) Sesión del 28 de octubre de 2009

En esta sesión participaron el señor Gustavo Guerra García, Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y el señor Víctor Galarreta, Secretario Técnico del Consejo Interregional Amazónico (CIAM). Habían confirmado su participación los otros secretarios técnicos de las JCI pero no pudieron hacerse presente.

El objetivo de la reunión era poder conocer el diagnóstico que tienen los organismos creados por los gobiernos regionales para mejorar la eficacia de su gestión en el nivel de las inversiones y de los grandes proyectos e el campo de las Juntas.

Yo comenzaría diciendo que podríamos desdoblar la problemática regional en dos. Por un lado los temas del Estado del bienestar y los servicios que creo que es una temática, y por otro lado de lo que es el circuito de las acciones de planificación, formulación de proyectos, ejecución de inversiones. Yo creo que eso son dos materias que si bien tienen muchos vasos vinculantes, también las podemos tratar de alguna manera de formas separada.

Frente al crecimiento de la inversión, el crecimiento de los recursos humanos, las escalas remunerativas, no se adecuan a un proceso en el cual los ingresos de la inversión pública crecen hasta siete veces, dependiendo de la institución. Hay un cambio estructural enorme. El año 98 los gobiernos municipales manejaban al 3% de la inversión, el 2008 manejan el 51% de la inversión. Ese cambio estructural no ha venido acompañado de dispositivos que tienen que ver principalmente con el régimen laboral y con plantas de personas acordes con el enorme desafío de una inversión muy grande.

Esta realidad produce por ejemplo que el año pasado, el 2008, el presupuesto modificado de inversiones en los tres niveles de gobierno fue de 24 mil millones de soles y solo se ejecutaron 12 mil. La tasa de ejecución es casi la misma, en el promedio es 50%, todos tienen más, menos 50%, el problema es nacional, el problema es de los tres niveles de gobierno. El MEF y la PCM deberían hacer esfuerzos por diseñar, cómo debieran ser las unidades ejecutoras y las unidades institucionales para poder movilizar el tamaño de esta inversión. El Estado peruano en sus tres niveles de gobierno no se ha adecuado al crecimiento de la inversión pública.

El problema se vuelve más complejo cuando se cuenta con escalas remunerativas bajas, desproporcionales a las nuevas responsabilidades regionales y de algunos municipios. Ello afecta la calidad, no solo es la cantidad de ejecución, sino la calidad y la calidad tiene que ver con la planificación y la formulación de proyectos. Jefes de OPI que ganan 3 mil o 4 mil soles, jefes de planificación que ganan 5 mil soles, gerentes de infraestructura en Ayacucho que ganan 2 mil 500 soles teniendo a su cargo 140 millones de soles de inversión o cientos millones de soles de inversión, es un problema de gestión por resolver.

Se debe hacer un esfuerzo por establecer cuál es el personal mínimo adecuadamente remunerado que debe tener las oficinas de planificación

regional. Todos deberían tener régimen laboral del sector privado como tienen las mejores unidades ejecutoras nacionales. Hoy día en los gobiernos regionales muy pocas gerencias de infraestructura son unidades ejecutoras y es un trámite presupuestal el que hay que tener para convertir a todas las gerencias de infraestructura en unidades ejecutoras.

Para que los ciudadanos obtengan mejores servicios se requiere no sólo que hayan más recursos, sino tener buenos diseños de intervención porque no basta poner plata en unidades que tienen un tan bajo nivel institucional, tan bajas escalas remunerativas, tan alto nivel de desmoralización, tan baja dotación de bienes y servicios que no están acostumbradas a hacer muchas cosas con impacto obviamente tenemos que ir arreglando el problema con mejores diseños de intervención priorizando intervenciones, pensándolo lo muy bien, con trabajo tripartito del sector correspondiente el MEF y los gobiernos regionales y también pensando en intervenciones para hacer ajustes institucionales y liberar restricciones de nuevas escalas remunerativas y de personal.

Las reformas institucionales que se han emprendido en los gobiernos regionales deben estar orientadas a fortalecer la gestión de los servicios a través de programas estratégicos en el marco de la política de presupuesto por resultados. Como no se puede arreglar todo porque es muy difícil arreglar los gobiernos regionales en su conjunto porque su estructura es muy grandes y compleja, con muchas instancias desconcentradas en todo el territorio, se deben apostar por hacer ajustes parciales y una secuencia de reforma que pueda tener prioridades: la gestión de servicios con su gradualidad y la gestión de inversiones.

En el terreno de las Juntas de Coordinación Interregionales no queda claro, cuál es la ubicación exacta de una JCI en el espacio público. Se supone que es creación de los gobiernos regionales que están en el nivel de gobiernos subnacionales, pero la norma señala que pertenecen al pliego de la PCM que es un pliego del gobierno nacional. Dependes operativa y económicamente de la PCM cuando los jefes reales son otros. Esto no se encuentra regulado y es una práctica de funcionamiento.

Las JCI plantean la posibilidad de proyectos interregionales, pero estamos hablando de proyectos de inversión pública, aunque el funcionamiento de la JCI no se ve como un proyecto de inversión pública, porque el MEF va a decir que es gasto corriente, y como gasto corriente no podía ser aportado como un proyecto interregional y los gobiernos subnacionales. En todos los

casos se deben hacer esfuerzos adicionales para interpretar la norma, y ajustarla. No hay la primacía de la realidad, sino la primacía de la norma.

c) Sesión del 4 de noviembre de 2009

En esta sesión participaron como invitados la señora Nilda Rojas, Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; el señor John Romero, Secretario de Descentralización (e) y la doctora Nuria Esparchs, Presidenta de la Autoridad Nacional del Servicio Público (SERVIR).

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece competencias exclusivas y compartidas con gobiernos regionales y locales, establece las funciones del Poder Ejecutivo y de los ministerios pero más importante, establece la existencia de sistemas funcionales que son realmente lo sustantivo para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas y de sistemas administrativos para regular la utilización de los recursos.

El gobierno nacional para su ordenamiento requiere de la delimitación de roles en los tres niveles de gobierno ¿quién hace qué?, ¿qué hace el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales? Esto para poder asegurar un ejercicio pleno de las competencias compartidas, pero sobre todo para profundizar el proceso de descentralización.

Desde la PCM se buscó la delimitación de competencias y distribución de funciones en los tres niveles de gobierno. Esto significó dar lineamientos a los ministerios para que pudieran formular sus respectivas leyes de organización y funciones, pero sobre todo a establecer sus matrices de delimitación de competencias y funciones. Se ha pensado establecer un proceso de concordancia con los gobiernos regionales y locales, y se encuentra en proceso de evaluación como responsabilidad de la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización de la PCM.

Otro tema con mucha incidencia es el de la Oficina de Demarcación Territorial y el saneamiento de límites y organización territorial. Porque cuando se definen competencias, las competencias son materiales y territoriales. Se han definido los ámbitos territoriales precisos para consolidar las jurisdicciones político-administrativas, lo que unido a la delimitación de competencias permitiría incrementar eficiencia a la gestión pública descentralizada.

Sin embargo, a nivel regional en el proceso de construcción de las matrices de competencias y distribución de funciones se han identificado imprecisiones en las competencias definidas para los tres niveles de gobierno respecto a los procesos que conlleva la prestación de servicios al ciudadano, en especial en las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales.

La definición de la estructura básica estándar hasta el nivel de gerencias regionales es para todos los gobiernos regionales pero ha dificultado la implementación de ajustes requeridos por el proceso de modernización. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Arequipa ya rebasó lo que dice la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, porque no solamente tiene las gerencias sino también tiene sus direcciones regionales, ha generado realmente otro tipo de organización, e igual problema tienen varios gobiernos regionales.

A nivel de la gestión local también hay dificultades, porque las competencias asignadas a los gobiernos locales son muy amplias, pero a su vez son iguales para todas. Es decir, para una municipalidad pequeña como para una municipalidad grande; o sea igual para la Municipalidad de Lima como para la Municipalidad de Chumbivilcas. Y en la práctica estos gobiernos locales presentan diferencias significativas que deberían tomarse en cuenta. La Ley Orgánica de Municipalidades desarrolla el administrativo con un mayor detalle, pero lo hace aplicable para todas las municipalidades. En un contexto con municipalidades que muestran diferencias significativas. Y esto lleva a enfocar los procesos de mejora en los sistemas de administración interna, desvinculados de los procesos sustantivos que son los que precisamente aseguran la prestación de servicios al ciudadano.

En la actualidad existen municipalidades donde sus capacidades institucionales no guardan relación con las responsabilidades que les están asignando, sobre todo de aquellas beneficiadas por el canon. Urge trabajar una tipología de municipalidades. Una primera aproximación señala que en una clase I están los distritos más pequeños según su población, que cuentan con menos de 2 mil habitantes. Son espacios rurales donde no existe una aglomeración urbana que sea superior a 2 mil habitantes y entonces son distritos exclusivamente rurales. Hay 494 distritos que representan el 27% de las municipalidades. Estos son distritos que tienen una tasa negativa de crecimiento anual de su población total en casi la gran mayoría, en un 60% ó 70%, pero a su vez el nivel de su índice de desarrollo

humano es muy bajo, son los distritos más pobres. Y la mayoría de las capitales de estos distritos está conectada a través de carreteras afirmadas, de caminos carrozables, de trochas o de senderos y tienen un monto de ingresos municipales que según el PIM que establece el MEF es inferior a un millón de soles anuales. Entonces cómo pueden tener una norma que prácticamente les exija asumir las mismas responsabilidades con tan poco presupuesto.

Los distritos de la clase II están entre 2 mil a 5 mil habitantes, son 500 distritos que también representan el 27,3% y la clase III de 5 mil a 20 mil habitantes son 599 municipalidades, que son el 32,7%; la clase IV son de 20 mil a 50 mil habitantes son 133 distritos y representan el 7,3%; y la clase V que tiene más de 50 mil habitantes son 105 distritos y representan el 5,7%.

Son casi el 70% de municipalidades pequeñas a las que tienen por ley que cumplir las mismas obligaciones que deben cumplir las municipalidades grandes. Esto realmente configura un problema que obliga a que cuando se elaboren las normas se hagan en base a una categorización.

En cuanto a la gestión del Poder Ejecutivo existen leyes de organización y funciones de ministerios que han sido aprobadas con diferentes estructuras y conceptos debido a las modificaciones que han sido incorporadas en la Comisión de Descentralización del Congreso con implicancias en la confusión y desorden en los mandatos respecto a los otros dos niveles de gobierno; porque tendría que modificar los instrumentos de gestión, porque ya no son competencia sino son áreas programáticas de acción para el caso de los dos ministerios que ha sido aprobados así.

Es necesaria una revisión de las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipales a efectos de alinearlos a nivel de los principios, los criterios y los conceptos en el marco del proceso de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, específicamente en los aspectos referidos a competencias, evaluar la precisión de los roles de cada instancia subnacional respecto a las competencias compartidas de los ministerios, y esto en base a las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones.

La estructura organizativa debe alinearse de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para los ministerios, levantando con ello las rigideces organizacionales establecidas a los gobiernos regionales y

locales. Así como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece flexibilidad para los ministerios, de la misma manera creo que deberían modificarse las leyes de gobiernos regionales y locales para darles mayor flexibilidad.

Con la formación de la Autoridad Nacional del Servicio Público se crea el programa de los Gerentes Públicos que busca apoyar en el mejoramiento de la gestión pública del Estado. Se propuso una interrogante ¿Cuales han sido las razones por las cuales los gobiernos regionales han solicitado a SERVIR, gerentes públicos?

Existen problemas en ejecución del gasto. Son regiones con muchísimo más dinero, pero la misma capacidad en personas. No ha cambiado la organización regional. Los problemas en ejecución del gasto están vinculados a la falta de personal calificado para desempeñar puestos, los puestos solicitados, básicamente por tres razones: (i) la selección inadecuada de personal con bajo nivel de conocimiento de la normatividad y los procedimientos; y falta de competencias en pro actividad, liderazgo, toma de decisiones, capacidad de articular, coordinar, capacitar de negociar, generar consensos, sentido de urgencia. Es decir, capacidades básicas para liderar equipos. (ii) Bajas remuneraciones. En el año 2008, por ejemplo, el presupuesto inicial modificado del Gobierno Regional de Apurímac fue de 435 millones de soles, y la remuneración del Director Regional de Administración, según su presupuesto analítico de personal, era de 3 mil 800 soles. Una persona que maneja 435 millones ganaba 3 mil 800 soles; mientras que el Director Regional de Infraestructura, el que puede convertir en realidad servicios básicos a la población ganaba 2 mil 939 soles. En el caso, del presupuesto inicial modificado del 2008 del Gobierno Regional de Cajamarca fue de mil 42 millones de soles, y las remuneración mensual del Director Regional de Administración y el de Infraestructura, exactamente 3 mil 836 soles. (iii) La alta rotación del personal. Por ejemplo, en el Sistema Nacional de Inversión Pública se ha verificado que las personas que están en las oficinas de planificación e inversiones tienen un promedio de permanencia de nueve meses en el cargo. Eso ¿qué significa? Que estamos haciendo un proyecto, un proyecto de inversión grande que requiere alrededor de año y medio para hacer un expediente; hay dos personas que manejan el expediente, es decir, ahí pueden haber dos criterios y eso genera retrasos.

Esto es lo que hace que los gerentes públicos resuelvan o en todo caso ayuden a resolver esta problemática, simplifica bastante la gestión sobre todo de gobiernos regionales y municipales.

SERVIR hizo un estudio que levantó la información del contexto también, es decir, a nivel nacional pero también el regional y local, señalando que existe un marco normativo en exceso abundante y muy formal, cuyos lineamientos se contraponen o se superponen trabajando la ejecución de procesos, los proyectos, los programas.

El recambio permanente de los cuadros directivos genera una falta de continuidad en la gestión y provoca que exista una percepción de los funcionarios de que los gerentes son aves de paso. No hay manera de ejecutar políticas públicas sino hay permanencia en la gestión.

Los cuadros, es decir, las personas que ejecutan las políticas de gobierno pueden ser de fácil remoción, tiene que ser así, uno gana una elección para implementar un plan de gobierno, pero no puede ocurrir lo mismo con los directores generales en el caso de ministerios, o los gerentes de infraestructura, presupuesto, en los gobiernos regionales y locales.

Existe una tendencia por el corto plazo de las autoridades políticas, porque nuestros ciclos electorales son cortos en el caso de gobiernos regionales y locales, y eso hace que, obviamente, las autoridades elegidas generen mucha presión sobre los gerentes y sus equipos.

Hay además una sobre exposición del gerente público en las organizaciones sociales y los medios de comunicación locales regionales que suelen ser muy duros. En Apurímac, cuando llegaron los recibieron con un titular en el periódico "La llegada de los galácticos", como si fueran los futbolistas del Real Madrid. Entonces, como que fueran a resolver todo y al final no fuera así. Fue muy duro introducir el concepto de gerentes públicos en Apurímac, sin embargo ahora los resultados parece que los favorecen.

Por otro lado, ahí faltan herramientas de gestión, evaluación y control, lo que se traduce, obviamente en información incompleta, imprecisa y desactualizada. Y por otro lado ya sabemos también que lamentablemente impera la cultura al mínimo esfuerzo, hay mucha resistencia a cualquier cambio, porque obviamente eso genera también imprecisiones sobre qué va pasar conmigo, y mucha aversión a la tecnología.

¿Cuál es el perfil, entonces, que hemos obtenido del gerente público? Hay tres clases de competencias que uno tiene que tener para acometer cualquier tipo de labor.

La primera es tener el conocimiento técnico. Nosotros le llamamos a eso el software. Se puede instalar conocimiento, se puede aprender modelos teóricos y prácticos sobre normativa pública, herramientas de gestión, etcétera. ¿Dónde están las habilidades y las actitudes que son más bien el hardware de la personas?, es decir, con lo que la persona viene.

En el caso de las habilidades directivas se han identificado seis competencias que hacen a un gerente público, liderazgo catalizador, es decir, que pueda encontrar, pueda sacar lo mejor de los equipos que tiene en frente, capacidad de gestión, capacidades prospectivas, es decir de poder mirar hacia adelante y no mirar solamente el corto plazo; el diálogo efectivo y articulador; sentido de urgencia.

El perfil de los gerentes públicos en otros países no cuentan con el concepto "sentido de urgencia", nosotros sí, "todo es para ayer"; y además el sentido común. A veces basta con una persona que tenga sentido común para que funcione. Y por otro lado seis actitudes básicas, confianza en sí mismo, relación positiva, obviamente con su entorno, compromiso con la institución, mucha tolerancia y flexibilidad, orientación a resultados, honestidad y vocación de servicios.

Está demostrado técnicamente que cuando uno inicia una reforma de servicio civil, sobre todo en un país como el nuestro donde hay desorden y se cuenta con 33 formas diferentes de contratar en el Estado, 157 escalas remunerativas aprobadas por decreto supremo, 270 leyes emanadas del Congreso de la República vinculadas a carrera pública, lo que se recomienda es empezar desde arriba, es decir, en la gerencia.

Las ventajas de esta reforma que es una reforma muy sencilla, muy simple, de alto impacto, principalmente en la ejecución de inversiones y en la mejora del gasto social, que tiene un impacto fiscal limitado. Se tiene más o menos claro cuál es el costo de tener los 350 gerentes públicos que están previstos en esta reforma y además es una vía transparente de reclutar funcionarios capaces y bien remunerados.

d) Sesión del 18 de noviembre de 2009

En esta sesión participaron el señor Oscar Pajuelo, Contador general de la Nación; el señor Eduardo Cárdenas, asesor; el señor Pedro Cansino, director de análisis consolidación y estadística; y la señora Isabel Canorio, directora del gobierno nacional y gobiernos regionales de la Contaduría Nacional. Asimismo, Víctor Villanueva Sandoval, jefe del área de

Supervisión, y Miguel Caroy Zelaya, economista, jefe del área de Estudios Económicos de la Dirección de Supervisión, representantes del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

El sistema de administración financiera actualmente comprende a tres niveles importantes de la administración financiera del Estado, que son: el gobierno general, el gobierno regional y los gobiernos locales. Son aproximadamente dos mil entidades las que están comprendidas dentro de este proceso, de los cuales son mil 800 gobiernos locales, 26 gobiernos regionales, y algo así como 300, 155 entidades del gobierno nacional.

Actualmente, el nivel de cumplimiento que los gobiernos regionales deben remitir a la Contaduría Nacional sobre su administración financiera, durante el año 2008, ha sido un cumplimiento total, o sea, todos los gobiernos regionales han cumplido con la presentación oportuna de la información presupuestaria y financiera. Eso no significa que no haya problemas en la información. Los gobiernos regionales vienen asumiendo competencias como consecuencia del mismo proceso de descentralización. Esto conlleva a fusiones, a fusión de competencias, a eliminaciones de unidades ejecutoras, a cierres de unidades ejecutoras, transferencias y modificaciones de las mismas. Entonces, eso involucra una problemática de carácter administrativo, una problemática relacionada directamente con la presentación de la información. Y en los gobiernos locales también el nivel de cumplimiento ha sido el mayor logrado a lo largo de todos los años.

Podemos apreciar que entre el 2003 y el 2008. En el 2003 hubieron 442 entidades omisas, en el 2008 el número de omisas solamente ha sido 83, o sea, que la reducción ha sido, y el año pasado en el 2007 fueron 263 entidades. Es decir que la reducción en el cumplimiento de la rendición de cuentas de las entidades del sector público ha disminuido notablemente.

En el presupuesto institucional modificado y el nivel de ejecución comparado con el 2007 se puede apreciar que el presupuesto mayor corresponde al Gobierno Regional de Ancash, que con un presupuesto de mil 580 millones de soles tuvo una ejecución de 766 mil 579. El Cusco es el gobierno regional que alcanzó mayor nivel de ejecución con 6,7% del porcentaje total, del monto total ejecutado. Cajamarca alcanzó un 5,8%, o sea, Cajamarca, Cusco, Piura, fueron gobiernos regionales que alcanzaron un nivel importante de ejecución en la estructura, no así con relación a su presupuesto obtenido.

Por ejemplo, Amazonas de 357 millones pudo ejecutar 306 millones y Ancash solamente de mil 580 millones ejecutó 766 millones. Apurímac de 397 millones, ejecutó 359 también un alto nivel de ejecución y Arequipa de 899 millones, ejecutó 809 millones.

Ello muestra la performance y muestra de que en el año 2007 la ejecución fue de 11 mil 601 millones y en el año 2008, alcanzó 12 mil 916 millones de soles. Hubo un incremento en la ejecución del gasto.

Para efectos de evaluar si una entidad pública realiza una buena gestión o no, el principal instrumento es evaluar su plan anual. En el plan anual de contrataciones se manifiesta si una institución ha planificado adecuadamente. En el año 2008, la mayoría de lo que se programó hacer no se hizo. Qué está pasando en el 2009, exactamente igual y es otra normativa. Es decir la primera conclusión rápida es que el problema no es la ley, ya que muchos de los procesos ni siquiera se han llegado a convocar.

Si hay problemas con el plan anual, qué pasa con aquellos procesos que sí llegué a convocar. Se hizo una distribución de cuánto dura el proceso desde el momento que es convocado hasta que la buena pro es consentida, y en general para los que son gobiernos regionales y locales de todo el país, en promedio desde el momento que yo convoco hasta que consiento la buena pro son 16 días hábiles, salvo un pequeño porcentaje que ha logrado más de 60 días, o sea más de dos meses y medio.

O sea, no es que generalizadamente proceso de compra es largo, los hay, se impugna en algunos casos, pero no es todo.

No es que generalizadamente el proceso sea engorroso el tema está en que hay un problema de gestión y vamos a evaluar esta parte. Por ejemplo, en el caso de Moquegua, este gobierno regional ha modificado 40 veces su plan, aproximadamente cuatro veces al mes, a la semana está modificando el plan anual. Y eso ocurre con casi todas las entidades.

Si miramos el Congreso igual, ESSSALUD, Petroperú, el OCSE, todo, Lima, Tumbes, en general. ¿Quiénes son aquellas entidades que no modifican mucho su plan anual? Aquellas que no tienen mucho presupuesto, porque no hay más que modificar.

Si metemos a todas las entidades en una sola bolsa, el promedio que el Estado al año modifica nueve veces el plan anual. O sea, cada mes y

medio el Estado, todo el país modifica su plan anual. Entonces, es un problema de gestión, no se programa adecuadamente.

En el mes de junio o julio cada servidor público tiene que enviar al área de logística su requerimiento de servicios para el siguiente año. En junio o julio, yo no sé si me conviene pedir gente. Entonces mando mi requerimiento, se consolida en agosto, la PCM se junta en octubre aproximadamente, llega al MEF y se encuentra en el presupuesto, y se procede a realizar el plan anual, con una información que es irreal.

Con ese insumo el Estado planifica. El funcionario de logística coloca cualquier cosa porque sabe que en el transcurso del tiempo va a haber crédito suplementario. Se supone incluso de que el plan anual debería servir para que las pequeñas empresas puedan anticipar una compra. Pero con esta realidad las pequeñas empresas no pueden articular las grandes compras.

Frente a esa realidad el OSCE elaboró un estudio de indagación de la causas en el cumplimiento en la ejecución de los procesos plasmado en el plan anual. En ese estudio se concluye según los entrevistados de que hay una falta de seriedad al momento de planificar. También una falta de capacidad, o sea, el perfil profesional de las personas que laboran, las proyecciones de compra no es el más indicado, y allí existen varias causas: bajos sueldos, alta rotación, falta de carrera pública.

Adicionalmente, otro elemento que no se había percibido suficiente es la presión de la comunidad. Muchas veces en gobiernos locales débiles la comunidad presiona frecuentemente para que una obra, que estaba programada en el plan anual para ser convocada para una empresa, se haga a través de administración directa para justamente dar mano de obra a la gente, comprar los bienes, los materiales de inclusión al grupo.

Lo que dicen los funcionarios de logística es que el plan anual es un documento incompleto que no tiene valor y como tienen libertad para realizar modificaciones, así lo hacen. Incluso la alta dirección, el alcalde o el gerente municipal también promueven eso. Suelen indicar que se haga una compra, una obra de un momento a otro, que no se había planificado, y también la alta rotación en las jefaturas de logísticas. De 15 funcionarios de logística entrevistados, 14 tenían menos de un año en el puesto.

En el caso de la falta de capacidad no sólo está la alta rotación, sino también la falta de personal calificado, hay funcionarios que se llegaron a

entrevistar que eran de carreras muy distintas al perfil de estos cargos de logística. Se supone que en el cargo de logística debe estar profesionales de economía, administración, pero se ha dado el caso de antropólogos ocupando esos puestos.

Si bien el OSCE ha hecho el esfuerzo para desplegar e implementar oficinas descentralizadas en Lambayeque, en Piura, en otras partes, no se ha establecido por falta recursos.

En las áreas usuarias, falta el conocimiento sobre contrataciones. El área usuaria es importante porque ellos hacen el requerimiento y lo suelen hacer mal. Por ejemplo, para compras de equipo de cómputo del Congreso, el requerimiento lo tiene que hacer la oficina de informática, pero nadie le ha explicado al jefe de informática que no puede colocar marca. Qué pasa si pone Intel, está colocando una marca. Entonces, logística se lo va a devolver. Estos pequeños detalles hacen que el proceso de compra, que estaba plasmado para empezar en el mes A, empieza en el mes B ó C, porque siempre hay una ida y vuelta del área de logística.

La ley de contrataciones, el Decreto Legislativo N.º 1017, se emite en un contexto de simplificación de los procedimientos. Esta simplificación se dio conjuntamente, o en el marco de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, lo que generó que en algunos casos no se pueda simplificar, en otras palabras, reservar compras significativas o reservar a compras significativas plazos largos, como es el caso de las licitaciones y concursos. Básicamente porque está bajo el TLC, y cuando vienen proveedores de los países con los cuales el Perú viene celebrando tratados, no podemos establecer plazos muy cortos de participación porque esto afecta la seriedad de la oferta.

Existen procesos que no se pueden simplificar por los compromisos internacionales que ya se han asumidos, y tenemos otros procesos donde no están cubiertos por el TLC y que sí se pueden simplificar. Por eso se han emitido decretos para simplificar los procedimientos, de 22 días, ahora se pueden ejecutar hasta en 12 días, en los procesos más complejos. Sin embargo, muy pocas entidades regionales o municipales están usando este marco.

Es decir que la ley de contrataciones ya ha simplificado bastante, y se han creado procedimientos más simplificados, y, sin embargo, aún se encuentra el mismo problema, que se ejecutan los procesos.

Se suele culpar a los sistemas de contratación o el SNIP de que los sistemas son el problema, pero no se repara en la parte previa al proceso, en todo lo que significa hacer un proceso de selección.

El OSCE actualmente tiene nueve oficinas desconcentradas en Arequipa, que es para toda la parte sur, Cusco, Iquitos, Ancash, Cajamarca, Huancayo, Piura, Chiclayo y en Trujillo. El sustento para abrir estas oficinas es que estos territorios son donde más ejecutan dinero del Estado.

En el tema de las compras corporativas, existen defensores y detractores. Los defensores sustentan que se puede aprovechar las economías de escala. Lo malo o lo que no se indica que el tema de economías de escala es un tema que está relacionado con los costos; pero los precios no se determinan por el costo, sino por la oferta y la demanda. Entonces, si se aglutina una compra grande y solamente hay un proveedor capaz de atender ese requerimiento grande, si él considera que es el único no me va a cobrar un precio cómodo, sino alto.

El tema de las compras corporativas podría ser útil cuando existe poca oferta segura, donde el Estado sí requiere consolidar su oferta y tener un mayor poder de negociación con pocas empresas que puedan concertar entre ellas; pero en casos donde hay una múltiple oferta, el convenio marco, tiene mayor utilidad, incluso para la pequeña empresa. Cuando la compra es muy alta los participantes tienen que presentar ciertas garantías para poder firmar el contrato, la carta-fianza de fiel cumplimiento; y estas garantías están en función al valor referencial de esta compra o de valor adjudicado. Ello puede afectar la participación de las pequeñas empresas.

Las compras corporativas serán útiles en aquellos casos donde la oferta es reducida y solamente para grandes empresas.

e) 2 de diciembre de 2009

En esta sesión se presentaron los señores Rodolfo Alva y Carmen de la Vega, miembros de la Organización no Gubernamental Alternativa, con el fin de hacer conocer el diagnóstico que han elaborado sobre el régimen especial del Gobierno Regional de Lima Metropolitana. En la misma reunión participó el arquitecto Raúl Molina con el fin de presentar los primeros avances de la asistencia técnica que investiga para el Grupo de Trabajo sobre la sistematización de las Reformas Institucionales de los Gobiernos Regionales.

En el caso del gobierno regional de Lima Metropolitana se ha avanzado poco por lo que se hace necesario alcanzar propuestas que tomen en cuenta el enfoque territorial, y en lo posible alcanzar un nuevo régimen especial para Lima.

Lima ocupa el 20vo puesto lugar de la ciudad región en el mundo por lo que la ciudad debe estar integrada al territorio. Asimismo, esta relación con la naturaleza que reconoce un conjunto interacciones hídricas, físicos, sociales. En el caso específico de Lima Metropolitana su sostenibilidad se basa en esa relación por las cuencas y las provincias de Lima.

Se perciben tres percepciones de Lima: (i) la de Lima capital donde se considera que Lima es la sede de los principales sectores del gobierno nacional y por lo tanto en esa relación centralista basa su articulación con las diferentes regiones y provincias de Lima. (ii) Lima /ciudad es el tema abandonado que es el problema fundamental que provoca una Lima desorganizada, sin planificación. (iii) Lima-región más que una realidad es una percepción o un proyecto es la articulación con todo el departamento de Lima y por lo tanto, lo rural y lo urbano deben articularse.

A su vez la relación de Lima y Callao es un tema que se discute desde la década pasada, porque es un contrasentido realmente gestionar ambos territorios de manera desarticulada.

La extensión del área metropolitana es un tema a tener en cuenta. Por el sur se llega hasta Cañete, por el norte a Huaral, incluso por el este todo el Rímac, también por el Chillón a través de la cuenca Lurín, Chillón y Rímac, se conecta a las provincias del este de Lima.

Otro problema que se percibe en Lima es la sectorialización de la ciudad. Es decir un conjunto de instituciones o un conjunto de sectores interviene en los diferentes problemas de Lima. No hay ningún nivel de articulación. Por ejemplo, el manejo de suelos, vivienda, PCM, agua, vivienda, Sedapal, Ministerio de Agricultura; Ministerio de Energía y Minas; Disas, Digesa, minas, en transporte público el Ministerio de Transporte y la municipalidad provincial de Lima, en seguridad ciudadana, interior y las municipalidades de Lima y la municipalidad Provincial de Lima. Hay diversos sectores que intervienen alrededor de estos problemas sin ningún nivel de articulación y allí se acuñan los problemas de gestión.

En el campo de competencias, hay funciones que no se asumen en el gobierno metropolitano a pesar que en la ley se toman en cuenta. Muchas

entidades están involucradas en una sola materia, pero también hay servicios que involucran a toda la ciudad y no tienen una sola conducción. Esta dispersión de competencias, esta sectorialización en la gestión de Lima Metropolitana no permite resolver los grandes problemas de Lima.

A nivel normativo, el régimen especial de Lima como señala la norma actual de la descentralización considera a la Municipalidad Provincial de Lima, como la que debe acoger las competencias regionales de este régimen especial. Es decir, que es un régimen especial en el cual la competencia regional en el caso de Lima, van a ser gestionadas por la municipalidad Metropolitana. Por eso el gobierno metropolitano ha creado el programa de gobierno regional para recibir las competencias de carácter regional, a pesar de que alguna de ellas entra en contradicción clara o en superposición con direcciones de Lima Metropolitana que ya existen, en salud, educación, trabajo, desarrollo económico.

La propuesta de régimen especial parte de la experiencia con la Asociación de Alcaldes de Lima norte y considera dos dimensiones. Una de largo plazo que certifica en el carácter especial del régimen de Lima, pero no asignado a la Municipalidad Metropolitana, sino que tiene que ser un régimen especial con un nuevo tipo de gobierno, que se diferencie de una municipalidad y que se diferencie de un gobierno regional. Es decir un régimen específico con funciones, atribuciones también específicas para Lima Metropolitana.

Es una propuesta de largo plazo, una región especial de Lima en el ámbito de Lima, Callao y la provincia de Lima, o sea, Región Lima actual, la provincia de Lima actual y la Región Callao actual. En esos tres ámbitos se sostendría la región especial de Lima.

En la estructura para el régimen especial metropolitano, o sea, del ámbito específicamente metropolitano se considera además la constitución de áreas interdistritales que ya logró incorporarse en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en este período como facultad del consejo metropolitano, o sea, como instancia de gestión y planificación interdistrital se considera a Lima norte, San Juan de Lurigancho, Lima este, Lima sur, Lima centro. Estas instancias estarían constituidas por el alcalde, un regidor y el gerente de planificación de cada una de las municipalidades del área interdistrital respectiva. El regidor y el gerente son designados por su consejo municipal.

Y a nivel de recursos además del FONCOR, además de las asignaciones ordinarias para la región especial de Lima el 50% de la renta de aduana, se propone a nivel de impuestos el 25% del impuesto a los juegos del casino y pensamos en la creación del impuesto a la Plusvalía urbana en base justamente a la renta que genera digamos las inmobiliarias y la tasa por servicio metropolitano. Los servicios metropolitanos pueden derivar en una tasa y el peaje en vías metropolitanas debe ser también recurso de este régimen especial metropolitano.

Sin embargo, existen diversos temores de la Región Lima. A Lima le temen las provincias de Lima. Es un problema cultural, político, social que realmente puede ser una traba para una articulación. Igual, hay una historia de la Provincia Constitucional del Callao, hay una identidad chalaca que realmente pues hace difícil una relación con el Callao en términos orgánicos o en términos de regímenes políticos comunes. Finalmente en la misma Lima interna no existe un interés por Lima como ciudad, no existe una mirada interdistrital o metropolitana en la población ni en los líderes. Se priorizan los ámbitos zonales, distritales. Por ejemplo hay una solicitud de Ancón para incorporarse a la Región Callao, y eso está ya en proceso.

La provincialización de San Juan de Lurigancho y la creación de 4 distritos igual agrava la desarticulación en Lima, pero también trasmite esa percepción, incluso también la de Santa Fe que comienza revivirse en Lima norte, o sea, la provincia de Santa Fe ha reaparecido.

Ante esa realidad la transferencia de las funciones sectoriales regionales deben pasar de inmediato a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Se debe viabilizar ese proceso. No hay realmente un interés por asumir la competencia regional, políticamente no les conviene, porque aparece como una carga asumir competencias regionales porque no tienen garantizado recursos ni tienen garantizado infraestructura administrativa. Se tiene que determinar las áreas interdistritales de Lima Metropolitana. Y en tercer lugar, se debe proceder a la conformación de consorcios metropolitanos para la gestión de servicios de Lima y Callao.

Se puede avanzar en la articulación de Lima y Callao a través de autoridades o consorcios expresos para la gestión metropolitana Lima y Callao en transporte, agua y desagüe, seguridad ciudadana, residuos sólidos. Estos servicios pueden constituir instancias de gestión concertada en donde no solamente estén Lima y Callao, sino el mismo gobierno

nacional, es decir el Ministerio de Transportes, Sedapal y el Ministerio de Vivienda.

Lima es un tema complicado y van a pasar muchos años hasta que la madurez de nuestras instituciones permita una reforma del régimen de la capital. Lo metropolitano abarca Lima y Callao, y es distinto que lo interdistrital que resulta que la provincia de Lima tiene varios espacios interdistritales.

Otras discusiones como dónde estará la sede del Gobierno Regional de Lima Provincias, sobre Lima Departamento. No siempre discutimos que si Cañete o Huacho, pero en términos del ciudadano debería estar en Lima, en la ciudad de Lima, porque todos los buses de Cañete llegan a Lima, todos los buses de Huacho llegan a Lima, y si la ponemos en cualquier sitio al pobre ciudadano la obligamos a cambiar de bus, y a pagar 2 pasajes.

Lo interdistrital se parece más al Callao, eso puede permitir que el Callao se reconozca frente a la municipalidad de Lima como algo con su propia personalidad que es lo metropolitano. Los metropolitanos pueden ser servicios no gobiernos. Entonces, pueda aparecer la posibilidad de una gestión compartida del transporte, una gestión compartida de la seguridad ciudadana, una gestión compartida de los residuos sólidos sin necesidad de reunir los gobiernos.

Se podría ser mas provocativos en formular un proyecto de ley del régimen especial de Lima Metropolitana, no para que se apruebe, sino simplemente también para colocar el tema legislativamente, no solamente en la agenda como tema problema, sino legislativamente y obligue a los diferentes sectores, instituciones y la misma Municipalidad de Lima a pronunciarse sobre eso para ver cuál es la opinión. Quizás, el grupo de trabajo pueda aportar una propuesta legislativa para poner también en la agenda legislativa el tema de Lima Metropolitana. Asimismo, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se podría establecer que se puede formar un comité interregional entre Lima y Callao, para la gestión de proyectos o servicios.

IV.- PLAN DE TRABAJO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Como parte de la asistencia técnica que el Grupo de Trabajo estableció con USAID Perú/Prodescentralización, se elaboraron Términos de Referencia y un Plan de Trabajo con el fin de determinar el ámbito y los objetivos y las actividades y propuestas a presentar en el Informe Final.

1. Marco de situación

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República ha conformado un Grupo de Trabajo presidido por el Congresista Washington Zeballos e integrado por las Congresistas Olga Cribilleros y Martha Moyano, con el objetivo de plantear recomendaciones para fortalecer el proceso de descentralización, así como proponer modificaciones al marco normativo general del proceso, entre otras para fortalecer la gestión pública de los gobiernos regionales y locales.

En lo que va del proceso de descentralización se ha puesto énfasis particular en la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, en la eficacia de éstos para aplicar los crecientes recursos para inversión pública que se les transfieren, en su cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana y transparencia en la información pública, incluso en promover la integración de sus circunscripciones departamentales para formar regiones efectivas.

Sin embargo, se habría descuidado prestar mayor atención a las afectaciones sobre la gestión regional que pudieran provenir de limitaciones atribuibles al marco normativo y diseño institucional en el cual los gobiernos regionales deben gestionar sus mandatos. Una hipótesis posible es que dicho marco normativo institucional incorpora una serie de restricciones a la autonomía de gestión de los gobiernos regionales que, más allá de las limitaciones de capacidades que como instituciones jóvenes seguro tienen y de los esfuerzos que aún con esas limitaciones los gobiernos pudieran hacer, afectan seriamente sus posibilidades de un desempeño positivo.

Las más resaltantes de esas limitaciones están identificadas en ya varios análisis precedentes: la organización uniforme en cinco gerencias establecida en la Ley

Orgánica de Gobiernos Regionales; la adscripción a ellos de las direcciones regionales manteniendo la estructura sectorial de los ministerios de origen, pero también su organización interna, sus regímenes de personal y sus identidades institucionales originales; la persistencia de sub-regiones creadas por los CTARs sobre los cuales los gobiernos regionales se crearon; sistemas administrativos nacionales controlistas y restrictivos en cuyo marco deben gestionar; la rigidez de sus presupuestos para gasto corriente que deben financiar la operación de los servicios públicos a su cargo, destinados en más de 70% a gastos de personal, de los cuales el 95% corresponde al personal de educación y salud públicas.

Frente a este contexto, diversos gobiernos regionales han tomado iniciativas de reforma institucional o fortalecimiento de determinados componentes de sus organizaciones buscando mejorar las condiciones de gestión de sus instituciones, esperando obtener efectos en un mejor desempeño general en el ejercicio de sus competencias. Desde la conversión de las direcciones regionales en gerencias, suprimiendo para ello las gerencias estandarizadas establecidas en la LOGR (Gobiernos Regionales de Arequipa y La Libertad), hasta la reciente reforma adoptada por el GR Huancavelica, descentralizando todas sus instancias sectoriales en unidades ejecutoras provinciales multisectoriales, pasando por el fortalecimiento de determinados procesos claves, como el planeamiento del desarrollo o la gestión de inversiones, en organismos especializados (Gobiernos Regionales de La Libertad, Junín o en preparación, Cajamarca), o la incorporación simultánea de gerentes públicos provistos por SERVIR en los puestos claves de la administración regional (GR Apurímac), entre otros enfoques.

En este marco, se ha identificado la necesidad de (i) identificar y analizar las experiencias de reforma institucional que hayan emprendido e implementado los gobiernos regionales y con base en ello, (ii) revisar y formular propuestas para actualizar el marco normativo relacionado a fin de viabilizar la institucionalización de las mencionadas reformas y otras que pudieran ponerse en juego con el objeto de fortalecer la gestión pública regional. A estos dos objetivos responde la presente consultoría.

2. Requerimientos de la consultoría

Los Términos de Referencia (TdRs) establecieron un plazo máximo de ochenta y cinco (85) días calendario para la realización de la presente consultoría.

1) Plan de Trabajo	A dos días de iniciada la consultoría
2) Documento preliminar de identificación y caracterización de los enfoques aplicados en las distintas experiencias de reforma institucional emprendidas por los gobiernos regionales (mapeo actualizado)	A 20 días de iniciada la consultoría

3)	Informe de análisis de los enfoques identificados, análisis comparativo de las reformas institucionales emprendidas y sistematización del mapeo de las experiencias identificadas	A 45 días de iniciada la consultoría
4)	Versión preliminar de la propuesta normativa y su correspondiente fundamentación	A 55 días de iniciada la consultoría
5)	Informe final conteniendo la sistematización del mapeo actualizado, el análisis comparativo de las reformas emprendidas, la propuesta normativa y su fundamentación	Hasta 85 días de iniciada la consultoría

3. Desarrollo de las actividades

En base a los requerimientos establecidos en los TdRs, se ha organizado las actividades de la consultoría en dos fases, asociadas respectivamente a cada uno de los objetivos que sustentan la consultoría:

- **Análisis y sistematización de reformas institucionales**

Responde al objetivo de identificar y analizar las experiencias de reforma institucional que hayan emprendido e implementado los gobiernos regionales.

Concluye en la entrega del Informe de análisis de los enfoques identificados, análisis comparativo de las reformas institucionales emprendidas y sistematización del mapeo de las experiencias identificadas.

- **Propuestas para mejorar el marco normativo relacionado**

Responde al objetivo de revisar y formular propuestas para actualizar el marco normativo relacionado, a fin de viabilizar la institucionalización de las mencionadas reformas y otras que pudieran ponerse en juego con el objeto de fortalecer la gestión pública regional.

Concluye en la entrega del Informe final conteniendo la sistematización del mapeo actualizado, el análisis comparativo de las reformas emprendidas, la propuesta normativa y su fundamentación.

3.1. Fase de análisis y sistematización de reformas institucionales

Esta fase se inicia con trabajos preliminares de recojo de información que permita identificar las experiencias de reforma institucional emprendidas a la fecha por los gobiernos regionales y los distintos enfoques aplicados en ellas, en términos de énfasis en aspectos de diseño organizacional, reforma de procesos sustantivos, fortalecimiento de cuadros directivos u otros.

Para ello, se hará una búsqueda y revisión de normas emitidas por los gobiernos regionales que expresen disposiciones de reforma institucional, así como se entrevistará a representantes de entidades que por su labor, hayan estado relacionadas con determinados de estos procesos, a fin de conocer sus experiencias y enfoques aplicados.

En este segundo caso, se identifica preliminarmente como posibles informantes al Grupo Propuesta Ciudadana, al Programa APODER de COSUDE, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Programa Gobernabilidad de GTZ, a Apoyo Consultoría, a Governa o al propio ProDescentralización, que de algún modo han estado o están relacionados con procesos con ese propósito a nivel regional. En el mismo sentido, se prevé entrevistar a la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

La información así recogida servirá para tipificar, en primera aproximación, los distintos enfoques de reforma aplicados por unos y otros gobiernos regionales en las experiencias de reforma institucional emprendidas a la fecha, avance que será recogido en el documento preliminar de identificación y caracterización de los enfoques aplicados en las distintas experiencias de reforma institucional emprendidas por los gobiernos regionales.

Ello permitirá identificar y seleccionar casos representativos de los distintos enfoques aplicados, que revistan mayor interés por la diferenciación de sus enfoques, por sus avances u otra característica relevante, los cuales –en un número de 3 a máximo 4- serán visitados para su análisis en mayor profundidad.

Durante todo este periodo, en simultáneo con las actividades descritas, se desarrollará la caracterización de los distintos enfoques de reforma institucional emprendidos a la fecha por los gobiernos regionales y la identificación de los casos representativos de uno u otro enfoque, lo cual será recogido en la versión final del Informe de identificación y caracterización de los enfoques aplicados en las distintas experiencias de reforma institucional emprendidas por los gobiernos regionales (mapeo actualizado).

Con los insumos de información y análisis acumulados hasta este momento, se desarrollará el análisis comparativo de las experiencias de reforma institucional emprendidas por los gobiernos regionales, en términos de logros y limitaciones, avances y retrocesos, ventajas y desventajas, entre otros.

Se propone que los principales hallazgos y conclusiones hasta este punto de la consultoría, incluyendo la propuesta de temas que requieren mejoras en el marco

normativo, sean compartidos y debatidos con el Grupo de Trabajo de la Comisión del Congreso y el equipo de ProDescentralización.

3.2. Fase de propuestas para mejorar el marco normativo relacionado

Con los aportes recibidos en esta reunión de consulta, se precisará la definición de las mejoras que requiere el marco normativo aplicable, para facilitar los procesos de reforma institucional a nivel regional y viabilizar la institucionalización de las reformas emprendidas, en particular aquéllas cuyo enfoque muestre, con base en lo ya avanzado, mayor eficacia en fortalecer las capacidades institucionales de gestión de los gobiernos regionales.

Como se precisa en los TdRs, para esta fase deberá evaluarse conjuntamente con ProDescentralización la conveniencia de la incorporación de un especialista legal para apoyar la formulación de las propuestas normativas.

Con base en los requerimientos identificados, se desarrollará en versión preliminar las propuestas normativas que los atiendan y su respectiva fundamentación. La programación de esta actividad ha debido adaptarse a su coincidencia con las fiestas de fin de año, por lo que la entrega del Producto 4. Versión preliminar de la propuesta normativa y su correspondiente fundamentación se ha debido programar para el 5/01/2010 (64 días de iniciada la consultoría).

Estas propuestas serán presentadas y debatidas en reuniones técnicas con el Grupo de Trabajo de la Comisión del Congreso, la ANGR, el equipo de ProDescentralización y, según se disponga, una mesa con especialistas.

Con los aportes recibidos en estas reuniones se ajustará y/o complementará las propuestas normativas, de manera de entregar en la fecha ya indicada la consultoría.

V.- INFORME FINAL: “SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE REFORMA INSTITUCIONAL EN GOBIERNOS REGIONALES”

Este Informe desarrolla una propuesta desarrollada a solicitud del Grupo de Trabajo sobre “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales” de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República.

El desarrollo del Informe fue realizado entre diciembre 2009 y abril 2010. En los dos primeros meses se realiza una visita a los Gobiernos Regionales de La Libertad, San Martín, Junín y Cajamarca, entrevistando a sus autoridades y principales funcionarios relacionados con los procesos de reforma institucional.

Adicionalmente, se recogió información o se tomó contacto con otros siete gobiernos regionales para verificar sus avances en el tema. Asimismo se realizó una reunión de trabajo el 30 de noviembre de 2009 con especialistas invitados para presentarles los primeros planteamientos del encargo.

Durante el mes de marzo 2010, se hicieron reuniones macroregionales de trabajo en las ciudades de Huancayo y Cajamarca, convocadas por el Grupo de Trabajo de la Comisión del Congreso, con la participación de representantes de los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Cajamarca, Junín, La Libertad, Lambayeque y representantes de instituciones locales, para presentarles los avances del estudio y recoger sus aportes.

Con el mismo propósito, el 12 de mayo de 2010 se realizó en el Congreso de la República una segunda reunión con especialistas y representantes de instituciones nacionales. Participaron: Julio Díaz Palacios de Red Perú; Johnny Zas Friz, del Ministerio de Economía y Finanzas; Marcela Ponce León de USAID; Gerardo Távara de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza; Violeta Bermúdez de USAID Perú/ ProDescentralización; Elena Alvites de USAID Perú/ProDescentralización; Flor Blanco de SERVIR; Alcides Velasco (Consultor); Hugo Santos (Consultor); Kantuta Ballenas y Mónica Callirgos de la Defensoría del Pueblo; Fernando Paredes, Franz Portugal y David Montoya del Congreso de la República.

Los resultados que aquí se presentan, por lo tanto, recogen información y opiniones de diversos actores, particularmente de aquellos que directa o indirectamente han estado involucrados en procesos de reforma institucional de gobiernos descentralizados.

1. Diagnóstico del Informe:

A partir de la revisión del marco normativo básico de la descentralización y algunas otras normas relacionadas al diseño se permitió visualizar los elementos básicos del diseño normado de los gobiernos regionales que está formado por tres piezas principales, comunes a todos.

La institucionalidad sobre la cual se formaron los gobiernos regionales son los CTAR que ha aportado a los gobiernos regionales el personal

permanente de los servidores públicos. El gran porcentaje de los servidores públicos que forman los gobiernos regionales, además de los órganos desconcentrados bajo la forma de gerencias subregionales u oficinas provinciales, provienen de los CTAR.

A esa estructura heredada se les superpone la nueva superestructura de gobierno regional creada por la Constitución, la Ley de Bases y desarrollada por la Ley Orgánica, formada fundamentalmente por una estructura bastante sencilla, consejo y presidencia regionales, los CCR como órgano consultivo ya el Gobiernos Regionales constituido por la gerencia general y cinco gerencias especializadas en temas pero multidimensionales, multisectoriales.

A su vez, a estas estructuras con las que nacen en el año 2003, como parte del proceso de transferencia administrativa de funciones y competencias en el 2007 se le unen las direcciones regionales existentes de los sectores en los departamentos del país.

Esto que aparentemente fue una medida que buscaba resolver la dependencia equívoca que tenía las direcciones con respecto a su sector de origen y a los gobiernos regionales, lo que hizo fue multiplicar enormemente el tamaño de los gobiernos regionales. Como una manera de ver lo que implica este dato de la realidad, debemos ser conscientes que sólo las direcciones regionales de salud, educación y agricultura representan un contingente enorme de recursos humanos y una estructura orgánica propia que se unió a la institucionalidad de los gobiernos regionales.

Finalmente, en 11 gobiernos regionales también se transfirieron los proyectos especiales del INADE en número de 12. San Martín recibió dos proyectos. Adicionalmente se les ha incluido las Agencias de Fomento a la Inversión Privada a pesar que no están en la legislación básica de la descentralización, sino en la ley promoción de la Inversión Privada.

Estas son las piezas con la que se forman los gobiernos regionales desde la dación del marco normativo.

El diseño original de los gobiernos regionales tiene claramente una matriz municipal, probablemente originado porque varios de los congresistas de ese momento habían sido alcaldes. Es decir, una gerencia general única, gerencias multisectoriales relacionadas con la dimensión económica social,

ambiental del desarrollo, recuerda mucho los organigramas de las municipalidades provinciales de tamaño medio y grande.

Existe una rigidez que proviene de los paradigmas del Instituto Nacional de Administración Pública de los 80, y con ellos se enfrenta el diseño institucional, por lo que se coloca la asignación de órganos de apoyo y asesoramiento, sin tomar en cuenta otros términos conceptuales u otros modelos de organización.

Otros conceptos como órgano desconcentrado y descentralizado se usan con poca claridad en el diseño de las instituciones y en los organigramas de los gobiernos regionales, pareciera que desconcentrado es porque depende del gerente general y descentralizado porque depende del presidente regional. Cuando desconcentrado y descentralizado son conceptos muy específicos que tienen que ver con el nivel de autonomía decisional que tienen los organismos, independientemente de la distancia que tienen con respecto a la sede central que desconcentra y descentraliza.

En el fondo de estos modelos mentales se encuentra el Estado burocrático que sigue siendo la matriz conceptual con la que está organizado el Estado peruano. Un Estado que está basado en la regresión vertical, en la concentración de decisiones en estructuras piramidales, en procedimientos que recorren órganos especializados y se vuelven enormemente largos y en todas las características del diseño burocrático que conocemos y no vamos a abundar ahora.

Adicionalmente, los gobiernos regionales por ese origen de entidades y estructuras preexistentes tienen dificultades para verse como una sola organización. El concepto global que convierte a un gobierno regional no solo una organización que esté formada por múltiples suborganizaciones se encuentra en construcción y todo eso marca lo que se ha visto en el análisis de las experiencias de reforma institucional.

A partir de los paradigmas con lo que se aborda la organización institucional el Estado peruano y la normatividad de la descentralización se han identificado limitaciones en los gobiernos regionales.

Una asignación confusa de competencias no solo al gobierno regional en tanto a entidad, sino al interior del gobierno regional. Se han emitido normas y leyes con la intención de aclarar, pero por el contrario se volvieron más rígidas. Por ejemplo, decir que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones se adscriba a las gerencias de infraestructura cuando

todas las competencias implicadas en transportes para los gobiernos regionales no tienen que ver con las de infraestructura.

Lo mismo sucede con las Direcciones Regionales de Energía y Minas, de Trabajo. El tema de acondicionamiento u ordenamiento territorial la ley orgánica sigue hablando de gerencias regionales de planeamiento presupuesto y acondicionamiento territorial cuando el acondicionamiento territorial es un enfoque de planeamiento y gestión del territorio que en el mundo se ha abandonado hace muchos años. A partir de las disciplinas ambientales se reconoce al territorio como un organismo vivo; entonces, se habla de ordenar la relación entre la sociedad y el medio físico. Ese es el concepto simplificado de ordenamiento territorial.

Existen competencias confusas entre las gerencias de planeamiento y presupuesto y las gerencias de recursos naturales y ambiente. El Ministerio de Ambiente se relaciona más con estas últimas, pero las competencias relacionadas con la demarcación territorial y con el saneamiento de propiedad están en las gerencias de planteamiento. Todo eso genera confusiones no solo en la relación competencial entre regiones, gobierno nacional y municipios, sino al interior del propio gobierno regional.

A su vez, existe una cantidad de materias que están asignadas a los gobiernos regionales que tiene una relación directa con 9 direcciones regionales sectoriales preexistentes, que ha establecido una relación asimétrica entre direcciones regionales y gerencias. La mayoría de estas materias están asignadas a las gerencias de desarrollo económico y social y parcialmente en la infraestructura y ninguna corresponde con recursos naturales y planificación, presupuesto y acondicionamiento territorial.

Existen grandes limitaciones a la autonomía constitucional para organizarse. Una de las razones por las cuales se crean gobiernos diferenciados del nacional tiene que ver con una de las competencias básicas, como es la autonomía para organizarse y aprobar su presupuesto, pero en la práctica todas las restricciones normativas existentes limitan esa autonomía.

Una separación de poderes que se sancionó desde el Congreso de la República con la intención de generar un mejor balance entre Consejo Regional y la Presidencia Regional, pero que en la práctica por contar con Consejos Regionales débiles, en vez de fortalecerlos, los ha debilitado. Si bien los presidentes regionales hoy tienen que negociar más con sus

Consejos Regionales, pero el fuerte peso que tiene la asignación de poderes sobre la Presidencia Regional, hace que puedan, por lo general, obviar al Consejo. En esa realidad los Consejos Regionales caminan por su lado y tienen una capacidad de representación es bastante débil.

De otro lado, los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no pueden cumplir su rol por las limitaciones que su diseño les impone y tienen una relevancia muchísimo menor que los Consejos de Coordinación Local (CCL) provinciales; porque es un diseño institucional que no se adapta a la escala y al rol de los gobiernos regionales.

Este contexto genera un conjunto de desbalances que independientemente de las políticas de gestión pública de cada gobierno regional se ven afectadas por el diseño institucional establecido y limitan la estructura del gobierno regional.

En lo que concierne a la estructura más administrativa del gobierno regional en el nivel gerencial hay diversos problemas. En primer lugar, la estandarización de gerencias y direcciones regionales preexistentes permite que existan muchos desbalances entre el peso competencial de una gerencia con respecto a otra y entre las propias direcciones regionales. Comparar la Dirección Regional de Educación en cualquier departamento con la de Trabajo de Promoción del Empleo, muestra una diferencia notoria de tamaño en términos de presupuesto, estructura organizativa y cantidad de personal.

De otro lado, algunas gerencias se asumen como campos de acción transversales como las gerencias como desarrollo económico social y medio ambiente, parecidas a las funciones que tienen gerencias como las de planeamiento. Es un problema que tiene todo el Estado peruano, donde el planeamiento de desarrollo de mediano y largo plazo está confundido con el planeamiento institucional y la gestión presupuestaria en un solo órgano y por lo general el primero de ello sufre en favor del segundo.

Además, los gobiernos regionales cuentan con una sola gerencia general para una estructura piramidal muy grande por lo que los niveles de decisión que se toman por ejemplo en la Presidencia Regional deben pasar varios pisos, con los cambios o maneras de entender que tienen sobre esa decisión en cada área.

Si la estructura directiva está referida a las gerencias, el gabinete de la Presidencia Regional, otra cosa es lo que ocurre en la estructura operativa,

que está encargada de la gestión de los servicios que desembocan en ciudadanos.

Es una estructura que no es muy visible cuando se revisan los organigramas. En los gobiernos regionales cuando se asume una Dirección Regional, el Director viene con una estructura propia con órganos de asesoramiento, apoyo, línea y además las estructuras desconcentradas como UGEL, redes de salud y agencias agrarias, etc.

Cuando se aprueba el marco normativo que decide que las subregiones preexistentes se mantengan, lo que se hizo fue que se mantengan gerencias subregionales que tienen sus propios órganos de apoyo, asesoramiento y línea. Incluso, varias direcciones regionales tienen su propio órgano de control. Surge una interrogante ¿Existe relación entre el órgano control y la OCI del gobierno regional? Existe una zona opaca en la estructura del gobierno regional.

Esto permite apreciar la complejidad existente en estas instituciones donde se hace muy difícil gestionar una estructura piramidal como podría hacerse todavía a nivel municipal.

Si se puede apreciar los organigramas de los gobiernos regionales las Direcciones Regionales de Educación, Salud o Agricultura, tiene varios pisos de estructura debajo del director regional. Los gerentes regionales de desarrollo económico y social donde están adscritas estas tres grandes direcciones regionales no tienen ningún control sobre esta estructura. Esa estructura tiene una capacidad administrativa propia.

Allí se produce la principal ruptura que hace que el nivel superior, la alta dirección del gobierno regional donde se encuentra el Presidente Regional tenga muy poco control sobre ese nivel. Además están todas las gerencias y órganos territoriales desconcentrados al gobierno regional, sea bajo la forma de gerencias subregionales u oficinas provinciales que se encuentran en el mismo piso organizacional que la estructura desconcentrada de las direcciones regionales y compiten con ellas en cada provincia.

A todas estas estructuras se agregan los proyectos especiales con el que cuentan algunos gobiernos regionales. Todo esto configura el que los gobiernos regionales cuenten con cinco gerencias muy débiles, muy desniveladas en el campo de acción que manejan y que se replican en el caso de algunas de ellas a nivel de subgerencia las direcciones regionales.

Es una estructura muy mal diseñada como resultado de conjunto y que solo por sí misma dificulta enormemente una gestión eficiente y eficaz.

Sin embargo, no es solo un problema de estructura orgánica, existen problemas también con el capital humano de los gobiernos regionales y con los procesos de gestión que obedecen a los sistemas administrativos nacionales, donde los gobiernos regionales están atados de manos.

Los gobiernos regionales tienen una dotación de recursos humanos con diversos regímenes de contratación y de beneficios que no son compatibles y no tiene ningún comunicante entre uno y otro, que dificultan mucho la gestión del personal. Adicionalmente hay una rigidez enorme en el manejo de los recursos presupuestales para gasto corriente que son los que financian a los recursos humanos y por lo tanto, es una herencia perpetua con el que tienen que trabajar los gobiernos regionales. Eso hace muy difícil tener una gestión exitosa y lo que se alcanza a lograr como éxitos es mediante un enorme costo de transacción.

Se han logrado caracterizar seis enfoques de reforma, un enfoque dirigido a nivel directivo, principalmente representado por Arequipa y La Libertad, el enfoque dirigido al nivel operativo representado el de los servicios, representado por Huancavelica y digamos de modo complementario por Cajamarca un enfoque concentrado en el fortalecimiento de procesos transversales planeamiento de inversión, La Libertad, Cajamarca, Junín y parcialmente Huancavelica dentro de su reestructuración.

Como reforma sectorial y efectiva la más interesante es la Dirección Regional de Salud del gobierno regional de San Martín, algunas cosas se colocan en el caso de la Dirección Regional, la Gerencia Regional de Educación de La Libertad y también Arequipa ha emprendido un proceso de reforma subgerencia regional de educación. Junín busca una reforma integrada donde abarca tanto el nivel directivo como el operativo y finalmente, el caso de Apurímac mejorando la gerencia en la misma organización a través de gerentes públicos instrumento que Junín, Huancavelica y Cajamarca han usado como esquema de transición hasta poder implementar sus reformas.

Estas experiencias además de las restricciones, digamos, del modelo burocrático del Estado peruano y todos sus deformaciones, se enfrentan a varios problemas.

Primero, se sigue manteniendo el poder de los sectores de las direcciones regionales a pesar de que dependen para todos los efectos del gobierno regional los sectores no renuncian a considerar las direcciones regionales como de los sectores nacionales y siguen a través de normas administrativas tratando de mantener su decisión o su última palabra sobre las decisiones regionales que se toman a nivel de estas direcciones regionales.

En las direcciones regionales la cultura de la organización de personal sigue siendo sectorial y la gente sigue debajo su camisa de pertenencia al gobierno regional tiene la camiseta del ministerio, porque muchos consideran que los gobiernos regionales será una institucionalidad temporal y que en algún momento volverá el ministerio como estructura permanente.

En segundo lugar, la enorme rigidez de la gestión de recursos humanos a nivel regional. Los regímenes laborales distintos en salud, educación, 276, el CAS que no dialogan entre ellos, con lo cual resulta difícil movilizar a gente de su lugar y eso según varios presidentes regionales es el principal muro contra el cual se estrellan el afianzamiento de las reformas.

Finalmente una limitación que tiene fuerte resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas, y es lo referente a alcanzar políticas más flexibles para la reestructuración de las unidades ejecutoras presupuestales. Existen casos de gobiernos regionales que en una provincia, por ejemplo, la UGEL es unidad ejecutora igual que la sugerencia regional, pero no lo es la Diresa. Entonces, los gobiernos regionales la mayoría está atendiendo a querer consolidar las UGEL por provincia, pero el MEF no los deja.

El Centro de Planeamiento Regional (CEPLAR) de Cajamarca se encuentra detenido por problemas de crear una unidad presupuestal. Pero sobre todo resalta el caso de la unidad especializada en gestión de inversiones de Junín, que hace meses espera la autorización del MEF para poder crear la unidad ejecutora que les permita sacar los grandes proyectos a este órgano especializado que va a aumentar enormemente la eficacia de ejecución de inversiones.

Existe experiencias en gobiernos regionales donde algunos tiene muchas autorizaciones para la formación de unidades ejecutoras y otras se encuentran a la espera. Por ejemplo, La Libertad tiene 33 unidades ejecutoras, todas las UGEL son Unidades Ejecutora, al igual que todas las redes de salud, los proyectos especiales, la gerencia de infraestructura, la

sede central. Esa realidad es el otro extremo de un exceso de unidades ejecutoras y si realmente respetamos la autonomía constitucional para organizarse y aprobar su presupuesto, dentro de normas técnicas generales que fija el MEF la decisión de reconfigurar a su vez debería seguir el proceso de evolución de una organización y no puede ser una estructura rígida.

Es necesario reflexionar sobre el rol del gobierno regional en la estructura del Estado, es difícil definir cuál es el diseño que debe tener los gobiernos regionales si primero no se reflexiona cual es su rol.

VI.- CONCLUSIONES DE LA SISTEMATIZACIÓN DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. La institucionalidad de los Gobiernos Regionales ha sido diseñada a partir de una Reforma Constitucional y leyes orgánicas nacionales, pero su organicidad también se ha configurado a partir de las herencias estructurales orgánicas, de recursos humanos y de regímenes laborales que han aportado la transferencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), las transferencias de funciones y competencias de los sectores nacionales, y el proyectos especiales que provienen de INADE.
2. Existen capacidades por fortalecer en los Consejos Regionales en tanto que colegiados, para que puedan ejercer con efectividad sus funciones normativas, de control y de representación. Se debe recuperar el concepto original de las Secretarías Generales y retornarlas como órganos de asesoramiento técnico legal de los Consejos Regionales, además de ser depositarias y fedatarias de su producción normativa, acuerdos y debates.
3. Existe una debilidad en el sistema de elección de los Consejeros Regionales que se ha corregido a través de la Ley N° 29740, donde se ha establecido que la elección de consejeros regionales se realizará por distritos electorales provinciales, corrigiendo la debilidad del actual sistema de elección, haciendo que en el futuro el o los consejeros que representarán a cada provincia sean los que su electorado considera los mejores y no los que define su ubicación en las listas. Favoreciendo una mayor rendición de cuentas de los consejeros frente al electorado de la provincia a la cual representan. Sin embargo, es necesario considerar

criterios de compensación para la representación de las provincias menos pobladas, a fin de asegurar una representación proporcionada a los diversos intereses que expresan las distintas provincias de cada departamento.

4. Los Consejos de Coordinación regional tiene limitaciones de diseño y otros espacios temáticamente más especializados adquieren mayor dinámica porque existe una intersección de intereses entre los que participan, como los Consejos Regionales de Salud, de Educación y muchos otros. Los CCR no pueden ser los depositarios exclusivos de los requerimientos de participación y consulta ciudadana de la gestión regional, ni el único espacio normado para dicho fin en la LOGR. Por el contrario, la fragmentación de intereses predominante en la sociedad peruana hace que los participantes sólo tengan interés en parte de los asuntos que se traten en un espacio como el CCR.
5. La estructura organizativa del denominado ejecutivo regional; es decir a la Presidencia y Vicepresidencia Regionales, a la Gerencia General y a las unidades centrales de apoyo, asesoramiento y control son diseños establecidos en leyes nacionales cuya innovación o modificación dependerían de modificaciones constitucionales y de leyes orgánicas nacionales que implican alcanzar un consenso en la voluntad política.
6. Innovar el nivel de diseño organizativo de los gobiernos regionales dependen de modificaciones en la normatividad de carácter nacional como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en el caso de la Presidencia, Vicepresidencia y la Gerencia General; de los sistemas nacionales administrativos y funcionales (planificación, presupuesto, inversión pública, tesorería, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos, estadística, informática, cooperación técnica, defensa nacional), que propician o mandan crear unidades individualizadas para cada sistema; de los lineamientos establecidos por la PCM para el diseño de los ROF, que fija el modelo de diseño organizacional jerárquico para toda la administración pública basado en órganos de apoyo, asesoramiento, control, línea y desconcentrados. Como por ejemplo, la obligación de crear unidades separadas para los sistemas administrativos de tesorería, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos prácticamente dibuja la estructura de las Oficinas de Administración (y Finanzas) de los gobiernos regionales, como por cierto de toda la administración pública.

7. Algunos gobiernos regionales han logrado incorporar algunos órganos poco usuales como las Oficinas Regionales de Estudios de Pre-inversión y Supervisión y Liquidaciones como órganos de apoyo, fuera de la Gerencia Regional de Infraestructura; la Gerencia Regional de Coordinación e Integración Gubernamental Provincial como órgano de asesoramiento para la coordinación con los gobiernos locales; el Centro de Planeamiento Regional que privilegia su rol de asesoramiento a la Presidencia Regional.
8. La Gerencia General y los órganos de apoyo y asesoramiento constituyen la unidad ejecutora central de la administración regional; por ella transitan todas las decisiones y fases administrativas de los procesos que no estén asignados a otras unidades ejecutoras desconcentradas. Hacer más eficiente la gestión en estas áreas pasa en el corto plazo por mejorar la gestión de procesos que se puede expresar en una política amplia de delegaciones. Según la LOGR, el Gerente General es el responsable administrativo del gobierno regional; la gestión de una organización del tamaño de un gobierno regional no es sostenible con un solo responsable administrativo, por donde discurren decisiones de tipo estratégico, como los de la vida cotidiana.
9. La gerencia estratégica es el nivel de la organización que debe ser responsable de diseñar, conducir y evaluar las políticas públicas regionales. Está representado por las actuales gerencias y direcciones regionales, las cuales deben poder ser reconfiguradas de acuerdo a los condicionantes y capacidades de cada gobierno regional. Esta gerencia es el gabinete de la Presidencia Regional donde deben fijarse, priorizar y monitorear las principales políticas regionales.
10. Las gerencias regionales deben dejar su carácter estandarizado y cada gobierno regional debería tener libertad para la creación de gerencias en función de la gestión de su territorio que es de carácter diverso dependiendo del departamento. Los Gobiernos Regionales deben tener el poder de decidir si convierte a las direcciones regionales en gerencias o mantiene las subgerencias, sabiendo que estas replican los campos de acción de las direcciones regionales.
11. Se debe descongestionar a la gerencia estratégica de la labor administrativa, estableciendo en los gobiernos regionales la diferencia entre lo que significa el nivel de gerencia estratégica del nivel de gerencia

operativa de los servicios públicos de responsabilidad regional y de sus procesos administrativos relacionados.

12. Las responsabilidades operativas deberían ser delegadas a las unidades desconcentradas de las direcciones regionales que las tienen (UGELs, redes y microrredes de salud, hospitales y agencias agrarias principalmente) y a las dependencias desconcentradas de los gobiernos regionales (gerencias subregionales y oficinas provinciales según el caso).
13. Los gobiernos regionales deben de tener el poder de crear organismos especializados en temas prioritarios que necesitan especialización y eficacia administrativa. La diversidad de estos organismos debe ser mayor, de acuerdo a las prioridades y potencialidades de su ámbito territorial. La Agencia Regional de Medio Ambiente de Arequipa, el Programa de Asistencia Social de La Libertad, el Instituto del Café de Junín, el Instituto de Ciencia y Tecnología de Piura, las agencias especializadas en la ejecución de inversiones de Cajamarca y Junín, o los proyectos especiales de San Martín usados como tales son expresiones de este tipo de organismos especializados. Deben reunir dentro de sí todos los procesos necesarios para cumplir el mandato que han recibido, por lo tanto, deben ser como mínimo órganos desconcentrados con relativa autonomía o mejor aún, descentralizados con su propia instancia decisional, en el marco de la política regional en la materia; y para ello deben ser Unidades Ejecutoras.
14. Cualquier propuesta de reforma institucional de los gobiernos regionales debe abordar el tema de las capacidades humanas más adecuadas que requieren estos gobiernos para poder cumplir su rol. El Fondo de Apoyo Gerencial y el programa de Gerentes Públicos (SERVIR) son una ayuda importante pero no alcanzan a la solución del problema, porque no sólo se requieren funcionarios directivos de calidad, sino mejorar el conjunto del capital humano de los gobiernos regionales. Estudios del OSCE mostraron la existencia de una falta de seriedad al momento de planificar y de falta de capacidad, y una no correspondencia del perfil profesional de las personas que realizan las proyecciones de compra, unido a los bajos sueldos, alta rotación, falta de carrera pública.
15. Se requieren desarrollar capacidades locales para la gestión pública descentralizada en cada uno de los departamentos del país. Y para ello no hay estrategia posible ejecutada de arriba hacia abajo desde el nivel

nacional, que pueda ser eficaz para el tamaño, diversidad y dispersión territorial de las necesidades. Esta es la principal limitación de los Planes Nacionales de Capacitación que en su momento plantearon el CND y la Secretaría de Descentralización, así como de todos los esfuerzos de capacitación conducidos desde los sectores del gobierno nacional. Por más cursos o talleres que logren hacer, éstos no llegan sino a resultados informativos o en el mejor de los casos que impactan en las capacidades de las personas, pero no llegan a modificar las de las instituciones, más aún con la movilidad que afecta al personal contratado por el Estado, debido a la ausencia de una carrera pública.

16. Los gobiernos regionales deberían estar en la capacidad de identificar y expresar sus necesidades de desarrollo de capacidades, y de poder gastar en atender esas necesidades, lo cual requiere que ese gasto pueda ser considerado como gasto de inversión por el Sistema Nacional de Inversión Pública. Adicionalmente, son necesarios incentivos para los recursos humanos, como ayudas, becas o puntajes para acceder a determinados puestos o contratos de servicios, para que los propios servidores públicos y profesionales locales valoren invertir en sus capacidades.
17. En los últimos años se ha multiplicado una abundante oferta de capacidades dirigidas al sector público por las universidades públicas y privadas, ONGs, programas de cooperación internacional y otras entidades privadas en las principales ciudades del país. Comprobándose la existencia de una como consecuencia del proceso de descentralización y la mayor exposición pública que tienen las gestiones regionales y locales. Sin embargo, la oferta que es diversa y múltiple debería tener un elemento de certificación voluntaria de los cursos y programas que los ofertantes quieren sean reconocidos por el Estado y por sus servidores como aquéllos que cumplen con sus requerimientos.
18. No sólo se requieren recursos humanos más capacitados, sino que se supere las incongruencias del sistema de gestión de recursos humanos existente en el Estado, donde coexisten distintos regímenes de servicio, con beneficios y derechos diferenciados, sin lazos comunicantes entre sí y sin mecanismos objetivos de evaluación de desempeño. Las rigideces de estos regímenes son identificadas como un obstáculo de primer orden por las experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales.

19. No se debe perder de vista que los actuales gobiernos regionales asentados en los departamentos constituyen una institucionalidad en transición, hacia la constitución de regiones. Por eso las modificaciones que se propongan para fortalecer la descentralización y mejorar la gestión pública de los gobiernos regionales debe tomar en cuenta esta realidad sobre todo en lo concerniente a la forma como deberían crecer los gobiernos regionales buscando que la toma de decisiones llegue a su destino con mayor rapidez.
20. La integración regional debe significar la ampliación del ámbito territorial de responsabilidad de cada gobierno regional y la expansión consiguiente del ámbito de prestación de sus sistemas de servicios y aplicación de sus programas. Sin dejar de tomar en cuenta que la fusión de dos o más gobiernos regionales de departamento en un gobierno efectivamente regional puede significar acumular en la nueva institución al personal administrativo de las entidades de origen. En ese momento será necesario contar con una reforma efectiva de su servicio civil u otorgar a los gobiernos regionales la posibilidad de manejar con mayor flexibilidad reglas objetivas de reclutamiento, evaluación y salida, para lograr mejorar su desempeño.

VII.- RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS NORMATIVAS

La mayoría de las recomendaciones y propuestas normativas con el objeto de apoyar los procesos de reforma institucional regional y contribuir a mejorar su desempeño, exige cambios y modificaciones en el marco normativo de la descentralización, así como en el que regula a la administración pública en general en el país.

Con el fin de que estas reformas normativas se conduzcan en la dirección requerida y contribuyan a esos objetivos, hace indispensable alcanzar consensos a nivel político y de la tecnocracia nacional sobre si el modelo de Estado al que realmente aspiramos es descentralizado; así como realizar cambios en la cultura de gestión pública predominante en el Estado peruano que se encuentra sesgada por lo reglamentario y enfocada en la desconfianza entre las partes; así como incorporar instrumentos de orientación para los procesos de reforma institucional regional, principalmente de intercambio de experiencias y aprendizajes.

1. Para alcanzar una gestión fluida y eficiente se recomienda a los gobiernos regionales que puedan optar por una política de gestión

basada en delegación de decisiones a distintos niveles, definiendo claramente sus roles, responsabilidades y formas de decisión, tener clara las indicaciones sobre las políticas y resultados que deben obtener, y ser evaluados por esos resultados.

Responsable: Gobiernos Regionales.

2. Se recomienda que los gobiernos regionales establezcan las diferencias entre la gerencia estratégica de la gerencia operativa, la primera responsable de la gestión de las políticas regionales en directa relación con la Presidencia Regional y bajo las orientaciones que apruebe el Consejo Regional, y la segunda, responsable de la gestión de los procesos de prestación de los bienes y servicios públicos de responsabilidad regional.

Responsable: Gobiernos Regionales

3. Se recomienda que los órganos de línea centrales de los gobiernos regionales deben ser los depositarios de las materias de competencia de responsabilidad regional.

Responsable: Gobierno nacional y los gobiernos regionales.

4. Se recomienda la elaboración de una matriz en el Estado peruano que permita vincular las políticas que provienen de los sectores nacionales, con la ejecución de las mismas en el ámbito territorial regional, estableciendo de ese modo que los gobiernos regionales sean una correa de transmisión entre las políticas sectoriales nacionales y los ámbitos territoriales donde éstas deben converger.

Responsable: Gobierno Nacional y gobiernos regionales.

5. Se recomienda acelerar el proceso de precisar y delimitar con la mayor claridad posible las competencias por cada nivel de gobierno tomando como referencia el ciclo de producción de los bienes y servicios públicos asociados a cada materia de competencia.

Complementariamente a nivel normativo se requiere concordar efectivamente la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) entre ellas y con las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los sectores del gobierno nacional. (LOFs).

Responsable: Poder Legislativo en consulta con tres niveles de gobierno.

6. Se recomienda que el proceso de concordancia de leyes incluya a materias asumidas genéricamente como exclusivas del gobierno nacional, pero que en el ciclo de producción de las funciones públicas, incorporan responsabilidades en que participan los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, la materia de fronteras (LBD, 26; LOPE, 4) es competencia exclusiva de Relaciones Exteriores pero tiene un componente de desarrollo fronterizo donde participan los gobiernos regionales y locales.

Responsable: Poder Legislativo tres niveles de gobierno.

7. Se recomienda una modificación normativa de la Ley de Bases de la Descentralización donde se precise con mayor claridad los alcances del concepto de autonomía en la relación de los tres niveles de gobierno, en un Estado unitario y descentralizado, con el fin de inhibir la vulneración sistemática de los sectores a la autonomía administrativa de los gobiernos regionales. Considerando el significado de autonomía de cada nivel de gobierno en el ejercicio de las competencias compartidas y las funciones específicas.

Responsable: Poder Legislativo

8. Se recomienda la modificación de la Ley de Bases de la Descentralización y/o de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que precisen con mayor claridad la injerencia administrativa y la rectoría de los sectores nacionales en los procesos de gestión de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales. Entendiendo por rectoría nacional, principalmente, la definición de políticas nacionales y estándares mínimos de los servicios públicos.

Responsable: Poder Legislativo

9. Se recomienda que se inicie y se acelere el proceso del sentido, alcances y limitaciones y adecuación de los Sistemas Administrativos Nacionales al proceso de la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales. Se hace necesario que el Congreso de la República realice precisiones generales sobre los alcances y limitaciones de los sistemas administrativos, y/o elaborar una ley marco de los sistemas administrativos para el proceso de descentralización.

Responsables: Poder Legislativo y Órganos Rectores Nacionales

10. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley de Bases de la Descentralización que precise el artículo 31° sobre el balance de los poderes y roles del Consejo Regional y la Presidencia Regional.

Responsable: Poder Legislativo

11. Se recomienda modificar la normatividad sobre la circunscripción de elección de los representantes al Consejo Regional que pueda favorecer la agregación de los intereses de base territorial y asegure la representación equitativa de los ámbitos diferenciados que componen el territorio del departamento y no compita con el de las municipalidades provinciales. En base a la Ley N° 29740 el Jurado Nacional de Elecciones tiene la potestad de establecer el número de miembros de cada Consejo Regional siguiendo un criterio de población electoral y respetando el mínimo de uno por provincia. El JNE puede incrementar el número de consejeros regionales en aquellos departamentos de mayor población electoral para mantener una relación más uniforme entre el número de miembros de cada Consejo Regional y la población electoral del departamento.

Responsable: Poder Legislativo y Jurado Nacional de Elecciones

12. Se recomienda modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sobre las responsabilidades de la Secretaría del Consejo Regional como soporte administrativo y de asistencia técnica de los consejeros regionales.

Responsable: Poder Legislativo

13. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales que permita incorporar en todo o parte a los Consejeros Regionales al Consejo de Coordinación Regional, retirar el porcentaje de ciudadanos respecto del número de autoridades, y vincular el origen de los representantes ciudadanos a los Consejos de Coordinación Locales de las provinciales.

Responsable: Poder Legislativo

14. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Marco del Presupuesto Participativo para crear una instancia de coordinación entre el gobierno regional, las municipalidades provinciales y una representación de las municipalidades distritales de su ámbito, bajo la conducción del Presidente Regional, para

la coordinación de políticas y prioridades. Un escenario mínimo, es establecerlo en la Ley Marco de Presupuesto Participativo, para la coordinación de prioridades de inversión pública previa a la programación participativa y para la evaluación compartida de resultados al término de cada ejercicio presupuestal.

Responsable: Poder Legislativo

15. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para eliminar la obligatoriedad de las cinco gerencias regionales estandarizadas para todos los departamentos y a través del Poder Ejecutivo definir los criterios; asimismo, definir el rol de la gerencia estratégica y su relación con las políticas regionales; y establecer el directorio de gerentes como instancia de coordinación del Presidente Regional y el cuerpo de Gerentes Regionales.

Responsable: Poder Legislativo

16. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley de Bases de la Descentralización eliminando la obligatoriedad de mantener las subregiones provenientes de los Consejos Transitorios de Administración regional (CTAR) en los gobiernos regionales.

Responsable: Poder Legislativo

17. Se recomienda que los gobiernos regionales elaboren una normatividad regional que revise su organización en el territorio en relación con sus estudios de Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial y en función de la provisión de los servicios públicos de su responsabilidad.

Responsable: Gobiernos Regionales

18. Se recomienda la revisión y modificación de la normatividad de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Descentralizada para que las Agencias de Fomento de la Inversión Privada, y que los gobiernos regionales y locales están obligados a crear, se conviertan en efectivas agencias de promoción del desarrollo económico regional en alianza con el sector privado y otros actores.

Responsable: Poder Legislativo, MEF, Proinversión y Gobiernos Regionales.

19. Se recomienda modificar las normas sobre el Sistema de Presupuesto Público para autorizar a los gobiernos regionales a definir o modificar, en concordancia con sus requerimientos de organización institucional, su estructura de organización en Unidades Ejecutoras presupuestales, en el marco de normas técnicas generales señaladas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Responsable: Poder Ejecutivo - MEF

20. Se recomienda modificar el Decreto Legislativo N° 1026 para que sea un instrumento eficaz para la modernización institucional regional, flexibilizando su carácter reglamentario y retirando la supeditación de los gobiernos regionales a la Autoridad Nacional del Servicio Público (SERVIR) y a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, poniendo énfasis en la asistencia técnica y orientación del gobierno nacional a los gobiernos regionales que inician procesos de modernización institucional.

Responsable: Poder Legislativo en consulta con PCM y SERVIR

21. Se recomienda modificar o elaborar normatividad en el corto plazo que permita la flexibilización de la gestión de los recursos humanos, regímenes laborales y elimine restricciones en función de la modernización institucional de los gobiernos regionales, facilitando la gestión del capital humano. El establecimiento del cuerpo de Gerentes Públicos es un apoyo pero no logra abarcar el tamaño y la prioridad del desafío. Una posibilidad es que los gobiernos regionales constituyan un régimen unificado de personal (integrando a los regímenes diferenciados que han heredado) que les permita reasignar a sus recursos humanos dentro de la organización y administrar su escala salarial.

Responsable: Autoridad Nacional del Servicio Público y Poder Ejecutivo

22. Se recomienda modificar la normatividad sobre sistemas de recursos humanos donde se diseñe los perfiles de puesto para los cargos claves relacionados con los sistemas administrativos nacionales y por parte de los gobiernos regionales con apoyo de los sectores, para los cargos relacionados con los campos de competencia regional.

Responsable: SERVIR, sectores del Poder Ejecutivo.

23. Se recomienda modificar la normatividad del Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal y otras leyes flexibilizando la gestión del gasto corriente, donde el MEF y la Contraloría General de la República la

dirijan hacia el control de resultados más que de insumos, en el marco de la implantación del Presupuesto por Resultados.

Responsable: Poder Ejecutivo en concertación con gobiernos regionales y locales.

24. Se recomienda la creación de un sistema o de un espacio que posibilite monitorear y realizar un seguimiento eficaz del proceso de descentralización y de la gestión pública de los gobiernos regionales, promoviendo el intercambio activo de información y aprendizajes sobre la gestión pública regional en general y sus experiencias de reforma institucional en particular. A la falta de sistemas de monitoreo o seguimiento existentes en el Estado peruano podría promoverse la creación de un Observatorio de la Gestión Regional, que a su vez permita establecer una cultura de aprendizaje en el Estado peruano.

Responsables: Secretaría de Gestión Pública – PCM, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Poder Legislativo

25. Se recomienda la elaboración de un instrumento de gestión que permita orientar los procesos de reformas y modernización institucional de los gobiernos regionales como un aporte a la orientación de dichos procesos. Un Manual o una Guía de Orientación aprobado por el Poder Ejecutivo en coordinación con los gobiernos regionales.

Responsable: Secretaría de Gestión Pública – PCM

VIII.- CONSIDERACIONES FINALES

El encargo recibido por la Comisión de Descentralización implica el seguimiento y el estudio de todos los procesos que se encuentran relacionados con la Reforma del Estado de la Descentralización en general y de los procesos institucionales de los gobiernos regionales, por lo que los cambios y reformas que recomendamos requiere construir un consenso político y técnico que hoy día no existe, pero que el contexto de las elecciones regionales y municipales, así como de las elecciones nacionales del año 2011, podrían permitir y ser un momento propicio para establecer los cambios que se sugieren que son del corto, mediano y largo plazo.

El trabajo del Grupo de Trabajo estaba enmarcado en el “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales” y en este tiempo ha podido abarcar con mayor profundidad la situación de los gobiernos regionales, estableciendo una mirada a la gestión pública de los mismos, a partir de los procesos de reformas institucional o de modernización que emprendieron con el objetivo de alcanzar un gestión eficiente y eficaz.

Por razones de tiempo el Grupo de Trabajo no ha podido abordar en la extensión y profundidad requerida la gestión pública de los gobiernos locales y el cumplimiento de la normatividad de la descentralización, porque el universo de gobiernos locales provinciales y distritales es de grandes proporciones, a lo cual se le adiciona la diversidad de tamaño y de tipos de municipalidades por abordar, lo que dificulta aún más la atención en profundidad.

Adicionalmente un tema pendiente es el seguimiento del cumplimiento de la normatividad de la descentralización en el Gobierno Nacional con mayor especificidad, pero el estudio que se ha realizado desde a la descentralización desde la gestión pública de los gobiernos regionales, permite descubrir el comportamiento del Poder Ejecutivo respecto de la profundización del proceso de descentralización.

Finalmente, existe una agenda pública que es de alguna manera externa a los gobiernos subnacionales, pero el que estos temas no se encuentren resueltos afecta directamente la gestión pública de los gobiernos regionales, y en la mayoría de casos su resolución se encuentra en el terreno del Gobierno Nacional, principalmente. Dentro de esos puntos pendientes podemos señalar los siguientes:

1. Transferencias de funciones y competencias a los Gobiernos Regionales que suelen colisionar con las actividades que emprenden los Programas Estratégicos Nacionales lo que mostraría una resistencia a descentralizar, y al mismo tiempo todavía son transferencias que no tienen una implicancia en el presupuesto operativo ni en el desarrollo de capacidades.
2. Al no contar con un modelo de descentralización fiscal los presupuestos asignados a los gobiernos regionales son sólo proyecciones y por lo tanto no puedan estar sujetos a variaciones que se producen en la gestión pública regional, configurándose una restricción a la autonomía constitucional. Esta es la gran reforma pendiente que tiene un avance en la constitución de un grupo de carácter

intergubernamental que en seis meses debe presentar una propuesta de modelo de descentralización fiscal según obliga la Ley del Presupuesto Público 2010.

3. La ausencia de una Reforma del Estado integral no permite modernizar los aparatos públicos regionales, darle movilidad y renovación de los recursos humanos. Son los gobiernos subnacionales y los Gobiernos Regionales en particular los que resienten con mayor crudeza las múltiples formas de contratación y las diversas escalas remunerativas existentes en el aparato público.

4. El proceso de descentralización busca alcanzar un desarrollo integral en el país, estableciendo que la regionalización permitiría obtener ese objetivo nacional. Un pregunta pendiente de respuesta es si la gestión pública regional se plantea su acción como en tránsito a ese proceso de regionalización o simplemente no se toma en cuenta. La gestión pública regional debería encaminarse a promover la regionalización o la integración regional si se pretende alcanzar un desarrollo sostenible.

5. Se requiere desarrollar una cultura organizacional en el Estado peruano de carácter intergubernamental que permita no sólo formular políticas nacionales y sectoriales como señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sino implementar un adecuado funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental con competencias resolutorias, además, y de acuerdo a las recomendaciones sugeridas, promover la coordinación intergubernamental de los gobiernos regionales con los gobiernos locales.

6. La carencia y la no definición de la formulación de los Sistemas Administrativos para los gobiernos subnacionales es un gran tema pendiente que se encuentra en la competencia del Gobierno Nacional y al parecer su resolución no se encuentra en el corto plazo. Por esa razón, los gobiernos regionales como parte del arte para gobernar establecen atajos para superar los escollos o los cuellos de botella, pero ello no significa que se mejore la institucionalidad regional, sino que dentro del tiempo de gobierno establecido se busca alcanzar mecanismos que superen los problemas, aunque ello signifique dejar de lado a la mayoría del personal nombrado de estos gobiernos subnacionales.

IX.- RECOMENDACIONES FINALES

El Grupo de Trabajo a partir del desarrollo del encargo recibido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la

Gestión del Estado y de lo complejo que resulta abordar las diversas aristas del proceso de descentralización plantea las siguientes recomendaciones finales

1. Que se establezca un grupo de trabajo de carácter permanente en el seno de la Comisión de Descentralización que continúe con el trabajo iniciado sobre el “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”.
2. Que la Comisión de Descentralización cuente con la asistencia profesional y personal especializado que le permita desarrollar asistencia técnica y consultorías sobre la normatividad, gestión pública, sistemas administrativos, procesos de políticas y estructura orgánica, coordinación intergubernamental y otros que se encuentran implicados en el desarrollo y profundización del proceso de la descentralización.
3. Que la Comisión de Descentralización promueva la constitución de un espacio de carácter permanente intergubernamental e intersectorial que permita avanzar en la construcción de un consenso, mejorar los contenidos, respecto de las modificaciones necesarias que requiere el marco normativo de la descentralización.

Lima, junio 2010



Washington Zeballos Gámez
WASHINGTON ZEBALLOS GÁMEZ

Olga Cribilleros Shigihara
OLGA CRIBILLEROS SHIGIHARA

Martha Moyano Delgado
MARTHA MOYANO DELGADO