



FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

ALCANCES, ESTADO ACTUAL Y CONCLUSIONES



El fortalecimiento de las capacidades está referido al desarrollo de las potencialidades de los tres niveles de gobierno para llevar a cabo la gestión de sus territorios y la prestación de servicios a la población. En esa medida, implica el fortalecimiento institucional de cada nivel de gobierno en función a las competencias que les corresponde, y no sólo el desarrollo de actividades de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, exige contar con un sistema de recursos humanos del Estado que sea funcional a cada nivel de gobierno.

Debido a su importancia:

- El fortalecimiento y desarrollo de capacidades fue un componente esencial del marco normativo inicial previsto en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y una condición para la acreditación de capacidades para la transferencia gradual de funciones.
- Desde el inicio del proceso se han llevado a cabo acciones de fortalecimiento de capacidades de las personas, pero a partir del “Shock de la Descentralización” (2006) y la adopción del enfoque de gestión descentralizada (2009) el fortalecimiento de capacidades se torna esencial.

Marco normativo

Ley del Sistema Nacional de Acreditación de los GR y GL que incluye acciones de desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada, Ley N° 28273.

2004

Decreto Legislativo que aprueba la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, D. Leg N° 1023.

2008

Decreto Legislativo que aprueba la creación del cuerpo de gerentes públicos, D. Leg. N° 1024.

2008

Decreto Legislativo que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público, D. Leg. N° 1025.

2008

Decreto Legislativo que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral, D. Leg N° 1026.

2008

Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), D. Leg. N° 1057 y su reglamento aprobado por D. S. N° 075-2008-PCM.

2008

Decreto Supremo que aprueba el reglamento del régimen laboral de los gerentes públicos, D.S. N° 030-2009-PCM.

2009

Decreto Supremo que aprueba la escala remunerativa del régimen laboral de los gerentes públicos, D.S. N° 108—2009-EF.

2009

Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la gestión pública y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales – PNDC 2010-2012, D.S. N°004-2010-PCM.

2010

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del D. Leg. N° 1025 sobre normas de capacitación y rendimiento para el sector público, D.S. N° 009-2010-PCM.

2010

Marco normativo

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Transferencia de Recursos Humanos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, D.S. N° 040-2010-PCM.

2010

Decreto Supremo que aprueba la Definición de la Política Nacional del Servicio Civil como de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, D.S. N° 086-2010-PCM.

2010

Decreto Supremo que aprueba Lineamientos para el Nombramiento de Personal Contratado, D.S. N° 111-2010-PCM.

2011

Decreto Supremo que establece modificaciones al Reglamento del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), D.S. N° 065-2011-PCM.

2011

Resolución que aprueba la Directiva N° 001-2011-SERVIR-GDCR Directiva para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado, Res. N° 041-2011-SERVIR-PE.

2011

Resolución que aprueba reglas y lineamientos para la adecuación de los instrumentos internos conforme a los cuales las entidades ejercen el poder disciplinario sobre los trabajadores contratados bajo el régimen laboral especial del D. Leg. N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS), Res. N° 107-2011-SERVIR-PE.

2011

Resolución que modifica la Directiva para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado, Res. N° 154-2011-SERVIR-PE.

2011

Resolución que dispone el inicio de la vigencia de la Res. N° 107-2011-SERVIR-PE a partir del 28 de febrero de 2012, Res. N° 170-2011-SERVIR-PE.

2011

Ley que regula la contratación de personal altamente capacitado en el sector público, Ley N° 29806.

2011

Ley que establece la eliminación progresiva de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), Ley N° 29849.

2012

Diseño Poder Judicial

- Ley de Sistema Nacional de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales incluye acciones de desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada.
- Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica elaborado por el CND.
- Diversos sectores y el CND realizaron capacitaciones en temas vinculados a las funciones a transferir.
- Inexistencia de un sistema de información y monitoreo del proceso para reforzar la gestión pública descentralizada (capacitación, planificación, presupuesto y desempeño en general).

Estado actual

- Aceleración de transferencia debilitó las acciones de fortalecimiento de capacidades.
- Creación de SERVIR como rector del Sistema de Recursos Humanos del Estado, encargado del fortalecimiento de capacidades.
- Normas diversas sobre fortalecimiento institucional y recursos humanos:
 - Capacitación y Rendimiento para el Sector Público (Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado).
 - Contratación administrativa del personal al servicio del Estado - CAS. Desaparecerá progresivamente en el 2013.
 - Creación del cuerpo de gerentes públicos.
 - Reforma administrativa de los gobiernos regionales y locales.
- MEF inició instalación de oficinas desconcentradas en departamentos con la finalidad de brindar asistencia técnica sobre el manejo de los sistemas administrativos.
- Diagnóstico de conocimientos del personal del sector público que desarrolla sus labores en el marco del SNIP y del Sistema Administrativo de Abastecimiento cuya rectoría está a cargo del OSCE.
- Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Descentralizada de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobado en el 2009 continúa en vigencia.

Principales aspectos



1. Gestión descentralizada y fortalecimiento de capacidades.

2. Sistema nacional de recursos humanos y fortalecimiento de capacidades descentralizadas.

1. Gestión descentralizada y fortalecimiento de capacidades

- El Estado peruano es uno de los de América Latina que presenta menor calificación de sus recursos humanos:
 - Déficit en la calidad de la educación desde sus niveles básicos.
 - Normas sobre personal al servicio del Estado restringen formación y acceso de cuadros altamente capacitados.
 - Nivel remunerativo del Estado no es competitivo en relación a la actividad privada.
 - Gobiernos descentralizados enfrentan problema más grave porque las brechas de desigualdad entre las provincias y la dispersión de la población limitan su acceso a la oferta de capacitación.
- En los últimos años, la oferta de capacitación se ha incrementado, pero es heterogénea en cuanto a su calidad y no siempre responde a las necesidades de los GR y GL:
 - Diversas entidades públicas y privadas compiten por un mismo público objetivo.
 - La oferta de Lima trasladada a los departamentos no responde a la realidades de cada zona y tampoco incentiva que las entidades educativas de la zona mejoren la calidad de los servicios que brindan.

Estado actual

- Proliferación de regímenes laborales públicos que generan inequidades y desincentivan al personal de los 3 niveles de gobierno. Los principales son:
 - Decreto Legislativo N° 276.
 - Decreto Legislativo N° 728.
 - Decreto Legislativo N° 1057.
- En el marco de la transferencia de funciones la Secretaría de Descentralización (SD) ha implementado acciones para fortalecer los recursos humanos de los gobiernos descentralizados:
 - Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los gobiernos regionales y locales (PNDC): marco para que los GR y GL formulen e implementen sus planes de desarrollo de capacidades.
 - Desarrollo de actividades de capacitación, diplomados, talleres y asistencias técnicas dirigidos al personal de los gobiernos descentralizados.
- Entes rectores de Sistemas Administrativos han realizado actividades de capacitación en materias de su rectoría:
 - MEF: PpR e inversión pública,
 - OSCE: compras y abastecimiento.
 - Secretaría de Gestión Pública: simplificación administrativa.

Los gobiernos regionales y las municipalidades también han realizado acciones de fortalecimiento de capacidades dirigidas a su personal. A la fecha 20 GR han aprobado sus respectivos planes regionales de desarrollo de capacidades (PRDC).

2. *Sistema Nacional de Recursos Humanos y fortalecimiento de capacidades descentralizadas*

- Para fortalecer institucionalmente a los gobiernos regionales y locales, SERVIR puso a su disposición el cuerpo de gerentes públicos (GP). A mayo de 2012 la distribución de GP es la siguiente:
 - 121 en el Gobierno Nacional
 - 34 en los gobiernos regionales
 - 9 en gobiernos locales.

- La asignación de GP en los gobiernos descentralizados presenta los siguiente patrones:
 - Se asigna principalmente a: gerencias de administración, planificación y presupuesto; infraestructura; desarrollo económico, social e institucional; recursos naturales y ambiente, y; a algunos proyectos y programas especiales.
 - Algunas autoridades regionales y locales que asumieron funciones en enero de 2011 cuestionaron el modelo de gerentes públicos e iniciaron conversaciones con SERVIR respecto a la permanencia de los GP. Incluso, en algunos casos, se prescindió de sus servicios.
 - Las dudas sobre los potenciales conflictos que generaría el ingreso de gerentes públicos a los gobiernos regionales se han ido despejando, y adicionalmente se han buscado fórmulas de elección de gerentes en los propios departamentos.

Estado actual

- SERVIR ha realizado otras acciones para fortalecer los recursos humanos del Estado que deben beneficiar también a los gobiernos descentralizados, entre las que destacan:
 - Reglamento del D. Leg. N° 1025: Norma que define los principales lineamientos del fortalecimiento de capacidades del sector público, reglas de entrenamiento y de rendimiento de los funcionarios y trabajadores del Estado.
 - D.S. N° 04-2010-PCM: sobre la transferencia de RRHH del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales (reglamenta parcialmente el D. Leg. N° 1026).
 - D.S. N° 086-2010-PCM: establece que la Política Nacional del Servicio Civil es de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
 - D.S. N° 111-2010-PCM: aprueba Lineamientos para el Nombramiento de Personal Contratado.
 - Res. N° 041-2011-SERVIR-PE: que aprueba la Directiva N° 001-2011-SERVIR-GDCR Directiva para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado, y su modificatoria por Res. N° 154-2011-SERVIR-PE.
 - Ley que regula la contratación de personal altamente capacitado en el sector público, Ley N° 29806.
 - Ley que establece la eliminación progresiva de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), Ley N° 29849.
 - Presentación de 2 proyectos de Ley al Congreso de la República:
 - Sobre los funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos.
 - Ética, incompatibilidades y responsabilidades de las personas al servicio del Estado.
- Se encuentran pendientes de formulación y aprobación:
 - Ley de Carrera Pública
 - Ley que uniformice el sistema de remuneraciones públicas
 - Ley de la gestión del empleo público.

Conclusiones

1. El fortalecimiento de capacidades es una debilidad del proceso de descentralización.

- El Gobierno Nacional, a través de sus sectores, ha desarrollado acciones aisladas sin norte programático claro, priorizándose actividades de capacitación en el marco del proceso de transferencia de funciones sectoriales.
- Se ha observado debilidad en el liderazgo de la SD en esta materia, a pesar de la aprobación del PNDC.
- Está pendiente la construcción de un Sistema Nacional de Recursos Humanos moderno que contribuya a la gestión descentralizada con resultados:
 - La creación de SERVIR es auspiciosa, pero las políticas que ha implementado son insuficientes para resolver la problemática de fondo.
 - El cambio de autoridades en los GR y GL, en enero de 2011, ha reproducido la práctica de cambiar a la mayoría de los cuadros profesionales y técnicos, perdiéndose al personal capacitado y con experiencia.
- Los limitados RRHH capacitados contribuyen a que la población perciba que la descentralización no les aporta ningún beneficio.

Conclusiones

2. Necesidad de implementar una estrategia de fortalecimiento de capacidades y no sólo realizar acciones de capacitación.

- Hasta el momento, se han realizado acciones de capacitación que han generado cambios en las personas, pero no en las instituciones.
- Se debe diferenciar el fortalecimiento de capacidades (orientada a dar respuesta a las necesidades y responsabilidades de gestión de las entidades públicas) de la capacitación (formación en torno a las expectativas de las personas). El primero está ligado a la reforma del Estado por lo que es necesario aplicarlo en todos los niveles de gobierno.

3. El fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada requiere de la articulación entre la Secretaría de Descentralización y SERVIR

- La SD debe establecer acciones de fortalecimiento de capacidades en forma coordinada y articulada con los GR y GL sobre la base de la identificación de sus necesidades para el desarrollo de la gestión descentralizada, y que deberá sujetarse a los lineamientos establecidos por SERVIR.
- En la práctica dicha coordinación todavía es débil.

4. Los gobiernos regionales y locales deberían tener un rol activo en el desarrollo de sus capacidades de gestión

- El fortalecimiento institucional no contempló la reforma de los gobiernos regionales y locales, pero los gobiernos regionales han emprendido procesos ad hoc para hacer más eficientes sus gestiones.
- En los procesos de reforma institucional emprendidos por los GR se ha detectado la necesidad de desarrollar capacidades a nivel institucional. En ese marco, les corresponde un rol activo en el fortalecimiento de sus cuadros técnicos.