

Comentarios al Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de Gobiernos Regionales y Locales elaborado por el Consejo Nacional de Descentralización

I. Introducción

En el marco de lo dispuesto en la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el CND ha elaborado el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública, el mismo que presentó para consulta en su página web institucional.

A través del presente documento, PRODES desea aportar sus comentarios al mencionado documento, así como felicitar la iniciativa del CND de someter a consulta las propuestas normativas que formula.

Para la formulación de los comentarios que se señalan a continuación, se sostuvo una reunión de trabajo entre los miembros de PRODES: equipo de ARD y de sus socios INICAM y SER.

II. Análisis y Recomendaciones en relación a la Estrategia General del Plan

Dados los Objetivos planteados por el CND en el documento, se entiende que una preocupación principal que orienta la formulación de su Estrategia es que la capacitación y asistencia técnica que se desarrolle produzca resultados positivos en la gestión regional y local, evitando así eventos aislados que ocupen el tiempo de autoridades y profesionales sin un resultado explícito en la mejora de sus capacidades.

Para hacer frente al problema de calidad señalado, el CND está optando por intervenir en la definición de los currículos de los cursos, por la acreditación de los proveedores, por articular las demandas y ofertas de capacitación y por asegurar la conformación de los equipos a nivel regional que se encargarán de coordinar y monitorear los programas.

Tomando en cuenta la existencia de aproximadamente dos mil gobiernos subnacionales, y la heterogeneidad de los mismos, se considera que realizar todas estas actividades desde el CND va a ser una tarea compleja, si no imposible. Se corre el riesgo además de reproducir una estrategia excesivamente centralizada de diseño y gestión, que sin lugar a dudas generará resistencias contraproducentes en regiones, provincias y distritos.

Adicionalmente, la Estrategia favorece la creación de consorcios de prestadores de servicios, lo cual, si bien contribuirá a que en el corto plazo se pueda llegar a un número significativo de municipalidades, no promoverá en el mediano plazo la existencia de un mercado de servicios de soporte técnico a los gobiernos subnacionales a nivel de las regiones que estimule la mejora constante de las entidades y la competencia por responder mejor a las necesidades de los gobiernos subnacionales.

Pensamos que el fomento del mercado de servicios para la capacitación y la asistencia técnica debería convertirse en un resultado, y un medio a la vez, del plan de capacitación del CND; en la medida que su incentivo colaborará al fortalecimiento continuo de las capacidades técnicas locales y ayudará a crear una relación más

adecuada entre la oferta y la demanda de capacitación, superando su actual desconexión.

Por otro lado, la complejidad de la elaboración de un plan de capacitación es mayor si consideramos la diversidad municipal, no sólo referida a los grados de desarrollo institucional o la densidad demográfica de sus jurisdicciones, sino también a las características socio económicas y culturales de sus comunidades. Ello obliga necesariamente a una gran flexibilidad en las estrategias de desarrollo del mismo, enfatizando el protagonismo en su diseño más concreto de los actores regionales y locales.

Frente a lo antes señalado, se recomienda promover la existencia de un mercado competitivo de servicios a nivel descentralizado. Para ello será importante que el CND se concentre en el desarrollo de políticas e incentivos para la transferencia sistemática de capacidades, de metodologías y de instrumentos bajo la modalidad de “capacitación en cascada”, en la difusión de información, así como en promover y fortalecer a las instituciones oferentes. En tal sentido, la intervención del CND será fundamental en colaborar a solucionar las fallas que se presentan en el mercado de capacitación y asistencia técnica del país, entre las cuales figuran las siguientes:

- Información insuficiente sobre calidad de servicios: Se refiere a que los gobiernos subnacionales no cuentan con información suficiente que les permita optar entre los distintos proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica.
- Ausencia de un discurso común entre los proveedores sobre aspectos fundamentales de la gestión pública y de la descentralización.
- Inexistencia de proveedores capacitados para prestar servicios en algunas zonas.
- Los beneficios para la sociedad de que los gobiernos subnacionales sean fortalecidos trasciende el ámbito del gobierno subnacional, motivo por el cual será importante un mayor apoyo en aquellas zonas que por razones financieras los gobiernos no puedan hacer frente al costo de estas acciones¹.

En el marco de lo antes señalado, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Que la acreditación sea facultativa. Es decir, no limitar a los operadores que no estén acreditados, sino favorecer que los gobiernos subnacionales opten por aquellos que sí lo estén (un operador acreditado da más información sobre la calidad de su servicio que uno que no lo esté). Se prefiere también la opción de una acreditación facultativa debido a que, en caso ésta fuese obligatoria, distintos operadores podrían considerar que el CND estaría limitando indebidamente las posibilidades que el marco constitucional y legal les da para competir libremente en el mercado, pudiendo incluso algunos presentar recursos de amparo en contra de esta disposición. Los operadores podrían también señalar que se estaría yendo en contra de lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, en la medida que esta acreditación no es parte de los requisitos establecidos para contratar con el Estado. Por otro lado, la acreditación podría extenderse al detalle de los cursos y los materiales de enseñanza. Cabe señalar que no es necesario que CND vea todas las acreditaciones, toda vez que en función de los temas pueden haber otras

¹ Lo recomendable sería que este apoyo se dé en la forma de subsidio, tal vez mediante la modalidad de fondo concursable. Es decir, apoyar a estos gobiernos subnacionales con financiamiento para que puedan acudir al mercado a contratar los servicios que requieran.

entidades con mayor información para evaluar lo que se le presente. Así, por ejemplo, un material sobre el sistema de inversión pública puede que sea más fácil de evaluar por el MEF que por el CND.

- Difusión de información. En adición a la acreditación facultativa, se considera importante que el CND difunda información de las evaluaciones que dan gobiernos subnacionales de las capacitaciones recibidas de distintos operadores. Es decir, se recomienda favorecer el rol del CND en el recojo, sistematización y difusión de información que permita a los gobiernos subnacionales tomar mejores decisiones respecto de con quiénes capacitarse.
- Orientación a los proveedores. Se recomienda además que CND formule propuestas de currículos de capacitaciones y de términos de referencia de actividades de asistencia técnica, pero que éstos tengan el carácter de orientaciones antes que de syllabus obligatorio. Así, las propuestas podrán adecuarse a las especificidades de los gobiernos subnacionales a recibir la capacitación o asistencia técnica.
- Complementar Diagnóstico. Si bien en el documento se presenta un diagnóstico de las municipalidades y los gobiernos regionales, sugerimos que el mismo se amplíe considerando los siguientes aspectos:
 - a) la situación de la oferta y la demanda de capacitación y asistencia técnica en las distintas regiones del país. Será importante realizar este análisis, en especial para identificar dónde se deberá realizar un mayor esfuerzo para que existan proveedores privados.
 - b) las fortalezas de los gobiernos subnacionales, así como sus debilidades en su relación con el entorno.
 - c) los aportes que provienen de otras experiencias públicas y privadas en el fortalecimiento de capacidades locales (FONCODES, Minsa, entre otros).
- Especializar las intervenciones directas de organismos del gobierno nacional. En la sección de roles y responsabilidades se señala que los organismos del gobierno nacional tienen entre sus roles el desarrollar actividades de capacitación y asistencia técnica. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, se recomienda favorecer que la intervención sea a través de operadores privados, buscando así generar capacidades en la zona y reducir la migración de los expertos de provincias hacia la capital. Consideramos que el rol de los organismos del gobierno nacional debe ser orientador, y difusor, así como de monitoreo y evaluación de los procesos.
- Respuesta a Necesidades. Se recomienda favorecer que cada gobierno subnacional realice un autodiagnóstico de sus necesidades y que, tomando en cuenta su vocación como gobierno, plantee sus prioridades. Así, la capacitación y asistencia técnica deberá permitirles recorrer el camino de donde se encuentran a la situación deseada, lo cual implica además que las etapas del Plan deben ser referenciales, toda vez que algunas capacidades serán relevantes para todos los gobiernos subnacionales, pero otras sólo para algunos.

III. Otras Recomendaciones al Plan

- Articulación del Plan de Capacitación. Se plantea la importancia de que el Plan tome en cuenta el Ciclo de la Gestión Municipal y Regional (obligaciones en el calendario) que la legislación vigente impone a los gobiernos subnacionales, de manera que no se trate de un conjunto de actividades aisladas, sino de una estrategia que responda oportunamente a la actuación de los gobiernos locales y regionales en

el marco de la normatividad vigente y de las aspiraciones y requerimientos que las sociedades locales demandan a sus gobiernos.

- Fortalecimiento de la sociedad civil. Si bien en algunas secciones se menciona la realización de capacitaciones en temas de participación y se menciona a los líderes como parte del público objetivo, no se hace ninguna mención a la sociedad civil en las Etapas que se presentan en la parte de Elementos de la Estrategia. Sería recomendable precisar la participación que tendría la sociedad civil, así como los mecanismos de articulación a utilizar en los procesos de capacitación.
- Fortalecimiento de operadores locales. Tomando en cuenta que la oferta existente en las distintas regiones es heterogénea, se considera necesario que el Plan contemple la realización de acciones para fortalecer a los operadores de las regiones en sus esfuerzos de capacitar y brindar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales de su ámbito.
- Simplificar el Plan. Dado que el Plan será aprobado por decreto supremo, se recomienda limitar su contenido en lo que a Ejecución se refiere, restringiéndolo a cuáles serían las grandes etapas del Plan –vinculándolas con el proceso de descentralización- y dejando los detalles para normas de menor jerarquía. Se recomienda eliminar toda referencia a años-calendario específicos.
- Contenido en Comunicaciones, Concertación y Democracia. Se recomienda incluir entre las capacidades a promover aquellas referidas a temas de comunicaciones, solución de conflictos, negociación, entre otras que apunten a una mejor relación entre autoridades y ciudadanos y en general a enfrentar mejor los problemas de gobernabilidad.
- Rol de Asociaciones de Municipalidades. Al establecer los roles de los distintos actores en las tareas de capacitación y asistencia técnica no se hace mención a las asociaciones de municipalidades. Al respecto, podría promoverse que asuman un rol en la agregación de las demandas de los gobiernos subnacionales, así como en la provisión de servicios de información a sus miembros.
- Precisar Competencias. Si bien el documento enfatiza la importancia del desarrollo de competencias, al enumerarse las necesidades de capacitación éstas se refieren principalmente a áreas temáticas, antes que a las competencias a desarrollar. En tal sentido, se recomienda precisar las competencias que se busca que los funcionarios de los gobiernos subnacionales alcancen.
- Adecuación Curricula Profesionales. Se recomienda formular recomendaciones para que la preparación de los profesionales en las universidades del país les permita responder a las necesidades y retos de los gobiernos regionales y locales.