



CIES
consorcio de investigación
económica y social

CIES 1989-2009: veinte años construyendo conocimiento para mejores políticas

¿Cómo mejorar las capacidades de gestión en los Gobiernos regionales?

Bruno Barletti, Norma Correa, Javier Portocarrero y
Neride Sotomarino

Lima, noviembre 2007

- El CIES no comparte necesariamente las opiniones vertidas en este documento, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.
- Los autores agradecen la colaboración de Armando Bustamante, Francisco Dumler, José Luis Escaffi, Juana Huaco, Eduardo Jiménez, Carmen Roca, Jorge Salazar y Yehude Simons.

CONTENIDO

Introducción.....	2
1. El desafío para la gestión de los gobiernos regionales.....	3
2. Mejorando la gestión interna de los gobiernos regionales.....	7
3. La urgencia de fortalecer el capital humano.....	15
4. Plan de acción a corto plazo (12 meses).....	17
Fuentes y referencias bibliográficas	20

Introducción

Al 31 de agosto de 2007, los gobiernos regionales y locales mantienen un saldo de 6.380 millones de soles en sus cuentas en el Banco de la Nación. El Perú experimenta en forma simultánea un auge económico y un proceso de descentralización. Desde la década de los ochenta el Estado peruano se ha acostumbrado a gestionar la escasez. La inercia sigue en nuestras mentes, cuando hoy en día el reto es administrar la bonanza fiscal en un contexto de descentralización.

El Ejecutivo ha decidido incrementar significativamente la inversión pública en las regiones como instrumento para distribuir mejor los frutos del auge económico. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos regionales y locales tienen grandes dificultades para ejecutar una mayor inversión. Así resulta indispensable fortalecer las capacidades de gestión y de inversión de los gobiernos regionales (GR) para convertirlos en promotores del desarrollo y generar confianza ciudadana en el Estado.

La mejora en la gestión de los servicios públicos básicos también es fundamental. Este documento sugiere lineamientos aplicables a dicho tema, pero por limitaciones de tiempo y espacio hemos optado por concentrarnos en la mejora de la capacidad de inversión en los GR. Abordaremos el tema desde dos perspectivas. La primera se refiere a cambios normativos o en los procesos de gestión, y se materializa en una ruta de simplificación y fortalecimiento de los sistemas administrativos transversales. Sin esto cualquier esfuerzo de mejora en las capacidades de gestión de los GR no sería sostenible. La segunda perspectiva se centra en las capacidades que requieren ser robustecidas en los GR. Cabe señalar que la mejora de las capacidades de gestión debe ser un proceso conjunto en los tres niveles de gobierno si se pretende lograr impactos más significativos en el mediano y largo plazo.

La primera sección del documento ofrece un diagnóstico del contexto y plantea el desafío que enfrentan hoy en día los GR. La segunda identifica las principales trabas para la inversión, enfatizando las sugerencias para mejorar los sistemas administrativos transversales. En tercer lugar se discute el tema del capital humano y cómo promoverlo. Finalmente, se presentan lineamientos para un plan de acción a corto plazo.

I. EL DESAFÍO PARA LA GESTIÓN EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

La débil capacidad de gestión en muchos gobiernos regionales en el Perú de fines de 2007 tiene su origen en la confluencia de factores estructurales y coyunturales que pasamos a detallar a continuación.

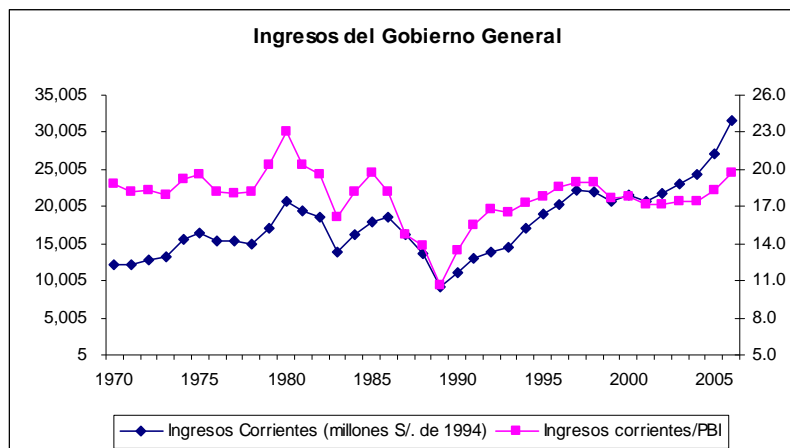
Entre los factores estructurales podemos destacar:

- Alta informalidad, baja presión tributaria e insuficiente cobertura de los servicios públicos.
- Centralismo económico, político, fiscal y administrativo.
- Fragmentación social y política, debilidad de los partidos políticos, volatilidad electoral, péndulo dictadura/democracia e inestabilidad en las políticas públicas.
- Gestión basada en procedimientos más que en resultados.
- Deterioro del salario público en los años ochenta y falta de capacidades en el staff de muchos entes públicos.
- Alta rotación de los funcionarios medios y altos, reclutamiento politizado y un inadecuado sistema de incentivos.

Así pues, desde los años ochenta el aparato público ha estado acostumbrado a manejarse con criterios de austeridad, debido a la crisis económica y a la consiguiente estrechez fiscal, tal y como se puede apreciar en el gráfico 1. En efecto, en este se observa cómo los ingresos corrientes del Gobierno Central cayeron de 23% del PBI en 1980 a 11% del PBI en 1989. De este modo, año a año, se ha venido repitiendo en la Ley de Presupuesto Público un paquete de normas de austeridad y, en particular, la prohibición de contrataciones de personal.

De otro lado, el centralismo es clave para entender esta debilidad en la gestión regional. Desde la Colonia, la tradición indica que todos los problemas se resuelven en Lima. Incluso la decisión de crear Unidades Ejecutoras (UE) de gasto público en las regiones se ha tomado tradicionalmente en la capital, lo que ha determinado que extensas zonas del territorio nacional carezcan de servicios públicos y hasta de una presencia mínima del Estado.

Gráfico 1
Ingresos del Gobierno Central



Fuente: BCRP.

Desde el año 2002, sin embargo, el Perú vivió dos cambios significativos: un proceso de descentralización, por un lado, y un auge de la economía, de los ingresos fiscales y de las transferencias de recursos hacia las regiones, por el otro. En relación a lo primero, se promulgó un vasto marco normativo (reforma de la Constitución, Ley de Bases de la Descentralización, etc.) que dio lugar a la elección de 25 Gobiernos regionales, con base en los departamentos ya existentes, los que se instalaron a inicios de 2003 con mandatos de tres años.¹

Estos gobiernos han tenido, en general, una base política precaria y un aparato administrativo débil. Fueron creados sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) de los años noventa e inicialmente supusieron transferir la autoridad de manejo del pliego presupuestal de la sede correspondiente hacia los presidentes regionales electos. Gradualmente han ido recibiendo más competencias (y supuestamente recursos asociados a ellas) en un proceso donde conviven resistencias del nivel central, complejidades burocráticas y la falta de una visión clara sobre la estructura de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Los Gobiernos regionales y Locales se han basado, además, en la demarcación de departamentos, provincias y distritos que presentamos resumida en el cuadro 1. Allí se aprecia una gran heterogeneidad y una enorme fragmentación, sobre todo en el caso de los municipios. Así, por ejemplo, más de la mitad de los distritos (994, que representan el 54% del total) muestra una población inferior a los 5 mil habitantes. La debilidad de los gobiernos locales se hace extrema en los 62 casos en los que el distrito reúne menos de 500 personas.² ¡Por supuesto que parece poco racional crear una estructura

¹ A inicios de 2007 se instaló en el mando la segunda generación de Presidentes Regionales.

² En realidad estas estadísticas se refieren a la población nominalmente censada, por lo que pueden exagerar algo la situación de fragmentación.

administrativa de gobierno local para unas 100 familias dado el alto costo fijo que supondría!

Cuadro 1
Número y población nominalmente censada en
las unidades territoriales del Perú

Intervalos poblacionales	Provincias		Distritos		Regiones	
	N	Población (miles)	N	Población (miles)	N	Población (miles)
2,000,000 a más	1	6,955	-	-	1	7,819
1,000,000 a 1,999,999	-	-	-	-	9	11,310
500,000 a 999,999	5	3,818	2	1,338	6	4,380
100,000 a 499,999	49	9,068	42	8,691	8	2,550
50,000 a 99,999	59	4,016	62	4,160	1	92
20,000 a 49,000	57	1,982	131	3,929	-	-
5,000 a 19,999	24	310	599	5,829	-	-
2,000 a 4,999	1	3	500	1,658	-	-
500 a 1999	-	-	432	527	-	-
0 a 499	-	-	62	22	-	-
TOTAL	196	26,152	1830	26,152	25	26,152

Fuente: INEI, Censo de Población y Vivienda 2005.

Entre 2003 y 2006, la participación de los Gobiernos regionales en el Presupuesto Nacional pasó de 20% a 23% y la de los Gobiernos locales de 9% a 12%, según un estudio del Programa Pro Descentralización (PRODES 2007: 9). Este aumento es todavía más importante en términos absolutos, si se considera que en dichos años el gasto público total subió significativamente.

De otra parte, conforme a un censo del MEF de 2005 (Villarán 2006: 33), habría en todo el país alrededor de 1,4 millones de empleados públicos, de los cuales 684 mil estarían activos³ y el resto serían pensionistas (688 mil). Si esta información se cruza con los datos proporcionados por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que indican que a mediados de 2007 trabajaban en los 25 gobiernos regionales unas 399 mil personas, se tiene que la mayor parte del total del empleo público está en los gobiernos regionales. Esta elevada participación de 58% en el empleo público se explica, sobre todo, por el peso del magisterio y del sector salud.

En un inicio, entonces, el ámbito de decisión de los nuevos presidentes regionales era más bien estrecho, pues la gran mayoría del presupuesto que “controlaban” se destinaba a un gasto corriente de naturaleza inercial y, en particular, a pagar las planillas de los sectores educación y salud. Sin embargo,

³ 623 mil estarían en planilla y 61 mil en el régimen de honorarios (IV categoría).

en ese momento entró a tallar el segundo cambio importante mencionado líneas arriba: el auge de la economía, que redundó en una bonanza fiscal sin precedentes en los últimos lustros. En el cuadro 2 se aprecia esta espectacular evolución de los ingresos corrientes y de la recaudación tributaria en los últimos cinco años.

Cuadro 2
Ingresos corrientes y recaudación tributaria 2002 – 2006
(índice 2002=100)

Año	Ingresos corrientes del GG	Ingresos tributarios del GC
2002	100	100
2003	106	111
2004	111	119
2005	124	132
2006	144	156

Fuente: BCRP (índice calculado con base en soles constantes)

Como resultado, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)⁴ se ha incrementado de manera sostenida desde 2002. En especial, los gastos de capital fueron los que más se incrementaron en el Presupuesto Público, con una subida acumulada de 175%, según se puede calcular con las cifras del cuadro 3.

Cuadro 3
Presupuesto del sector público
(PIM, millones de soles)

	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Corriente	25,005	26,897	32,042	35,722	39,456
Gasto de Capital	5,697	11,785	7,984	10,539	15,642
Otros	7,728	10,174	11,185	12,893	11,304
Totales	38,430	48,856	51,211	59,154	66,402

Fuente: MEF, SIAF

Este auge, en interacción con la legislación del canon, ha generado una masa enorme de recursos destinada a la inversión en algunos gobiernos subnacionales. En el caso de los gobiernos regionales, que no estaban preparados para un salto de esa magnitud, el ratio de ejecución del presupuesto de bienes de capital pasó de 73% en 2003 a 57% en 2006. Al primer semestre de 2007, ¡la proyección pasiva sería del orden de 36%!⁵ Un nivel de ejecución evidentemente pobre.

⁴ Nos referimos al PIM de fin del ejercicio fiscal.

⁵ La proyección pasiva no toma en cuenta que el primer trimestre suele ser de baja ejecución y en este caso de inicios de 2007 ha sido de cambio de autoridades.

En realidad, ya desde antes de la descentralización y de la bonanza fiscal existía ineficiencia en la inversión pública, en términos de dificultad para ejecutar el presupuesto de gastos de capital. Así, por ejemplo, en el año 2002 el ratio de ejecución de la inversión del Gobierno Central fue de 69% con respecto al PIM de cierre del ejercicio. Con la bonanza fiscal, el problema ha tendido a agravarse según se aprecia en el cuadro 4. Todo esto sumado al también importante problema del gasto ineficiente, es decir, de los proyectos que son elefantes blancos o, peor aún, de los casos de simple y llana corrupción.

Cuadro 4
Ejecución del presupuesto de gastos de capital por nivel de gobierno
(millones de soles y ratio de ejecución)

	2004		2005		2006	
	millones de S/.	% PIM	Millones de S/.	% PIM	millones de S/.	% PIM
Gobierno Central	3,829	78	4,055	77	5,478	73
Gobierno Regional	851	73	1,183	71	1,603	57
Gobierno Local	1,364	72	2,212	61	3,733	70
Totales	6,043	76	7,450	71	10,814	69

Fuente: MEF, SIAF.

En gran medida, la legislación del canon ha venido a complicar todavía más la situación en tanto ha introducido marcadas desigualdades e irracionalidades en la ecuación. Es así que si se suman todos los rubros, el canon de 2006 representó seis veces la cifra distribuida en 2002. Además, seis departamentos –regiones- concentran más del 70% del total de transferencias por concepto de canon⁶. Uno de ellos, sede de un importante yacimiento minero, solo ejecutó el 32% de su PIM de gastos de capital en 2006 (SIAF-MEF, 2007).

En resumen, el Perú tiene gobiernos regionales relativamente débiles que enfrentan un boom de recursos que no pueden gastar de manera eficiente. Por ende, el desafío es mejorar su capacidad de gestión y, en especial, su capacidad de ejecutar inversiones.

II. MEJORANDO LA GESTIÓN INTERNA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Esta sección se centrará en los cambios que deben realizarse en la gestión interna de los gobiernos regionales para destrabar las limitaciones para la inversión. Se presentará de manera sucinta la situación de los sistemas administrativos transversales prioritarios⁷, así como propuestas concretas para

⁶ En orden descendente son Loreto, Cuzco, Tacna, Ancash, Cajamarca y Moquegua.

⁷ Por motivos de extensión, en esta sección nos centraremos en el SNIP, Planeamiento y Adquisiciones y Contrataciones. En la sección Anexos pueden encontrarse propuestas para la Administración Financiera, Planillas y Sistemas de Control.

mejorarlos. Como se evidenciará, los cambios propuestos son complejos y requieren de una sólida voluntad política en los tres niveles de gobierno.

2.1 SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)

El principal objetivo del SNIP es ser un filtro de calidad para los proyectos de inversión pública. Sin embargo no solo debe evitar la ejecución de malos proyectos sino facilitar la identificación de buenas iniciativas.

Propuestas:

A nivel del sistema SNIP

En esta perspectiva debemos organizar y mantener un gran banco de proyectos de alcance nacional que permita replicar ejemplos, formatos e ideas a distintas unidades ejecutoras (obviamente con las adaptaciones del caso). Asimismo se debería ir constituyendo bancos de proyectos regionales o locales que facilitarían la elaboración del presupuesto anual de las unidades ejecutoras (UE), e incluso ejecutar más proyectos en caso de créditos suplementarios, pues los proyectos estarían listos para entrar en ejecución.

Empero, en el contexto de los GR, la organización y mantenimiento del Banco de Proyectos presenta como cuello de botella la escasez de personal certificado en SNIP y la limitada asistencia técnica para la formulación de proyectos. Por ello no se debe atribuir al SNIP toda la responsabilidad de una sub-ejecución de inversiones. Si se deja de lado el conjunto de obras que se ejecutan por administración directa⁸, se torna evidente que la limitada ejecución pone en evidencia problemas de programación y de selección de consultores. Por lo tanto sería conveniente implementar las siguientes sugerencias:

- Establecer un directorio nacional de técnicos y de empresas consultoras⁹ organizado por temas. Este directorio, en permanente actualización, no tendría un carácter excluyente o mandatario sino un propósito orientador para minimizar malas experiencias en la contratación de estos servicios. Por otro lado, es una manera de incentivar y proteger a los profesionales independientes o cuadros públicos competentes.
- Poner a disposición de las UE el banco de proyectos (perfiles y estudios aprobados) para que sirvan de base o modelo a las mismas.
- Reforzar los mecanismos de asistencia técnica por parte de los órganos rectores de los sistemas transversales para atender consultas en forma efectiva y oportuna.¹⁰

⁸ Igual se debe desarrollar los Procesos de Selección para adquirir materiales o contratar maquinaria y servicios.

⁹ En general, el campo de la consultoría está poco desarrollado a nivel regional y por ello puede constituir una oportunidad de negocio importante para las universidades.

¹⁰ Especialmente por parte de la DGPM – MEF y el CONSUCODE

A nivel operativo del SNIP:

- Completar en los cuatro departamentos faltantes (Huancavelica, San Martín, Tumbes y Ucayali) la puesta en marcha de Oficinas de Asistencia Técnica (OAT) del MEF.¹¹
- Ampliar el número de técnicos en cada oficina para apoyar no solo al SNIP, sino también al sistema de adquisiciones y contrataciones, que es el otro sistema con mayores problemas de aplicación¹². Estas oficinas deben estar en capacidad de asesorar a los gobiernos regionales y locales; y deben constituir un canal directo de interacción con los órganos rectores de los sistemas transversales en Lima.
- Aumentar el presupuesto de esas OAT, sin escatimar recursos para montarlas con infraestructura suficiente (equipos de cómputo, profesionales, conectividad, mobiliario).¹³

2.2 PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Los planes estratégicos, que deben definir los resultados que se espera lograr en el mediano y largo plazo, no funcionan como instrumentos orientadores y rectores de la acción de los gobiernos regionales.

A pesar que en Mayo de 2005 se promulgó la ley que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como órgano rector del sistema, ésta no se ha hecho efectiva y en la práctica no existe un sistema de planeamiento estratégico ni de planeamiento operativo. Esta ausencia tiene como consecuencia serias debilidades en la gestión de los GR. Ante la falta de un marco legal, algunos GR están optando por incluir en su estructura organizativa centros regionales de planeamiento estratégico.

Muchos GR encuentran dificultades para convertir sus objetivos en programas de acción efectiva. El plan operativo anual (POA) no se orienta a resultados concretos y cuantificables. La elaboración del POA suele ser un ritual y el instrumento se ha convertido en una compilación de acciones administrativas, y no en una programación de tareas que conduzcan al cumplimiento de aquéllos objetivos que el PEI propone para el año en curso.

Operativamente, el POA organiza y detalla las acciones que permitirán proveer los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la población, así como los momentos en que dichas acciones deben realizarse.

¹¹ En cada departamento el MEF cuenta con Residentes SIAF-SP y SIAF-GL, quienes suman en total más de 100 técnicos que brindan apoyo in situ a las Unidades Ejecutoras y los Gobiernos locales, en los Sistemas Transversales de la Administración Financiera

¹² Y eventualmente a los otros Sistemas Transversales.

¹³ Hasta ahora estas oficinas operan en locales del Banco de la Nación y cuentan solamente con un técnico SNIP que trabaja muy estrechamente con los residentes SIAF.

La formulación presupuestal garantiza los recursos necesarios para financiar de manera adecuada y oportuna las acciones previstas en el plan operativo. Desafortunadamente, estos procesos ocurren de manera desvinculada e, incluso, en desorden, pues la formulación presupuestal se realiza antes que la formulación del POA y se basa en estimaciones gruesas de montos financieros.

El panorama arriba descrito tiene consecuencias significativas en la capacidad de inversión de los GR. Por ejemplo, el plan anual de adquisiciones y contrataciones (PAAC)¹⁴, no está basado en el POA sino más bien en el presupuesto. Por ello contiene información imprecisa en relación a la calidad, costos y oportunidad, y debe ser modificado constantemente. Al no existir un POA bien definido no es posible hacer un seguimiento del cumplimiento de las metas ni una evaluación de resultados o impactos. Esto hace que la ejecución física y financiera sea deficiente.

Esta situación deriva en parte de la inexistencia de un sistema de planeamiento. Sus funciones primordiales han sido desvirtuadas y, en algunos casos, asumidas por otras dependencias del gobierno regional. Las normas de presupuesto han llenado el vacío y abarcan actividades que son propias del proceso de planeamiento operativo y, a diferencia de este, carecen de una visión multianual.

Ante esta situación, espacios como el presupuesto participativo tienen el potencial de servir como plataforma de planeamiento operativo. Sin embargo, es preciso superar las limitaciones que presenta la aplicación de este último modelo. Por un lado, el presupuesto participativo funciona mejor en el nivel local que en el regional, pero los proyectos que se eligen en el proceso participativo de nivel regional tienden a ser proyectos que corresponden a un nivel más bien local. Esto se obedece al tipo de representación de la sociedad civil: por lo general, los representantes se auto acreditan en nombre de organismos de la sociedad civil, pero terminan por promover proyectos que responden a intereses particulares y locales.

Propuesta:

A nivel del sistema de Planeamiento y Presupuesto:

- Hay que hacer efectiva la norma que crea el sistema de planeamiento estratégico y acompañarla con manuales y guías amigables al usuario.
- Incorporar al sector privado en el establecimiento de prioridades de acción, por ejemplo a través de las Cámaras de Comercio.
- El planeamiento de mediano y largo plazo debe trascender los buenos deseos difíciles de convertirse en acciones efectivas, y debe generar documentos orientadores en lugar de textos que se hacen solo para cumplir con una norma.

¹⁴ Instrumento a través del que se programa la adquisición de los bienes y servicios y la contratación de consultorías y obras que se realizarán durante el año para cumplir con los objetivos propuestos por el Gobierno Regional

- Mejorar la articulación entre los planes, desprendiendo el plan operativo a partir del estratégico, y elaborar un presupuesto por resultados con visión multianual.
- Elaborar una Ley General de Presupuesto Participativo que obligue a los diferentes niveles de gobierno a una discusión conjunta bajo un mismo marco estratégico. En el mismo sentido, se debe reglamentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los diversos niveles de gobierno; y aprovechar la experiencia de proyectos participativos acumulada por el FONCODES.
- El presupuesto por resultados es una buena orientación que permitirá superar la asignación inercial del presupuesto y mejorar la calidad del gasto. La norma debería, sin embargo, revisarse a fin de admitir el tratamiento integral como proyectos cuando la consecución de un resultado exige la ejecución de componentes de distinta naturaleza.

A nivel operativo de Planeamiento y Presupuesto:

La alta dirección del gobierno regional debería estar involucrada en el proceso de planteamiento estratégico junto con la sociedad civil y las áreas técnicas. Se necesita convertir al POA en un instrumento de gestión, lo que a su vez exige lo siguiente:

- El Presupuesto Participativo debe realizarse en el primer trimestre para acordar los proyectos priorizados para el siguiente año a más tardar en mayo. Esto daría más tiempo para realizar los estudios de preinversión en el año corriente.
- Se debe emitir en cada región una norma que otorgue a la subgerencia de planeamiento el liderazgo en la formulación, la reformulación y el seguimiento de la ejecución anual, para que esta regule el proceso de planificación operativa, defina sus mecanismos, procedimientos y responsabilidades y establezca los niveles de coordinación.
- Reorganizar la subgerencia de planeamiento, adecuando sus funciones y los perfiles profesionales a su nuevo rol y responsabilidades.
- Se debe incluir un área o persona que se encargue del seguimiento del POA y de la evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- El proceso de formulación del POA debe ser realizado de manera conjunta por la subgerencia de planeamiento y las gerencias y direcciones regionales. El diseño de formatos y fichas predefinidos para la formulación del POA facilitarían el recojo de información con un nivel suficiente de detalle para elaborar el PAAC a partir de él.
- Todo el proceso de formulación (POA-PAAC-Presupuesto) requiere de una revisión de las normas presupuestales que emite el MEF con el fin

de que se emitan con tiempo y se adecuen a los plazos de ejecución de las actividades y proyectos que, generalmente, son mayores a un año.

2.3 ADQUISICIONES Y LOGÍSTICA

Se ha dado un importante avance en el sistema de adquisiciones y contrataciones con la incorporación de nuevas modalidades que agilizan los procesos y los hacen más transparentes, como son la subasta inversa y los convenios marco. Sin embargo, el protagonismo asumido últimamente por el CONSUCODE en los procesos de selección, cercano al de un agente de compra, podría incurrir en un conflicto de intereses.¹⁵

Los pronunciamientos del Tribunal del CONSUCODE deberían corregir lo actuado, pero actualmente están determinando los resultados de los procesos de selección. Esto debilita la función de los comités y de las entidades como responsables de sus compras.

Además, el Registro Nacional de Proveedores (RNP) debería cumplir un rol de certificación, para evitar la necesidad de que los comités de selección evalúen las capacidades legal y financiera de cada postor en cada proceso.

Los términos de referencia y las especificaciones técnicas que envían las áreas usuarias –gerencias o direcciones regionales- para iniciar el proceso no proporcionan información clara y detallada. Con frecuencia, la información es muy general y presenta inconsistencias, lo que demora el inicio de los procesos. Las gerencias y direcciones regionales, que son las usuarias de los procesos logísticos y de adquisiciones, no tienen conocimiento de los pasos y tiempos que toman dichos procesos y, por eso, no presentan los requerimientos oportunamente.

El personal es inadecuado en cantidad –por exceso o por defecto- y en calidad. Con frecuencia no conocen las normas ni poseen las destrezas o capacidades necesarias. A esto se suma el desorden en el flujo de procedimientos. La situación se agudiza cuando las obras de infraestructura se realizan por administración directa, pues el número de procesos es bastante mayor, y cuando las instituciones pequeñas realizan procesos complejos.

Propuestas

A nivel del sistema de Adquisiciones y Logística:

- Revisión de la normatividad del CONSUCODE para que se limite a su rol rector y normativo y a ser la segunda instancia de las impugnaciones y reclamos. De esta manera, dejaría de intervenir en el otorgamiento de la buena pro.

¹⁵ Desde crear las fichas que determinan las especificaciones técnicas de bienes estandarizados, hasta reemplazar el rol de la entidad como primera instancia de las impugnaciones, lo que en la práctica deja en manos del Tribunal del CONSUCODE la decisión para otorgar la buena pro.

- Si se estableciera un único ente para las compras del Estado, se debe tener cuidado en separar los roles de ente rector y de ente normativo, así como de agente de compras, a fin de evitar conflictos de intereses.
- Hay que plantear y difundir mecanismos que agilicen los procesos de adquisición, tal como los convenios marco, que permiten elegir bienes de una lista cuyos precios ya han sido negociados, así como los procesos de subasta inversa, que reducen los procesos a tan sólo ocho días calendario.
- El RNP debe tener un rol más activo y dejar de ser solo un registro. Así se reduciría el tiempo y esfuerzo que los comités de selección dedican a la evaluación de proveedores.
- Es importante que los comités de selección cuenten con especialistas en adquisiciones, sobre todo ahora que la información de los portales de transparencia convierte a los postores en conocedores en detalle de las normas de adquisiciones y contrataciones.

A nivel operativo del sistema de Adquisiciones y Logística:

- Se debe formular el PAAC en función de lo que establece el POA para evitar que se modifique con tanta frecuencia y así facilitar las compras y las contrataciones a lo largo del año.
- Es necesario capacitar y dar pautas a las áreas usuarias sobre la información que debe contener los términos de referencia y las especificaciones técnicas, así como los métodos, procedimientos y tiempos que toman las adquisiciones.
- Es preciso revisar los flujos de los procesos principales para determinar los tiempos adecuados y el número de personas ideal para analizar la secuencia lógica de actividades.

III LA URGENCIA DE MEJORAR LOS RECURSOS HUMANOS

Para materializar las propuestas planteadas en la sección anterior, se requiere la voluntad política de la alta dirección de los GR, una visión común y un trabajo en equipo. Asimismo se necesita una gerencia general eficiente, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento continuo y simultáneo a todas las áreas.

Sin embargo, en la mayoría de los GR faltan los cuadros técnicos calificados. La posibilidad de recurrir a contratos de servicios no personales para contar con cuadros calificados se ha dificultado aún más con la política de austeridad, que establece un límite de remuneración de 15 mil nuevos soles mensuales y

que más bien ha fomentado la fuga de talentos de la administración pública. Poner por delante a la austeridad y no la necesidad de una mayor eficiencia en la función pública pone en riesgo la prestación de servicios e, incluso, la ejecución del presupuesto. Es preciso recordar que los mayores ahorros se logran cuando se cuenta con una buena gestión.

Otro factor que dificulta la incorporación de cuadros técnicos calificados en los GR es la Ley Anual de Presupuesto, que establece la prohibición de contratar nuevo personal. El objetivo es impedir la proliferación burocrática pero se termina dificultando las contrataciones técnicas necesarias para mejorar la calidad del gasto público.

El principal elemento en el nivel del *staff* de los GR es la figura de un gerente general que lidere la organización con una visión de servir a los ciudadanos y proveer servicios de calidad. Este profesional debería revisar la organización y plantear, eventualmente, una reingeniería institucional, evaluando al personal actual y reclutando los cuadros requeridos.

Por otro lado, ante la ausencia de procedimientos de evaluación, promoción o despido¹⁶, el personal nombrado tiene poco incentivo para esforzarse, y muestra una actitud conservadora frente al cambio, optando por la alternativa de prolongar el status quo.¹⁷

Frente a esta situación las entidades del sector público han optado por las contrataciones vía servicios no personales (SNP). Los empleados por SNP no tienen estabilidad laboral, razón por la que se verifica mayor disciplina y preocupación por el cumplimiento. Este es el grupo de técnicos que le suele dar un cierto dinamismo a los sistemas transversales y ha permitido introducir mejoras tecnológicas y cambios de procesos.

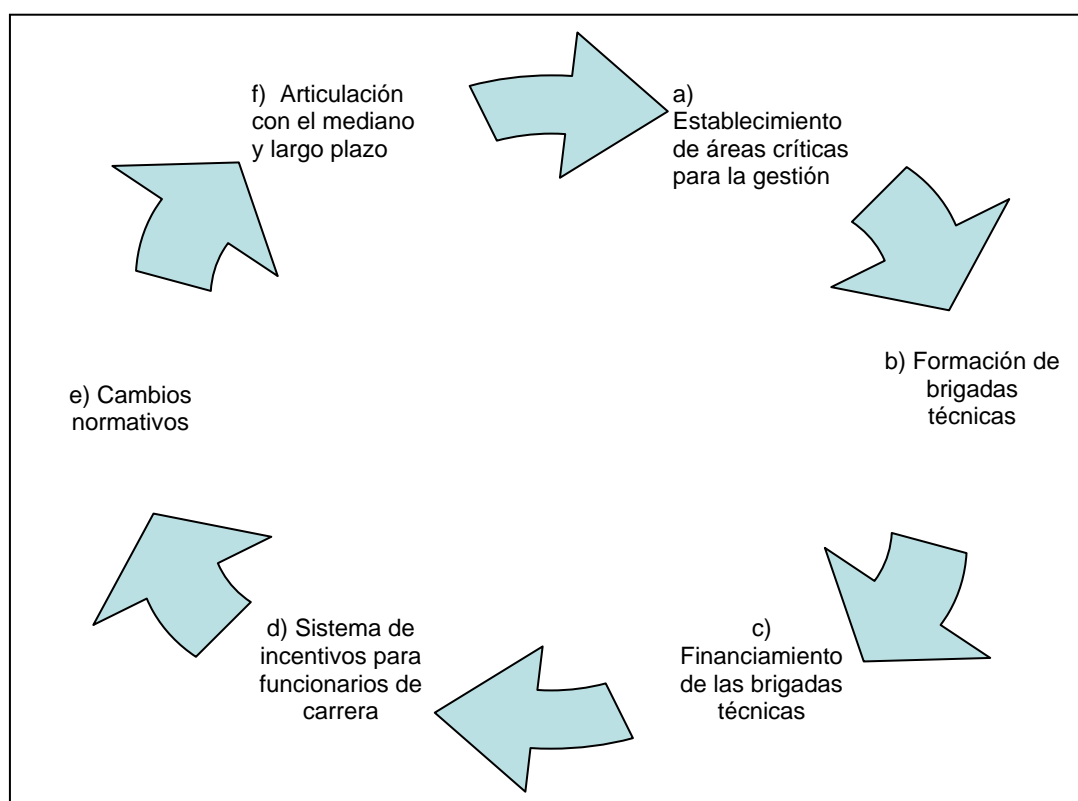
Es por ello necesario incorporar nuevo personal calificado para organizar la masa crítica que permita una gestión moderna y eficaz. Esto requiere, entre otros aspectos, que el concepto de “carrera pública” no deje de lado la necesidad de plantear una definición clara acerca de su orientación principal (metas emblemáticas), así como especificar cómo cada puesto contribuye de manera directa con los logros de gestión, los cuales constituyen aspectos claves para viabilizar el reclutamiento de cuadros pertinentes.

¹⁶ Una promoción a un siguiente nivel no va necesariamente acompañada de mejoras significativas de remuneración, pero sí de mayores responsabilidades.

IV LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE ACCIÓN A CORTO PLAZO

En esta sección proponemos lineamientos para un plan de acción para doce meses enfocado a reforzar las áreas críticas y establecer un horizonte común para la acción. El gráfico 2 resume los componentes clave del plan de acción, los cuales serán detallados a continuación:

Gráfico 2
Plan de Acción a Corto Plazo



a) Establecimiento de áreas críticas para la gestión:

Se identifica como áreas críticas las siguientes:

- 1. *Mejora sustantiva en los sistemas transversales prioritarios: inversión pública (SNIP), planeamiento y presupuesto, adquisiciones y contrataciones:*

Se sugiere que cada GR base sus procesos de planeamiento en un análisis de competitividad que incluya información sobre recursos disponibles, requerimientos de infraestructura y potencial de exportación, entre otros. Por otro lado, se sugiere al MEF poner a disposición de los GR la información registrada en el SIAF sobre el presupuesto y la ejecución de los gobiernos

locales¹⁸, de manera que los GR consideren en su planeamiento las actividades y proyectos que vienen siendo realizados por las municipalidades.

➤ *Promoción de Inversiones:*

Para construir un ambiente atractivo para el desarrollo de inversiones nacionales y extranjeras en el corto plazo, se propone que los GR y PROINVERSIÓN desarrollen una base de proyectos incluyendo las modalidades de inversión directa y concesiones. Dicha innovación requiere ir acompañada de un proceso de simplificación administrativa para mejorar el clima de negocios,¹⁹ así como del establecimiento de alianzas público privadas.

➤ *Promoción de Exportaciones y Turismo*

Se sugiere que los GR faciliten espacios de coordinación entre las instancias del sector público claves (MINCETUR, PRODUCE, RREE) y los gremios empresariales locales para evitar la acción dispersa y la consecuente duplicación de esfuerzos.

➤ *Provisión de servicios públicos básicos*

Es necesario que la prestación de salud, educación, agua y saneamiento esté guiada por un enfoque basado en resultados para lograr un impacto sostenible en la calidad de vida de la población y en la reducción de la pobreza. En el corto plazo, se sugiere a los GR sistematizar la información existente sobre dichos servicios en su región, establecer una línea de base operativa y un sistema de evaluaciones periódicas que evalúen los impactos logrados por la prestación del servicio. Los GR deben concentrar sus esfuerzos en la ejecución de los programas prioritarios identificados por el MEF para el año 2008²⁰, con protocolos que sistematicen las buenas prácticas de gestión.

b) Formación de Brigadas Técnicas:

Los GR requieren contar con equipos de expertos para organizar y dinamizar las cuatro áreas críticas arriba identificadas. Dichos equipos deberán mantener una relación fluida con los órganos rectores correspondientes, en particular con la DGPM (SNIP) y el CONSUCODE.

Proponemos la formación de brigadas técnicas descentralizadas que brinden apoyo a las unidades ejecutoras bajo los GR, pudiendo también atender los requerimientos de los gobiernos locales. Dicha brigadas estarían formadas

¹⁸ Desde hacer 3 años, el 100% de los 1834 municipios vienen utilizando el SIAF-GL para la formulación presupuestal. 734 municipios, los cuales representan el 80% del presupuesto disponible para las municipalidades, registran el detalle de sus operaciones de gasto en ingreso en el SIAF.

¹⁹ Para lo cual es requisito que se hagan reformas clave desde Lima, como por ejemplo la integración de procesos entre SUNAT y SUNARP.

²⁰ Los programas sociales priorizados por el MEF son: 1) Salud Materno Neonatal, 2) Programa Articulado Nutricional, 3) Acceso de la Población a la Identidad, 4) Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo, 5) Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado.

aproximadamente por 12 expertos: 2 profesionales por cada uno de los sistemas transversales priorizados (planeamiento, inversión y contrataciones) y 2 profesionales para las áreas de promoción de la inversión privada, fomento de exportaciones y turismo y provisión de servicios públicos básicos. Dicho equipo deberá contar con una composición que incluya a expertos en gestión y a especialistas en diseño y evaluación de proyectos. Estos equipos deberán seguir un curso de inducción de un mes que permitiría un alineamiento de todos sus integrantes y un conocimiento de la realidad de la gestión en los GR. Las brigadas técnicas trabajarían intensivamente en los gobiernos regionales durante un año, para mejorar la gestión y transferir capacidades al personal de planta de los GR. Durante el segundo año se produciría una salida gradual de las brigadas.

Sugerimos que la PCM, con apoyo del proyecto Modernización y Descentralización del Estado (Proyecto BID 1437)²¹ asuma el liderazgo para el desarrollo de esta propuesta en coordinación con la Asamblea de Presidentes Regionales. La selección de los equipos deberá llevarse a cabo por concurso a nivel nacional. Los honorarios para los expertos deberán contemplar un bono variable que premie la migración temporal hacia sitios apartados.

c) Financiamiento de las brigadas técnicas

Se deberá sensibilizar a los tomadores de decisiones con respecto a la necesidad de invertir recursos en este esfuerzo. Se sugiere un sueldo promedio de US \$ 5000 por cada profesional, lo cual suma una inversión aproximada 720 mil dólares por cada gobierno regional en el primer año. En total unos 18 millones de dólares, que es una fracción insignificante de la disponibilidad de caja de los gobiernos subnacionales hoy en día (más de US\$ 2 mil millones). Si consideramos los ahorros significativos que se lograrán en el mediano y largo plazo gracias a la mejora de la calidad de gestión, la suma invertida está plenamente justificada.

Proponemos que el financiamiento provenga de los recursos obtenidos por el canon. Es posible generar proyectos de inversión pública intangibles que permitan contratar los equipos de consultores. En el caso de las regiones que no cuenten con canos, el financiamiento deberá salir del tesoro público. Sin embargo, será importante fomentar la pro actividad de los gobiernos regionales para la búsqueda de fondos para financiar parcial o totalmente las brigadas técnicas desde el segundo año. Para ello, los GR deberán mostrar voluntad política para establecer convenios de cooperación con el sector privado y con agencias de cooperación.

d) Sistema de incentivos para funcionarios de carrera:

Es fundamental que se desarrolle un sistema de incentivos para los funcionarios de carrera en los GR, el cual contribuirá con la sostenibilidad de las innovaciones generadas por las brigadas técnicas. Las alternativas pueden

²¹ Para mayor información visitar: <http://www.pmde.gob.pe>

incluir un esquema de premios por resultados para el personal contratado por SNP, así como capacitaciones y bonos monetarios para el personal nombrado.

La viabilidad del plan de corto plazo, cuyos lineamientos estamos esbozando dependerá de los siguientes factores de éxito:

- Compromiso de la presidencia regional con el proyecto y otorgamiento del blindaje político necesario. Por ello la propuesta de formación de brigadas técnicas regionales deberá ser presentada, discutida, enriquecida y apropiada en la Asamblea de Presidentes Regionales.
- Las brigadas técnicas no deberán ser percibidas como competencia para los funcionarios de planilla, sino como un intercambio de experiencias y aprendizaje cooperativo.
- Los presidentes regionales que implementen el proyecto deberán recibir apoyo institucional desde Lima, tanto en el nivel político como en el plano práctico. Desde Lima se deberá flexibilizar los procesos de contratación de personal y generar un compromiso de apoyo desde las instituciones rectoras (PCM, MEF, CONSUCODE, Contraloría).
- Los gobiernos regionales que apuesten por la modernización deberán recibir incentivos.²²

e) Cambios normativos

- Excluir del SNIP las reparaciones de infraestructura.
- Eliminar los techos de remuneración para personal técnico de alto nivel
- Establecer un reglamento que ordene las prioridades de inversión en los presupuestos participativos.
- Establecer normas que castiguen las impugnaciones injustificadas en los procesos de licitación pública y devolver la primera instancia a la institución licitante.
- Diseñar normas que refuercen los mecanismos de control interno y que cambien los procedimientos de control de la Contraloría hacia un control menos formal y paralizante de la iniciativa pública.

f) Articulación con el mediano y largo plazo

Si bien nuestros lineamientos para la acción de corto plazo enfatizan la conformación de brigadas técnicas que no serán necesariamente originarias de las regiones donde les tocará trabajar, resaltamos la necesidad de generar sinergias con los funcionarios de carrera en cada GR. Dichos funcionarios constituyen la masa crítica regional en la que recaerá la responsabilidad de continuar los cambios en el mediano y largo plazo. Es por ello necesario revisar la Ley de Empleo Público a fin de introducir incentivos remunerativos. Por otro lado, será importante fomentar desde el sector público y el sector privado el desarrollo de un mercado de consultoría regional que permita a los GR contar con una oferta de profesionales de buen nivel residentes en los

²² Por ejemplo premiar con mayores transferencias a los gobiernos locales que mejoren su ejecución, frente a un FONCOMUN que distribuye recursos de manera pasiva.

departamentos. Para ello es necesario fomentar alianzas público-privadas para fortalecer a las universidades regionales, robusteciendo sus capacidades de formación e investigación. Asimismo, el rol de la sociedad civil no debe dejarse de lado en el proceso de modernización del sector público. En nuestro país existen un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que cuentan con una valiosa experiencia en temas de gestión pública. Este valor agregado debe ser aprovechado para generar sinergias con los sectores público y privado. Finalmente, una gestión pública moderna es sinónimo de una gestión transparente que rinda cuentas a la ciudadanía sobre los impactos alcanzados en la mejora de la calidad de vida y lucha contra la pobreza. Es preciso unir esfuerzos para lograr que nuestra sociedad, en especial nuestras autoridades, comprendan que la transparencia no es una obligación, sino una vocación. Es por ello fundamental fomentar la coordinación de esfuerzos entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público para establecer un mejor monitoreo de la gestión pública, así como mayores y mejores canales de comunicación con la ciudadanía.

Fuentes y referencias bibliográficas

- Villarán, Fernando (2006). Modernización del Estado. Serie Aportes para el gobierno peruano 2006 – 2011. Lima CIES
- PRODES USAID (2007) El proceso de descentralización: Balance y Agenda a Septiembre de 2007.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2007). Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Estadísticas del proceso presupuestario 2004 - 2006 (<http://www.mef.gob.pe/DNPP/estadistica.php>)
- Ministerio de Economía y Finanzas. Portal de Transparencia Económica (<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>)
- Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de descentralización (2007). Situación del Proceso de Transferencias 2003 – 2006 (<http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=19&ss=95&sss=30&p=1&c=651>)