

Diálogos para la Descentralización

Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú



Por encargo de:



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



inVent

Capacity Building International
Germany

Diálogos para la Descentralización

Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú

FLACSO

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es un organismo internacional de carácter académico, regional y autónomo, creado en 1957 por los gobiernos de América Latina y el Caribe. La sede Chile fue la primera sede académica que se fundó en 1957. Actualmente, la Secretaría General tiene su sede en San José, Costa Rica. FLACSO-Chile tiene como misión contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

© InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
(Capacitación y Desarrollo Internacional)

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn, Alemania

Fon +49 228 4460 - 0

Fax +49 228 4460 - 1766

www.inwent.org

InWEnt – División 2.04

Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas

Directora de Programas

Ingrid Rösner

Oficina Regional para los Países Andinos - InWEnt

Directora Regional Países Andinos

Brigitta Villaronga Walker

Coordinadora de Programas

Caterina Jochmann

Consultora Técnica de Programas

Yenny Melgar Hermoza

Responsable de producción: Yenny Melgar Hermoza

Cuidado de edición: Ricardo Carrera Salazar

Perú, agosto 2009

Presentación

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) es una institución que opera a nivel mundial en los campos de recursos humanos, capacitación profesional y diálogo. Sus programas, que apuntan al desarrollo de personal y organizaciones (Capacity Building), están dirigidos a profesionales y cuadros ejecutivos de la política, la administración pública, la economía y la sociedad civil. Por encargo del Gobierno Federal trabaja en la puesta en práctica de los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas.

Por su parte, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Chile, es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo, cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales.

Uno de los ámbitos de trabajo de InWEnt es el desarrollo de capacidades para la acción y decisión a nivel político. En tanto FLACSO-Chile busca incidir en las políticas públicas a través de alianzas estratégicas con instituciones de reconocido prestigio y que le permitan a la institución potenciar sus actividades de investigación, docencia y extensión. Ambas instituciones han encontrado objetivos comunes en su esfuerzo por fortalecer la democracia en América Latina. Así, lo que se refleja en la presente publicación es el resultado del trabajo conjunto durante un año y medio en el marco del componente «Diálogo y sistematización sobre gestión pública, transparencia y participación ciudadana en Bolivia, Chile y Perú» del Programa «CAPACIDES – Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización» de InWEnt.


Estos diálogos se dieron en un ambiente históricamente complejo, marcado por problemas geopolíticos de larga data, relaciones de desconfianza política que impiden profundizar en lazos de cooperación mutua y fomentar un diálogo horizontal en materias de cooperación en aquellas áreas del desarrollo

institucional en que los países presentan fortalezas. Por ello, la generación de espacios horizontales de diálogo fue un aspecto central de la propuesta.

Esta cooperación se planteó en el contexto de debilidades institucionales del Estado que persisten en muchos países de América Latina, lo cual constituye un importante desafío para las transformaciones económicas, sociales y políticas de los países en desarrollo. En América Latina, fortalecer las instituciones estatales permitirá contar con estados que gocen de mayor gobernabilidad y que por tanto, respondan de mejor manera a las demandas de sus ciudadanos. Para ello se requiere fortalecer un Estado de carácter democrático, transparente y descentralizado, que promueva la inclusión social y que sea responsable frente a la ciudadanía. En este sentido, tanto Bolivia, como Chile y Perú han marcado sus agendas de reforma del Estado en la última década en lo que se ha denominado reformas de segunda generación, cuyo predominio central es el reforzamiento de las capacidades institucionales con el objetivo de avanzar a mayores niveles de gobernabilidad democrática.

Consideramos que la mejor forma de estimular el diálogo era reunir a los actores en diálogos regionales donde pudieran escuchar tanto la voz experta, como la de quienes han visto y/o vivido los desafíos de la administración del Estado en la práctica. Así, el proyecto se propuso contribuir al fortalecimiento de capacidades institucionales a través de la cooperación horizontal en materia de descentralización en un ejercicio participativo entre el mundo gubernamental, el sector privado y la sociedad civil. En estas instancias se buscó compartir experiencias relevantes e innovadoras a nivel nacional, regional y local y establecer un diálogo entre países vecinos, facilitando la mutua complementariedad para acercar los espacios de intercambio sobre problemas comunes.

Para el logro de este objetivo se plantearon tres diálogos centrados cada uno en temas diferentes pero relacionados a la descentralización y al fortalecimiento de las instituciones, como son: transparencia, gestión pública y participación, considerando que cada país tenía fortalezas en algunos de estos



ámbitos. Así, el primer diálogo se desarrolló en Lima, teniendo como eje la transparencia, dado que Perú ha implementado desde el año 2003 una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. El segundo diálogo se llevó a cabo en Santiago y estuvo centrado en la gestión pública, por los avances en materia de servicio civil de este país. Por último, el tercer diálogo fue realizado en La Paz, donde los actores invitados tuvieron la oportunidad de conocer la experiencia de participación boliviana. Lo que se presenta a continuación es la información sistematizada en cada actividad, que esperamos sea una base para generar cooperación horizontal entre los tres países y establecer recomendaciones de política que los gobiernos incorporen. Estamos seguros que la experiencia ganada

por todos quienes participaron del proceso tendrá utilidad en la práctica de proyectos de reformas, capacitación y diálogos entre los países, a través de la difusión del conocimiento que se presenta en este libro.

Esperamos que toda la información recogida en la presente publicación sea un aporte, no sólo para quienes estudian los temas aquí recogidos, sino también -y sobre todo- para quienes requieren de más y mejor información al momento de tomar decisiones y pensar en cómo mejorar la administración pública. Asimismo, esperamos que el documento sea de utilidad para abrir y profundizar el conocimiento que se tiene de los países vecinos, cargados muchas veces de prejuicios, y que se fomenten nuevos y mejores espacios de encuentro.

José Jara
Director FLACSO-Chile

Ingrid Rösner
Directora de Programas
InWEnt – División 2.04
Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas

Sobre los autores

Nuria Cunill Grau

Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas. Durante 22 años dirigió el Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Actualmente es asesora especial de ese organismo y directora de la revista del CLAD, «Reforma y Democracia». Es autora de: «Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social» (1997, español; 1998, portugués); y «Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos» (1991) y como coeditora los libros «Política y gestión pública» (2004); «Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas» (2003); «La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana» (2000); y «Lo público no estatal en la reforma del Estado» (1998, español; 1999, portugués).

Julio Díaz Palacios

Médico peruano. Ha sido tres veces alcalde en la provincia de Ilo durante el período 1981-1989. Fue Diputado Nacional en el período 1990-1992 y ha sido integrante del Congreso Constituyente de 1993-1995. Desde 1997 a 2001 fue Director Técnico de Gobiernos Locales de ESAN/USAID, coordinador del Proyecto Redal 21 de GTZ/FCPV entre los años 2001 y 2004, y ha sido responsable de incidencia política en el Programa CARE-Fortalece del 2005 al 2008. Asimismo, es Presidente de la Red Perú de Iniciativas de Concertación del Desarrollo Local 2005-2009 y consultor en temas de desarrollo local y regional.

Renata Hoffmann

Socióloga por la Universidad Libre de Berlín. Vive hace tres décadas en Bolivia. Es la coordinadora de Ayuda Obrera Suiza en Bolivia, que impulsa programas de participación ciudadana y de defensa de los derechos laborales en este país. Es especialista en temas de descentralización y participación ciudadana.

Martín Pérez

Economista con especialidad en gestión pública y desarrollo local. Asesoró proyectos de descentralización de la GTZ. Fue Viceministro de Descentralización y actualmente coordina el Programa de Apoyo a al Democracia Municipal (PADEM) de Bolivia.

Índice

Introducción	11
1. Participación ciudadana en el proceso de descentralización en Bolivia	27
Renata Hofmann y Martín Pérez	
1. Bases e hitos del proceso de descentralización en Bolivia	27
2. El empoderamiento y construcción de la ciudadanía en Bolivia	31
3. Descentralización y participación social en el proceso de reformas estatales	34
4. Conclusiones y recomendaciones	37
2. La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización	43
Nuría Cunill Grau	
1. Los rasgos de la institucionalidad chilena: las condiciones de entrada	43
2. Algunas de las claves de la reciente transformación institucional del sector público chileno	44
3. Algunos de los problemas y desafíos críticos de la gestión pública local	60
4. Orientaciones de política	65
3. La transparencia en el marco de la descentralización en el Perú	83
Julio Díaz Palacios	
1. La descentralización en el Perú	83
2. La transparencia en el marco de la descentralización	86
3. Avances y fortalezas, debilidades y limitaciones generales	101
4. Actores e instituciones relevantes que han contribuido a mejorar la transparencia en la gestión pública	105
5. Transparencia en el sistema de gestión pública y la carrera pública	107
6. La transparencia de la gestión pública en el Perú en perspectiva comparada con los procesos de Latinoamérica.	110
7. Conclusiones y recomendaciones de política	113
Conclusiones y recomendaciones	125

Introducción

La reforma del Estado en Bolivia, Chile y Perú ha estado marcada la última década por las llamadas reformas de «segunda generación», cuyo predominio central es el reforzamiento de las capacidades institucionales para avanzar a mayores niveles de gobernabilidad democrática. Parte importante de los énfasis y prioridades de estas reformas han estado en lograr mayor transparencia, descentralización y credibilidad de la acción gubernamental, mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, y una ciudadanía involucrada y comprometida con los cambios.

Sin duda los avances en estos países, al igual que en toda América Latina, han sido heterogéneos. Estos han estado definidos por la escasa continuidad de las iniciativas desde los gobiernos, por la falta de compromiso de las élites políticas, o por las propias debilidades de los liderazgos técnico-políticos. Sin embargo, se constata que, en algunos países, en medio de una alta inestabilidad institucional o deterioro de la percepción ciudadana por el control de la corrupción, se fortalecen las organizaciones de la sociedad civil, y que los marcos institucionales para fomentar la participación y la transparencia han tenido buenos resultados como en Perú. En tanto, en países de alta polarización política como Chile, se ha llegado a acuerdos centrales para reformar los temas de carrera profesional, transparencia pública, participación, entre otros.

Reconociendo la alta complejidad del análisis de las reformas institucionales, es relevante profundizar en el conocimiento de los procesos de construcción de capacidades institucionales a nivel subnacional en los diversos niveles de las administraciones públicas de Bolivia, Chile y Perú, en tres ámbitos que son centrales para la democracia: el desarrollo de *capacidades directivas* y de liderazgo de los funcionarios públicos, la *transparencia* de los actos públicos y la *participación* ciudadana. Todo ello en un contexto de fortalecimiento de las limitaciones de las políticas centristas y sectoriales de los enfoques asistencialistas de la región. Estos son precisamente los temas centrales que trabajaron FLACSO-Chile e InWEnt a través de su programa CAPACIDES, a través de diálogos trinationales y la elaboración de artículos especializados en cada tema y país, los cuales se encuentran en el presente documento.

En primer lugar, la perspectiva de análisis en todas las actividades desarrolladas ha sido la necesidad de potenciar los espacios horizontales entre los tres países, aprovechando en cada uno de ellos las fortalezas que han permitido mejores resultados, identificando a su vez cuáles son los factores que han inhibido un mayor potencial de desarrollo en cada uno de los ámbitos de estudio. En segundo lugar, la idea de potenciar un intercambio efectivo multidireccional más que unidireccional.

Sobre el proceso de construcción de capacidades institucionales

Los recientes aportes en materia de institucionalismo económico e histórico señalan que junto a los factores productivos (capital, recursos humanos, tecnología), las instituciones formales e informales son centrales en las potencialidades de crecimiento y desarrollo de los países. Las capacidades institucionales son concebidas como procesos mediante los cuales las organizaciones estatales en democracia mejoran sus funciones y habilidades para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo.

Dentro de los ámbitos relacionados con la gestión pública, las capacidades institucionales claves están relacionadas justamente con el desarrollo de un servicio civil meritocrático y la rendición de cuentas públicas que garanticen transparencia en los actos gubernamentales y den cuenta de la eficiente y eficaz asignación de los recursos públicos. Recientes estudios desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo en materia de servicio civil comparado para América Latina dan cuenta que ésta es justamente una de las áreas de menor avance en las reformas institucionales o de segunda generación impulsadas desde mediados de los 90'.

En efecto, uno de los mecanismos de ajuste fiscal principal de las políticas recomendadas por el consenso de Washington consistió en la reducción de la inversión en capital humano de la administración pública. Junto con procesos de reducción de las plantillas, se constató en la mayor parte de los países de América Latina una desinversión en la administración pública, manifestada en el débil desarrollo de proyectos de

modernización de los recursos humanos, más aún en las administraciones regionales y locales.

La dificultad de desarrollar una carrera profesional administrativa en el ámbito público bajo criterios de meritocracia, la inexistencia de mecanismos de incentivos al desempeño, la brecha entre el sector público y privado de remuneraciones - especialmente en los niveles profesionales-, la escasa capacitación, entre otros, implica que la mayor parte de los directivos y profesionales de las administraciones públicas tengan una alta rotación, afectando la conclusión de proyectos relevantes o bien dificultando la creación de aprendizajes y cambios hacia una cultura organizacional orientada a los resultados y la calidad de los servicios públicos a los usuarios y ciudadanos.

Con relación a la rendición de cuentas públicas, se observa un fortalecimiento de iniciativas, especialmente en el campo de las finanzas públicas, a través de experiencias como los presupuestos participativos, el uso de indicadores de desempeño de las entidades gubernamentales y la evaluación de programas públicos. Sin embargo, aún es escaso el desarrollo de otras herramientas tales como: cartas ciudadanas, mecanismos de acceso a la información de los ciudadanos sobre los actos públicos, sistemas de compras gubernamentales que den garantía de transparencia y eficiencia, entre otros. Aunque son espacios que se han abierto en los últimos años, impulsados principalmente por la cooperación internacional, movimientos desde la sociedad civil, la sistematización es escasa y no permite diagnosticar cómo dichas iniciativas están contribuyendo decididamente al fortalecimiento de las capacidades institucionales democráticas.

En términos de la participación ciudadana en los procesos de gestión pública, en los últimos años se han desplegado importantes iniciativas especialmente a nivel de los gobiernos locales, pero no así en los ámbitos de diseño de políticas y participación de los ciudadanos en su evaluación. Uno de los mecanismos que ha permitido generar una vinculación más directa entre la gestión pública y la ciudadanía ha sido el presupuesto participativo y el desarrollo de redes de cooperación a nivel local.

Sobre el intercambio efectivo multidireccional más que unidireccional

La cooperación horizontal en los países de la región ha estado dada por una lógica tradicional de cooperación en que los países con mayores niveles de desarrollo «exportan» sus experiencias positivas a los otros. Este efecto unidireccional no ha tenido los resultados esperados en materia de cooperación horizontal, ya que no genera ventajas políticas y económicas sustanciales cuando no se convierten en un medio don-

de se «compartan» riesgos y aprendizajes, donde se pongan en común conocimientos técnicos y se exploren de manera conjunta innovaciones.

La necesidad de crear mecanismos de cooperación horizontal de carácter multidireccional permite establecer relaciones más permanentes en el tiempo, sistematizar y transmitir sus mejores prácticas a otros países y regiones y viceversa. Al mismo tiempo evita la repetición de proyectos y errores en cada país.

Si bien, en el caso de la relación Bolivia-Perú-Chile existen altos niveles de disparidad en términos de desarrollo y estabilidad político-social, se advierte que en un escenario de interdependencia compleja, que implica mayores niveles de interrelación global, regional y sub-regional, es imperioso generar lazos cooperativos más estables y permanentes que estimulen el desarrollo y colaboren en generar mayores niveles de confianza derivados de la «herencia histórica» de relaciones vecinales.

El espacio creado por medio de esta asociación entre InWent y FLACSO-Chile, ha buscado generar un diálogo entre países vecinos sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de gestión pública a nivel nacional, regional y local. La experiencia acumulada pero no sistematizada entre estos tres países señala que existe un conjunto de capacidades institucionales diseñadas e implementadas con buenos resultados en cada uno de ellos. No obstante, estas experiencias, en muchos casos de carácter innovador, tienen un mayor desarrollo en un país y no en otro, generando desde esta perspectiva posibles complementariedades para el aprendizaje y oportunidades para diálogo trilateral y de cooperación horizontal-multidireccional.

Percepciones de la realidad: un diagnóstico previo

Previa a la realización de los diálogos, se realizaron entrevistas a actores clave de Bolivia, Chile y Perú, para indagar en las diversas dimensiones de los temas planteados, las aristas más sensibles, los avances, obstáculos y desafíos de la descentralización. A continuación se recogen a modo general, y sin ánimo de presentar un análisis exhaustivo, las impresiones de las entrevistas.

Participación

En un contexto de crisis de las instituciones y demandas sociales crecientes, la emergencia de la sociedad civil y el reclamo de formas nuevas y cada vez más dinámicas de participación ciudadana es, tal vez, el dato más importante en la evolución reciente de las sociedades del continente.

En el caso de Bolivia, la participación popular asume, vía la municipalización, el camino para la construcción de nuevos espacios públicos y el reordenamiento del territorio, promoviendo y acercando nuevos actores que, desde su interlocución, favorecen procesos de reconstitución de lo público y el rediseño de las formas de gobernar, impulsando la presencia de lo local y la participación de la población en las decisiones públicas. Por ejemplo, en la Ley de Participación Popular Boliviana existen inéditos mecanismos en caso que los Comités de Vigilancia informen del mal uso del presupuesto municipal, existiendo la sanción de congelar la entrega de los recursos financieros al municipio mientras no se solucione la irregularidad.

En contraposición a esta experiencia, Chile y Perú cuentan con mecanismos menos relevantes, centralizados e institucionalizados de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, a nivel nacional, regional y local. Aunque en el caso de Perú, se observan importantes avances en materia de presupuesto participativo.

Las demandas de participación en Bolivia

En cuanto a la participación, se señala que no hay cultura política democrática, las actitudes son más bien de gremialismo o corporativismo, tanto del mundo rural como del empresarial. El debate está bajo mucha presión y polarizado, por ello es que las propuestas de desarrollo se estancan. Para vislumbrar mejor el panorama es necesario definir quiénes son los sujetos de la participación popular, pues no ha habido una definición de qué es la sociedad civil al momento de determinar los actores y no hay espacios deliberativos entre los sujetos para conformar las políticas, sino más bien una instrumentalización política de los espacios de participación. Antes eran los partidos políticos los que tenían la capacidad de instalarse, pero llegan a espacios donde entran en tensión con la sociedad corporativizada.

El marco normativo se ha expresado en diversas leyes donde se transfieren funciones y recursos, se determina la representación civil, la creación de comités y coparticipación tributaria con la cual los municipios tienen más recursos. Pero la distribución se ha determinado según la cantidad de población, por ello el 80% de los recursos quedan en La Paz y El Alto, distribuyéndose el restante en los municipios rurales. Se señala que esta forma de distribución de recursos no contribuye a detener la migración rural-urbana.

En el panorama de transformaciones que ha experimentado Bolivia, sin duda la apertura a la participación social es la más notoria, cambiando la perspectiva de la descentralización. Esta se ha modificado, pues el proceso de participación no es el

mismo de 1994 cuando fue iniciado «ya no se habla de participación popular porque tal vez esa denominación correspondería a otras corrientes, ahora se habla de profundización de la descentralización». Ello en el contexto de la ampliación del rol del Estado, la irrupción de movimientos sociales como elemento diferencial y la defensa de los temas indígenas. Respecto a esto último, es clave entender la semejanza entre los mecanismos de participación y la organización tradicional indígena, lo cual varía de acuerdo a la matriz cultural de cada grupo.

La participación está ligada a la discusión por la descentralización del Estado, pues el actual debate por las autonomías involucra a todos los niveles de gobierno y a todos los grupos sociales que demandan autonomía, ya sea por la configuración territorial (departamento o municipio) o por la identidad cultural (autonomías indígenas). En esto el debate es amplio y no existe consenso en las apreciaciones de los distintos actores.

El actual proceso de autonomía implica que el escenario de la descentralización tenga otras características, pues la tendencia ha sido profundizar la descentralización sobre todo en los departamentos, no así en los municipios. Así por ejemplo, las municipalidades demandan autonomía plena en cuanto a su proceso de decisiones y mecanismos más transparentes. Esos son ejes de la propuesta de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) en la perspectiva de la nueva Constitución.

Por otra parte, están las regiones, que son un nivel entre los Departamentos y los Municipios, pero su conformación tiene una raíz política y busca mediar con los departamentos, por lo tanto se considera que «no hay sentido en su inclusión», pues los departamentos y municipios responden a la voluntad y el deseo popular, no así las regiones, por eso se cuestiona su conformación. También se considera que los antiguos partidos hicieron una distribución de recursos para consolidar la autonomía departamental, pero hay profundas asimetrías en la inversión pública.

En cambio, los municipios tienen capacidad de actuar con mayor sintonía hacia las necesidades y carencias, pues tienen mayor cercanía con el ciudadano y eso «los convierte en un espacio de gestión pública privilegiada». Por ello es que el actor municipal percibe ciertos riesgos frente al nuevo proyecto de autonomías, pues se considera que cuestiona implícitamente la gestión municipal. En este sentido es que las regiones son vistas como un instrumento de gestión, no como un nivel de gobierno.

En el mismo sentido, se manifiesta que los municipios están más consolidados que cualquier otro nivel de gobierno, pero se considera una falencia la ausencia de facultad legisla-

tiva y de planificación territorial (acerca de este último punto, hay un Plan de Desarrollo Municipal y un Plan de Ordenamiento Territorial Municipal). Los esfuerzos de los municipios por consolidarse han derivado en intentos por fortalecerlos, de hecho, está llevando a cabo un diagnóstico conjunto entre la FAM y CENCAP. Pero persisten carencias como son la alta rotación de personal y la falta de ingresos propios. Aunque otros actores manifiestan que no siempre hay escasez de recursos, sino más bien de personal que lleve a cabo la inversión pública. También se considera un obstáculo que los alcaldes sean escogidos en el Consejo municipal y no por voto directo, pues con esta fórmula existe una posibilidad muy alta de pacto y para repartir la alcaldía por distintos periodos entre los diversos concejales.

Las autonomías indigenistas también han sido cuestionadas por algunos actores porque implica tener que repartir los mismos recursos entre más niveles de gobierno, lo que puede obstaculizar la gestión. Más aún, algunos argumentan que no puede haber un Estado plurinacional, porque no hay relación simétrica entre pueblos indígenas, e incluso hay desigualdad en su interior.

Por último, cabe señalar que sí existe acuerdo en que ninguna propuesta es válida si no está en concordancia con la Constitución, por lo tanto todo está subordinado a los resultados de la Asamblea Constituyente y a compatibilizar la autonomía departamental y municipal. La salida política, debe armonizar el texto constitucional con los estatutos autonómicos y, además, con la posesión de la tierra, que es un eje de las demandas y fuerte incentivo para la participación social.

La escasez de participación en Chile

La falta de descentralización tiene directa relación con la participación y el diagnóstico común de que la sociedad civil es débil. Al respecto se cree que la elección directa de intendentes o gobernadores puede realzar la ciudadanía, considerando además que el Estado no se descentraliza si no hay demanda. La demanda es débil, pues la organización social ha crecido al alero del Estado. Aunque en algunos temas hay más participación, como los problemas medioambientales, pero se piensa que los mecanismos para participar deberían ser más transparentes.

La mayoría de las opiniones apuntan a que en el contexto de participación importa el resultado de las intervenciones de política pública, pero también importan los procesos aplicados para generar dichos resultados. Pensar en el proceso implica prestar atención a la calidad del servicio prestado, pero también a la forma en que se realiza la prestación. Sin duda, pensar en términos del proceso significa valorar los elementos que

construyen comunidad, ciudadanía, democracia y capital social. En este sentido, la deliberación y la participación son, sin duda, mecanismos que pueden contribuir poderosamente al logro de objetivos.

Se hace necesario destrabar aquí varios cuellos de botella: (1) falta articular los niveles local, municipal, regional y nacional, (2) desprejuiciar la participación ciudadana que está demasiado limitada a su nivel menos profundo: la consulta, (3) impulsar la cultura política de los funcionarios públicos y de la clase política en general, que no ven en la participación ciudadana un ejercicio del poder y en los que subsiste una gran reserva hacia la sociedad civil y sus propuestas. Esto se expresa en que los instrumentos de participación ciudadana conjuntos entre sociedad civil y Estado son demasiado tutelados por este último, no se incorporan los aportes de la sociedad civil a las propuestas oficiales, se mantiene la información de la administración pública como secreto de Estado y no hay una normativa para ejecutar los derechos ciudadanos relacionados con la participación ciudadana.

En este sentido, se plantean un amplio abanico de posibilidades para apoyar esta idea de que importan no solo el resultado, sino que también cómo se logra. Hay coincidencia en que es urgente abrir espacios para la participación lo antes posible a través de proveer oportunidades de participación desde el Estado, desarrollando experiencias piloto para demostrar su efectividad, superando el prejuicio sobre la ignorancia de la población y la exclusiva sapiencia de los expertos.

Acerca de este tema hay coincidencia en la debilidad de la sociedad civil, pero no solamente por un factor cultural, sino también por falta de mecanismos abiertos de participación. Hasta el momento la organización social se ha dado al alero del Estado por intermedio de la entrega de recursos para actividades de las asociaciones. En otros ámbitos, como en la participación del sector privado o los sindicatos, tampoco resulta clara su incursión, pues los sindicatos están poco representados, a nivel territorial tampoco hay capacidad de negociar y algunos piensan que la iniciativa normalmente la toma el sector público.

El sistema político no tiene mecanismos de participación y falta voluntad política. Las iniciativas de ley para mejorar esta situación no han tenido éxito. Pero no es solamente un problema de ley, también lo es de conceptos, pues pareciera que descentralización y participación fueran temas distintos. Se considera que el liderazgo político no promueve la participación/movilización social, aunque es obvio que se requiere de capital social para acompañar la voluntad política. La elite política ha ayudado a esta situación y no percibe ni asume esta carencia. También hay opiniones en torno a que las nue-

vas generaciones de políticos tampoco abren espacios. El diagnóstico es que a pesar de una mayor participación las cuotas de poder siguen siendo las mismas.

En Chile existe poca participación institucionalizada, pues «*la relación Estado, sistema político y sociedad civil, es débil porque la participación está atomizada*» y porque la democratización ha dependido de la elite política, y a su vez la estabilidad política y económica le ha otorgado un papel subordinado a la sociedad civil. En general, el diagnóstico en este punto es más bien negativo y pesimista, pues además el tema no es importante en las investigaciones sociales o en los medios de comunicación, lo que implica que «*hay un estrechamiento de la conversación social*».

Instrumentos para generar participación en el Perú

La participación, concebida como un medio para mejorar la eficiencia de la gestión pública, en el caso peruano está asociada a la concertación de intereses. En este aspecto probablemente el mayor espacio abierto ha sido la formulación del presupuesto participativo, aunque en las zonas urbanas no alcanza a la mayoría de las personas.

Los avances que se consideran más importantes en este aspecto son: el amplio marco normativo logrado en consenso, que impulsaba una reforma por la descentralización y que ha institucionalizado lo que antes eran experiencias aisladas, y la amplia y masiva participación, principalmente en el planeamiento y la formulación del presupuesto participativo. Por una parte, la planificación está normada por ley y si bien ha producido el desarrollo de muchos planes, aún carece del nivel nacional. La definición del presupuesto es el proceso más visible y tiene una valoración positiva, pero que no consigue convocar a sectores más pobres. La participación ha sido mayor en el presupuesto participativo, pero disminuye en la formulación de planes de desarrollo, en los procesos de rendición de cuentas y, finalmente, donde menos incidencia tiene es en espacios representativos, como los consejos de coordinación regional y local. Estas diferencias radican en que la gran expectativa puede ser mal canalizada y generar conflictos, pero hay mayores obstáculos en los municipios rurales debido a la falta de capacidades técnicas y de recursos que son insuficientes para asumir más funciones.

Si bien se considera que hay un amplio marco normativo, al mismo tiempo se cree que las normas (de participación o sectoriales) no dialogan entre sí. La institucionalización de la participación ha generado nuevos problemas como el «formalismo» en la formulación de los planes y presupuestos; el «recalentamiento de la participación», acompañado de la saturación de reuniones y su escasa eficiencia y limitado nivel de

cumplimiento de los acuerdos; la confusión de participación con oposición; la reacción negativa de las autoridades frente a iniciativas de la sociedad civil o de otros sectores; la delegación de tareas municipales en organizaciones no gubernamentales; y la instrumentalización de la participación en espacios de medición de fuerza de los actores.

La tendencia de las opiniones recogidas indica que la sociedad civil peruana es débil y poco interesada en cuanto a exigir demandas y mejor calidad de los gobernantes. Sin embargo, al igual que en temas de transparencia, se considera que «*la dinámica de participación es un tema instalado, aunque se ha estancado en diferentes gobiernos por desconfianzas*», es decir, las tácticas han cambiado entre gobiernos y al no cumplirse las promesas, se instala la desconfianza.

La participación social tampoco es fomentada por el sistema de partidos, que es igualmente débil y fragmentado, con más presencia de movimientos que partidos institucionalizados que logren canalizar demandas. Los movimientos regionales por su parte, son muy antiguos y no han logrado construir proyectos nacionales. Se estima que esta es una oportunidad, dado que «*la dinámica de participación ha sido interesante como forma de fortalecimiento de la democracia*». En este sentido el necesario diálogo sobre participación apunta a fortalecer la democracia y el sistema de partidos. Entre los obstáculos, además de la desconfianza y la falta de consenso político, existe la percepción de que hay instancias de la sociedad que realizan demandas, pero no muchas, y entre ellas «*hay usurpadores que no representan a nadie*», es decir, organizaciones que no tienen cercanía con los ciudadanos.

Transparencia

Tanto Bolivia, como Perú y Chile han avanzado en iniciativas innovadoras en materia de transparencia, *accountability* y rendición de cuentas. Así, en distintos niveles han desarrollado mecanismos como las audiencias públicas de rendición de cuentas y apoyo a la implementación de herramientas y mecanismos de información de la gestión pública.

Sin embargo, esta situación no es homogénea en los tres países. Según Transparencia Internacional, Chile, por ejemplo, es percibido como un país en donde los mecanismos de transparencia en materia de información son bajos y menos se ha avanzado. Chile, a pesar que presenta bajos niveles de corrupción a la vez posee un bajo acceso a la información pública. En el caso de Bolivia, desde la década pasada, el Estado boliviano llevó a cabo una serie de reformas para mejorar la legislación existente y modernizar sus instituciones, contemplando acciones para controlar la corrupción. No obstante, en Bolivia persiste la necesidad de continuar con acciones para combatir

el ambiente imperante de alta desconfianza en el sistema político y en las instituciones gubernamentales, asociada a una percepción de poca transparencia en la función pública.

La instalación de mecanismos para la transparencia en Bolivia

En cuanto a transparencia, se considera que la fortaleza es un marco legal que está en proceso de implementación. Así, la ley de transparencia fue aprobada en 2005. Su particularidad radica en que los periodistas se han opuesto, al contrario de otros países en donde estos profesionales las han impulsado. En gestión pública, el primer paso fue la ley 1178 de 1990 que establece un modelo de administración por resultados orientada a modernizar el manejo de los recursos públicos. Luego se aprobó la Ley 1551 de 1994 sobre participación popular activa en procesos de planificación y la Ley 1664 de 1995, que apuntaba a la descentralización de la administración para mejorar la gestión pública, transfiere y delega funciones a nivel departamental. En 2001, la Ley 2135 de diálogo nacional incrementa los recursos de los municipios y en 1999 se había publicado la Ley 2027, estatuto del funcionario público, donde se pretendía otorgar una mayor valoración del servicio público y énfasis en el servicio al ciudadano.

Todo ello apunta a instalar procesos que mejoren la gestión pública para que la sociedad pueda confiar en el Estado, pues el ciudadano no cree en los servicios públicos. Se ha producido un descrédito de la función pública, pues se ha preferido al funcionario corrupto pero que hace cosas, en lugar de privilegiar la eficiencia y transparencia; aunque hay opiniones que apuntan a la existencia de corrupción tanto en organismos que han desarrollado mecanismos de transparencias, como en aquellos que no lo han hecho. En este aspecto se señalan 4 procesos que se han llevado a cabo: el desarrollo de información pública para los ciudadanos, tanto activa (información en sitios web) como pasiva (archivos); la rendición pública de cuentas; la implementación del control social que señale los errores y permita acceder a la información para poder intervenir; y la ética pública a través de la promoción de un código de ética.

Las debilidades radican en la falta de institucionalidad, de voluntad política, de compromiso del servidor público, de evaluación por resultados (no todo lo programado está realmente aplicándose), de debate público informado, de instituciones y funcionarios preparados para implementar reglamentos específicos, así como de carrera funcionaria con estabilidad, de difusión de las normas, de cumplimiento de la ley. Hay una necesidad de formación e información para hacer incidencia política, en un país que está construyendo su proceso democrático.

La transparencia no es un tema central de la discusión actual (más enfocada en el eje descentralización y autonomías), pero está presente en las reflexiones sobre gestión pública debido a la falta de probidad en servicios centrales. En este aspecto el Plan Integral Anticorrupción que integra la Fiscalía, el Viceministerio de Transparencia, la Contraloría y la Unidad de Investigación de Fortunas, ha sido una de las medidas más importantes. El objetivo es coordinar acciones más efectivas, lo cual les ha permitido desempolvar casos, sobretudo donde ha habido daño económico al Estado, pero también casos con connotación social. En este sentido, el Plan Anticorrupción ha permitido mayor coordinación institucional.

La contraloría no es una entidad creada para luchar contra la corrupción, pero tiene influencia a través de sus actividades. Por ejemplo, con la capacitación a funcionarios en comprensión y aplicación de las normas y las auditorías a las entidades públicas. Sobre la capacitación se señala que es más difícil acceder a las autoridades de alto nivel, que por cuestiones de tiempo participan menos, pero se han buscado alternativas, como seminarios o talleres de menor tiempo de duración que no los aleje tanto de sus actividades cotidianas. Respecto de las auditorías, no buscan determinar responsabilidades, sino realizar recomendaciones para que las instituciones mejoren su gestión, puesto que la Contraloría no tiene poder para juzgar, pero realiza seguimiento de las acciones que deben seguir las entidades.

También ha sido un avance el sistema de declaración jurada de bienes y rentas que debe hacer todo funcionario público antes de ocupar su puesto. Es un sistema que se aplica hace 3 años, debiendo la declaración ser actualizada de manera constante, lo que permite realizar seguimiento para detectar cualquier anomalía de enriquecimiento ilícito. A pesar de estos avances, se manifiestan las mismas deficiencias que en otros ámbitos o niveles de gobierno, esto es la cantidad insuficiente de personal (cerca de 550 funcionarios en total) que se reparten entre la capital y las gerencias departamentales de la Contraloría y que deben preocuparse de cerca de 700 organismos públicos.

Asimismo, señalan que la modernización también se ha visto afectada por los cambios de gobierno que debilitan la necesaria permanencia de los funcionarios. No obstante, está en proyecto la idea de lograr establecer criterios de selección de personal y se ha convencido a la Asamblea Constituyente de mantener en la nueva Constitución la autonomía política y financiera de la Contraloría, para conservarla al margen de los cambios políticos y que pueda cumplir eficientemente su rol.

En temas de transparencia también aflora la idea de heterogeneidad, y que cada departamento y municipio pueda esta-

blecer sus mecanismos. En este sentido se pide que la normativa sea flexible, especialmente para las zonas rurales que no pueden aplicar la norma bajo las mismas condiciones que zonas urbanas. Se señala la importancia del acceso a la información, para lo cual es relevante que las municipalidades se abran, pero debe ir acompañado del llamado «*control social*».

Existen altas expectativas respecto de lo que se puede realizar para configurar el nuevo Estado boliviano, el problema es que la discusión ha estado en múltiples niveles. Por ejemplo, por un lado los prefectos y por otro el Parlamento. No hay claridad y algunos creen que se resolverá solamente con un referéndum, ya que la polarización es muy alta para conseguir la construcción de un proyecto nacional. También falta inclusión de otros sectores, como el privado-empresarial y el académico (que también es acusado de problemas con el manejo de recursos públicos, como declara un entrevistado: «*nosotros mismos como académicos estamos satanizados*»), pues no hay un sustento intelectual claro que ordene el debate. Así también, falta evaluar el autogobierno indígena para ver sus perspectivas de desarrollo. Por esto es que las aspiraciones giran en torno a mejorar la gestión y capacidad funcionaria en todos los niveles, en el marco de una nueva Constitución que ordene el debate.

Un nuevo contexto para la transparencia en Chile

Uno de los temas pendientes en el proceso de modernización del Estado chileno ha sido el cómo mejorar y profundizar los procesos de accountability y responsabilización del Estado y funcionarios gubernamentales frente a los ciudadanos. Al analizar la situación chilena en este punto de manera comparada con el resto de la región se observa un retraso significativo.

Uno de los acontecimientos que impulsó con más fuerza la discusión sobre la necesidad de contar con una ley que garantice el acceso a la información pública fue un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en 2006 condenó al Estado de Chile por denegar el acceso a información que disponía el Comité de Inversiones Extranjeras sobre la empresa forestal Trillium.

Entre los desafíos para avanzar se señalan un conjunto de obstáculos y barreras prácticas y cotidianas que existen para el acceso público a la información. Si bien muchas instituciones ya han puesto en marcha procesos para transparentar su información a través de mejoras en los sitios web institucionales aún queda mucho trecho entre la demanda de información y la oferta de la misma por parte de ministerios, servicios públicos y otras reparticiones públicas. Por último, hay coincidencia en señalar también como problema la existencia de una cultura funcionaria aún proclive a la reserva de información. De allí

que sea fundamental avanzar en modificar dicha cultura y prácticas que pueden entorpecer los cambios institucionales.

Un hito fundamental para avanzar en dicho proceso ha sido la reciente promulgación de la Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información. Este cuerpo legal define la información que los servicios y organismos públicos deben publicar de manera permanente en sus sitios web, establece el procedimiento para solicitar y acceder a información -que incluye un régimen de sanciones en caso de incumplimientos- y crea un Consejo para la Transparencia, que será integrado por cuatro personeros que deberán ser nombrados por la presidenta previo acuerdo con el Senado. Las expectativas en este punto son variadas pues, si bien la agenda se desarrolló en colaboración con la sociedad civil y el gobierno fue receptivo, no todas las propuestas fueron aceptadas. Además, existe cierta preocupación por el Consejo por la Transparencia, que es un nuevo elemento, se espera que una vez que entre en vigencia sea líder en estos temas. De todas formas persiste la preocupación por quién va a integrar este órgano, cuáles son sus funciones, cuál será el nivel de compromiso de los consejeros que trabajan a medio tiempo, pues el órgano podría ser débil en relación al compromiso de las personas que lo integran.

Hay coincidencia en que el principal efecto de la publicidad de la información es reducir espacios para comportamientos que pueden derivar en casos de corrupción, incentivando un actuar más eficiente del aparato del Estado y los funcionarios públicos. Permite una mayor fiscalización y un mayor control ciudadano. Sin embargo, también se cree necesario desajustar varios nudos en este proceso, pues los cambios profundos no terminan con una ley, sino que parten con ella, a través de procesos de capacitación y sensibilización de los servidores públicos.

En cuanto a transparencia, es coincidente entre los distintos actores la idea de que las políticas o medidas al respecto han sido reacciones coyunturales y esfuerzos episódicos que han respondido a determinadas crisis, pero en general, se considera que el Estado chileno no es corrupto, sino que existen algunos «nidos de corrupción». Otros consideran que es un tema que debe ser re-conceptualizado, porque la corrupción es menos evidente y más sutil que en otros lugares del mundo, y más bien se producen «irregularidades». De otro lado, hay quienes consideran que, si bien hay un nivel bajo de corrupción, ésta va en aumento. Las opiniones también apuntan a que hay un estándar legal y cultural que es bueno e impide hechos de mayor magnitud. En ese sentido, el estado de alarma ante las crisis y escándalos de corrupción y los tratados internacionales que imponen marcos reguladores, han sido dos factores importantes que han impulsado los cambios en temas de transpa-

rencia. Se considera como positivo el avance en gobierno electrónico y el sistema de compras públicas cuyo proceso se publica en la página web del organismo coordinador de esta área.

Las percepciones más negativas registran que no es un tema de agenda política, además de la escasa demanda de la sociedad civil; y segundo, que no se considera al acceso a la información como un derecho. De hecho se piensa que los funcionarios públicos no lo percibirán como derecho a menos que se establezca una norma administrativa, lo que se refuerza porque *«el gobierno entiende esta agenda como gestión pública no como derecho fundamental»*.

Los desafíos apuntan a que la información sea accesible en un sistema sencillo, útil y entendible, sobre todo información útil; que las fuerzas dentro de la Concertación que obstaculizan el proceso no se conviertan en una amenaza; y que se mejoren los mecanismos de transparencia y los mecanismos participativos. En este caso, también se reitera que son los temas de seguridad nacional los más sensibles por la cláusula de reserva indefinida. Por último, la apreciación generalizada es que el rol de la Contraloría en la actual coyuntura es positivo, su posición es un mérito de la Concertación que le dio la función de revisar las gestiones.

La transparencia en los distintos niveles de gobierno en el Perú

Acerca de la transparencia, se señaló que el sector privado ha valorado positivamente este concepto. En cambio en la gestión pública esta idea está siendo utilizada indistintamente sin lograr esa misma valoración. El exceso de información no es necesariamente la solución, pues se debe tener claridad sobre qué informar, para qué y saber cómo hacerlo. En este aspecto la Ley de Transparencia y Acceso a la Información ha sido el marco para el desarrollo de información y sitios web de las instituciones públicas.

En el nivel local, más que la idea de información pública, los mecanismos desarrollados han sido la rendición de cuentas y la vigilancia social. Es importante considerar esta diferencia del nivel local para no caer en la arbitrariedad y sancionar la falta de información en niveles de gobierno que no tienen las condiciones para cumplir con la norma. La vigilancia social por su parte es el componente menos desarrollado, dadas las limitadas capacidades ciudadanas para exigir derechos. Las experiencias parciales al respecto indican que la vigilancia social debe acompañar a la autoridad y no confrontarse, evitando judicializar el instrumento y debe iniciarse revisando y generando capacidades para saber qué observar y vigilar.

Se consideran como limitantes del proceso de transparencia la cultura del secreto y la permanente oposición, lo cual

fortalece la desconfianza de las autoridades. Algunos actores también identifican un retroceso en la calidad de los sitios en Internet, con menos información y más preocupados de la forma que del contenido. Esta sería una señal de que la ley no se ha convertido en política pública. La fragilidad o ausencia de sistemas de gestión que integren información sobre gastos y servicios no permite cruzar datos para un mejor control de la gestión pública presupuestaria. Otro obstáculo es la escasa cultura legislativa de los propios consejeros regionales y regidores municipales que no saben cómo fiscalizar. Por último, falta mayor comprensión de parte del funcionario público de su labor como servicio y no como favor.

Se afirma que la secuencia del desarrollo normativo no ha sido la adecuada, pues en junio del 2002 se dictó la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Ordenamiento y Desarrollo territorial; en noviembre del 2002 la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; en mayo del 2003 la Ley Orgánica de Municipalidades; en julio del 2004 la Ley de Incentivos, Integración y Conformación de regiones; y finalmente la mencionada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el 2007. Es decir, se normó desde el nivel local al nacional. Esta última ley establece principios rectores de gestión pública, pues propone un Estado al servicio del ciudadano, con mayor participación, descentralizado y transparente. En el marco de esta Ley se están desarrollando las normas sectoriales de los ministerios y gobiernos subnacionales, definiendo funciones y competencias exclusivas y compartidas, así como la organización más adecuada. Si bien se cuenta con la Ley de Empleo Público, aún falta normar la carrera pública que permita resolver en parte los problemas de gestión. Aunque existen algunos casos de liderazgos fortalecidos por directivos regionales y locales con eficiencia en el gasto e inversión, se mantienen debilidades en cuanto a la limitada profesionalización de los funcionarios públicos y a la alta rotación de funcionarios, pues hay una masa crítica de funcionarios y especialistas que migran de un lado a otro sin continuidad institucional.

La implementación de la modernización de la gestión pública en búsqueda de la descentralización ha sido lenta y se ha encontrado con obstáculos no previstos. El proceso de transparencia ha sido similar, por cuanto se inicia con la Ley de Transparencia, donde las dificultades encontradas se repiten en cuanto a la falta de recursos, de infraestructura y de funcionarios no interesados en mejorar sus procedimientos y que no consideran que *«el acceso a la información mejora la calidad del ciudadano»*. En este aspecto ha existido un proceso de apropiación de derechos relacionados con la demanda por el respeto de los derechos humanos y de transparencia, luego de los escándalos de corrupción relacionados al caso Montesinos.

En este tema también se destaca la heterogeneidad dado que el nivel de transparencia se puede ver en cada organismo y tema, pero no se puede tener un panorama general. En cuanto a conexión a Internet, es evidente que en sectores rurales el nivel de conectividad, o de demandas, no es el mismo. En este sentido, vale destacar que *«la web es un instrumento, pero no recoge la diversidad, no es la solución»*. En general hay una evaluación positiva de la Ley de Transparencia, pero falta implementación y presión, pues aún hay resistencia a dar información (sobre todo en sectores de seguridad y defensa) y existe la percepción de que la ley no favorece directamente a todos los ciudadanos, pues son sólo algunas organizaciones las interesadas que solicitan información y están observado lo que se publica en Internet (por ejemplo, las organizaciones que realizan un seguimiento a la ley de transparencia, a través de la construcción de indicadores que miden la cantidad y calidad de información que las instituciones publican).

Gestión pública

En materia de gestión del sector público, el caso chileno muestra el desarrollo de una cultura orientada a los resultados, lo que ha permitido avanzar en la implementación de un servicio civil de carrera donde los marcos legales e institucionales son respetados. La ley de nuevo trato laboral en el sector público (2003), basado en los principios de mérito e idoneidad de la función pública requiere la definición de competencias basada en estos principios para la designación de altos directivos públicos. Aquí predomina la utilización de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación de los funcionarios públicos. Esto muestra un marco institucional claro en la regulación del empleo público. El sistema pretende extenderse a niveles regionales y locales en los próximos años.

En el caso de Perú se presenta una virtual inexistencia de la función de organización del trabajo público. Es bastante más precario y se limita solo a regulaciones a base de manuales y reglamentos formales, sin intentos de implementación, debido a una alta politización del sistema de designación de funcionarios de alto nivel. Por otra parte en Bolivia, las tentativas de establecer un sistema de alta dirección pública de carrera no se han logrado concretar, existiendo solo concursos pilotos en algunas organizaciones públicas. Por consiguiente, sigue predominando un fuerte componente político discrecional en la nominación de funcionarios en todos los estamentos del Estado.

Bolivia: entre municipios y departamentos

La descentralización en Bolivia tiene una larga historia. La década de los 50' estuvo marcada por el diálogo federalismo-unitarismo, allí surgieron fuerzas regionales, pero al mismo

tiempo se intentó construir un Estado unitario y centralista. El vacío más importante sería un Estado débil, con poca presencia. Posteriormente, en la década de los 80' con el retorno a la democracia se reactivó la demanda por descentralización a nivel departamental, pero la respuesta fue a nivel municipal. Aquí se pretendió una igualdad en la jerarquía de los diferentes municipios y se distribuyeron los recursos de forma más equitativa. También se desarrollaron las mancomunidades de municipios y se comenzó a repensar la estructura territorial desde abajo. En la década de los 90s irrumpió el diálogo global sobre descentralización y la promoción de este tema por parte de organismos multilaterales. Sin embargo, la demanda descentralizadora del nivel intermedio (departamental) no obtuvo respuesta, quedando solamente la reforma municipal.

Desde el año 2000 la agenda está marcada por la autonomía departamental en lugar de la descentralización. Posteriormente, la crisis estructural del 2005 dejó en evidencia las 2 agendas contrapuestas: en el lado oriente del país la demanda autonómica y en el lado occidental la demanda de equidad y la crítica al modelo neoliberal. En ese contexto la demanda autonómica tuvo un apoyo popular importante, con el comité cívico como actor protagónico y la elección de asambleístas y prefectos que fue una decisión política de relevancia. Pero quedó pendiente la discusión por la distribución de tareas y recursos.

Las percepciones de los logros no son unánimes, pues se señala la inviabilidad funcional de la jerarquía municipal. Ningún municipio podía asumir la totalidad de sus competencias. Igualmente se pone en duda el «logro» de las mancomunidades, pues han sido sostenibles artificialmente con el apoyo de la cooperación internacional, no con recursos propios.

Se indica que la investigación y análisis acerca de los logros e impactos no es suficiente o ha sido poco difundida y que faltan estudios acerca de los resultados de la gestión pública en forma integral y no centrado únicamente en la ejecución presupuestaria. De ese modo el ciudadano puede elegir, si está informado, tanto en el nivel municipal como en el prefectural.

También se señala como preocupante la corrupción en el nivel municipal y la existencia de municipios sin autoridad máxima porque su alcalde ha debido cumplir una pena de prisión. Para algunos esto es una señal que el control social sí funciona. La dificultad en este aspecto ha radicado en definir el control social hacia grandes entidades en contextos locales. El alto grado de politización ha incentivado la participación, porque el objetivo inicial era bajar los niveles de corrupción y mejorar la eficiencia en la gestión. Sin embargo, esto no se ha conseguido, pues se han malversado recursos públicos en todos

los niveles. Frente a este escenario aún falta capacitación y los recursos de la Contraloría son limitados para la gran cantidad de instituciones que deben vigilar. Por lo tanto, la capacidad fiscalizadora es inferior, pues solamente alcanza a cubrir el 20% de las instituciones, con 6 funcionarios en temas relacionados a la transparencia.

Las opiniones también son discordantes en torno a la población indígena. Para algunos es un desafío integrar la participación del alto porcentaje de este grupo, pero según otras opiniones la cifra no debería ser tan elevada pues se considera que la mayoría son mestizos. Las asimetrías no son solamente en este aspecto, por ello se considera necesario sistematizar las experiencias para tener un panorama más claro en medio de la relación desequilibrada entre los niveles de gobierno, pues con esta carencia el Estado pierde en gestión estratégica.

Las limitaciones se centran en la falta de capacidad de gestión nacional, pues cada gobierno debe desarrollar sus planes y capacidades, no hay planes de desarrollo operativo y existe una alta rotación de personal, por lo cual se pierden otros funcionarios capacitados. No hay una política que apunte al desarrollo institucional, lo que sí existe es «centrismo» en la organización pública, donde cada sector tiene su propio proyecto de desarrollo institucional.

Las opiniones acerca de la capacidad del aparato público para llevar adelante el proceso de descentralización (o cualquier otra política pública), son coincidentes en torno a señalar dos factores que obstaculizan el proceso: la carencia de capacidad técnica y la alta rotación de funcionarios. Se critica por ejemplo la ausencia de carrera funcionaria y que la Superintendencia de Servicio Civil no ejerce control, solo supervisa.

Se manifiesta la necesidad de capacitación de funcionarios en cuanto a normas (cuestión que ya realiza el Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría, CENCAP), pero también en temas de desarrollo, contabilidad y contratación. En términos generales, lo que hace falta es una escuela de gobierno donde la capacitación sea más integral, que incluya también temas de probidad y ética funcionaria y no sólo capacidad de gestión técnica. De esta forma prevalecerían también los criterios técnicos, en vez de los políticos al momento de la contratación de funcionarios.

La alta rotación de los funcionarios tiene su raíz en los cambios de gobierno, pues cada nueva autoridad reemplaza funcionarios, por lo cual no consiguen darle continuidad a los planes que se intenta ejecutar. También es un problema para las entidades que capacitan, pues no saben cuánto tiempo va a estar en su cargo ese recurso humano capacitado. Por el contrario, en el nivel municipal hay argumentos en torno a que la falta de permanencia no es el problema, sino la dificultad

de apartar funcionarios muy antiguos e ineficientes, lo cual tiene un alto costo económico que nadie está dispuesto a pagar. Al mismo tiempo se señala que sólo el municipio de La Paz ha desarrollado una carrera administrativa, por lo tanto es imperioso que se fortalezca la gestión en los municipios, sobre todo la financiera, puesto que hay poca capacidad de generar recursos propios. Se considera que las condiciones de éxito en la gestión de algunos municipios han sido el liderazgo, un equipo idóneo y la constante preocupación por mantener el contacto con la ciudadanía y realizar e implementar propuestas nuevas.

En el caso boliviano es difícil separar los temas, pues en su actual proceso político todo está ligado. La participación social está unida a la demanda por descentralización, y ésta no se puede realizar sin las condiciones óptimas de gestión pública. Lo anterior implica mejorar las capacidades técnicas y la transparencia del sistema, sobre todo en temas relacionados a inversiones públicas e instituciones recaudadoras de recursos. Este último aspecto parece ser más importante que el acceso a la información.

Existe concordancia en cuanto a que Bolivia está viviendo un proceso de cambio total, impulsado desde los distintos niveles: nacional, departamental y municipal. No obstante, en el debate público falta conexión con las raíces del problema. Por un lado la discusión es intensa en torno a la demandas de autonomías departamentales, y por otro, el proceso de descentralización tiene una de sus aristas en la municipalización de 1994. Así parte de la demanda se solucionó con la creación de municipios (entre antiguos y nuevos sumaron 314). Este cambio benefició especialmente a las zonas rurales, donde este nuevo espacio de poder le otorgó visibilidad a las elites indígenas, de ahí la fuerza que tomaron para conseguir sus demandas. La reforma municipal cambia verdaderamente la realidad rural de Bolivia, pues es allí donde mayor cantidad de municipios se crean.

Por ello es que el origen de las demandas de autonomía puede remontarse a la reforma de 1994, pues luego del retorno a la democracia en la década de 1980 una de las demandas más fuertes fue la descentralización a nivel intermedio, es decir, departamental. Con el tiempo esta salida no fue suficiente, porque la demanda y la respuesta estaban en niveles distintos, como señala un entrevistado: *«la demanda viene del nivel intermedio, es decir, departamental, y la respuesta va del nivel local, municipal»*.

Posteriormente, en el 2000, tanto la crisis económica como de los partidos políticos se hacía insostenible, por lo tanto la crítica al modelo económico reivindicaba de paso la democracia participativa. Todos estos elementos se sumaron para con-

figurar el actual proceso de cambio que vive Bolivia en todos los ámbitos. Así por ejemplo, en el 2005 se produjo otro hecho radical en la descentralización: la elección directa de Prefectos departamentales, que antes no existía.

Las visiones acerca de las reales capacidades del Estado boliviano para implementar los cambios son coincidentes en cuanto a considerar que: (1) la democracia es joven, y por lo tanto hay poca experiencia; (2) el diálogo público es débil y hay temas no abiertos a la discusión, y (3) que el Estado es centralista en cuanto a acumulación de poder, pero no en cuanto a capacidad de ejecución de políticas públicas. En consecuencia, hay un nuevo proceso social, económico, político y cultural, considerándose que *«en este momento estamos en una situación de nudo»*, donde ni el Estado ni el gobierno son lo suficientemente fuertes y consolidados para llevar a cabo los cambios necesarios.

La nueva gestión directiva en Chile

En el caso chileno hay coincidencia en señalar que las significativas transformaciones que han operado en Chile en los últimos años están dando cuenta de ciertas dinámicas de desarrollo de nuevo tipo vinculadas a lo que se ha dado en llamar «sociedades postmateriales». Estas se caracterizan entre otros aspectos por el paso desde enfoques centrados en la oferta -o provisión- de servicios a enfoques de demanda. Esto da cuenta del tránsito de lógicas de beneficios a lógicas de derechos.

Avanzar en estos procesos requerirá de ajustes graduales, dada la envergadura de los cambios, los cuales podrían resultar, por lo mismo, más lentos. De allí que se requiera seguir acompañando dicho proceso a través de la creación de una masa crítica mediante procesos de capacitación, sensibilizando a los ciudadanos a través de campañas informativas de difusión e instalando mecanismos de *enforcement* que garanticen la eficacia de los cambios.

Precisamente, en este contexto donde se insertan los cambios recientes en el proceso de desarrollo de capacidades en el ámbito de la gestión pública, la transparencia y la participación social y política en Chile, donde también se observan las tensiones, incentivos y restricciones para poner en práctica tales cambios. Un buen ejemplo ha sido la creación del Servicio Civil en Chile que corresponde a una institucionalidad creada recientemente, el cual se presenta como un aporte significativo al proceso de construcción de capacidades en el Estado chileno.

Desde la recuperación de la democracia, los gobiernos de la Concertación han impulsado, sistemática y paulatinamente, un proceso de modernización del Estado que considera primor-

dial el desarrollo de las personas que lo integran, pues son ellos/as los principales ejecutores de las políticas públicas, y por tanto, los principales agentes del mejoramiento de la gestión. Para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos, en el 2003 se creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, cuya misión principal es asesorar a los servicios públicos en el desarrollo de políticas de gestión de las personas. Esto apunta a avanzar en la construcción de *«un Estado de Personas al servicio de las Personas»*, fundado en los principios del mérito, la probidad y la idoneidad de sus funcionarios. En la práctica el sistema entra en operación en enero del año 2004.

No cabe duda que la creación del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) fue un paso fundamental hacia ese objetivo. Un sistema de tales características requiere períodos largos para consolidarse, porque necesita ir ajustando sus procesos a medida que se adquiere experiencia en la selección de los altos directivos públicos. Pese a ello, este sistema es un avance y goza de amplio respaldo en diversos sectores políticos. Antes de esta reforma el presidente debía nombrar cerca de 3,500 cargos. Hoy ha sido reemplazado por un sistema meritocrático que privilegia la competencia y capacidades por sobre otras consideraciones subjetivas. De hecho se señala que parte relevante de la nueva agenda pro-modernización, es la señal de que los cargos en el Ejecutivo serán cada vez más profesionales y que el sistema de nombramientos, aunque lento, está funcionando. Actualmente son 101 servicios adscritos al sistema. De aquí al 2010 deberían estar nombrados 793 funcionarios de primer y segundo niveles en 101 servicios. Sin embargo, hasta la fecha se han escogido sólo 236 funcionarios. Precisamente es aquí donde se observa el principal cuello de botella del proceso. La mayoría de las críticas y cuestionamientos al modelo de selección de ejecutivos por parte de los asistentes guarda relación con la demora en los plazos.

Existe un cierto consenso acerca de esta tensión. De hecho, se reconoce que una parte de la actual agenda de modernización recoge precisamente la preocupación instalada en el propio gobierno respecto de los retrasos producidos en las nominaciones de ciertos cargos. Pero también aparece con fuerza la necesidad de mayor coordinación intergubernamental.

La descentralización ha sido un proceso lento, pues no es un tema que preocupe a la mayoría de la opinión pública. Además, implica el surgimiento de nuevos actores de poder y mayor proximidad con la ciudadanía, como señala uno de los entrevistados: *«en este proceso debe pensarse cómo dar a los territorios capacidades, recursos humanos y financieros. Implica la capacidad de ejecutar desde fuera y desde los territorios también, implica descentralización del poder»*. Esta redistribución del poder tiene resistencias de quienes lo detentan y

depende de la permeabilidad de los actores y del sistema. En ese sentido la discusión de la elegibilidad de gobernadores e intendentes regionales es un diálogo complicado que genera resistencia, sobre todo por el sistema electoral de tipo binominal.

En un proceso que se vincula con la modernización del Estado, porque su poder central es lo que se pretende distribuir, al respecto se señala que *«el Estado puede ser pequeño, pero inclusivo»*. Por eso depende mucho de la voluntad política y de que se acaben los prejuicios respecto de la distribución de recursos (*«hay una falacia implícita de que llegará el desorden»*), por ejemplo, la idea de que el dinero se pierde si se traspasa a vecinos o niveles u organismos que parecen ineficientes y no se piensa que *«sólo cuando se transfieren funciones se generan responsabilidades»*.

Se considera como un obstáculo que ciertas instancias de planificación tienen dificultades de coordinación con otros organismos de gobierno, porque no quieren interferencias en sus decisiones. El resultado de ello es que la implementación de políticas públicas es muy sectorial. La coordinación está determinada por ley, por lo tanto es una obligación. Pero hay resistencias influidas por la propia conformación estatal, que funciona de manera sectorial, lo cual es un obstáculo para trabajar coordinadamente entre servicios y darle una mirada territorial a las políticas que se implementan. Un tema que surge constantemente es el poder del Ministerio de Hacienda, que determina la distribución de los recursos, pero que ha acrecentado y concentrado su poder, llegando a determinar otras áreas de desarrollo sin todas las consideraciones pertinentes.

Es necesario que se organice un diálogo, pues hay distintas visiones que abordan el tema, aunque sí existe coincidencia respecto de la desigualdad y las diferencias regionales. Estas se manifiestan en la alta concentración de recursos humanos en las ciudades más grandes, lo que dificulta la llegada a las zonas rurales, pues también las capitales regionales son centralizadas respecto del resto de la región. Al mismo tiempo no hay conciencia de movilidad social y de que este requerimiento es importante, pues hay gobernaciones y municipios donde no hay profesionales y las herramientas de gestión se pierden allí donde hay más capacidad institucional que recursos humanos. A pesar de las grandes diferencias y la dificultad de tener recursos humanos altamente calificados, se cree que los gobiernos regionales han funcionado bien y se han fortalecido por necesidad de los propios actores y voluntad política de las autoridades, pero faltan instrumentos que obliguen a una mayor autonomía para que no dependan de la autoridad altamente centralizada del Ministerio del Interior.

La gestión pública en Chile es entendida en el contexto de la modernización del Estado y de los procesos de implementación de políticas, del cual se reconocen avances pero también obstáculos para conseguir una mayor descentralización del país. Si bien hay opiniones diferentes, en general está la idea de que el contexto de la gestión pública en Chile se enmarca en proyectos modernizadores aislados, más que en una política de Estado, por ejemplo, se señala que *«el sistema de evaluación pública se ha implementado a pesar del gobierno, no por el gobierno»*. Por eso el factor de los liderazgos particulares han influido en algunos servicios que se han modernizado, es decir, los emprendimientos personales que han aprovechado ventanas de oportunidad y además han contado con la voluntad política necesaria.

Hay opiniones en torno a que es la propia coalición de gobierno la que se ha opuesto a la modernización. En este sentido, las opiniones señalan como un obstáculo la falta de renovación generacional (debida también al conservadurismo partidario que no renueva sus líderes) y la captura institucional de los funcionarios, lo cual es calificado como negativo y generalizado, por ello hay una fuerza de resistencia al cambio y *«la creencia de que hacer gobierno es hacer política, y no hacer las cosas bien, que sería lo correcto»*. Los costos políticos y financieros de cambiar una generación de funcionarios son tan altos que nadie estaría dispuesto a hacerlo.

Respecto a lo anterior, el largo tiempo que lleva la misma coalición en el gobierno es evaluado, tanto positiva como negativamente, pues por un lado se considera que ha habido un deterioro de la gestión pública por la resistencia al cambio, pero también es buena la estabilidad y continuidad del sistema político, pues esto le otorga experiencia a los funcionarios. Al mismo tiempo, se señala como un valor positivo la calidad en el funcionario público y la existencia de capacidad tecnológica.

Si bien la experiencia internacional indica que las grandes reformas de gestión se inician en los ministerios de hacienda (por el necesario equilibrio financiero para llevar a cabo las reformas), sumándose luego el resto de las instituciones, lo que se aprecia en este caso es que son algunos servicios y de algunos sectores los que se han modernizado, pero no es un proceso transversal, por ello se mantienen áreas débiles, como salud y educación.

En cuanto a los distintos niveles de gobierno, hay coincidencia en señalar las fragilidades de los gobiernos regionales y municipales. Por una parte, los gobiernos regionales son los más frágiles, puesto que no siempre hay funcionarios preparados. Hay regiones fuertes en cuanto a la capacidad de sus recursos humanos y otras muy carentes, como las regiones con

menos habitantes. La limitada capacidad en regiones se debe a que la oferta laboral se concentra en las regiones más grandes, por ello se requiere inversión en infraestructura física y para mejorar las capacidades de los funcionarios. En tanto, se considera que en el nivel municipal existe mucho clientelismo y la Asociación Chilena de Municipalidades no ha luchado por temas de descentralización y mejora de sus funcionarios. De todas formas, en ninguno de los dos estratos (ni en el municipal ni en el regional) ha existido una reforma estructural para mejorar.

Otros obstáculos guardan relación con los recursos. Por ejemplo, el servicio civil puede ayudar a tener mejores funcionarios, pero en algunos sectores o niveles de gobierno hay restricciones salariales para ofrecer mejores incentivos a los buenos ejecutivos. También es un error que cargos evidentemente técnicos y de servicio público terminen siendo políticos. Hay falencias en los consejos regionales, por ejemplo, se señala que deciden sobre los informes de inversiones, donde a veces se otorgan los presupuestos, aunque el informe no sea favorable a la sustentabilidad del proyecto, pues tienen la presión de las intendencias, es decir, deciden sobre la cartera de proyectos que le presenta la Intendencia regional. En este aspecto, los presupuestos de los municipios no pasan por el sistema nacional de inversiones, por tanto operan otros mecanismos de control.

Gestión descentralizadora en el Perú

El proceso general de reforma del Estado peruano y la descentralización requiere de un amplio consenso político, pero la percepción de los actores es que no ha existido la suficiente voluntad política para conseguir aquello. Esta preocupación ha motivado iniciativas como el acercamiento entre la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales y la Red de Municipalidades Rurales para reactivar el proceso.

El proceso de descentralización se ha visto obstaculizado por factores determinantes estructurales e históricos. Uno de esos elementos es la historia de crisis económicas, violencia política, autoritarismo y corrupción que dificulta establecer confianzas entre los sectores. Otro elemento son los problemas locales que han cambiado su carácter, pues hace unas décadas los conflictos rurales eran originados en la lucha por la tierra, pero actualmente se producen en el marco del cambio de las relaciones de poder y van desde la confrontación a la concertación. Sin embargo, la presencia de estos conflictos, la irrupción de nuevos actores y la inexistencia de una visión compartida de país dificultaría el encuentro entre Estado y Sociedad.

Un último elemento es el delineamiento territorial que se considera deficiente, por la no coincidencia entre circunscrip-

ciones políticas (distritos o provincias) y los territorios comunales, o la dispersión de distritos, provincias y departamentos que no constituyen unidades efectivas de desarrollo socioeconómico. La carencia de una visión de país que permita configurar un sistema nacional de planeamiento estratégico y la construcción de sociedades locales y regionales parecen dos fuerzas contrarias, pero también señalan una oportunidad para la construcción de espacios nuevos.

El proceso de descentralización en Perú se ha implementado desde la norma, es decir, por medio de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (diciembre, 2007) el aparato estatal ha intentado trasladar funciones a organismos descentralizados. Pero esta ley fue la última de una serie de normas dirigidas a los gobiernos regionales y municipales, aunque sin ser un proceso paralelo, por lo cual las instituciones han debido acomodarse a distintos escenarios. Esta modernización respondió a la necesidad de ordenar las funciones y el gasto, puesto que entre las direcciones regionales de algunos ministerios y los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) muchas veces se duplicaban los presupuestos para una misma tarea.

El objetivo de este proceso es el ordenamiento de la administración pública que se constituía de muchos de los llamados OPD, los cuales habían sido creados casi «a gusto del cliente», multiplicándose sin mayor justificación. Sin embargo, es un proceso que no ha estado exento de obstáculos. Uno de ellos fue la desconfianza inicial hacia el gobierno central, pues muchos creían que sólo beneficiaría al poder ejecutivo, de ahí la dificultad de conseguir consenso. Esto radica en un «centralismo histórico que determina la desconfianza» (entre el centro y la periferia). También es percibida como una dificultad la diferencia ideológica entre el gobierno regional y el municipal, es decir, cuando pertenecen a distintos partidos políticos. Por esto se conformó el Comité de Coordinación Gubernamental, que reunió a los actores involucrados para alcanzar el esperado consenso. También existe la percepción de que no se podía descentralizar sin realizar primero el ordenamiento a nivel central.

Un segundo obstáculo identificado por todos los actores, es la rigidez de los regímenes laborales de los funcionarios públicos, porque conviven tres sistemas: los «nombrados» por el Decreto Legislativo 276, a quienes no se puede despedir fácilmente, los «contratados» por el decreto 728 que gozan de buena estabilidad y nivel de sueldos, pero no pueden pasar a gobiernos regionales porque su régimen no está vigente en este nivel; y por último, los «contratados por servicios no personales» que tienen un régimen inestable, con contratos por breves períodos, sin seguros ni otras regalías. Esta situación tuvo como consecuencia que al inicio del proceso de descen-

tralización se transferían competencias, pero no necesariamente presupuestos o personal. Parte de la solución fue entregar partidas especiales de presupuesto para facilitar la contratación en los nuevos organismos descentralizados.

Un tercer elemento es la heterogeneidad, pues las regiones (departamentos) son muy diferentes entre sí, ya sea por recursos, tamaño o capacidades. Debido a que la cantidad de funciones y la rapidez con que se traspasen dependen también de estos factores se abre una brecha entre los niveles de gobierno, pues los tiempos entre lo local y lo nacional son diferentes. Respecto de este punto cabe destacar la dificultad de identificar las regiones, pues el primer gobierno del APRA (1985-1990) decidió armar 12 macro regiones, y posteriormente, la administración de Alberto Fujimori (1900-2000) decidió que cada departamento sería una región. El resultado son regiones muy dispares, para algunos incluso ficticias, por lo cual el diálogo no puede ser igual con todas ellas.

También existe consenso de que se está viviendo un proceso real de descentralización, no desconcentración. La idea generalizada es que el proceso está instalado, que solamente puede avanzar para mejorar y no para empeorar. Aunque al mismo tiempo existe la idea de que falta mayor integridad, en el sentido de abarcar las diferentes instituciones y todos los niveles de gobierno en la formulación de propuestas, para que no deriven solamente del nivel central. En ese sentido, el rol del Ministerio de Economía y Finanzas ha sido determinante en definir recursos y prioridades. En este aspecto, se espera que el rol de los gobiernos regionales se fortalezca, pues a través de su asamblea general se han convertido en el interlocutor válido que antes no existía, con lo cual han conseguido cierta incidencia en su trabajo con el Congreso.


En cuanto a las expectativas, los entrevistados consideran que se necesita una reforma más integral, pues la formación es importante, pero también el funcionamiento interno de los gobiernos regionales, su estructura y métodos de planificación. Por ejemplo, se piensa que *«falta un plan de desarrollo nacional, existe un sistema nacional de planeamiento pero no está aprobado»*. En este sentido, juega en contra que *«el 80% de los funcionarios regionales son compartidos por el nivel nacional o local»*, es decir, no están concentrados en una sola función. Además de las capacidades en recursos humanos, se consideran como temas pendientes: el planeamiento, la gerencia social, la competitividad y la alianza privado-pública. Respecto del último aspecto es importante señalar que se considera que el sector privado no tiene aún un rol social definido y su participación está muy ligada a los recursos y prioridades que cada región tiene, pero no hay una tendencia clara.

Los documentos temáticos

El primer documento temático «Participación ciudadana en el proceso de descentralización de Bolivia», elaborado por Renata Hoffmann y Martín Pérez, aborda la temática desde la transición del empoderamiento hacia la construcción de ciudadanía. Se exponen y analizan los aspectos relevantes que hacen a la incorporación y la apropiación de las organizaciones de base (categoría que incluye las campesinas e indígenas) y a la institucionalidad que se construye con la Participación Popular y su transición hacia el ejercicio ciudadano, aquel que hace a una cultura política que desde la responsabilidad individual favorece el ejercicio de derechos y principalmente deberes, el respeto por las normas de convivencia y la aplicación práctica de principios democráticos. El documento expone los retos y desafíos entre la construcción de una institucionalidad democrática y una participación ciudadana basada en una cultura política no siempre democrática. Los contenidos se sustentan en una serie de estudios del proceso de descentralización y participación social, tomando como referencia los instrumentos normativos pertinentes.

El segundo documento temático, «La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización», de Nuria Cunill, está enfocado en el análisis de los procesos llevados a cabo en cuanto a modernización del Estado, principalmente desde el retorno a la democracia. Parte con un análisis del contexto general, las bases teóricas de los cambios, los aportes de cada gobierno y los principales programas de mejoramiento de la gestión pública llevados a cabo. Posteriormente, realiza un análisis de los avances y obstáculos de la gestión pública en el nivel local para terminar con una serie de recomendaciones y conclusiones sobre el caso chileno.

Por último, el tercer documento temático «La transparencia en el marco de la descentralización en Perú», elaborado por Julio Díaz Palacios, tuvo como fuentes informativas los reportes de entidades públicas y privadas sobre la implementación de los instrumentos de transparencia, las opiniones de expertos en los temas de transparencia y la descentralización, la evaluación de cómo va esta reforma política realizada por la Comisión de Descentralización del Congreso de la República del Perú y algunas entrevistas a consultores y promotores del desarrollo. El documento presenta una visión integral y objetiva sobre la transparencia dentro del proceso de descentralización en el Perú. Para ello, aborda tres aspectos fundamentales: primero, se presenta el panorama general de la descentralización con su origen y sus hitos más importantes, incluyendo los esfuerzos más relevantes orientados a fortalecer la transparencia; segundo, se expone y discute la transparencia en el



marco de la descentralización; y tercero, se aportan las conclusiones y recomendaciones de política. La información suministrada por el documento sobre el marco normativo de la transparencia y los esfuerzos por su implementación en el Perú y las reflexiones que se formulan, se complementan con la identificación de las lecciones aprendidas y las oportunidades abier-

tas, que deben ser aprovechadas; pero también con la precisión de los enormes desafíos que se tienen por delante, así como por la naturaleza y alcances de las recomendaciones de políticas públicas que se estiman necesarias para fortalecer de manera integral la cultura y las prácticas de actores públicos y privados en el campo de la transparencia en el Perú.

Liza Zuñiga
FLACSO-Chile

1. Participación ciudadana en el proceso de descentralización en Bolivia

Renata Hoffmann y Martín Pérez

1. Bases e hitos del proceso de descentralización en Bolivia

1.1 Reformas previas y recuperación de la democracia en Bolivia

La participación social es uno de los pilares que sostiene el proceso de democratización en Bolivia. Sus particularidades y logros generaron condiciones que permitieron abrir nuevas oportunidades para lo que es hoy la sociedad civil organizada.

Un primer hito en la democratización de Bolivia fue, sin duda, la Revolución Nacional (1952) que puso fin al modelo político semifeudal con un conjunto de cambios a la estructura social, política y económica del Estado. El voto universal, incorporó a la vida política a indígenas y mujeres, hasta entonces excluidos, mientras que la nacionalización de las minas y la reforma agraria modificaron la estructura productiva del país. Estas medidas fueron parte de la Revolución Nacional que, hasta hoy, marcan la cultura política del país.

La Revolución Nacional, liderada por el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), tenía en los mineros y campesinos indígenas su principal sustento político. Cogobernó junto con la Central Obrera Boliviana (COB) y los sindicatos campesinos, durante su primera gestión y aunque las diferencias políticas provocaron después de pocos años una ruptura entre la COB y el MNR, se mantuvo la estrecha relación entre el gobierno y los sindicatos campesinos. Durante esos años se consolidó una cultura política asentada en el ideal de un Estado nacional fuerte y centralista, por un lado, y una lógica corporativa radical de los sindicatos, igualmente fuerte y centralista, por el otro.

El gobierno del MNR concluyó después de 12 años con un golpe de Estado militar (1964), momento a partir del cual Bolivia ingresó en un ciclo de gobiernos militares por más de

18 años. Durante esos largos años de violación de los derechos humanos y de los más elementales derechos, sin partidos políticos que tuvieran vigencia, la COB se constituyó en el principal núcleo de oposición y condujo la lucha por la reconquista de la democracia. En este mismo período, se creó el pacto militar-campesino para mantener la subordinación de los sindicatos campesinos a los gobiernos de turno. Recién a mediados de los años 70 comenzó a formarse una nueva generación de dirigentes, cansados de las prácticas clientelares y decididos a impulsar un movimiento campesino independiente.

Las protestas sociales crecientes, el deterioro insostenible de la economía y un entorno internacional cada vez menos dispuesto a lidiar con dictaduras, finalmente llevaron a un proceso de redemocratización en 1978. Después de dos elecciones fraudulentas, en 1980 ganó finalmente la Unidad Democrática y Popular (UDP), una coalición de izquierda con amplio respaldo. Poco antes de posicionarse la UDP, se produjo otro golpe de Estado conducido por un grupo de militares estrechamente ligados al narcotráfico. Pese a la violencia y persecución política, los militares no lograron acallar la protesta nacional e internacional, y después de dos años, en 1982, se inició finalmente el actual período democrático, que 26 años después, es el más largo de la historia de Bolivia.

Sin embargo, la frágil democracia boliviana enfrentó en 1982 una muy difícil situación económica y política. Económicamente, Bolivia estaba quebrada: la caída de precios de los minerales –su principal producto de exportación– y la crisis de la deuda externa, heredada de las dictaduras militares, desencadenaron un proceso hiperinflacionario que destruyó el poder adquisitivo de los salarios y en consecuencia, arrastró al país a la anarquía. La COB, que durante las dictaduras militares había sido la principal fuerza que luchó por la democracia, no logró ubicarse en el nuevo contexto político y con sus demandas

maximalistas y una oposición a ultranza, le dio al débil gobierno de la UDP el último empujón que provocó su caída. Las elecciones tuvieron que adelantarse un año, y en 1985 ganó el MNR con Víctor Paz a la cabeza, el mismo líder histórico de la Revolución Nacional del 52, pero que en este nuevo mandato, implementó un rígido programa de ajuste estructural para frenar la hiperinflación.

Con un simple decreto -el emblemático 21060- se inició un proceso neoliberal que desmontó el modelo estatista de economía creado por la Revolución Nacional, dando lugar años después a la capitalización de las empresas estatales y a la liberalización del comercio, así como a la flexibilización laboral. Pese a que el énfasis estuvo puesto en las reformas económicas, también se gestaron reformas políticas que comenzaron a configurar un nuevo marco de institucionalidad democrática. Después de largos años de manipulación y fraude, en 1992 se institucionalizó la Corte Nacional Electoral como un organismo legítimo e independiente del poder gubernamental. Con la creación del Tribunal Constitucional se dio un paso importante para fortalecer el Estado de Derecho y proteger los derechos ciudadanos. El Consejo de la Judicatura que se creó en esa misma época, fue un primer paso para superar la crisis endémica del sistema judicial, y con la creación del Defensor del Pueblo, se dio otro paso fundamental para promover los derechos humanos y proteger a los y las ciudadanas de abusos y arbitrariedades de parte del Estado y los funcionarios públicos. La credibilidad que logró obtener el Defensor del Pueblo le terminó consagrando una función adicional, no prevista en la ley: la de intermediar en los (múltiples) conflictos entre las organizaciones sociales y el Estado.

Otro hecho destacado fue la búsqueda de la institucionalización y democratización interna de las organizaciones políticas (Ley N°1983, junio de 1999). El desarrollo de los partidos políticos había quedado truncado durante los largos años de dictaduras, pero tampoco se habían fortalecido después de la apertura democrática (1983). Al contrario, perdieron su legitimidad progresivamente a raíz de prácticas corruptas y poco éticas, con tal de usufructuar del poder. Para dar respuesta a esa crisis se desmonopolizó la representación política centrada en los partidos y se incorporó en la Ley Electoral la figura de la representación directa a través de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Sin embargo, ni esta medida, ni el financiamiento público de las campañas electorales, logró mejorar significativamente la legitimidad del sistema político.

En este complejo escenario, la pieza clave del proceso de construcción de institucionalidad democrática fue, sin duda, la creación de los municipios, con la amplia participación social en la gestión local. Por su importancia, este tema será

profundizado en los siguientes párrafos.

La historia de la recuperación de la democracia en Bolivia, con sus hitos y frustraciones, no estaría completa si no mencionáramos la aparición de los pueblos indígenas de las tierras bajas en la palestra política del país, en la década de los noventa. Ni la Revolución Nacional ni las dictaduras habían reparado en la existencia y necesidades de estos grupos sociales, acorralados cada vez más por la expansión de los nuevos latifundios y por campesinos andinos (llamados colonizadores) que habían migrado hacia las tierras bajas, supuestamente baldías. Su histórica «Marcha por el Territorio y la Dignidad» marcó en 1990 el comienzo de un proceso de conquistas políticas, amparadas en la Resolución 169 de la OIT, que dio lugar a importantes reformas constitucionales y que contribuyó finalmente a colocar en la Agenda del país el tema de la Asamblea Constituyente.

Los movimientos cívicos, principalmente de las tierras bajas, son otro actor que fue ganando continuamente peso en la política del país. A diferencia de los movimientos obreros, campesinos e indígenas se trata de un movimiento mucho más heterogéneo, con fuerte peso de las élites regionales que lideran la lucha por más autonomía y recursos provenientes de la renta de los hidrocarburos. Por su importancia en el proceso de descentralización, este actor será analizado más detenidamente en el siguiente apartado.

En resumen, hay, por lo menos, tres momentos históricos que remarcan el rol particular de la participación social en el proceso de democratización y de Bolivia. El primero, lo constituye la Revolución Nacional de 1952, que puso fin al Estado semifeudal, amplió los derechos políticos a toda la población, asignó un fuerte rol al Estado en la economía y tuvo junto a sí a una sociedad civil -principalmente minera y campesina- con una fuerte influencia y lógica corporativa. Un segundo momento histórico está representado por los casi veinte años de dictaduras militares y la tenaz lucha popular -a la cabeza de la Central Obrera Boliviana - por reconquistar la democracia. El tercer momento -aún hoy vigente - se cristaliza con la descentralización del país y la creación de más de 300 municipios. Este fue el paso que le dio al Estado un real alcance nacional y a la población la oportunidad de romper viejas barreras de exclusión política, en especial en áreas rurales e indígenas.

1.2 Proceso de descentralización en Bolivia

La participación social está ligada por definición a la descentralización y viceversa, y se entiende -universalmente- que a mayor descentralización (política) mayor participación y por ende profundización de la democracia. El proceso boliviano

muestra que esta relación no necesariamente es lineal, al contrario, se construye a partir de factores internos y externos que determinan avances y también retrocesos.

Desde su nacimiento como República (1825) hasta el año de la Revolución Nacional (1952), la historia de Bolivia registra una serie de momentos importantes que representan avances iniciales en materia de descentralización. La conformación de concejos municipales en todas las capitales de departamento, la elección de los concejales por votación directa (Constitución de 1839), la creación -el año 1843- de la figura del prefecto, que en calidad de representante presidencial atendía asuntos administrativos menores en las provincias de forma desconcentrada, así como la promulgación de la primera Ley Orgánica de Municipalidades (Constitución de 1939), son una muestra del recorrido realizado hacia una descentralización marcada por un matiz administrativo y parcial.

Durante este periodo, en 1899, fue que se planteó -por primera vez- un cambio en la estructura del Estado boliviano, proponiéndose la conformación de la «*Unión Federal Boliviana*», a raíz de la pugna económica y política entre los conservadores, radicados en la ciudad de Sucre (hasta ese momento capital de la República y sede del gobierno), sustentados en la minería de la plata, y los liberales expresión de la naciente burguesía comercial e industrial radicada en La Paz. El conflicto, que tuvo connotaciones violentas (Guerra Federal - 1899), involucró al movimiento indígena aymara que tomó parte y apoyó a los liberales, a cambio de la promesa de que se crearían autonomías indígenas y se les devolverían sus tierras confiscadas décadas atrás.

Sin embargo, la propuesta federal no prosperó. Como vencedora de la contienda, La Paz se constituyó en la sede de los poderes ejecutivo y legislativo, mientras que la ciudad de Sucre se quedó con el poder judicial y el título de Capital Constitucional de la República. Este fue el germen además de tensiones posteriores entre el centro político que ahora es La Paz, y las demás regiones del país. Empero, fue el primer hito de un proceso de descentralización (principalmente de carácter administrativo) que implicó, básicamente, un reacomodo de las élites económicas y políticas de la época, sin que ello represente, en absoluto, una búsqueda de inclusión y participación real para la población indígena y campesina.

Hasta 1952 el derecho de sufragio estaba reservado exclusivamente para hombres que sabían leer, escribir y podían acreditar un ingreso o bienes. Mujeres, analfabetos y gente pobre quedaban explícitamente excluidos en ese diseño de sociedad que apostaba al juicio y la prudencia de los notables para ejercer derechos políticos, ya que se les consideraba más capa-

citados (en virtud de su educación, riqueza, poder y prestigio) y calificados para actuar como ciudadanos.

La Revolución Nacional -citada en párrafos anteriores- marcó un cambio en ese proceso. Al reconocer el voto universal; aunque dentro de un sistema de intenso control político e instrumentalización de los campesinos, para asimilarlos a los intereses de la nueva élite nacionalista, la Revolución Nacional de 1952 logró conformar un Estado nacional relativamente fuerte en la economía, pero débil en el respeto de los derechos ciudadanos. La premisa del «centralismo democrático» se impuso no sólo en el Estado, sino también en las organizaciones sindicales que habían adquirido un gran poder político.

A medida que la Revolución se iba afianzando, se fueron desconociendo también las anteriores medidas descentralizadoras. Desaparecieron los concejos municipales y los alcaldes ya no fueron elegidos sino designados por el Presidente de la República. Al mismo tiempo que la concentración de poder crecía, en Santa Cruz surgían los primeros movimientos cívicos regionales, demandando una mayor parte de las regalías petroleras. Como se analizará más adelante, este movimiento resurgirá en la década de los 90, demandando autonomías departamentales.

La situación no cambió durante la primera fase del ajuste estructural. La descentralización siguió paralizada y la participación social restringida. La necesidad de afrontar la hiperinflación y el descalabro económico con medidas drásticas fue aceptada sin mucha oposición y toda otra tarea fue subordinada a la urgencia de frenar la crisis económica. La COB, que en años anteriores lideraba las luchas y protestas, quedó diezmada por los despidos masivos de los mineros de la desaparecida empresa estatal COMIBOL, y por el desprestigio ganado con su intransigencia durante el gobierno de la UDP.

La década de los 90 marcó un nuevo periodo para el proceso de descentralización y participación social. Después de más de dieciocho proyectos de Ley frustrados para encaminar el proceso de descentralización durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), el 20 de abril de 1994, Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) promulgó la Ley 155, de Participación Popular. Formó parte de las reformas denominadas de segunda generación que, a diferencia de las primeras -orientadas a la estabilización y liberalización económica-, se centraron en reformas a la estructura del Estado para facilitar el desarrollo institucional y la gobernabilidad.

En parte, la descentralización vía municipios y con participación popular, emergió como alternativa a la demanda de descentralización política y económica a nivel departamental hecha por el Comité Cívico Pro - Santa Cruz, considerada por Sánchez de Lozada como un riesgo para la unidad nacional.

Empero, tras arduas negociaciones complementariamente Sánchez de Lozada promulgó la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654), que delegó a las prefecturas nuevas facultades en materia de planificación del desarrollo y gestión territorial con recursos, pero bajo la autoridad de un prefecto nombrado por el Presidente de la República.

La demanda por profundizar la descentralización y la participación social en el nivel departamental, brotó nuevamente en el 2004, durante la gestión de Carlos Mesa, signada ya por el enfrentamiento con las regiones, especialmente del oriente boliviano, dando lugar a la primera elección directa de prefectos en el 2005, seguida por el referéndum por las autonomías departamentales el 2006. Ambos hechos emergen paralelamente a las demandas para la instalación de la Asamblea Constituyente, la cual es abanderada principalmente por el movimiento indígena campesino del occidente del país, que incluye entre sus reivindicaciones la constitución de las autonomías indígenas sobre la base de la reconstitución y el reconocimiento de sus territorios y sus usos y costumbres.

Este periodo es sin duda uno de los más ricos en los procesos de descentralización de Estado y ampliación de la participación social en el espacio público. Sin embargo, fue también un periodo marcado por demandas cada vez más grandes de «refundación» del Estado, que finalmente condujo a la realización de la Asamblea Constituyente, proceso que culminó en enero de 2009 con un referéndum que ratificó la propuesta de nueva Constitución Política. El nuevo marco legal creado para el régimen descentralizado y la participación social serán analizados en el siguiente apartado.

La Ley de Participación Popular se constituyó en una respuesta innovadora que inauguró una nueva etapa de profundización de la democracia, sustentada en una amplia participación social en la gestión y el desarrollo de los municipios. Posibilitó el empoderamiento de sectores campesinos e indígenas, cambiando las relaciones de poder desde los espacios locales hasta llegar finalmente al gobierno nacional, con Evo Morales como presidente. La relevancia de la participación social en Bolivia permite deducir alcances y también riesgos que son inherentes a estos procesos, y no sólo en Bolivia.

Hasta entonces, sólo existían 24 municipios en el país (capitales de departamento y ciudades intermedias), reconocidos por el Estado y que recibían recursos para administrar sus

necesidades. Bajo esta configuración centralista, el 90% de la recaudación tributaria se concentraban en tres capitales de departamento (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y sólo el 3% de la inversión pública tenía destino municipal¹.

Este modelo excluía al 42% de la población nacional, principalmente del área rural, donde la presencia del Estado no pasaba de ser un postulado formal. Ante esta ausencia de Estado, la mayoría de las organizaciones campesinas o indígenas eran la única «institucionalidad» existente, capaz de establecer y exigir el cumplimiento de reglas de convivencia y autogestión comunal. La intervención del Estado no dejaba de ser puntual y esporádica, a través de mecanismos sectoriales que descendían desde el nivel central, sin ninguna posibilidad de construir una interacción constructiva entre las necesidades sociales y las respuestas públicas.

La modernización del Estado, a través de la municipalización del país, como parte de la segunda generación de reformas estructurales, estuvo orientada también a racionalizar la inversión pública y a mejorar la eficiencia y efectividad del Estado. Con la Ley de Participación Popular se creó un instrumento capaz de ampliar la cobertura del Estado y disminuir la enorme brecha con la sociedad. Asimismo, dio paso a una forma distinta de territorialización, no sólo del Estado sino también de las distintas formas de organización y expresión de la sociedad civil. No es casual que a partir de 1994, el protagonismo de los movimientos sindicales centrales bajo la égida de la COB, fuera disminuyendo significativamente, mientras las organizaciones territoriales cobraban preeminencia como actores directos de la participación popular.

Los sustentos filosóficos de la ley fueron: 1) la reterritorialización del Estado en más de 300 municipios que abarcan las áreas urbanas y rurales de todo el país; 2) el derecho de la sociedad civil a participar activamente en la gestión de los municipios, con sus propias organizaciones tradicionales; y 3) la descentralización y desconcentración, no sólo de competencias, sino también del 20% de los ingresos fiscales del país, distribuidos de acuerdo al tamaño de la población.

Bajo estos principios, la Ley de Participación Popular instituyó el régimen de autonomía municipal, dando vida a 311 jurisdicciones municipales con sus respectivos gobiernos y autoridades elegidas por voto universal. Los municipios recibieron el mandato, recursos, activos e instrumentos para ha-

¹ El régimen tributario establecía que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se harían efectivas en el domicilio legal del contribuyente. Esta definición técnica determinaba que en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en las cuales tenían su domicilio legal las empresas más importantes del país, quedaba aproximadamente el 90% de los recursos nacionales asignados a los municipios.

cerse cargo del saneamiento básico, el deporte, el turismo y la protección social, así como para promover el desarrollo económico a través de la construcción y mantenimiento de caminos vecinales e infraestructura de microriego. Aunque los servicios de salud y educación mantuvieron su carácter centralizado, los municipios debieron velar por la infraestructura y el equipamiento de los mismos, además de contribuir a mejorar su calidad.

La participación social, ese rasgo distintivo y el más relevante del proceso de descentralización, revalorizó a las organizaciones tradicionales de la sociedad civil y de esta manera, sentó la base para que la sociedad se apropiara de esta reforma. La opción a favor de la organización territorial como única representante e interlocutora del proceso de municipalización, fue un acierto en las áreas rurales, donde esta forma organizativa mantenía vigencia. No obstante, fue una opción mucho más complicada en las urbes, donde las juntas vecinales son, por lo habitual, poco democráticas ante los desafíos que plantean los accidentados y acelerados procesos de urbanización.

Años después, en el segundo gobierno de Hugo Bánzer Suárez, se intentó ampliar el modelo inicial de representación única de la Ley de Participación Popular. La nueva Ley de Municipalidades (1999), incorporó la figura de los consejos consultivos para dar cabida a las llamadas organizaciones funcionales (agrupaciones económicas, culturales, sindicatos, etc.) con presencia e importancia en el espacio local. Sin embargo, estos consejos consultivos no lograron consolidarse y después de varios ensayos de aplicación se derogó el artículo que había dado lugar a su creación.

La Ley de Municipalidades incorporó -de manera complementaria- en la estructura institucional del municipio un mecanismo de agregación y representación del conjunto de actores sociales reconocidos por la participación popular: el Comité de Vigilancia. Esta instancia, integrada por representantes de las Organizaciones Territoriales de base (Otis), constituye un canal de articulación entre las comunidades campesinas e indígenas, las juntas vecinales y el gobierno municipal, cuya relevancia se materializa en los procesos de planificación y control social. Sin el pronunciamiento favorable del Comité de Vigilancia sobre los planes de desarrollo quinquenal y anual de los municipios, con sus respectivos presupuestos, no se efectiviza la transferencia de los recursos desde el Estado central hacia los municipios. En casos de conflicto, el Comité de Vigilancia tiene además la potestad de requerir ante el Senado el congelamiento de los recursos de coparticipación, hasta que se aclare o sancione el uso indebido de fondos.

Gracias a estos mecanismos, los ámbitos de participación van mucho más allá de la presencia en las urnas cada 5 años.

Los actores sociales tienen el derecho y el deber ciudadano de intervenir en los procesos de toma de decisiones sobre las prioridades de desarrollo y la asignación de recursos, que se cristalizan efectivamente en los Planes quinquenales y anuales de Desarrollo Municipal. Se fomenta la lógica de corresponsabilidad para ejercer el control social sobre las prestaciones de servicios públicos y en la ejecución de obras para asegurar su calidad y reducir la corrupción. Para ello se han desarrollado una serie de instrumentos de aplicación a lo largo del ciclo de gestión municipal, según los usos y costumbres existentes, que viabilizan la participación social y la rendición de cuentas de los gobiernos municipales.

La municipalización con participación popular contribuyó entonces a la democratización y desarrollo del país. Diversas evaluaciones muestran, por ejemplo, que en términos cuantitativos existen cambios relevantes, entre ellos, que más de 14,500 OTBs han sido reconocidas en todo el territorio nacional, y más del 50% de la inversión pública se realiza por la vía municipal (2007, FAM – Bolivia). Pero también existen resultados cualitativos que guardan relación con la equidad en la distribución de los recursos de coparticipación tributaria. Actualmente, hasta un 60% de los recursos se transfieren al área rural, a diferencia de 1990, cuando el 92% de los mismos se concentraba en ciudades capitales. A la vez, es innegable el aporte de los municipios a las mejoras en las coberturas de los servicios de salud y educación, que marcan un repunte a partir de 1994.

En suma, esta reforma es parte de los esfuerzos que Bolivia ha realizado para construir una institucionalidad democrática, orientada a la inclusión social y la convivencia intercultural. Su vigencia por más de 14 años refleja su estatus de política estatal, cualidad que posibilitó la armonización y el alineamiento de la cooperación internacional en torno a su implementación. A ello es necesario agregar el nivel de apropiación de la sociedad civil, especialmente las organizaciones sociales del área rural, que después de un corto periodo inicial de desconfianza ante una reforma venida «desde arriba», desde el Estado, advirtieron que la participación popular se constituía en «una oportunidad» para su empoderamiento, primero en los municipios, y con el correr de los años, también en la política nacional.

2. El empoderamiento y construcción de la ciudadanía en Bolivia

2.1 Breve recuento teórico

El término empoderamiento surgió a mediados de la década de los 80 en los debates del movimiento de mujeres, como

un nuevo enfoque para luchar contra la discriminación de la mujer. Fue entonces concebido como una estrategia política para cuestionar estructuras de poder excluyentes, no sólo en lo social, político y económico, sino también en lo personal².

A comienzos de los años 90, el concepto de empoderamiento se volvió parte de los nuevos discursos y enfoques de desarrollo de la cooperación internacional que hacían énfasis en la importancia de democratizar las estructuras de Estado y en incorporar la participación social, para construir una sociedad más equitativa e incluyente. Los múltiples estudios de casos y reflexiones teóricas sobre procesos de empoderamiento en países en desarrollo, muestran el protagonismo que asumió el Banco Mundial en este debate³ y cómo esta visión se fue generalizando al interior de las demás organizaciones de la cooperación multi y bilateral.

En esta misma época, Bolivia inicia un proceso de descentralización con condiciones altamente favorables para el empoderamiento de las organizaciones campesinas e indígenas en y desde los municipios. No es una mera retórica que la norma que reguló ese proceso de descentralización se llamara «Ley de Participación Popular» (LPP, 1994), pues efectivamente se constituyó en expresión de su principal particularidad: los amplios derechos y mecanismos de participación social que abre en la gestión local, y particularmente en la elaboración de los planes y presupuestos municipales, así como en el control social sobre la inversión pública en el municipio.

En párrafos precedentes se comentó que el éxito de este modelo participativo fue mayor en las áreas rurales que en las urbanas, precisamente porque partió del reconocimiento a las organizaciones tradicionales de las comunidades campesinas e indígenas. Fue a partir de la vigencia de los «usos y costumbres» para regular la vida comunal que las comunidades lograron asumir con relativa facilidad los nuevos desafíos que planteaba la Ley de Participación Popular. La real llegada de recursos públicos a los municipios, y a través de ellos a las comunidades, fue el otro elemento clave para que los y las comunitarios empezaran a sentirse parte del municipio y a participar con una lógica de responsabilidad compartida. Este sentido de pertenencia y corresponsabilidad de la población indígena con una de las instancias del Estado –el municipio– marcó un cambio inicial pero significativo en la relación entre campesinos/indígenas y el Estado, marcada históricamente por la desconfianza y la opresión o el paternalismo.

El reconocimiento de las organizaciones tradicionales como «sujetos de la participación popular» planteaba una serie de desafíos nuevos que aún ahora, 14 años más tarde, no están resueltos. Uno de ellos es, sin duda, el de avanzar hacia una participación equitativa de las mujeres, al interior de las organizaciones campesinas e indígenas, y también en los nuevos cargos públicos de los municipios. Dentro de las culturas indígenas y campesinas, tanto andinas como de tierras bajas, se mantiene la tradición de que el hombre es el jefe de familia y quien la representa en la comunidad o ante otras instancias externas. En esta división de roles, la mujer queda relegada al dominio familiar y tiene muy poca presencia en los espacios públicos. Estos estereotipos se refuerzan por las desventajas que las mujeres tienen, generalmente debido a una menor escolaridad, mayor monolingüismo y analfabetismo, elementos que afectan su autoestima y las vuelven demasiado tímidas para hablar en público o, peor, para asumir cargos públicos.

La Ley de Participación Popular también ha traído cambios para las mujeres campesinas e indígenas en este ámbito; varios estudios de caso realizados a lo largo de los últimos años así lo demuestran. Testimonios recogidos de mujeres del municipio de Curahuara de Carangas, una de las regiones aymaras más tradicionales del país, son un ejemplo de los cambios que se están dando a favor de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres. El punto de partida fue la expectativa que la Ley de Participación Popular despertó en las mujeres, quienes asumieron la difícil e incómoda tarea de disputar más presencia en las decisiones comunales sobre la forma como se debía invertir los recursos del municipio en las comunidades. Las referencias explícitas de la Ley de Participación Popular a la igualdad de derechos de hombres y mujeres facilitaron también la discusión sobre los cambios que debían realizarse a favor del rol de las mujeres. Fue a partir de estos elementos que las esposas de las autoridades tradicionales de Curahuara se rebelaron contra su rol meramente simbólico en el ejercicio de cargos, que según la tradición, es de la pareja y no sólo del hombre. Comenzaron a negarse a servir únicamente la comida y la bebida en los momentos rituales y a estar calladas al lado de sus esposos en las reuniones, y comenzaron más bien a ejercer como autoridades, no solamente al interior de la comunidad, sino también en la representación hacia fuera. Los relatos de cómo estas mujeres con cargos tradicionales (mama t'allas) comenzaron a viajar a la capital departamental, Oruro,

² «Ganando poder», escrito por Birte Rodenberg y Christa Wichterich en 1999, por encargo de la Fundación Heinrich Böll, recoge las variadas definiciones y aplicaciones que se hicieron del concepto empoderamiento.

³ Véase «Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook», Banco Mundial, 2002.

algunas de ellas por primera vez, y a entrevistarse con representantes de instituciones públicas o privadas para plantear sus demandas, dan testimonio de un proceso de empoderamiento de mujeres tradicionales a un sorprendente ritmo que difícilmente hubiera sido posible sin un cambio del marco normativo tan favorable, como fue el de la municipalización.

Este mismo proceso de empoderamiento encontró otra oportunidad adicional con la nueva ley electoral que fijaba «cuotas» obligatorias de mujeres en las candidaturas políticas, locales y nacionales. En el caso de los partidos políticos, esta cuota es del 30%, en las Agrupaciones Políticas y de Pueblos Indígenas, incluso llega al 50%. En principio, se burló el espíritu de esta norma, colocando a las mujeres en aquellos lugares de las listas electorales, que no tenían posibilidad de salir elegidos. Se revirtió esta trampa con una reglamentación severa, pero no frenó los chantajes y presiones que se ejercieron para obligar a las mujeres elegidas a renunciar y ser sustituidas por un varón. Ante la magnitud de estos atropellos se creó la Asociación de Mujeres Concejalas, afiliadas a la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), una de cuyas funciones es apoyar a las concejalas y alcaldesas que son víctimas de este tipo de discriminación y maltrato.

Otro indicador muy evidente del proceso de empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas en el proceso municipal es el alto porcentaje de autoridades electas que provienen de sus organizaciones. Sin embargo, este avance de representatividad y empoderamiento no garantiza en sí mismo o de forma automática la gobernabilidad en estos municipios. Los problemas de gobernabilidad, por corrupción o porque no se respetan las reglas que deberían dar estabilidad a los gobiernos municipales, no son menores que en los demás casos y evidencian más bien la importancia de saber combinar conocimientos y saberes tradicionales con el desarrollo de capacidades técnicas imprescindibles para hacer una buena gestión municipal.

La oportunidad y el desafío que este proceso de descentralización participativo plantea a las comunidades campesinas e indígenas, ha sido sistematizado por el PADEM en una pirámide de empoderamiento con las siguientes dimensiones⁴:

- Organizaciones comunales representativas y democráticas, que no excluyen ni a mujeres ni a jóvenes.
- Organizaciones comunales con capacidad propositiva y

visión de largo plazo, para contribuir al desarrollo del municipio y de las comunidades.

- Organizaciones comunales capaces de dialogar y de concertar entre ellas y con los demás actores locales, sea el gobierno municipal u otros sectores sociales.
- Organizaciones comunales capaces de ejercer control social, porque se sienten parte activa y corresponsable del desarrollo del municipio.
- Organizaciones comunales capaces de desarrollar una cultura política que contribuya, desde los espacios locales, con valores y prácticas democráticas a todos los demás ámbitos del país.

Esta pirámide del empoderamiento es evidentemente una abstracción, pero aún así es un modelo que tiene gran aceptación en las comunidades campesinas e indígenas. Ha contribuido a la apropiación de un modelo participativo de descentralización diseñado desde el Estado, como un instrumento de empoderamiento para el cambio de las relaciones de poder y la inclusión política, primero en el nivel local, y luego en el nacional.

La experiencia boliviana reconfirma por tanto el enorme potencial democratizador que encierran los procesos de descentralización. Y a la inversa, prueba que reformas de Estado de magnitud, tales como la municipalización, no son posibles sin la activa participación de la sociedad. Precisamente, debido a la gran aceptación que este proceso tuvo, los intentos del siguiente gobierno (Banzer) de revertirlo, no prosperaron. Por tanto, es también un ejemplo de cómo la participación social contribuye a la institucionalización de una política de Estado, en lugar de la falta de continuidad que suele acompañar a cada cambio de gobierno.

Sin embargo, conviene recordar nuevamente que este proceso de participación social no se dio de la misma manera en las ciudades que en el campo. Las juntas vecinales, que son la representación territorial reconocida por la ley en las ciudades, no tienen la misma tradición de autogobierno ni de búsqueda de consensos para tomar decisiones. Especialmente en ciudades de fuerte migración y con enormes problemas de pobreza. Por ejemplo, en El Alto las juntas vecinales son grupos de poder y de presión para buscar soluciones a sus necesidades básicas más apremiantes, como el acceso a agua, luz, escuelas o el saneamiento de un asentamiento. En estas organizaciones se imponen como dirigentes los «más duros», los luchadores más

⁴ PADEM. «Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas. Una propuesta para la democratización de los municipios rurales», 2000

combativos. Pero detrás de esta apariencia, se ocultan relaciones mucho más complejas de poder y prebendalismo, «hacia arriba» y «hacia abajo». La persona que busca el apoyo del dirigente vecinal sabe que éste no es «gratuito», que se paga por él, y no sólo con lealtad. Lo mismo ocurre en la relación entre dirigentes y Alcaldía. Cuando mayor es la capacidad de movilización de un dirigente vecinal, la Alcaldía cede a las presiones y busca además su apoyo para lograr un mínimo de gobernabilidad (aunque no sea exactamente democrática). Es esa relación de necesidad e instrumentalización mutua, entre dirigentes, «bases» y alcaldías, la que caracteriza este modelo de participación social en la gestión municipal. Es por tanto parte de una dinámica perversa que aprovecha y reproduce la falta de institucionalidad y que a su vez, es la garante de este sistema de prebendas.

El caso mencionado permite llamar la atención sobre los riesgos y distorsiones que entrañan los procesos de participación y empoderamiento. Especialmente cuando el Estado es débil, carece de institucionalidad y la cultura democrática de las organizaciones se caracteriza por prácticas corporativas encubiertas tras supuestos «usos y costumbres», pero que en realidad no son más que expresiones autoritarias.

La experiencia de descentralización descrita permite hacer visible las interfases que existen entre participación social, empoderamiento y ejercicio ciudadano, pero además, resaltar las diferencias que existen entre ellos.

La participación social en todos los ámbitos de la vida pública, y por supuesto también en procesos políticos, es un pilar incuestionable de toda sociedad democrática. Puede conducir a un proceso de empoderamiento (principalmente político, aunque no agotarse en esta sola dimensión), cuando empieza a cuestionar relaciones excluyentes y crear condiciones de equidad. Pero así como no puede haber empoderamiento sin participación, tampoco puede existir la ciudadanía sin participación social y empoderamiento. Sin embargo, la ciudadanía no se queda solamente en estas dimensiones, es un concepto que va más allá porque remite a los derechos básicos de las personas, tales como la igualdad ante la ley o las libertades personales y colectivas, que deben ser garantizados por el Estado de Derecho.

La ciudadanía encierra otra dimensión que explica por qué es la base de una democracia moderna: es el hecho de que no evoca solamente derechos, sino también deberes, entre ellos, principalmente, el respeto mutuo entre las personas y a las reglas acordadas para convivir en paz. Es precisamente esta

estrecha relación entre Estado de Derecho y la doble dimensión de derechos y deberes, lo que diferencia la ciudadanía de lo que se entiende por sociedad civil.

Las coincidencias y diferencias entre participación, empoderamiento y ejercicio ciudadano nos permiten afirmar que el proceso boliviano de descentralización ha sido particularmente rico en el desarrollo de nuevas formas de participación directa, pero no así en la consolidación paralela de una institucionalidad democrática que cristalice un Estado de Derecho y fortalezca también a la democracia representativa. Este hecho se expresa, en el poco peso que tienen los Concejos Municipales frente al fuerte rol de las Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia, que en determinados momentos puede rebasar las reglas del juego democrático y conducir a cabildos o asambleas que afectan la gobernabilidad y estabilidad de los gobiernos municipales.

Esos ejemplos empero, no ponen en duda la importancia de la participación social y de los procesos de empoderamiento en los procesos de democratización. Lo que aportan es un llamado de atención sobre la importancia de mantener una relación equilibrada entre formas de democracia directa y de democracia representativa. Cualquier desequilibrio, no sólo terminará afectando la gobernabilidad democrática, también distorsionará el desarrollo de una cultura ciudadana que garantice la convivencia pacífica y la democracia. Se trata de evitar que se desarrolle más bien una hiperpolitización de la sociedad, la cual fácilmente puede conducir hacia una polarización extrema entre diferentes grupos de la sociedad. El caso boliviano es también un ejemplo de este extremo, aunque ello se registre no tanto en los niveles municipales como a nivel nacional.

3. Descentralización y participación social en el proceso de reformas estatales

3.1 El contexto político y sus implicaciones en el debate autonómico y constituyente

Como se describió en los acápites precedentes, el proceso boliviano de descentralización por la vía municipal fue especialmente valioso, en la medida en que potenció la participación social, encaminándola hacia el ejercicio ciudadano, y avanzó -aunque no lo suficiente- en la construcción de una institucionalidad democrática. De hecho, la participación popular marcó las pautas para construir una relación armoniosa y equilibrada entre democracia participativa y representativa, con efectos evidentes en el desarrollo y en la reducción de la pobreza, tal como lo establece el informe de Desarrollo Humano - 2005⁵.

⁵ El informe del PNUD muestra que durante el período 1975 - 2003 el Índice de Desarrollo Humano en Bolivia subió de 0.511 a 0.641,

A pesar de ello, el debate sobre la descentralización y las autonomías, así como su inclusión en las reformas estatales encaminadas a través de la Asamblea Constituyente (2006), no capitalizaron los aprendizajes de la participación popular, especialmente en relación a la construcción de ciudadanía e institucionalidad.

Por el contrario, la alta politización dada al tema y el conflicto social y territorial creado alrededor de éste, han configurado un nuevo régimen de descentralización y participación extremadamente complejo, cuyas particularidades serán analizadas luego. No obstante, cabe ensayar algunas reflexiones sobre los motivos por los que se dejó de lado una de las reformas más democratizadoras de las últimas décadas; el por qué la descentralización ha polarizado tanto al país, al punto de afectar la convivencia pacífica; y qué rol ha jugado la sociedad civil en este debate y cuáles han sido sus motivaciones.

El proceso se originó en el descrédito del sistema político y consiguientemente, en la pérdida de la confianza ciudadana en los actores políticos del último período democrático. Su poca credibilidad dio paso al surgimiento de otros actores sociales, principalmente campesinos, indígenas y juntas vecinales, que a través de una movilización activa, irrumpieron en el escenario nacional.

Aunque su emergencia fue fruto del proceso de inclusión que generó la participación popular, contradictoriamente, terminaron negando sus avances. Se abanderaron del discurso de nacionalización y re-estatización de los hidrocarburos, retomando la concepción de un Estado centralista pero benefactor, detrás de la cual se esconde también una lógica rentista común en la sociedad boliviana que se expresa en la pugna por la distribución de la renta, principalmente de hidrocarburos. Esta visión ha reconfigurado la lógica corporativa, en desmedro de una institucionalidad democrática, fuerte y descentralizada. Esta reconstrucción del modelo nacionalista de los años 50 incorpora además un elemento crucial: el discurso étnico, que antepone los derechos particulares de los pueblos indígenas, en desmedro de una visión ciudadana, basada en el principio de igualdad.

Este contexto de polarización revitalizó al movimiento cívico y su demanda por autonomías departamentales, como opción alternativa a esa concepción centralista e indigenista del Estado. Logró el apoyo de la población en Santa Cruz, Beni,

Pando y Tarija⁶ y la incorporación de la reivindicación autonómica en el debate nacional y en las reformas constitucionales. Este logro se reflejó en votaciones muy altas a favor de las autonomías, de los prefectos y de los estatutos autonómicos en estos departamentos.

La posición de los departamentos llamados autonómicos, refleja una concepción distinta al proyecto liderado por el Movimiento de Avanzada Socialista - MAS, centrada en las libertades individuales y un economía de mercado, aunque la lógica rentista no está ausente. Ofrece una mayor descentralización de las decisiones y de los recursos económicos y ha terminado configurando una nueva oposición política regional; de hecho la única ante la falta de partidos políticos capaces de cohesionar a la sociedad boliviana en torno a un proyecto alternativo al gobierno.

Estos elementos son los que han complejizado y distorsionado el debate sobre la descentralización, subordinando la necesidad básica de abordar el tema desde la perspectiva de una mejor y más eficiente organización del Estado para la prestación de bienes y servicios, convirtiéndolo en una pugna de poder para imponer una u otra visión.

En su afán por debilitar a la oposición política, organizada en torno a las autonomías departamentales, el gobierno ha impuesto las autonomías indígenas y las regionales en la nueva Constitución Política del Estado, con los riesgos consiguientes para la autonomía municipal.

3.2 Los principios y formas de participación en el régimen de descentralización de la nueva Constitución Política del Estado

La nueva Constitución Política del Estado (CPE) no sólo plantea desafíos para su implementación, sino que además demanda una reflexión profunda sobre sus implicancias en términos de la construcción de una cultura ciudadana capaz de sustentar un Estado de Derecho.

En el primer caso, establece una re-territorialización del Estado para dar cabida a cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena, originaria y campesina, *«que no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional»*⁷, aunque confiere a las últimas facultades que no otorga a las demás, por ejemplo, optar para su conformación entre territorio indígena, municipio o región.

agregando que las mejoras más significativas en los sectores de salud y educación, emergían a partir de 1996; dos años después de involucrar a los municipios en el desarrollo de estos sectores.

⁶ Estos departamentos configuran un espacio territorial continuo que se denomina la «Media Luna».

⁷ Artículo 276.

La estructuración territorial en la nueva CPE se sustenta en cuatro elementos constitutivos: 1) el reconocimiento de los departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas-originarios-campesinos, y también de las regiones, en atención a la voluntad de sus habitantes; 2) la conformación de autonomías; 3) una amplia variedad de principios. Entre ellos, la participación y el control social, el autogobierno, y la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas-originarios-campesinos; y, 4) la concepción de la autonomía.

Esta última es definida, por «*la elección directa de autoridades por los ciudadanos y las ciudadanas, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción con competencias y atribuciones*»⁸. Pero también, reconoce a las autonomías indígena-originario-campesina, «*el autogobierno como ejercicio de la libre determinación y las naciones indígena, originarios, campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias*»⁹.

En este marco, la re-territorialización del espacio propuesta, exigirá no sólo una estructura compleja, sino el diseño de mecanismos que permitan establecer relaciones intergubernamentales verticales y horizontales funcionales, para garantizar una distribución de recursos y competencias que no generen mayores conflictos, a los ya provocados por la falta de aplicación del principio de subsidiariedad.

Preocupa por otra parte, las implicancias que traerá la aplicación del concepto de autogobierno para las autonomías indígenas, originarias y campesinas. Bajo esta visión, la elección de autoridades, la elaboración del estatuto, los procesos de desarrollo, la administración de impuestos, y la gestión de los recursos naturales renovables (responsabilidad compartida sólo con el nivel nacional), se ejercerá de acuerdo a los usos y costumbres propios de cada pueblo, nación o comunidad, en *armonía* con la Constitución y la ley; dejando de lado controles constitucionales que son estrictamente necesarios para garantizar -por ejemplo- la rendición de cuentas, la equidad de género, o una administración de justicia que respete los derechos humanos.

Las autonomías indígenas plantean otro desafío: la integración social en Bolivia. Es necesario recordar que una de las

bases de la participación popular fue la estructuración de municipios que demandaban una necesaria convivencia e interacción entre diversos grupos sociales y culturales, para construir y proyectar un destino común en el territorio que compartían. Bajo esta nueva lógica, basada en el autogobierno con base en los usos y costumbres, los pueblos indígenas podrían quedar aislados y enclaustrados, con escasas posibilidades de interacción con otras expresiones culturales y colectivos sociales.

En cuanto a las formas de participación, hay que decir que adquiere mayor importancia en el nuevo texto constitucional. Determina que la relación de la sociedad civil con el Estado se plasma en: «*el diseño de las políticas públicas, y en el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales y a los servicios públicos*»¹⁰; e implica además «*apoyar al órgano legislativo en la construcción colectiva de las leyes, generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública, formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan, y apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan*»¹¹.

Este amplio marco para la participación debe ser -según la nueva CPE- allanado, promovido y alentado desde el Estado, para configurar tres tipos de democracia: directa y participativa (por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa); representativa (por medio de la elección de representantes), y comunitaria (basada en normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos).

Esta expansión de la participación hacia otros ámbitos del Estado, desde el diseño de políticas hasta la gestión de servicios, le da una mayor preponderancia a la *sociedad civil organizada*, con el riesgo de profundizar la lógica corporativa que ha probado debilitar la institucionalidad. Además, es un modelo que tampoco da igual oportunidad a todos los ciudadanos, excluyendo en especial a la clase media porque sus formas de organización son diferentes.

⁸ Artículo 272.

⁹ Artículo 289.

¹⁰ Artículo 241.

¹¹ Artículo 242.

En el nuevo texto constitucional, la participación corporativa se ha constituido, efectivamente, en una nueva estructura real de poder, y mediante ella, los movimientos sociales tienen la posibilidad de actuar en los dos planos, y de manera privilegiada. Pueden participar e incluso cogobernar a través de sus dirigentes, y además, actuar de manera directa, haciendo uso de mecanismos de control que están por encima de las instituciones estatales de representación (concejos municipales, o el mismo Congreso), de fiscalización y de gestión pública. Por otra parte, no queda claro quién controla esta estructura de participación y control social; y en especial, cómo se asegura que los dirigentes no terminen sobreponiendo sus intereses de poder al bien común, como se vio por ejemplo en el caso de los dirigentes vecinales en áreas urbanas.

Una preocupación adicional es la falta de equilibrio entre la representación de las organizaciones de áreas rurales, que son las privilegiadas, y la representación de áreas urbanas, donde habita más del 60% de la población. Este sesgo debilita los principios democráticos e impone una lógica de discriminación en razón de origen o pertenencia, a costa de una cultura ciudadana de igualdad de las personas.

En síntesis, el nuevo texto constitucional, en lo referente a la descentralización y participación, entraña en gran medida el riesgo de más conflictos en Bolivia, en lugar de disminuir la polarización ya existente. Esta nueva configuración pondrá a prueba la gobernabilidad democrática y también la capacidad de interacción entre los ciudadanos; entre el Estado y la sociedad, y también entre los distintos gobiernos autónomos.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

- A. La revisión de las incipientes experiencias de descentralización, hasta la primera mitad del siglo XX, permite comprobar que se trataba básicamente de reacomodos de las élites, pero sin mayor ganancia democratizadora. Queda claro entonces que el potencial democratizador de los procesos de descentralización no se despliega sin participación social y la consecuente disminución de la brecha entre sociedad y Estado.
- B. La historia boliviana está llena de ejemplos de fuerte participación social, al margen de procesos de descentralización. La Revolución Nacional (1952) fue un hito de participación social y profunda transformación del país, precisamente en la perspectiva de construir un Estado nacional fuerte, no sólo en lo político y social, sino también en lo económico (hasta un 70% de la economía era estatal). Este modelo estatista tenía su correlato en una Central Obrera Boliviana (COB) poderosa que organizaba la participación social a partir de los principios del «centralismo democrático» (como en todas partes, más centralista que democrático). Este modelo mantuvo su peso durante las dictaduras (1964-1982) y en el período de la UDP (1982-1985), contribuyendo con sus demandas maximalistas al fracaso de ese gobierno populista de izquierda. En la última década han aparecido nuevas formas de participación social que no están ligadas al proceso de descentralización, pero tampoco estuvieron encabezadas por la COB, sino por los sectores campesinos e indígenas. Es un movimiento heterogéneo de campesinos cocalleros, que a partir de su lucha contra la DEA configuraron un discurso anti-imperialista, y de campesinos andinos, principalmente aymaras, que reivindicaban sus derechos étnicos. Conjuntamente con sectores de la vieja izquierda conforman la base del gobierno de Evo Morales que recupera partes esenciales del viejo discurso nacionalista y lo renueva con aditamentos étnicos. Este breve recuento de distintas formas de participación social en Bolivia, no ligada a procesos de descentralización, no sólo refleja su peso político, sino también las dimensiones críticas inherentes, particularmente al riesgo de reforzar el carácter corporativo de la sociedad a costa de un desarrollo de la ciudadanía ligada a un Estado de Derecho.
- C. La participación social adquirió una nueva dimensión con la Ley de Participación Popular (1994) que descentraliza al Estado con la municipalización de todo el territorio nacional. Esta reforma transfirió a la ciudadanía amplias competencias para participar en las decisiones sobre las inversiones locales y para controlar la gestión local. Esta descentralización incluyó una importante transferencia de recursos estatales a favor de los municipios, para que pudieran enfrentar sus nuevas competencias. Esta vía amplió la presencia del Estado en las más remotas regiones rurales, acercándolo a la ciudadanía. Este nuevo marco legal puso fin a la histórica exclusión de campesinos e indígenas y dio lugar a un proceso de empoderamiento político sin precedentes en la historia boliviana. La clave de este éxito fue, sin duda, el reconocimiento de las organizaciones territoriales tradicionales (ayllus, sindicatos, capitanías, etc.) como base de un desarrollo participativo de los municipios, con recursos importantes para hacer obras. Los cambios en los municipios no se expresaron únicamente en las mejoras de infraestructura (escuelas, centros de salud, caminos, servicios básicos, etc.) sino también en el alto porcentaje de alcaldes y concejales elegidos de origen campesino – indígena. Los cambios a nivel

nacional, con un presidente de origen indígena, no serían pensables sin ese proceso de empoderamiento desde los municipios rurales.

- D. El nuevo marco legal favoreció un cambio de roles entre hombres y mujeres, al menos en la vida pública. Promovió una representación más equitativa de las mujeres al interior de las organizaciones tradicionales e impuso «cuotas» para las mujeres en los gobiernos locales. Son cambios muy lentos pero perceptibles que evidencian que los municipios son espacios privilegiados para generar cambios políticos y culturales, especialmente para las mujeres.
- E. Este proceso democratizador desde los municipios no se dio de la misma manera en los centros urbanos. Con el reconocimiento de las juntas vecinales como representación social, se empoderó un tipo de organización sin suficientes estructuras de control interno sobre los dirigentes. Al contrario, reforzó las relaciones prebendales, no solamente entre dirigentes y «bases» sino también entre dirigentes y autoridades municipales. Es parte de una política corporativa que revive elementos supuestamente tradicionales, traídos del campo, pero los organiza en función de una política autoritaria que debilita la institucionalidad del municipio y limita el desarrollo de una cultura ciudadana, basada en el respeto entre las personas y entre el Estado y la sociedad.
- F. El proceso de cambio, con una fuerte participación social, no se detuvo en los municipios. Más bien contribuyó a la demanda de una nueva Constitución Política del Estado, que se volvió un pilar de la política del gobierno de Evo Morales y de su propósito de cambiar radicalmente al Estado boliviano. Parte de esta política es una relación muy estrecha entre movimientos sociales y gobierno, muy similar a la existente durante la Revolución Nacional (1952), pero con un aditamento étnico muy fuerte. El propósito del gobierno de «descolonizar» a la sociedad y al Estado, sobre la base de la cultura indígena; y el propósito de defender una visión más liberal y centrada en una economía de mercado, por parte de las regiones tropicales (llamadas «Media Luna») ha llevado al país a una enorme polarización política. Fue en este contexto que la participación social adquirió nuevos rasgos: la hiper politización y un creciente racismo que encierran la amenaza de enfrentamientos violentos entre correligionarios de uno y otro bando. Dentro de esta polarización se está desvaneciendo una de las funciones del Estado: la de fijar reglas y buscar equilibrios entre los diferentes intereses sociales. El debilitamiento del Estado se manifiesta en una pérdida

acelerada de institucionalidad en todos sus estamentos (también en el municipal) con lo cual crece la tendencia de los diferentes movimientos sociales a tomar decisiones según sus propios intereses y visiones particulares, lo cual es legítimo y también legal. Empero, este tipo de participación social y empoderamiento conduce a la fragmentación y genera conflictos cada vez más violentos, en lugar de evolucionar hacia una participación ciudadana que permita una convivencia democrática.


- G. A partir de esta dinámica política, se puede explicar por qué los campesinos e indígenas apoyan la conformación de múltiples autonomías en la nueva Constitución Política del Estado, pese a que debilita al municipalismo que hasta ahora les ha sido altamente favorable. A ello se añade que la autonomía indígena proporciona una serie de ventajas adicionales, por ejemplo: mayor control sobre los recursos nacionales, la liberación de impuestos, el respeto a los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas sobre los recursos públicos, en lugar de las normas hasta ahora existentes, y, por último, tratos preferenciales en la representación política. En síntesis, se crearon una serie de ventajas que inducen a los municipios indígenas del área rural a transformarse en autonomías indígenas. Más allá de la intención de reforzar de esta manera la diversidad cultural y étnica del país, es una opción que encierra el riesgo de acentuar las diferencias políticas, entre y dentro de los diferentes grupos sociales. Esta medida es más un perjuicio que una ganancia para el desarrollo de una cultura ciudadana que refuerce la igualdad de los ciudadanos.

Como conclusión general, deseamos valorizar la importancia de los procesos de participación social y empoderamiento, en la construcción y como esencia de toda sociedad democrática. Empero, al mismo tiempo, queremos destacar con el ejemplo boliviano los riesgos que estos encierran cuando no existen reglas del juego que contribuyan a un círculo virtuoso de construcción de una cultura ciudadana.

4.2 Recomendaciones

En la perspectiva de fortalecer y cualificar la participación de la sociedad civil hacia una cultura ciudadana, se sugiere:

1. Mantener una visión integral de la sociedad y del Estado, capaz de distinguir los equilibrios necesarios entre las distintas formas de democracia directa y democracia representativa. Aunque el mandato sea trabajar con la sociedad civil, hay que reconocer la importancia de una institucionalidad democrática basada en los principios de un Estado



de Derecho, capaz de responder a las necesidades de la ciudadanía y de manejar de manera responsable y transparente los recursos públicos y el poder.

2. Reflexionar sobre valores y principios democráticos es un desafío que se plantea a todas las instituciones y personas que intervienen en proyectos de fuerte contenido político. Deben ser un paraguas general que oriente el trabajo y ponga límites a un relativismo cultural o paternalismos que no contribuyen al desarrollo democrático, por más buena que sea la intención. Este principio incluye la importancia de tener reglas claras para la participación social, especificando claramente cómo se prevé cambiarlas y adecuarlas a nuevas situaciones y condiciones.
3. Reconocer las ventajas del municipio como espacio privilegiado para promover una cultura ciudadana de responsabilidad compartida por el bien común. No se trata únicamente de contribuir al empoderamiento de los grupos excluidos, paralelamente se debe fortalecer espacios de diálogo y concertación entre los distintos actores locales, tanto públicos como privados.
4. Precisar qué se entiende por empoderamiento pareciera ser una recomendación fútil, sin embargo, es un tarea necesaria para no confundir lo que debe ser un instrumento y no un fin. Aunque existan múltiples definiciones de empoderamiento y diferentes niveles de referencia (político, jurídico, social, económico y personal), se debe recordar que el fin es el desarrollo de la democracia y no un simple recambio de poder. En este sentido, el empoderamiento

político se convierte en un instrumento de gran peso para contrarrestar inequidades y contribuir a la democracia.

5. Entender que la educación es la base de una sociedad moderna es un punto de partida esencial si se quiere contribuir a la reducción de la pobreza y la inequidad de las oportunidades. Desde el ámbito más específico de la participación social se plantea la urgencia de contribuir con información verídica y oportuna para que la gente pueda formarse una opinión propia y contrarrestar la manipulación que siempre es parte de las prácticas políticas. En esta misma perspectiva, se plantea también el desafío de desarrollar una propuesta de educación ciudadana, que vaya más allá del aula escolar y más bien promueva nuevas prácticas sociales que fortalecen el sentido de pertenencia y la responsabilidad compartida entre los actores. Un instrumento valioso pueden ser los concursos que den paso a experiencias innovadoras que permitan ampliar y cualificar la participación social, en especial la de mujeres y jóvenes.
6. Por último, cabe mencionar la utilidad de aplicar un «Conflict Sensitive Program Management» en todos los programas y proyectos de cooperación, a fin de garantizar como standard mínimo el «do no harm». Esta recomendación no implica dejar de lado el compromiso con procesos de cambio; lo que busca es sensibilizar en torno a la necesidad de buscar soluciones no violentas a los conflictos y de preservar la paz, como un mínimo imprescindible para contribuir a cualquier desarrollo democrático.

5. Bibliografía

1. Banco Mundial. (2002). «Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook».
2. Blanes, José. (2001). «Descentralización en Bolivia: Retos y avances actuales». CEBEM.
3. Botelho Mendoza, Martín. (2006). «Descentralización, ciudadanía y construcción da capital social en Bolivia». PIEB.
4. Constitución Política del Estado. Bolivia. 2009.
5. Corte Nacional Electoral. (2007). Boletín Estadístico. «25 años de evolución electoral en Bolivia». Noviembre.
6. Guevara Avila, Jean Paul. (2004). «Descentralización, Participación y Ciudadanía en Bolivia: Evaluación y balance de lo logrado».
7. Disponible en: <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/dvlp/documents/Guevara.pdf>.
8. Hofmann, Renata. (2005). «Estructuras tradicionales de gobernabilidad local para el desarrollo. Estudio de caso Bolivia». Documento de trabajo. La Paz, Bolivia.
9. Laserna, Roberto. (2008). «Entre el ch'enko y el rentismo: Democracia y desarrollo en Bolivia». Estudio publicado en «25 años construyendo democracia», La Paz, Bolivia: Ed. MAVA Producciones Gráficas.
10. Lazarte, Jorge. (2001). «Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia». La Paz, Bolivia: Ediciones Plural.
11. Mansilla, HCF. (1980). «La revolución de 1952 en Bolivia: Un intento reformista de modernización». Revista de Estudios Políticos. (Nueva Época). Núm. 17, Septiembre-Octubre.
12. Molina, Carlos Hugo. (2003). «Bolivia con Participación Popular: Un estudio de caso Nacional». Umbrales, no. 12. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.
13. PADEM. (2005). «Ya no somos las mismas». La Paz, Bolivia: Ed. Molina y Asociados.
14. PADEM. (2000). «Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas. Una propuesta para la democratización de los municipios rurales». La Paz, Bolivia: Ediciones Plural.
15. Rodenberg, Birte. Wichterich, Christa. (1999). «Ganando poder». Fundación Heinrich Böll.
16. Seligson, Mitchell. (2008). «Cultura Política de la Democracia en Bolivia. El impacto de la gobernabilidad».

6. Anexos



Fuente: Elaboración propia basada en la Razón (12-9-99).

Marco Normativo de Referencia

- Constitución Política del Estado. 2009.
- Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales. 1990.
- Ley 1551, de Participación Popular. 1994.
- Decreto Supremo N° 23813, Reglamento a la Ley 1551. 1994.
- Decreto Supremo. 23858, Reglamento de la Organizaciones Territoriales de Base. 1994.
- Ley 1654, de descentralización administrativa (departamental). 1995.
- Ley 1702, modificaciones y complementaciones a la Ley de Participación Popular. 1996.
- Decreto Supremo N° 24864, Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres. 1997.
- Ley 2028, de Municipalidades. 1999.
- Ley 2235, de Dialogo Nacional. 2001.
- Decreto Supremo N° 27431, Consejos Departamentales. 2002.
- Decreto Supremo N° 26564, Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social. 2002.
- Ley 2796, del Referéndum. 2004.
- Decreto Supremo N° 27988, Convocatoria a la elección de prefectos para el periodo 2002-2007. 2005.

2. La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización

Nuria Cunill Grau

1. Los rasgos de la institucionalidad chilena: las condiciones de entrada

1.1 Rasgos generales

Uno de los rasgos que caracteriza la institucionalidad chilena es el fuerte presidencialismo que ha primado por casi dos siglos en las diversas constituciones. Este, según algunos especialistas (Waissbluth, 2006:27), constituye una de las razones que explica el consenso que se ha producido en los temas de la reforma del Estado, entre otros.

Otro, más general, es la temprana institucionalización del Estado comparado con el resto de América Latina, con excepción de Brasil. El Estado chileno comienza a consolidarse en 1831, y en solo cuatro decenios, dentro de los que se promulga la Constitución de 1833 y se libra una guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, se sientan las bases del Estado presidencialista chileno (idem, pág. 28). Se ha resaltado, en este sentido, que en el contexto latinoamericano, la experiencia chilena fue bastante exitosa en la consolidación del orden conservador consagrado en la referida Constitución. El éxito de la conjugación entre conservadurismo y nacionalismo llevó a la conformación de una idea de «nación», pero también de «Estado», de «Administración». «Esta temprana institucionalización –acompañada de una liberalización lenta del régimen, sobre todo a partir de 1841 y 1851, distinguiría a Chile del resto de los países de la región en la institucionalización de los estados-nacionales» (Del Campo, 2007:241).

Un tercer rasgo que caracteriza la institucionalidad chilena es el relativo afianzamiento de un «Estado fuerte», que se desarrolla desde su propia génesis institucional hasta comienzos de los años 70. Este Estado cumplió con los requisitos

básicos para constituir un aparato público sólido, estable y funcional a las prioridades de la época. A través de él se dio unidad al país y se establecieron las estructuras que permitieron satisfacer las necesidades sociales básicas de la población en áreas como la educación, salud y previsión social. Junto a ello, el Estado chileno intervino en forma activa y creciente en la vida económica del país (Marcel, 1996, citado por Consistorial Consultores, 2004).

Un cuarto rasgo es la alta vocación centralista del Estado chileno. De hecho, la concepción organizativa del Estado, expresada como «Estado fuerte» y centralizado, racional y burocrático en un sentido institucional, fortaleció un aprendizaje también institucional de fuerte vocación central, lo cual fue a contrapelo de la demanda descentralizadora (Consistorial Consultores, 2004).

Por otra parte, un quinto rasgo del Estado chileno que ha sido destacado, es que no obstante que ha sido eficiente en diversas coyunturas para alcanzar consenso y estabilidad, ello no ha sido acompañado de auténticos procesos de legitimidad ciudadana. Salazar y Pinto (1999-2002), al respecto sostienen que si se sigue, a la vez, «el sendero alto de la estabilidad y el sendero bajo de la legitimidad, se puede llegar a sorprendentes paradojas históricas. Como por ejemplo, que la historia de Chile ha sido una sucesión de episodios de estabilidad equilibrándose sobre una tensa inestabilidad fundamental que ha dado origen a lógicas también contradictorias, entre una clase política orientada por la gobernabilidad, con una necesidad sistémica de mantener disciplinada a la sociedad civil, y unos ciudadanos orientados por la *gobernanza*, es decir, por la necesidad de mantener bajo control a políticos, tecnócratas y militares».

1.2 Las condicionantes históricas y culturales de la descentralización

Diversos especialistas (Raczynski y Serrano, 2001; Montecinos, 2005a) coinciden en que el proceso de descentralización en Chile ha revestido un carácter más administrativo que político y fiscal. Este hecho tendría explicaciones tanto histórico-culturales como jurídicas. Las leyes y la Constitución definen la descentralización haciendo una clara distinción entre los conceptos de gobierno y administración del Estado. Se ha entendido que, en tanto Chile es un Estado unitario, «el gobierno» regional reside en un intendente designado por el Presidente de la República; mientras que «la administración» de la región se ejerce por el intendente en conjunto con el Consejo Regional. Ello, según destaca la Subdere (2000:5), condiciona el proceso puesto que establece que la facultad de gobernar sólo puede desconcentrarse y únicamente la facultad de administrar puede descentralizarse.

Entre los factores culturales, el más importante lo constituye el predominio de una cultura centralista que genera resistencias al proceso descentralizador (Subdere, 2000:5), cuyas raíces históricas se tienden a ubicar en la Constitución de 1833 que plasma la nación portaliana de un gobierno fuerte y centralizado¹².

En este último sentido se ha destacado el hecho de que el carácter fuertemente presidencialista del régimen político, basado en la creencia de un poder ejecutivo fuerte, afecta la dispersión del poder político. Por otra parte, la estructura centralizada de partidos políticos y el sistema binominal de elecciones, que marcan una tendencia a la conformación sólo de dos bloques, inhibe la posibilidad de generar agrupaciones regionales o locales y, en definitiva, un subsistema partidario regional (Subdere, 2000:4).

Por su parte, una serie de características que ha adoptado históricamente el aparato público chileno se convierten en obstáculos a la descentralización. Destacan (Raczynski y Serrano, 2001) los siguientes:

- Una cultura organizacional que prioriza los procedimientos y la legalidad sobre los resultados.
- La búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos.
- La subordinación de las decisiones de cada sector a la asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuestos.

- Las dificultades en la coordinación intersectorial y en el trabajo en equipo.

Estos rasgos se traducen en tensiones no resueltas entre la organización sectorial del aparato público y la mirada territorial que necesariamente está presente en la descentralización (idem).

Sin embargo, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica en los últimos años proporciona un escenario más propicio a la descentralización, en la medida que abre la posibilidad de profundizar el proceso de descentralización fiscal (Subdere 2000:5).

Por otra parte, existe consenso relativo en que la restauración de la democracia permitió poner en marcha el proceso de descentralización propiamente tal (véanse principales hitos en el Anexo N° 1). De hecho, según la percepción de varios actores, «los conceptos clave asociados desde el inicio del proceso en 1990 han sido la autonomía, el cambio en la estructura del Estado y la participación». Aunque también «todos los sectores reconocen que el proceso no está aún bien desarrollado y que existe mucho camino por recorrer, especialmente en los ámbitos del desarrollo equilibrado, democracia y modernización de la gestión pública descentralizada» (Subdere, 2000:6).

2. Algunas de las claves de la reciente transformación institucional del sector público chileno

En lo que se refiere específicamente al proceso de reforma del Estado y de la gestión pública lo que le asigna especificidad a Chile, como caso de estudio, es la temprana implantación de los modelos que más tarde tienden a generalizarse en América Latina.

En estricto sentido, en Chile, como probablemente en cualquier país, no existe un modelo único que oriente la modernización de la gestión pública y menos que lo haga exento de tensiones con otros modelos. Sin embargo, es posible identificar algunos patrones normativos que subyacen en las principales transformaciones recientes.

Tres patrones adquieren hegemonía en los últimos treinta años. Uno se inicia durante el gobierno de Augusto Pinochet, y se corresponde con lo que algunos especialistas denominan «el patrón mercado-céntrico» de la reforma del Estado. Los otros

¹² No obstante, en Chile hubo intentos de federalización en 1826, 1851 y 1859, y un intento por pasar de un sistema presidencial altamente centralizado a un sistema parlamentario que duró desde 1891 a 1925. Para una breve descripción, véase Montecinos (2005a).

dos se desarrollan una vez restaurada la democracia y son más específicos a la gestión pública: «el modelo de gestión pública basada en resultados» y el «afianzamiento de la tecnificación de la administración pública», que en cierta medida se superponen al primer patrón.

Las características principales de tales modelos son bien conocidas. Tal vez la singularidad del caso chileno es que aparece como pionero de todos ellos en América Latina, así como que sus condiciones de entrada no estuvieron signadas por una crisis fiscal, a diferencia de los países de industrialización avanzada donde se originaron. No obstante, el caso chileno también da cuenta que otro tipo de crisis, las asociadas a eventos de corrupción, pueden constituirse en grandes detonantes de procesos de reforma del Estado y de la gestión pública.

Uno de los hilos conductores de las reformas del sector público orientadas por estos modelos es que todas ellas buscan específicamente cambiar los incentivos institucionales, -las «reglas de juego»- tanto al interior del Estado como en sus relaciones con la sociedad y el mercado; o sea, son reformas institucionales y no meramente reformas organizativas o tecnológicas.

Nos referiremos brevemente a los tres modelos, así como a los procesos más incipientes que están en curso, intentando, en todos los casos, examinar cómo afectan a la descentralización y a su institucionalidad.

2.1 El patrón mercado-céntrico de la reforma del Estado y sus principales fuentes teóricas

El cambio de régimen que marca el gobierno de Augusto Pinochet, implicó a su vez un profundo cambio en el papel del Estado y en sus relaciones con la sociedad. La temprana ola de privatizaciones y desregulaciones del comercio y de las finanzas que ocurre en Chile en ese período, presuponían que el Estado no debía intervenir -salvo en un papel subsidiario- en el ámbito económico. Lo que se buscaba, en definitiva, era «sentar las bases de un nuevo modelo de sociedad con capacidad de crecimiento y de autorregulación» (Del Campo, 2007:243). En ese modelo se rechazó la política, los partidos y la democracia, lo que se tradujo de hecho en la desarticulación de las diversas formas de organización social. El principio de organización social alternativo vino dado por el libre mercado (Idem), que irradió a todos los ámbitos sociales.

En la década del 80, la reforma del Estado estuvo pues orientada a disminuir el peso y las funciones del Estado (salvo el interregno de la crisis del 82). En 1981 se produce, por ejemplo, una reforma que se convertiría luego en un «producto de exportación» chileno: la reforma previsional basada en la

capitalización individual, que prácticamente elimina la cotización patronal y el principio de la solidaridad.

La propia modernización de la administración pública -de lo que quedaba de ella- estuvo expresamente orientada a introducir la lógica del mercado en el Estado. En cierta medida los cambios más emblemáticos que promueve el modelo mercado-céntrico de la reforma del Estado y de la gestión pública afectaron primariamente al ámbito local, asociados a la reforma de la educación y de la salud, por lo que haremos una breve descripción a continuación.

a) La lógica del mercado en la municipalización de la salud y de la educación

La lógica al respecto, planteada esquemáticamente, es la siguiente: si se vincula el financiamiento de los servicios públicos a sus resultados, habrá incentivos para incrementar la eficiencia; a su vez, si se estimula la competencia por captar clientes, mayores posibilidades habrá para que estos aumenten sus oportunidades de elección de los servicios.

Los argumentos que apoyan estas medidas son contundentes. Las formas monopólicas de producción de los servicios sociales, en general, han conducido a la ineficiencia, así como a deteriorar la calidad y a fomentar la corrupción. El solo hecho de que los monopolios tengan una población de consumidores cautivos, influye en que carezcan de incentivos para contener sus costos y para aumentar la calidad de sus prestaciones. No proveer, además, a los usuarios de alternativas de elección supone atentar contra sus gustos, deseos y creencias. Pero, en sus orígenes las medidas adoptadas al respecto en Chile, tienen también otros móviles.

Es reconocido que el proceso pionero de municipalización de la educación básica iniciado durante el gobierno de Augusto Pinochet intentó también favorecer la provisión privada al ofrecer una subvención a la demanda económicamente atractiva tanto a los establecimientos particulares (aunque sin fines de lucro) como municipales. En este sentido, el proceso chileno al respecto en realidad tiene dos caras: privatización y municipalización. Por otra parte, cabe recordar que durante el gobierno de Augusto Pinochet se prohibieron los sindicatos, y los maestros se convirtieron en empleados privados de las municipalidades, dejando de ser de funcionarios públicos del Estado.

De hecho, el diseño del sistema educativo consistió en educación pública con gestión descentralizada en manos de las municipalidades y una amplia participación del sector privado, incentivada mediante la entrega masiva de vouchers a la demanda a las escuelas de estratos medios (Waisbluth, 2006:40).

Primeras reformas de la educación que afectan el nivel local

- El traspaso de su administración a los municipios.
- La introducción de un mecanismo de financiamiento basado en la subvención por alumno que es otorgado tanto a los productores privados como municipales.

Una de las innovaciones que se establece en el campo de la salud es la relativa a los compromisos de gestión, promovidos en el marco de la constitución de cuasi-mercados en la salud pública.

Este es un diseño organizativo que separa internamente las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios de salud, integrados en un modelo de financiamiento. La relación entre el financiamiento, compra y provisión se concibe de forma contractual. En ese marco el compromiso de gestión es el instrumento que permite especificar objetivos de salud y fijar acuerdos de producción para cada centro, de modo tal que sea posible asignar y transferir recursos en función del rendimiento y cumplimiento de metas (Sojo, 1998:13).

El Fondo Nacional de Salud (FONASA) pasa de ser un ente estrictamente asegurador a asumir una función compradora dentro del sistema del Ministerio de Salud. La función prestadora se concentra en los Servicios de Salud y los hospitales y municipalidades a ellos vinculados.

Los compromisos de gestión se establecen entre el nivel central y los Servicios de Salud, entidades que debido a la conformación de los prestadores se relacionan con los hospitales públicos y con las municipalidades, con los cuales se promueve que, a su vez, se establezcan compromisos. Si bien los indicadores de los compromisos de gestión cubren los tres niveles de atención, ellos enfatizan la atención primera y preventiva.

Ahora bien, en lo que concierne a la introducción de este nuevo mecanismo que supone asociar el financiamiento de los servicios de salud y de educación a sus logros, la lógica original del modelo chileno es que mientras los ingresos de ellos dependan directamente de la demanda de los clientes, se fomentará la competencia entre las escuelas u centros de salud para

Primeras reformas de la salud que afectan el nivel local

- La descentralización territorial del sistema público de atención hospitalaria (entre otros) a través de la creación de los servicios de salud.
- El traspaso a las municipalidades de la administración de los centros de atención primaria, asumida en forma directa o a través de corporaciones creadas hasta el fin.
- El establecimiento de mecanismos de asignación de recursos al interior del sistema público que asocian financiamientos a logros.
- Compromisos de gestión.
- La formación de aseguradoras privadas.

atraer y retener alumnos o pacientes, y por ende, existirá un incentivo institucional para incrementar su eficiencia.

Sin embargo, en la trayectoria del proceso se hizo evidente que este sistema podía generar mayores inequidades. Esto fue especialmente visible para el caso de las escuelas rurales que de por sí pueden atraer menos estudiantes pero que requieren ejecutar un gasto que es independiente del número de estudiantes. A la larga, los perdedores resultaron ser los estudiantes más pobres. También porque las subvenciones concedidas a las municipalidades, en general, no cubren los gastos mínimos de operación obligándolas a cofinanciar, lo que ciertamente es muy difícil en el caso de las municipalidades más pobres (donde residen en general los niños más pobres).

Una vez restaurada la democracia, específicamente a partir de 1995, con las modificaciones a la ley de subvenciones, se crea un financiamiento o subvención de ruralidad. También a partir de ese año se incrementan los ingresos propios de los municipios, como efecto de modificaciones a la ley de rentas municipales, entre otras.

En lo que concierne a la salud, se plantea el cambio en el sistema de financiamiento de la atención primaria. Considerando que el financiamiento a través del número de atenciones privilegiaba la atención curativa, se pasa a un sistema de «pago per cápita», que asigna los recursos según el número de personas inscritas en el consultorio.¹³

¹³ Cabe destacar, en cualquier caso, que la introducción del pago asociado a diagnóstico (PAD) se ha topado con limitaciones. Esta forma de financiamiento no ha sustituido a la asignación histórica del presupuesto, sino que se ha dado en forma paralela, con un carácter experimental. Se introdujo con un alto grado de participación en el nivel hospitalario, pero colapsó cuando se quiso introducir de forma masiva, porque la diversidad de condiciones de partida y las condiciones de información la hicieron inviable. De

En cualquier caso, no obstante las correcciones, todavía existen críticas al sistema mismo de la subvención. Ello considerando, por ejemplo, que en el caso de la educación, se ha asentado la idea de que «proveer educación debe ser rentable» a pesar de que la competencia por atraer niños no puede operar en todo el país ni para todos los niños, lo que explica que dada la falta de rentabilidad en las comunas más pobres no exista oferta educacional privada.

b) Las bases teóricas e ideológicas del patrón mercado céntrico de la reforma

Es altamente probable que el ambiente ideológico y teórico dominante, sobre todo en el mundo anglosajón, desde fines de la década del 70, no fuera ajeno a Chile al momento de gestarse el tipo de reformas comentadas. Como se sabe, Thatcher y Reagan propiciaron la reducción drástica del Estado (en su caso, estimulados además por la profunda crisis fiscal de sus países) y la introducción de la lógica del mercado al interior del propio sector público, bajo el influjo intelectual, entre otros de la teoría del *public choice*, la teoría de la agencia y, sobre todo, de la Nueva Economía Institucional (NEI)

La NEI, desde los 60, se transforma en una de las principales corrientes de investigación en las ciencias sociales. Su principal objeto de estudio son las instituciones sociales, pero adoptando los supuestos de la teoría macroeconómica neoclásica acerca de la conducta humana. En este sentido asume que, en el campo de la política, los seres humanos también buscan elegir la mejor alternativa de las que tienen a mano (conducta racional en función de la utilidad esperada) y que siempre aspiran a maximizar el beneficio individual, lo que puede concretarse soslayando o transgrediendo las reglas de conducta establecidas. Bajo este marco, el oportunismo, vale decir la búsqueda de interés propio con dolo, es una de las premisas básicas que guían las transformaciones en el sector público.

Así, la NEI hace hincapié en la comprensión de la manera en que las reglas del juego, en un contexto de asimetrías de información y amplias posibilidades de actuar oportunista-mente, influyen en la actuación colectiva.

El argumento llevado al terreno de la gestión pública es que la ineficiencia gubernamental se debe a un alineamiento erróneo entre los intereses y capacidades oportunistas de los burócratas y políticos y las estructuras de incentivos. Por tan-

to, que cualquier reforma de la gestión pública debe crear las posibilidades de transformación estructural de los incentivos institucionales bajo los cuales aquellos actúan.

La teoría de la elección pública, asumiendo las mismas premisas sobre la conducta humana, se pregunta cómo mejorar las decisiones colectivas de manera que ellas representen de la mejor forma las preferencias individuales. Considerando que en el mercado, los individuos tienen la oportunidad de manifestar sus preferencias (bajo la restricción de los niveles y formas de distribución del ingreso), su respuesta es llevar la lógica del mercado al Estado. El impulso de «la votación por medio del veto», o sea de la posibilidad de «salida» de los clientes de aquellos servicios que no les resultan satisfactorios, aparece así como el mecanismo institucional a desarrollar.

Este mecanismo se traduce en la instauración de la competencia al interior del sector público, básicamente por vía de la creación de cuasi-mercados. Para ello, se postula por una parte, la separación de las funciones de financiamiento, compra y provisión de los servicios públicos, de modo de tener las condiciones institucionales para asociar su financiamiento a sus resultados. Por otra parte, lograr que los usuarios compren los servicios que usan, sea pagando personalmente por ellos o por medio de «voucher» que les provee el Estado. Todo con el fin de que los «clientes» de los servicios públicos puedan desplegar directamente su «poder» sobre ellos.

El tipo de reforma institucional promovida para América Latina para los servicios públicos, en particular los sociales, acoge estos planteamientos asumiendo que las reformas institucionales en los servicios públicos deben transformar las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores involucrados. Los postulados principales, los expresa con claridad el Banco Mundial-BM (2004:46), uno de los principales mentores del patrón mercado céntrico de la reforma del Estado.

Todas estas reformas se plasman en Chile desde los 80, incluso antes de que se formalicen en un cuerpo teórico coherente. Como apreciábamos, son precisamente ellas las que informan el proceso de municipalización de los servicios de salud primaria y de educación básica y media, entre otros tantos que fueron objeto de reforma.

A partir de la restauración de la democracia, comienza a su vez a adquirir cuerpo un modelo de gestión pública basado en resultados, que también recoge las ideas dominantes en el

allí que su uso se haya focalizado en temas concretos, como prestaciones complejas y oportunidad de la atención. «Justamente experiencias como estas, evidencia la relevancia de consolidar el ámbito de gestión en la modernización del sector salud chileno, sea mediante los contratos con los servicios de salud u otras formas» (Sojo, 1998:26).

Relaciones de responsabilidad (BM)

Existe una ruta larga y una ruta corta a través de la cual los clientes pueden incidir en los servicios. En la ruta larga, los clientes como ciudadanos influyen en los formuladores de política, los que por su parte influyen sobre los proveedores. En la ruta corta, el poder del cliente se dirige directamente a los proveedores. La ruta larga es la tradicional. La prescrita es la ruta corta, que supone privilegiar medidas tales como: cobro por los servicios; cuasi-mercados y autogestión social.

mundo occidental, aunque con variantes que introducen los principales mentores del proceso.

2.2 El modelo de gestión pública orientado a los resultados como paradigma de la modernización de la gestión pública

El primer gobierno democrático (Patricio Aylwin, 1990-1994) para recomponer el Estado de Derecho promueve la realización de una reforma judicial. Además inicia la democratización de los municipios -elección de los alcaldes por votación popular-, crea los gobiernos regionales, y hace una importante reforma tributaria, que permitió incrementar los ingresos fiscales y expandir el gasto social, entre otras medidas. En el campo de la modernización de la gestión pública no hubo una estrategia deliberada¹⁴, aunque se perfilan los primeros trazos de un nuevo cambio institucional que afecta al sector público, influido por las ideas que tomaban cuerpo en el mundo anglosajón.

Es innegable que los cambios institucionales más significativos promovidos por el proceso de modernización de la gestión pública en Chile desde la década de los 90 son liderados por el Ministerio de Hacienda, y en particular por la Dirección de Presupuesto, no obstante que cada gobierno imprime su sello y crea instituciones específicas a cargo de las transformaciones.

Mario Marcel (1993) proporciona las pistas del modelo que luego sería impulsado en Chile básicamente por su propio despacho (la Dirección de Presupuestos).

Transcribimos a continuación algunos de sus principales argumentos:

- Los cambios más importantes para iniciar un proceso modernizador en Chile no requieren grandes reformas legales, sino de una transformación de la cultura organizacional del sector público. Dicho cambio corresponde al desarrollo de un sistema de gestión orientado a los resultados (pág. 90).
- El verdadero problema se encuentra en la incompatibilidad de las prioridades e incentivos que modelan la actual cultura organizacional con las necesidades de un Estado que ha ampliado y diversificado sus funciones (pág. 91).
- La principal razón por la que en el sector público no se despiden a los malos funcionarios no es porque sea administrativamente imposible, sino porque los ejecutivos públicos no cuentan con los incentivos y la presión institucional para priorizar una mejor administración de los recursos humanos por sobre la necesidad de evitar conflictos. (pág. 92).
- En tanto no se logren metas mínimas de equilibrio respecto del sector privado, es necesario que (...) los mejoramientos en las remuneraciones vayan acompañadas por: a) una cuidadosa planificación de los incrementos salariales, b) el enriquecimiento de los acuerdos con los trabajadores del sector público, complementando las medidas de mejoramiento salarial con iniciativas de aumento de la productividad; y c) medidas adicionales que refuercen el elemento de dignificación de la función pública a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo y el reconocimiento de la excelencia funcionaria (pág. 94).
- La eficiencia de la gestión pública no se fortalece con el debilitamiento de la disciplina fiscal. La crítica que con mayor fundamento puede hacerse a la situación vigente, es que no existe una relación adecuada entre los recursos presupuestarios de las instituciones y el volumen y la calidad de los servicios que prestan (pág. 98).
- Introducir mecanismos más flexibles para vincular resultados y asignación de recursos como parte del proceso presupuestario es uno de los grandes desafíos para la gestión pública en los próximos años (pág. 99).
- La delegación y subcontratación, más que eliminar auto-

¹⁴ En materia de modernización de la gestión pública en el período de Patricio Aylwin (1990-1994) destacan: i) la creación de una serie de organismos para cubrir temas y sectores no abordados por el gobierno militar, con un enfoque más de coordinación interinstitucional, ii) la acción modernizadora espontánea de determinadas instituciones, liderada por un conjunto de «intraemprendedores públicos» (Servicio de Impuestos Internos, Registro Civil, Instituto de Normalización Previsional, etc.) que se agrupó en un «club» y que diseñó un paquete de propuestas para la reforma del Estado que es retomado sólo en el cuarto año del gobierno siguiente.

máticamente las posibles ineficiencias del sector público en el desempeño de funciones ejecutivas, representan una oportunidad de hacer un uso más racional de los recursos. Pero para materializarse dicha oportunidad, es necesario mejorar la gestión pública, lo cual se favorece al concentrar la atención de las instituciones en sus funciones y tareas más esenciales. Sin este último ingrediente, sin embargo, no existe garantía de que la privatización efectúe contribución alguna a la eficacia de la gestión pública (pág. 102).

- El aporte efectivo que la descentralización puede hacer a la eficiencia en la acción del Estado depende (...) de dos condiciones: la existencia de una efectiva capacidad de elección a nivel subnacional, de modo que las acciones impulsadas por las autoridades respondan efectivamente a las preferencias y prioridades de la comunidad, y el desarrollo de las necesarias competencias en materia de gestión en los organismos subnacionales correspondientes (pág. 103).

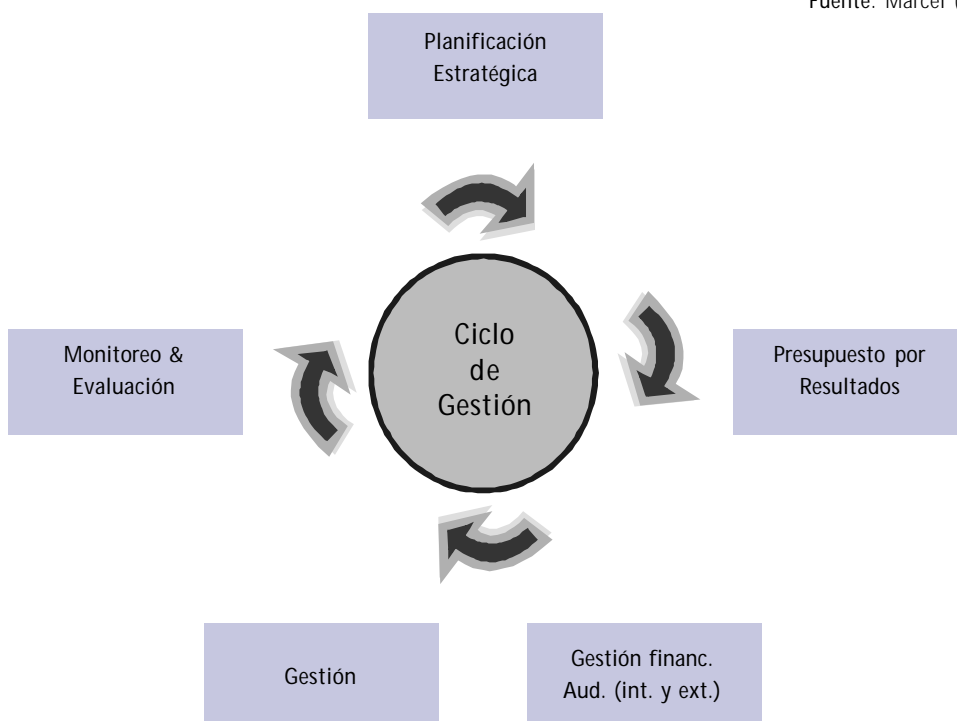
En resumen, los componentes de un modelo consistente de gestión pública basada en resultados aparecen en el cuadro de enfrente.

Una visión integral de un ciclo de gestión orientado por resultados, puede ser visualizada en el gráfico de abajo (García López, 2008).

Componentes del modelo de gestión pública orientada a resultados

- Una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos, incluyendo la identificación del cliente o tributario final de la acción de dichos organismos.
- Una identificación de productos y resultados vinculados a dichos objetivos, susceptibles de ser medidos y evaluados periódicamente, en lo posible mediante la retroalimentación desde el cliente.
- La asignación de responsabilidades individuales en el proceso de generación del producto o resultado de la gestión, medibles y evaluables.
- Flexibilidad y autonomía en materia administrativa, financiera y de administración de personal proporcional a la responsabilidad organizacional e individual para el logro de los objetivos y metas.
- Un proceso sistemático y periódico de evaluación de resultados, de carácter público y externo.
- Un sistema de incentivos ligados al logro y superación de metas relacionadas con el resultado de la gestión.

Fuente: Marcel (1993:195).



a) Los desarrollos de la gestión por resultados a nivel nacional

En el período de Eduardo Frei (1994-2000) se inició específicamente una política de modernización de la gestión pública orientada por el modelo de gestión por resultados y por un enfoque «gerencialista» (Waisbluth, 2006: 41).

Se distinguen dos etapas al respecto:

Desde 1994 a 1996 se ejecutaron algunas iniciativas piloto de modernización y se creó el Comité Interministerial de la Gestión Pública, integrado por los ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia (en calidad de presidente).

En el año 1997 se formuló una primera orientación de política, el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública para el período 1997-2000, la mayoría de cuyas ideas fue adoptada del documento generado por los «microemprendedores públicos» del gobierno anterior. Entre los objetivos del Plan figuraba el perfeccionar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, e incorporando en la administración pública una cultura de evaluación (Ramírez, 2004:69). El objetivo final del Plan de Modernización era prestar más y mejores servicios a la ciudadanía (idem, pag. 72).

En el mismo año 1997 se inició un plan voluntario con algunos servicios públicos, que consistió en la firma de compromisos de modernización y la implementación de un sistema de planificación estratégica basado en seis módulos: planificación estratégica, escrutinio interno, desarrollo de proyectos de modernización, diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. La evaluación de estos planes piloto fue la base para el diseño de los Programas de Mejoramiento de Gestión, PMG (véase en Anexo N°2), cuyo propósito general fue y es «institucionalizar y forzar» ciertas mejoras en los procesos básicos de gestión de las instituciones, consideradas estratégicas para una mejora sistemática (Waisbluth, 2006:41; Ramírez, 2006:65).

En sí, una de las áreas clave del Plan de Modernización fue la de la gestión estratégica, buscando transformar los métodos y estilos de funcionamiento de las organizaciones públicas a través de instrumentos y técnicas de gestión que facilitarían, entre otras, la planificación y evaluación de la productividad y gestión de cada servicio. En este marco se buscó, en paralelo, fortalecer la experiencia de las metas ministeriales, metas e indicadores de gestión y compromisos de modernización. Tales instrumentos –incluidos los PMG– comenzaron a su vez a ser integrados en un sistema, «el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados», coordinado por la Dirección de

Los principales rasgos de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

Buscan, a partir de la definición de la misión, de los objetivos estratégicos y de objetivos de gestión para cada institución del sector público, incorporar iniciativas de mejoramiento de la gestión en todos aquellos rubros necesarios para desarrollar de manera más eficaz, eficiente y flexible los procesos administrativos que, a su vez, conduzcan al logro de su misión institucional. - El cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual, da derecho a los funcionarios del servicio respectivo, en el año siguiente, a un incremento de sus remuneraciones. Este incremento es de un 5% siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 2.5% si dicho cumplimiento fue igual o superior a 75% e inferior a 90%. - Esta reforma fue realizada con el acuerdo de los gremios del sector público.

Presupuestos, con el propósito de mejorar la asignación de los recursos presupuestarios, vinculando el presupuesto a resultados (véase una descripción en el Anexo N°2)

En este período comenzó, además, la obligatoriedad de entregar una cuenta pública para cada institución con base en un formato estándar: los Balances de Gestión Integral.

En suma, como lo destaca Waisbluth (2006:42), bajo el segundo gobierno de la Concertación «se diseñó por primera vez en Chile una auténtica política pública de gestión pública, bastante consistente y pragmática. Los conceptos básicos y la estrategia fueron razonables. Se evitaron hasta donde se pudo las reformas del tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte administrativo. Las prioridades fueron los procesos, privilegiando la transparencia, focalizándose en los usuarios/clientes, con una mirada estratégica y de gerencia pública».

El modelo de gestión orientada a resultados se mantuvo y profundizó durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), siempre bajo el liderazgo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

En particular, a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la Dirección de Presupuestos empezó la implementación propiamente del Sistema de Control de Gestión, SCG, con el objeto de contribuir a la

eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de estos.

Lo anterior ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados (ver cuadro de enfrente).

En el año 2000, los PMG se integraron en el Sistema de Control de Gestión. Por su parte, a partir del año 2001 se centraron en el desarrollo de sistemas de gestión que mejoraron las prácticas administrativas en los servicios públicos. En el año 2005 se introdujeron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos -reconocido internacionalmente a través de las Normas ISO - respondiendo además al compromiso establecido en el Protocolo que acompaña el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004, suscrito por el Gobierno y la Comisión de Presupuestos del Congreso Nacional.

En síntesis, los componentes más emblemáticos del modelo de gestión orientada a resultados aplicado en Chile son los siguientes:

Principales aspectos del modelo de gestión por resultados en Chile

Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados:

- Indicadores de Desempeño.
- Definiciones Estratégicas.
- Evaluación de Programas e Instituciones.
- Formato Estándar para la Presentación a Financiamiento de Programas Públicos.
- Balances de Gestión Integral.
- Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública.

Los avances logrados por Chile han sido exteriorizados en el Índice de Gestión para resultados de Desarrollo, GpRD, elaborado por el PRODEV del BID, tal como se aprecia en los cuadros que aparecen en la página siguiente.

b) La gestión por resultados a nivel local

En el ámbito sub nacional, la gestión por resultados opera en lo que concierne a los servicios públicos desconcentrados del nivel nacional y a los descentralizados que existen en el ámbito regional. De hecho, ellos deben elaborar sus respectivos

El Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados de Chile

- El objetivo estratégico de DIPRES está centrado en el mejoramiento de la gestión del proceso presupuestario, lo que le ha conducido a desarrollar en el SCG técnicas e instrumentos de control de gestión orientados a promover la permanente suscripción de compromisos de mejoramiento en los programas y servicios del sector público. Para ello ha impulsado varias vías funcionales:
 1. **Definición de metas** en los valores de Indicadores de Desempeño claves de las instituciones sectoriales, establecidas en conjunto, a cumplir durante el ejercicio próximo, a partir de la proyección de tendencias de valores monitoreados en los dos años precedentes y del estimado del año en curso, y de *bench-marks* que reflejen objetivos de impacto final en la población.
 2. **Definición de compromisos de acciones de mejoramiento** concretas en los programas y servicios públicos, establecidas en conjunto, obtenidas a partir de las recomendaciones del programa de evaluaciones, a cumplir en un plazo de generalmente dos años.
- A través de la Dirección de Presupuestos, los organismos ejecutores se comprometen en 3 niveles a: (i) cumplir metas anuales de los indicadores de desempeño ID; (ii) mejorar la gestión de sus sistemas de Recursos Humanos, de Atención a Usuarios, de Planificación y Control, y de Administración Financiera (que comprenden los Programas de Mejoramiento de la Gestión, PMG); y (iii) cambios mayores identificados en evaluaciones.
- La información de la situación real en estas tres áreas es usada en DIPRES en reuniones con cada ejecutor en el proceso presupuestario anual y en reuniones *ad-hoc* para revisar las evaluaciones.
- El producto es el Proyecto de Ley de Presupuesto que va a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto del Congreso, en cuyos recaudos están los ID comprometidos, los Compromisos Ministeriales (de cambios mayores) y los Compromisos de Gestión (de mejorar sistemas). El Congreso recibe, además, los BGI de cada organismo, con los resultados del año pasado. Esto constituye el proceso de presupuesto por resultados.

Índice de GpRD para ALC y grupo de países según nivel de avance (22 países)

Pilares	Promedio	Avanzados	Medio	Bajo
1. Planificación estratégica	2,4	3,5	2,3	1,8
2. Presupuesto por resultados	1,5	3,1	1,3	0,5
3. Gestión Financiera Pública	2,5	4,0	2,5	1,3
4. Gestión de programas y proyectos	2,0	3,1	2,0	0,8
5. Monitoreo y Evaluación	1,7	3,8	1,3	0,7
Índice de GpRD	2,0	3,5	1,9	1,0

Fuente: García López (2008).

Países según nivel de desarrollo de la GpRD (22 países)

Nivel de avance	Países
Avanzados: 3,5	CHILE, Colombia, México, Brasil
Medio: 1,9	Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Barbados.
Fase Inicial: 1,0	Belice, Bolivia, Haití, Paraguay y Surinam.

Fuente: García López (2008).

PMG y cumplir con todos los procedimientos que forman parte del resto del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.

Los PMG en relación al ámbito local

- Una innovación importante que afecta al ámbito local es la incorporación de los principios de descentralización y desconcentración en la gestión regular de las instituciones públicas, formalizada en un PMG de gestión territorial integrada.
- Los PMG establecen un mecanismo de incentivo a los gobiernos regionales para que formulen, suscriban y demuestren el cumplimiento de objetivos de gestión, los cuales deben reflejar las prioridades que orientan la gestión de cada institución y dan cuenta de su desempeño anual.

Por otra parte, en el año 2006 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere, diseñó un Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. Forman parte del Sistema, la propia Subdere, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y el Centro Nacional de Productividad y Calidad (Chile y Calidad).

Los objetivos del Sistema fueron mejorar la calidad de los servicios municipales que se entregan a la población; fortalecer la capacidad de gestión de los municipios; instalar una cultura de mejoramiento continuo en procesos de gestión, basada en la autoevaluación y la aplicación de planes o iniciativas de mejora como práctica permanente y, finalmente, reconocer los logros intermedios de gestión que vayan alcanzando las municipalidades a lo largo del camino hacia la excelencia.

Durante el año 2007, 14 municipios suscribieron convenios de colaboración con la Subdere. Por su parte, en enero de 2009 se reportaba el ingreso de 29 municipios al Sistema (Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Esta-

do, 2009:36)¹⁵. Los siguientes productos, según Subdere (2008), se encuentran finalizados:

En cualquier caso, en el proceso de modernización de la gestión pública en Chile destaca un tercer patrón que se desarrolla a partir del gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006). Dicho patrón se describe a continuación.

2.3 El énfasis en la «tecnificación» de la administración pública: personal directivo, gobierno electrónico y compras públicas

En el período de Lagos, además de acaecer la profundización del modelo de la gestión por resultados ya comentada, es posible distinguir dos etapas en lo que respecta a la reforma del Estado y de la Gestión Pública:

La primera etapa se inició en el 2000 a cargo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, PRYME, que sustituye al Comité Interministerial de Modernización. Este proyecto se adscribió al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pero se mantuvo en permanente tensión con el Ministerio de Hacienda y, en especial, con la Dirección de Presupuesto, que continuó a cargo de una parte significativa de los proyectos de modernización de la gestión pública, según hemos apreciado. El eje central del PRYME fue lograr un «Estado al servicio de la ciudadanía». Sus ámbitos de acción abarcaron (Ramírez, 2004:130) lo siguiente:

- Reformas políticas, como el término de senadores vitalicios y designados, reemplazo del sistema electoral binominal, etc.
- Rediseño de parte de la institucionalidad pública.

- Descentralización, como el desarrollo de un Plan de Modernización Regional donde se definirían propuestas específicas de compromisos del gobierno en cada región.
- Gestión pública, en especial incorporación de las tecnologías de información en las instituciones del Estado y, en particular, en los servicios públicos; y recursos humanos (directivos y funcionarios).
- Participación ciudadana y transparencia, a través de la elaboración de un proyecto de ley al respecto, creación del Defensor Ciudadano, etc.

Sin embargo, paulatinamente el proyecto se fue circunscribiendo sólo a tres ámbitos: simplificación de trámites y procedimientos administrativos; agenda de gobierno electrónico; y buenas prácticas en gestión pública. «Con esto (...) el tema de la reforma y modernización del Estado quedó postergado sin mediar explicaciones convergentes que se hicieran cargo de la situación. Adicionalmente, otras líneas de acción del Gobierno como el «Plan Auge» (de salud), temas relativos a infraestructura, política social y los esfuerzos de apertura comercial de Chile al exterior comenzaban a llenar los espacios de la agenda pública» (Ramírez, 2004:132).

En estricto sentido, los temas de la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública resurgieron como respuesta a una serie de episodios de corrupción y malas prácticas administrativas, que dieron lugar a una «conversación nacional» (Ramírez, 2004:132). Se abrió así un nuevo hito en el proceso, como se aprecia a continuación.

De hecho, una segunda etapa comenzó en el 2003. Esta ha sido calificada como la agenda más ambiciosa de reformas

¹⁵ Los siguientes productos, según Subdere (2008), se encuentran finalizados:

- *Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales*. Es un conjunto de prácticas que fueron definidas como claves para la gestión de una municipalidad de excelencia.
- *Instrumento de Auto-evaluación*. Método para que el municipio pueda evaluar el estado de avance en que se encuentra su gestión, al compararla con el modelo, para iniciar las primeras etapas del Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales, identificando las brechas a mejorar.
- *Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales*. Mecanismo de evaluación externo y de reconocimiento público a las municipalidades que alcancen determinados niveles de gestión (inicial, intermedio y avanzado), en relación con las prácticas de gestión contenidas en el modelo.
- *Sistema de Apoyo y Reconocimiento*. Consiste en poner a disposición de los municipios, profesionales preparados para dar consultoría y capacitación en el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales y, además, una metodología para el desarrollo de Planes de Mejora.
- *Serie «Gestión de Calidad de los Servicios Municipales»*. Conjunto de cuatro guías, que tiene por finalidad facilitar a las municipalidades su incorporación al Sistema y la implementación del Modelo de Gestión de Calidad y de Planes de Mejoras.
- *Diseño y construcción de una Aplicación Web*. Plataforma que tiene como propósito proveer de información, seguimiento y control en el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales.
- *Capacitación en formación para consultores en el Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales*.

Además, está planificado poner en marcha la institucionalidad del Sistema de Acreditación, creándose la Comisión Nacional de Acreditación Municipal, compuesta por una Secretaría Ejecutiva, el Consejo de Acreditación y el Registro de Evaluadores. Esta Comisión tendrá, entre otras funciones, el monitoreo, evaluación, mejora del Sistema y la toma de decisiones respecto a la Acreditación de cada municipalidad.

transversales del Estado, tal vez de toda la historia chilena (Waissbluth, 2006:43), contenida en los «Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento».

El origen de esta agenda es un acuerdo político del gobierno y todos los partidos con representación parlamentaria para dar una respuesta consensuada a los escándalos de corrupción producidos en el año 2002. Se trata de una amplia agenda que contiene proyectos de ley, indicaciones a proyectos en trámite y modificaciones administrativas y reglamentarias identificadas consensualmente, a ser tramitados en los casos que corresponda en el 2003 (Ramírez, 2004:134-135).

Con el objeto de materializar la agenda se conformaron, a partir de marzo de 2003, grupos de trabajos por área, integrados por autoridades del gobierno, parlamentarios y técnicos de los respectivos partidos que suscribieron el documento. La intención era que los grupos analizaran los principales aspectos de los temas acordados y propusieran los proyectos de ley que correspondían, así como la reformulación o la presentación de indicaciones a los proyectos de ley ya en trámite, y la formulación de los decretos o medidas administrativas que fuesen necesarios. Los acuerdos consensuales alcanzados por cada uno de los grupos de trabajo debían ser presentados por el gobierno a trámite legislativo o administrativo, según correspondía. A todos estos efectos había una rigurosa calendarización. De un total de 49 proyectos, se adoptó el compromiso de tener aprobados 12 para el 21 de mayo del mismo año 2003.

Los proyectos abarcaron tres áreas: Gestión Pública, Transparencia y Agenda Pro-Crecimiento (en lo relativo al funcionamiento de instituciones públicas) (Ramírez, 2004: 134-135), todas signadas por el esfuerzo de reducir la corrupción¹⁶. De hecho, en el campo de la gestión pública la agenda de la reforma se focalizó en la separación de la política de la administración a través de la tecnificación de la función pública y de procesos claves susceptibles de corrupción, como las compras gubernamentales¹⁷. También, con propósitos similares se plantearon una serie de reformas en la gestión financiera¹⁸

a) Las reformas emblemáticas para la tecnificación de la gestión pública a nivel nacional

a.1 Gobierno electrónico

Los avances en materia tecnológica se iniciaron durante el gobierno de Eduardo Frei y continuaron con un especial énfasis en el gobierno de Ricardo Lagos.

El nivel de desarrollo del gobierno electrónico en Chile ha sido destacado por diversos estudios internacionales. (Chile ocupó el 13° lugar en desarrollo del GE según el Reporte Global de e-Government en el año 2005).

Araya y Barría (2008) se plantean la hipótesis de que esos resultados se han debido a la existencia de tres condiciones favorables: 1) un liderazgo presidencial importante para avanzar en esa materia; 2) el alineamiento de las iniciativas de gobierno electrónico con objetivos políticos mayores: el impulso al crecimiento económico; el reforzamiento de la importancia que tiene la inserción a la Sociedad de la Información; la necesidad de modernizar la gestión pública; y la necesidad de reformar el Estado; y 3) el establecimiento de instancias de coordinación y el diseño de instrumentos que entregaron una ruta a seguir, y mecanismos de evaluación, premio y castigo.

En mayo de 2001, el presidente Lagos dictó un *Instructivo Presidencial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico*. Este documento definió como áreas de preocupación la atención al ciudadano; el buen gobierno y; el desarrollo de la democracia. Lo que se exigía a los servicios públicos era la prestación de servicios en línea, la integración de sistemas de información y el impulso de formas de participación ciudadana, a través de las TIC. El documento también estableció que la adopción del gobierno electrónico debía hacerse de manera incremental y gradual. Se fijó el siguiente itinerario: en una primera fase se

¹⁶ La que sigue se basa en el resumen hecho por Ramírez (2004:136 a 139). Parte de la Agenda fue aprobada antes del 21 de mayo de 2003.

¹⁷ También en el campo de gestión pública la agenda incluyó lo siguiente: Fortalecimiento institucional y reorganización de las políticas contra la extrema pobreza; Simplificación de procedimientos administrativos; Control de calidad en la gestión pública; Adecuación de Ministerios y Subsecretarías; Reformulación del rol del Consejo de Defensa del Estado; Defensor Ciudadano; y Modernización de la composición de los tribunales superiores.

¹⁸ En relación a la *Gestión financiera* se introducen, entre otros, los siguientes temas: Consolidación de legislación sobre gestión financiera y difusión de programas y servicios públicos; Reorganización del Sistema de Administración de Empresas Públicas; Licitación de proyectos de inversión; Transparencia fiscal; Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos (Realizada); Regular contenidos de informes financieros de proyectos de ley.

debería estar presente en Internet, entregando información; con posterioridad, los servicios deberían desarrollar ciertas formas de interacción electrónica con los ciudadanos; en una tercera etapa, deberían poder permitir la realización de trámites en línea.

En 2002, junto con avanzar en la ley de firma electrónica, cuestión fundamental para impulsar la prestación de servicios vía Internet, se creó un *Comité de Normas*, el que debía proponer normativas para impulsar el proceso de interoperabilidad entre los servicios. Ese mismo año se crea una *Agenda de Gobierno Electrónico*, para el período 2002-2005, en la cual se impulsó el aumento de la eficiencia en la gestión, la disminución de los costos de transacción y se prestó atención en la necesidad de coordinar la interacción entre los servicios públicos.

Durante 2003, se nombró un Coordinador Gubernamental de NTIC (nuevas tecnologías de información y comunicación) y se creó un Directorio de Gobierno Electrónico. Esta última instancia fue pensada como un espacio consultivo, mediante el que se acompañaría el avance de los proyectos de incorporación de las NTIC a la gestión pública. Otro espacio abierto para soportar el proceso de construcción del gobierno electrónico fue la *Comunidad Informática*, la que permite el contacto e intercambio de experiencias, entre los jefes de las unidades informáticas de las agencias públicas chilenas.

Junto con la creación de tales instancias, se avanzó en la incorporación de incentivos para alinear los esfuerzos en gobierno electrónico con la preocupación por mejorar la gestión de los servicios públicos. En ese ámbito, se identifican dos instrumentos: la creación de un PMG (Programa de Mejoramiento de la Gestión) sobre gobierno electrónico y; la instauración de un premio de los sitios web de las agencias públicas. El PMG establece cuatro fases que deben ser cumplidas por los servicios: una primera de diagnóstico de la situación de cada uno de ellos en materia de NTIC; una segunda, de planificación de proyectos de gobierno electrónico; una tercera, de implementación, y una cuarta, de evaluación de los resultados. Recientemente, el PMG ha sido alterado, incorporándose dos nuevas etapas en la que los servicios deberán avanzar, primero hacia el diagnóstico y planificación de proyectos de interoperabilidad en la prestación de servicios a la ciudadanía, y una segunda de implementación y evaluación de los mismos.

Los premios a los sitios web, por su parte, evalúan las páginas de las agencias públicas en criterios como la utilidad, accesibilidad, facilidad de uso, la información sobre el servicio público entregada y, por último, la operación y seguridad de la web. El desarrollo del gobierno electrónico (GE) también ha prestado atención a la mejora de la información de los trámites

que los ciudadanos deben realizar en las agencias públicas, así como a la mejora de los procesos asociados.

La relación del GE con las grandes líneas de desarrollo del país tomó forma en los *Acuerdos de 2003*. En ellos se estableció como objetivo potenciar una ventanilla única digital para empresas y el comercio exterior, como una forma de disminuir los trámites, y los tiempos de espera, asociados con la creación de empresas. En esa misma lógica, el GE fue considerado como un eje de acción dentro de la *Agenda Digital*, política de impulso a las NTIC como elemento importante para el desarrollo productivo del país. Una primera versión fue presentada en 2003 y, luego se impulsa una nueva versión, para el período 2007-2012. Entre las principales áreas de intervención, se encuentra la subvención de la banda ancha en las instituciones de educación, la alfabetización digital de la población, y el fomento de investigación en NTIC. Adicionalmente, se ha avanzado en metodologías de medición del aporte de las NTIC al Producto Interno Bruto (Araya y Barria, 2008).

En el Anexo N°2 se describen una serie de experiencias relevantes en los niveles sistémicos (transversales), sectoriales y de agencias públicas en materia de gobierno electrónico.

a.2 El Sistema de Compras Públicas

Los «Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento» también incluyeron en forma expresa el tema de las Compras Públicas. Como resultado, en 2003 se dicta la Ley 19.886 que crea la Dirección de Compras y Contratación Pública, el sistema Chile Compra y se establece un Tribunal de Compras como una instancia a la cual pueden acceder los proveedores que se han sentido perjudicados en los procesos de compras públicas.

La legislación obliga a que el proceso de compra de bienes y servicios se haga por Internet, lo que trae una serie de beneficios en términos de transparencia. Por ejemplo, en nombre del principio de *precio justo*, los compradores deben justificar sus decisiones. Junto a ello, el mercado electrónico entrega la posibilidad al sector público de obtener mejores precios, gracias a la instauración de los *Convenios Marcos*. A tal efecto, el sector público creó un Catálogo Electrónico en el que se incorporan productos licitados previamente. Los servicios públicos tienen la opción de contratar, sin procesos de licitación, los productos que ya se encuentran ahí, con el consiguiente ahorro de tiempo, y los proveedores disfrutan de la posibilidad de aumentar su nivel de ventas.

El portal respectivo, que funciona como punto de encuentro entre las partes compradora y vendedora, no está solamente pensado como un espacio de transacción, sino también como un lugar público. Por ello, el diseño web divide el sistema en

tres secciones: servicios públicos, proveedores y ciudadanos.

El cambio ha sido radical. Los encargados de abastecimiento han debido aceptar una forma distinta de impulsar los procesos de abastecimiento: ya no se rigen por normas internas sino que por estándares generales y, con este mercado electrónico, sus decisiones ahora son conocidas y, con ello, susceptibles de ser puestas en tela de juicio. Para preparar a los funcionarios públicos, mediante un convenio con universidades, se han realizado diplomados de especialización a más de 250 profesionales.¹⁹ (Véase detalles en el Anexo N°2).

Datos actuales revelan que 900 organismos públicos transan cerca de 4.500 millones dólares en 1.500.000 adquisiciones por año, en mejores condiciones de eficiencia y transparencia. Adicionalmente, las empresas tienen un mejor acceso al mercado, lo que ha triplicado el número de proveedores que hacen negocios con el Estado. Anualmente, ofertan y se adjudican licitaciones del Estado unas 80.000 empresas. Los datos indican que son las micro, pequeñas y medianas empresas las que han ganado el mayor espacio en este mercado, con una participación superior al 90% en la cantidad de negocios adjudicados.

Fuente: Plan Estratégico 2008-2010 - ChileCompra 2.0. www.chilecompra.cl

a.3 El Sistema de Alta Dirección Pública

En el plan estratégico de gestión pública diseñado durante el gobierno de Eduardo Frei se perfila el proyecto de gerencia pública, con un sistema de selección y de convenios de desempeño (inspirado en Nueva Zelanda) pero que no se materializa en el gobierno por «una generalizada falta de interés de las cúpulas políticas» (Waissbluth, 2006: 41).

En los Acuerdos Político- Legislativos para la Modernización del Estado del 2003 se retoma el tema. Dos resultados clave del proceso acordado de reformas son la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC).

La Ley N° 19.882 crea la DNSC como un servicio público descentralizado que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Hacienda y cuya gestión institucional se realiza a través de la Subdirección de Alta

Dirección Pública y la Subdirección de Desarrollo de las Personas. La DNSC comenzó a funcionar el 17 de enero de 2004. Se caracteriza por ser un servicio descentralizado, altamente tecnificado y pequeño en dotación, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La innovación más importante alude a la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, SADP, a través del que se amplía la carrera funcionaria hasta el tercer nivel de responsabilidad (jefes de departamento), con el fin de reducir el número de funcionarios de confianza. (Véase detalle en el Anexo N°2).

Con el nuevo SADP, la provisión de cargos de primer y segundo nivel jerárquico de Servicios Ejecutores de Políticas Públicas se efectúa mediante concurso público, lo que pretende constituirse en una herramienta de apoyo al Presidente de la República para seleccionar a los profesionales más idóneos que dirigirán las instituciones públicas. Estos cargos mantienen su condición de exclusiva confianza pudiendo ser removidos por la autoridad.

El objetivo principal del SADP es lograr que las instituciones del gobierno central cuenten con equipos directivos profesionales, motivados, jerarquizados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios a la comunidad y en el cumplimiento de las políticas y programas establecidos por la autoridad, garantizando de esta manera, el cumplimiento de los principios de transparencia y probidad como ejes de la función pública.

El SADP contempla la creación del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), como un organismo autónomo compuesto por cinco consejeros (presidido por el Director de la DNSC, e integrado por cuatro miembros propuestos por el Presidente de la República, y aprobados por 4/7 del Senado de a pares en votación conjunta).

Los consejeros representan a todos los sectores políticos de la sociedad y su función es velar por el debido cumplimiento de los procesos de selección de la Alta Dirección Pública. La institucionalidad creada para implementar este sistema es la Subdirección de la Alta Dirección Pública, dependiente de la DNSC.

Según el artículo 42 de la Ley N° 19.882, al CADP le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

¹⁹ Lo acá descrito ha sido extraído de ChileCompra: www.chilecompra.cl

- a) Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema.
- b) Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección.
- c) Revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro del ramo que correspondan al jefe de servicio que se requiera proveer, pudiendo para este efecto proponer criterios generales a la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- d) Proponer al Presidente de la República una nómina de entre 3 y 5 de los candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio.
- e) Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico.
- f) Conocer de los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública.
- g) Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del sistema.

b) La aplicación de las reformas en la gestión del personal público a nivel subnacional

Los «Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento» firmados durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos incluyeron una serie de medidas²⁰ al respecto, a saber:

- **Modernización de las normas de gestión administrativa y de recursos humanos en los gobiernos locales:** proyecto de ley para regular la facultad del municipio, conferida por el artículo 110 de la Constitución, para administrar su personal y generar mecanismos de incentivos y evaluación para un buen desempeño de sus funcionarios, y que permita generar un municipio moderno y ágil.
- **Modernización del financiamiento municipal y de las remuneraciones de los alcaldes:** perfeccionamiento -vía indicaciones- del Proyecto de Ley de Rentas Municipales II, que modifica las normas de financiamiento municipal y,

Características de los altos directivos públicos

- Los Altos Directivos Públicos (ADP) son de exclusiva confianza de la autoridad competente y podrán durar en sus funciones 3 años, renovables hasta por dos períodos.
- Como parte de las remuneraciones de los ADP, la Ley 19.882 establece un porcentaje de Asignación de Alta Dirección Pública, el cual es propuesto al Ministro de Hacienda. - Cuentan con indemnización (un mes por año, con tope de seis).
- Firman un **Convenio de Desempeño**. Estos son un instrumento oficial que define las metas de gestión para el directivo público nombrado por el SADP, y que regula la Ley N° 19.882. Dicha normativa establece que los altos directivos deben responder por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad; las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos; y los términos del convenio de desempeño. Los convenios deben ser elaborados de manera tal que reflejen efectivamente un conjunto organizado de objetivos, con sus correspondientes indicadores y medios de verificación, para que orienten y ayuden al directivo público en el cumplimiento de su misión, promuevan un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, y permitan una rendición de cuentas efectiva y transparente a la ciudadanía.
- Sujetos a dedicación exclusiva.

en ese marco, revisar remuneraciones de los alcaldes, buscando incentivar la dedicación exclusiva de estos servidores públicos, aplicando normas de incompatibilidad similares a las aprobadas para las altas autoridades del Gobierno central y así también revisar la dieta de los concejales. Por otra parte, en lo que respecta a las condiciones laborales del personal local, se reconoce un avance (Subdere,

²⁰ Los acuerdos incluyeron además la elaboración de propuestas en relación a lo siguiente: **Rediseño del Fondo Común Municipal:** en orden a que el cien por cien de sus recursos se asignen por la vía re-distributiva, y se perfeccionen y transparenten los mecanismos de traspaso. **Modernización de gobiernos regionales:** modificación de las normas sobre gobiernos regionales, para acelerar los procesos de descentralización del país y modernizar el proceso de toma de decisiones a nivel regional en concordancia con los demás proyectos de mejoramiento de la gestión pública y de probidad. **Descentralización en la ejecución de programas sociales:** regular el procedimiento de traspaso de ejecución de programas sociales a los niveles regionales, provinciales y comunales, estableciendo los mecanismos legales para definir la distribución de responsabilidades en la materia.

Sin embargo, según lo destacan Costa y Waissbluth (2007), en materia de gobiernos regionales y municipios, uno de los vacíos que persisten es que el Sistema de Alta Dirección Pública no aplica en ellos.

Específicamente sostienen que «en materia de gobiernos regionales el círculo vicioso ha sido el de los Ministerios sectoriales y Hacienda resistiendo la transferencia de recursos y atribuciones a regiones, bajo el argumento de la carencia de competencias de gestión en dichas entidades. Y en cierto modo ésta ha sido una profecía autocumplida. 'No tienes competencias, no te transfiero recursos. No tienes recursos, no adquieres competencias'. Sin embargo, en este período presidencial se ha tomado mayor conciencia de la importancia del tema de la certificación y transferencia de competencias y atribuciones desde el nivel central a las regiones.

Lo que importa destacar es que, si en paralelo con este proceso no se establece una concursabilidad rigurosa, existe el grave riesgo de una transferencia de atribuciones y recursos que, con el correr de los años, se vaya desdibujando, politizando, y clientelizando.

También es necesario enfrentar el problema de que, en la actualidad, algunos Intendentes ven con cierta suspicacia a Directores Regionales concursados por el Sistema, porque no fueron consultados en su designación, como solía hacerse en el modelo antiguo, en que la designación surgía de una negociación política entre el Jefe de Servicio y el Intendente correspondiente, lo que tras pasa al nuevo sistema las mismas tensiones del modelo regional.

Similar razonamiento puede hacerse a nivel de gobiernos locales. Es un secreto a voces que numerosos municipios, más allá de sus carencias de recursos, y de sus ataduras en materia de gestión educacional y municipal, han caído en frecuentes episodios de corrupción, nepotismo y clientelismo. El administrador municipal, y otros cargos clave del municipio, debieran ser concursables, y el desafío es idear un mecanismo transparente y políticamente neutro, respetando el principio constitucional de autonomía municipal».

2007:50-57) con la aplicación de la Ley 20.198 y la bonificación para el retiro voluntario de funcionarios municipales (Ley 20.135), durante el actual Gobierno de Michelle Bachelet.

La aplicación de la Ley 20.198 supone, entre otras cuestiones, la renovación de la Asignación de Mejoramiento de la Gestión Municipal (establecida en la Ley 19.803) entre el 1 de enero de 2007 hasta la entrada en vigencia de la regulación del artículo 121 de la Constitución; la eliminación de restricción del 7% del gasto en personal, asociado al pago de la Asignación de Mejoramiento de Gestión; el ajuste de Tramos del Cumplimiento de Metas Comprometidas en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal para hacerlos equivalentes a los tramos del sector público; y el incremento en la escala de remuneraciones del personal municipal, a partir de enero de 2007.

Sin embargo, las medidas de mediano y largo plazo están sujetas a la entrada en vigencia de la ley que regula las facultades concedidas a las municipalidades por el artículo 121 de la Constitución Política de la República, que actualmente se encuentra en trámite en el Parlamento.

2.4 Transparencia y ciudadanía en la agenda de la modernización de la gestión pública

Como hemos apreciado, en gran medida bajo el estímulo de una crisis asociada a una serie de escándalos de corrupción, el período del Presidente Lagos estuvo signado por el «Acuerdo del 2003», uno de cuyos pilares fue la creación de mecanismos institucionales para minimizar los actos de corrupción y aumentar la transparencia en el sector público. De hecho, el énfasis en la tecnificación de la gestión pública es una de las improntas en ese período, que marca un nuevo hito en su modernización.

Otra crisis, de características similares, se constituyó durante el actual gobierno de la Presidenta Bachelet en el principal detonante de una nueva agenda de reformas del Estado, conocida como el «Paquete del 2006».

Dicha agenda, renovada luego en el 2008, se orientó también -aunque no exclusivamente- a mejorar las condiciones institucionales para lograr un Estado transparente.²¹

a) Las reformas en curso en el ámbito de la Participación Ciudadana y de la Transparencia

²¹ En abril de 2008 durante el Período de Michelle Bachelet (2006-2010), el Ministro del Interior presenta al país un nuevo documento base para la reforma del Estado («El Estado que Chile necesita»). Algunos elementos de la reforma enunciada son los siguientes: Creación de la agencia de calidad de las políticas públicas; Estímulos concretos (flexibilidad administrativa y financiera) para un Estado orientado a resultados; Profundización del sistema de Alta Dirección Pública y adecuación de remuneraciones para garantizar reclutamiento de gestores públicos de excelencia; Nuevas alianzas público privadas para abordar temas país; Un Estado transparente: menos corrupción, más eficiencia.

De hecho, en el año 2008 en materia de transparencia ocurrió la reforma que para muchos es la más significativa: la promulgación de la ley de transparencia y acceso a la información pública, así como la creación de una nueva institucionalidad orientada a su implantación (la Agencia de Transparencia y Acceso a la Información, y el Consejo de la Transparencia). Así, Chile se agrega a la ya larga lista de países latinoamericanos que han legislado expresamente sobre la materia.

Sin embargo, ya antes de la crisis del 2006, el gobierno de la Presidenta Bachelet se había planteado como consigna construir un «Estado de Ciudadanos» lo que explica el énfasis que adquieren en general en todo este período no sólo el tema de la transparencia, sino también el de la participación ciudadana.

El tema de la participación ciudadana no ha sido ajeno a las preocupaciones de otros gobiernos. Específicamente, en junio del 2004, durante el período de Ricardo Lagos, como parte de la agenda de modernización del Estado, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

El Proyecto contiene cuatro ideas fuerzas²². La primera de ellas, dice relación con el establecimiento de un marco legal común para todas las asociaciones que no se encuentren regidas por algún estatuto jurídico especial. En segundo lugar, contempla un incentivo a la creación de asociaciones de interés público (oportunidades de acceso a recursos públicos para el financiamiento de los proyectos y programas organizados por ellas). En tercer lugar, apunta a la creación de una regulación básica para el trabajo del Voluntariado. En cuarto lugar, la modificación de algunos cuerpos legales (LOC de municipalidades, LOC de Bases de la Administración del Estado y ley de junta de vecinos) con el fin de fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública.

Este proyecto de ley, con algunas modificaciones introducidas en el parlamento, fue aprobado en general a comienzos de marzo del año 2007 por la unanimidad de los diputados, pero aún no ha sido aprobado. El proyecto en su versión final omitió la iniciativa popular de leyes, lo que implicó que parte importante de las más de 6000 organizaciones sociales que participaron en la gestación del proyecto sientan que éste no está a la altura de las expectativas creadas. Este malestar lo hicieron ver de diferentes maneras en la propia Comisión de

Gobierno Interior de la Cámara, donde junto con la revocación del mandato, y en menor medida el referéndum y el plebiscito, fue la demanda más recurrente.

Haciéndose eco de estas y otras necesidades, el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet impulsó durante el año 2006 la Agenda Pro Participación Ciudadana, la cual se sustenta en cuatro pilares fundamentales: la participación en la gestión pública, el fortalecimiento del asociacionismo, el derecho ciudadano a la información, y la no discriminación e interculturalidad²³.

En el pilar de la participación en la gestión pública se contempla la creación de «Consejos de Sociedad civil» de carácter consultivo y pluralista, los que deben ser constituidos por aquellos ministerios y servicios que desarrollan políticas de vinculación directa con la ciudadanía. Estos Consejos, además, se deben alimentar de otra iniciativa denominada «Diálogos ciudadanos sobre políticas públicas». Otro punto de este pilar dice relación con la coordinación interministerial de la participación ciudadana. También, se dispone que todos los órganos de la administración del Estado, deberán dar anualmente cuenta pública de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y del manejo de su presupuesto. Esta información deberá ser publicada en un lenguaje sencillo y en formatos de acceso fácil en los portales de cada sector.

En lo concerniente al derecho ciudadano a la información, la agenda contempla el desarrollo de tres iniciativas. La primera está orientada a la construcción de eficientes portales ciudadanos (virtuales, presenciales y móviles) a través de los cuales los ciudadanos tengan acceso preferencial y completa a la oferta de políticas públicas, programas y beneficios, así como también de derechos y procesos participativos y asociativos definidos por cada sector. También se espera lograr una mejora en la calidad de la atención prestada por los ministerios y servicios a sus usuarios, la que será evaluada según estándares internacionales de calidad bajo las normas ISO 9001-2001. Por último, deberá reglamentarse la publicación en Internet de «minutas de posición», que explicarán el contenido y la lógica de las iniciativas y proyectos presentados por cada institución del Estado, debiendo dejar además, un espacio de tiempo para la recepción de observaciones y comentarios provenientes desde la ciudadanía.

²² Lo que sigue a continuación ha sido tomado, a veces en forma textual, de Acchiardi (2007).

²³ La Agenda pro participación ciudadana hace mención además a la «Iniciativa ciudadana de ley», señalando lo siguiente: «Se avanzará para concordar las modificaciones legales que permitan instaurar la iniciativa popular de ley. Este mecanismo busca permitir a la ciudadanía, cuando ésta tenga un proyecto adecuado y cumpliendo ciertos requisitos, tener la posibilidad de presentarlo ante el Congreso sin patrocinio del poder Ejecutivo o de parlamentarios. Por esta vía, las organizaciones sociales, podrían presentar ante el Congreso aquellos proyectos de ley que estimen necesarios para sus intereses.»

Puede por lo tanto concluirse que, en principio, hay en curso un esfuerzo por democratizar la gestión pública. Veamos algunas de sus expresiones en el ámbito local.

b) La participación ciudadana en el ámbito local

Desde el año 2006 la Subdere viene impulsando un proceso de gestión participativa, con el objeto de fortalecer al gobierno regional como un actor clave que promueva acciones de participación ciudadana en la instancia regional y local.

La Agenda Pro Participación Ciudadana en lo que concierne al ámbito local estipula que, además, allí se promoverán las buenas prácticas en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Respecto de esto, la ciudadanía podrá participar del establecimiento de las prioridades de inversión en su comuna, a través de la metodología de presupuestos participativos. Pero, como lo apreciaremos luego, una de las críticas al proceso de participación chilena, que aún persiste, es su déficit de participación ciudadana, tanto en el ámbito municipal como regional.

En cualquier caso, una de las reformas que está planteada para profundizar la democracia a nivel regional es la elección directa de los Consejos Regionales (Boletín 3436-07). Este proyecto se encuentra en el Senado –en segundo trámite constitucional.

3. Algunos de los problemas y desafíos críticos de la gestión pública local

3.1 Gestión municipal y combate a la pobreza. Hallazgos empíricos sobre la relación entre la complejidad del entorno y la calidad de la gestión social municipal

Un estudio sobre las condiciones para la calidad de la respuesta en la gestión social municipal, realizado en las 52 comunas de la Región Metropolitana, muestra que al ser consultados los alcaldes y jefes del DIDECO sobre su percepción al respecto, el 19% y el 9% respectivamente opinan que son buenas, 74% y 70% que son medias, y el 5% que son mínimas (Matus y Quezada, 2007:92).

Para obtener una aproximación más objetiva, el mismo estudio selecciona un conjunto de variables para medir las condiciones de calidad de la gestión municipal en el ámbito social. El cuadro de abajo muestra las variables y sus respectivas interpretaciones.

Por su parte, el estudio en referencia compone un conjunto de factores asociados a la pobreza que se supone impacta directamente en la complejidad del entorno al que todo municipio tiene que responder. El cuadro de la página siguiente los sintetiza.

Variables seleccionadas para medir condiciones para la calidad social

Factores	Indicadores	Interpretación
Profesionalización.	Nº de profesionales del área social. Nivel de capacitación de posgrado.	A menor nivel de profesionalización es más difícil enfrentar la complejidad social.
Disponibilidad de recursos financieros para lo social.	% gasto municipal que corresponde a lo social.	A mayores recursos, mejores condiciones de calidad en la gestión social.
Enfoques de intervención y programas existentes.	Políticas sociales activas o pasivas (1ª a 2ª generación), número asociado de programas sociales.	Sólo con una articulación virtuosa entre pasivas y activas, se enfrenta la complejidad social de mejor modo.
Grado de autonomía en el equipo social.	Nº de programas seleccionados vía licitación o concurso. Percepción sobre tipo de cargo del jefe de DIDECO.	A mayor autonomía y reconocimiento de cargo técnico, mejores condiciones de calidad.
Características dirigenciales de la población.	Tasa de organización comunitaria, nivel de educación.	A mayor capacidad dirigencial, mejor posibilidad de calidad de la gestión social.

Fuente: Matus y Quezada (2007:102).

Variables seleccionadas en la medición de la complejidad social

Factores	Indicadores	Interpretación
Pobreza	Medida según CASEN.	A mayor pobreza, mayor complejidad social.
Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida, educación, ingreso.	A menos IDH, mayor complejidad social.
Porcentaje de pobreza asociado al Fondo Común Municipal	Medida según análisis del SINIM.	A mayor dependencia del FCM, mayor complejidad social.
Tasa de desocupación	Medida según SINIM.	A mayor tasa de desocupación, mayor complejidad social.
Seguridad ciudadana	Denuncias sobre delincuencia y violencia doméstica.	A mayor nivel de violencia, mayor complejidad social.

Fuente: Matus y Quezada (2007:93).

La premisa específica, en este caso, es que «no se puede pedir mejorar calidad y eficiencia en la gestión social municipal si no se toma en cuenta las dificultades del entorno» (Matus y Quezada, 2007:98).

Los hallazgos empíricos, en este sentido, aunque acotados a los municipios de la Región Metropolitana de Chile, dan cuenta no sólo de la heterogeneidad entre los municipios en lo que concierne a los grados de complejidad social que presentan, sino de condiciones que, en general, tienden a ser adversas²⁴

En lo que concierne a la profesionalización, destaca la limitada atribución para el cambio de personal que tiene el alcalde en virtud del artículo 121 de la Ley de las Municipalidades que posibilita personas de gran antigüedad y de muy poca actualización (Matus y Quezada, 2007:103). El estudio, de hecho, revela que los equipos sociales están constituidos por un 69% de personal no profesional, un 30,5% de profesionales y un 0,5% de especialistas con postgrado (idem, pág.113).

La autonomía de los equipos de trabajo es otro factor que se revela clave: «las políticas y programas sociales se proyectan desde el gobierno y otras instancias centrales y se piensan en virtud de sus destinatarios» (idem, pág. 106). Esto corrobora un hallazgo previo sobre la participación de los niveles regional y

local en el diseño y gestión de programas públicos sociales prioritarios: «los programas más centralizados o poco participativos superan al resto de las categorías, representando un 44% de la muestra. Le siguen los programas medianamente participativos, representando un 32%. Por último, los programas más participativos alcanzan un 24% de la muestra, lo que les sitúa en la menor proporción» (Subdere, 2000:14). Por su parte, las etapas más participativas son: ejecución (95%), monitoreo (97%), evaluación (53%) y priorización (53%) (idem, pág. 15).

En términos generales, según los resultados del estudio, existe un 42% de municipios donde las condiciones de calidad están en el umbral mínimo deseado, e incluso algunos bajo este estándar (idem, pág. 109), coincidiendo con las zonas de complejidad alta (idem, pág. 110).

Respecto de la disponibilidad de recursos financieros para lo social, se constata una paradoja: los municipios con más altos ingresos son aquellos de complejidad social más baja y, por lo tanto, con menores dificultades para encontrar mejores condiciones de calidad en la gestión social. Por el contrario, en aquellos de complejidad extrema, los recursos propios son muy escasos y existe un alto nivel de dependencia del Fondo Común Municipal (idem, pág. 117).

²⁴ En el estudio se revela que sólo el 17% de los municipios de la Región Metropolitana presentan una baja complejidad social (Matus y Quezada, 2007:99).

3.2 Algunos de los problemas críticos de la gestión pública local

a) Déficit de integralidad y concertación: institucionalidad sectorializada para el diseño de las políticas y gestión pública compartimentada

Dada la forma en que está organizada la gestión pública en Chile, las autoridades regionales y municipales se ven compelidas a actuar no en función de «programas integrados» (...). Más bien, tienden a actuar a través de acciones individuales, específicas y segmentadas, vía proyectos circunscritos y cerrados en sus pequeños y limitados objetivos. Muchos de éstos, por lo demás, les son impuestos «desde arriba», o bien los asumen porque sienten que de esa forma pueden obtener algunos recursos para dar cierta satisfacción a las apremiantes necesidades de sus electores (Correa, 2001:12).

La institucionalidad pública regional no logra articularse y aparece fragmentada en lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial (Raczyński y Serrano, 2001). El sector público tampoco se coordina con el sector privado.

Entre las causas de estas situaciones, figuran las siguientes²⁵:

- *Esfuerzos de coordinación posteriores al diseño (sectorial) de las políticas.*

Los principales mecanismos de coordinación que se han usado a partir de los 90 son los Comités Interministeriales y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El problema es que se fundamentan en un diseño estrictamente sectorial de las políticas y tienden, por tanto, a tener una incidencia más bien limitada en el logro de una acción institucional realmente concertada.

- *Mecanismos introducidos para aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas de la administración pública pero que inhiben la concertación y los abordajes integrales.*

En este sentido, en particular destaca la exigencia a las instituciones públicas que se planteen el cumplimiento de metas anuales concretas («Metas ministeriales»), cuyo logro es evaluado periódicamente. El problema es que raras veces son concebidas como «metas integradas» y, por ende, interinstitucionales y de implementación y logro compartido entre un conjunto de instituciones y servicios públicos. Además, estas evaluaciones están generalmente asociadas al ejercicio presupuestario cuantitativo anual, más que a logros programáticos-cualitativos.

- *Mecanismos y metodologías para racionalizar la inversión*

pública y fomentar el desarrollo regional pero que refuerzan las lógicas sectoriales.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), concebido para fomentar y apoyar iniciativas de desarrollo regional y local, tiende a financiar proyectos menores y relativamente aislados entre sí, cuya rentabilidad se evalúa en términos de objetivos y beneficiarios circunscritos y limitados. El instrumento así usado tiende más bien a exacerbar la fragmentación de la acción pública. Sucede algo similar con los instrumentos de inversión conocidos como ISAR, IRAL y convenios de programación que suscriben los gobiernos regionales con diferentes reparticiones públicas. Particularmente estos últimos tienden a ser, en la práctica, prolongaciones de una programación generalmente concebida y diseñada desde una óptica más bien sectorial y centralista.

b) Predominio de la lógica centralista en el diseño y predominio de la gestión pública local: perspectivas de «arriba hacia abajo»

Es reconocido que buena parte de las falencias y limitaciones de la gestión pública en lo que concierne a sus déficits de integralidad y concertación tienen su origen en la lógica de arriba a abajo predominante en la gestión de los organismos nacionales centrales.

Tanto programas como instrumentos tienden a ser «parejos», es decir elaborados sin asumir e incorporar las diferencias que caracterizan la amplia diversidad de manifestaciones de un problema dado en distintos grupos sociales y en distintas localidades y regiones del país. Al final, lo que se tiene es una acción pública no sólo fragmentada sino, muchas veces, no ajustada a las realidades sobre las cuales debe operar, perdiendo la gestión pública, por lo tanto, una cuota no menor de incisividad y eficacia (Correa, 2001:13).

Entre los factores que inciden en estas situaciones figuran los siguientes:

- *Relación vertical de los niveles institucionales nacionales centrales con sus instancias desconcentradas (regionales y provinciales).*

A nivel local los servicios públicos desconcentrados constituyen una fuente de poder que introduce limitaciones al desarrollo de las agendas públicas locales.

La falta de coordinación de las intervenciones sectoriales en el territorio dificulta las acciones vinculadas a las estrategias de desarrollo regional y local. Según lo reconoce

²⁵ En lo que sigue efectuamos una síntesis de los planteamientos de Correa relativos a restricciones institucionales (2001: 10 y sgtes.). A veces las afirmaciones son textuales.

la Subdere (2000:16), una limitación en la solución de este problema es el desequilibrio de poder entre el gobierno regional y los ministerios del gobierno central, a través de los secretarios regionales ministeriales en el territorio. De igual forma, las autoridades de los servicios desconcentrados responden a su superior del nivel nacional y no al intendente. Un factor adicional de descoordinación es la dificultad para relacionar las políticas del nivel regional con el nivel comunal, debido a la carencia de instrumentos de coordinación entre ambas instancias.

En este sentido, se ha llamado la atención (Correa, 2001:28) sobre la necesidad de que las instancias desconcentradas de la institucionalidad pública tengan un nivel mucho mayor de dependencia, sobretodo sustantiva, respecto de las autoridades regionales que tienen a su cargo promover y liderar el desarrollo de sus regiones. Por otro lado, que sean parte de la elaboración de los programas integrados, pero desde la mirada y perspectiva regional o local, más que desde la sectorial-central, aunque cuidando la posibilidad de una armoniosa integración posterior a las políticas sectoriales. La propia Subdere (2000:20) postula que es fundamental que los servicios públicos regionales pasen a depender directamente del intendente y ser parte del gobierno regional, de manera tal que la desconcentración sea real y no aparente. Señala, asimismo, que una primera expresión del fortalecimiento de las competencias regionales debiera ser la del traspaso a ellos de una serie de servicios actualmente centralizados y de clara incidencia regional como SERVIU, CORFO, SERNATUR, DIGIDER, INDAP, INE, además de la transferencia de instancias desconcentradas como los servicios de salud, los SERPLAC y las SEREMIS en general. En definitiva, lo que postula es que «es indispensable realizar la modificación sustantiva del aparato público central desconcentrado y no tan sólo del apoyo a Gobiernos Regionales y Municipios» (idem, pág. 19).

- *Formulación del presupuesto nacional de arriba abajo.* Incide en la relación vertical de las instituciones nacionales con sus instancias desconcentradas la forma de estructurar los presupuestos de las instituciones y servicios nacionales, tanto en su nivel central como desconcentrado (Correa, 2001: 28). El reconocido poder de la Dirección de Presupuesto contribuye de manera decisiva a esta situación.
- *Limitada institucionalidad planificadora a nivel regional y local.*

Hasta el año 2007 la capacidad e institucionalidad planificadora del ámbito regional y local era muy limitada y la lógica de las Secretarías Regionales de Planificación y

Coordinación, dependientes de un ministerio central (MI-DEPLAN), era la que guiaba los procesos de planificación del desarrollo regional. Hay, en curso, un cambio en este sentido pero no fundado sobre cambios legales.

- *Reproducción de la lógica vertical y fragmentada entre el nivel regional y el local.*

El modelo de toma de decisiones de inversión que caracteriza a la instancia de gobierno de la región (Consejos Regionales) tiende a ser también fragmentado. La lógica predominante es tomar decisiones proyecto a proyecto, sobre una base, además, relativamente clientelística, en la medida que, al menos en parte, tratan de responder a las solicitudes de sus electores (los concejales municipales) o de los parlamentarios (Correa, 2001:42).

Los municipios actúan más como demandantes de la aprobación de proyectos aislados por parte de los Consejos Regionales.

- *Diseño vertical de los sociales programas.* Existe una significativa participación de los niveles subnacionales en la ejecución de una importante oferta de programas sociales orientados hacia los sectores pobres y grupos prioritarios de la población. Sin embargo, como lo destacan Raczynski y Serrano (2001), las evidencias empíricas sugieren que tales programas i) vienen «empaquetados», definiendo destinatarios, bienes y servicios, actividades y tiempos; ii) nacen de manera independiente en los diversos ministerios y servicios, y su convergencia en el nivel local es débil; iii) las intervenciones resultantes son atomizadas, dispersas, paralelas, superpuestas; iv) no consideran lo que es posible y viable en el momento de la implementación y ejecución en un lugar y contexto particular.

c) Déficit democrático en la institucionalidad política y en la gestión pública local

A partir del año 1992 se estableció la democratización de las municipalidades, la creación de los gobiernos regionales, y diversos procedimientos e instancias de participación ciudadana en las decisiones públicas municipales. Entre las últimas figuras las audiencias públicas, los plebiscitos comunales y los consejos económicos y sociales (CESCO). No obstante, según diversos estudios (Subdere, 2004; Márquez *et al.*, 2001, citadas por Montecinos, 2005), en Chile se aprecia una debilitada participación ciudadana en los instrumentos de planificación y participación municipal.

Una de las tesis al respecto es que los propios diseños institucionales subnacionales (en particular, los contenidos en las leyes orgánicas de municipalidades y sobre gobierno y

administración regional) producen incentivos políticos para que la participación ciudadana sólo sea utilizada por los alcaldes cuando se les exige como requisito para acceder a algún proyecto o financiamiento del gobierno regional o central.

¿Cuáles son esos incentivos?

- La incertidumbre fiscal municipal

Aun cuando los municipios son los únicos niveles de gobierno con capacidad fiscal para generar ingresos propios, la estructura de ingresos y gastos municipales hacen que la inversión pública en el nivel local dependa en un 80% de recursos provenientes del nivel regional y central (Subdere, 2004, citado por Montecinos, 2005:7). Esta situación actúa como inhibidora del estímulo de procesos participativos por parte de los alcaldes municipales (Montecinos, 2005:7). De hecho, aun cuando la principal instancia de planificación de los municipios (el plan de desarrollo comunal, Pladeco) tiene un componente esencialmente participativo, los alcaldes la utilizan muy poco dada la percepción de su escasa utilidad²⁶.

La insuficiente capacidad fiscal y económica para ejecutar sus propios instrumentos de planificación determina que dependan de otras instancias de gobierno para poder implementar sus proyectos. «Lo anterior ha hecho que la participación ciudadana aparezca en la gestión municipal en la mayoría de las veces en la etapa de diagnóstico en forma de consulta y cuando es exigida como requisito para acceder a algún proyecto de carácter ministerial o regional, adoptando un carácter coyuntural y funcional a la obtención de ciertos recursos provenientes del nivel central o regional» (Montecinos, 2005:8).

- La forma de designación de las autoridades regionales

En Chile, el intendente regional es designado por el Presidente de la República, y los consejeros regionales son elegidos por los concejales comunales a sugerencia de los partidos políticos. Según algunos especialistas, este diseño institucional que implica que ninguna de las autoridades regionales sea elegida mediante votación popular, incide en que la participación ciudadana a nivel regional también sea baja (Montecinos, 2005:9).

3.3 Desafíos clave

a) Traspaso de competencias

En el periodo 2006-2007 se dio inicio al proceso de traspaso de competencias desde el nivel central del estado al nivel

regional. Este traspaso se refiere a dos competencias: la de planificación y la de ordenamiento territorial. Ambas son materias que constituyen el punto de partida de un proceso que quedará normado por ley, y que facultará a los gobiernos regionales para solicitar otras competencias de acuerdo a sus características territoriales y vocación de desarrollo.

El desafío emprendido radica en cambiar la lógica sectorial nacional de la planificación, a una lógica territorial liderada por cada uno de los gobiernos regionales. Lo que se busca es conformar Sistema Regional de Planificación, integrado por dos instrumentos: la Estrategia de Desarrollo Regional y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

La primera etapa del proceso consistió en el traspaso de la competencia de Planificación, que se realizó en el año 2007. Para ello se firmó un convenio entre el Ministerio de Planificación y la Subdere. Por otra parte, se creó al interior de los gobiernos regionales la División de Planificación y Desarrollo Regional.

El objeto es instalar en el gobierno regional la capacidad de articular una visión estratégica del territorio, que permita tener unidad de mirada para hacer del territorio regional un espacio apto, conectado y ambientalmente compatible con el desarrollo económico y el progreso social.

Sin embargo, hasta ahora aún no existe el respaldo jurídico para estos procesos, habida cuenta que el proyecto de Ley de Reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, LOCGAR 19.175 (Boletín 5872-06) se encuentra en primer trámite constitucional en la Comisión de Gobierno y Descentralización del Senado.

b) Institucionalidad y capacidad de gestión autónoma e integral

Durante el año 2007, la Subdere definió un marco teórico y conceptual de planificación y gestión territorial, y un diagnóstico del tema a nivel regional. Uno de los propósitos es relevar al territorio como unidad de intervención. No obstante, este sigue siendo uno de los principales desafíos de la gestión local. Está también aún pendiente (en la reforma de la LOCGAR) la creación de la figura del administrador regional, cuya principal función sería coordinar la acción del Servicio Administrativo del Gobierno Regional y apoyar como Ejecutivo del Gobierno Regional al intendente. Otro aspecto sensible, es la escasa flexibilidad que tiene el municipio para manejar los servicios sociales que han sido municipalizados.

²⁶ Según un estudio efectuado en el año 2000 por MIDEPLAN, citado por Montecinos (2005:8).

Tradicionalmente en Chile, los sectores emblemáticos en materia de descentralización administrativa local han sido la salud (consultorios municipalizados) y educación (escuelas municipalizadas). En lo que respecta a la educación algo más del 50% de los alumnos que asisten a colegios subsidiados por el Estado lo hacen en establecimientos manejados por las municipalidades (Gallego y Subach, 2007:161).

Según lo reconoce la Subdere (2000:7), en general se percibe que en estos sectores las leyes normativas, técnicas y fiscalización permanecen en el nivel central, y que lo que se ha descentralizado es la administración y gestión de escuelas y consultorios. «Las políticas a su vez aparecen como condicionadas por el nivel central en estos sectores. En general, se percibe que la administración en Chile se caracteriza por presentar funciones compartidas por distintos niveles» (idem).

En este mismo sentido, un estudio realizado sobre la descentralización de la educación (Raszynski y Serrano, 2001), sugiere que los procesos de descentralización y reforma educacional son aun incipientes, se topan con diversas dificultades en su implementación y siguen caminos paralelos más que complementarios. Lo anterior se traduce, según el estudio en una sistemática desvinculación entre las medidas que apuntan a dotar de mayor autonomía administrativa financiera a los departamentos municipales de educación y aquellas que se orientan a dotar de autonomía técnico pedagógica a los establecimientos educacionales. Las atribuciones con que cuentan el municipio se reducen exclusivamente a la administración.

Por otra parte, un estudio que relaciona complejidad del entorno y gestión educacional en las municipalidades de la región metropolitana (Gallego y Subach, 2007:176), señala que «La diversidad de condiciones de complejidad- calidad, sugieren la necesidad de políticas orientadas a aumentar la libertad de gestión de los municipios y tener menos políticas uniformes para todos». De hecho, uno de los problemas que se destaca es la dificultad de la legislación (en especial el Estatuto Docente) y los programas impuestos por el ministerio de educación para generar cambios, incentivos o adaptaciones a la realidad local.

En el caso de los municipios, la agenda de reformas del Ejecutivo contemplaba la aprobación de un proyecto de ley que permite regular el artículo 121 de la Constitución, y que entrega facultades a los municipios para definir sus propias estructuras, adecuar sus dotaciones de personal y establecer sus remuneraciones. Pero en agosto de 2008 el Senado rechazó la idea de legislar la flexibilización de las plantas municipales.

4. Orientaciones de política

Los resultados y limitaciones del proceso de modernización de la gestión pública en Chile, especialmente en lo que concierne al ámbito subnacional, constituyen una fuente de aprendizajes, de la cual pueden derivarse algunas orientaciones de política.

a) Los aspectos institucionales del proceso de modernización de la gestión pública requieren prioridad sobre las cuestiones organizativas y tecnológicas

El foco en el cambio de las reglas de juego que orientan el comportamiento de los actores que conforman el sector público puede facilitar el desarrollo de una administración pública eficiente y responsable.

La creación de incentivos sistemáticos en pos de orientar la gestión pública hacia resultados de desarrollo es un proceso aún inconcluso en Chile, sobre todo en el ámbito subnacional, pero que da cuenta de la importancia que reviste este aspecto.

Sin embargo, también la experiencia chilena muestra que las reformas institucionales pueden imponer no sólo «reglas de juego», sino juegos específicos. Las instituciones condicionan, de hecho, qué tipo de valores se adoptan en una sociedad. Por ello, la creación de una institucionalidad pública orientada por la lógica del mercado puede tener efectos negativos sobre la equidad.

b) El diseño de las políticas públicas requiere atender no sólo sus contenidos, sino sus formas de elaboración a efectos de propender hacia enfoques integrales y concertados

Si las políticas públicas son elaboradas sectorialmente y desde una óptica de «arriba hacia abajo», cualquier mecanismo de coordinación horizontal y vertical, por perfecto que sea, encontrará limitaciones para su despliegue. Por ello, antes que enfatizar en el diseño de mecanismos de coordinación, cabe interrogarse sobre las modalidades más idóneas para que las políticas públicas sean formuladas en forma integral y concertada con todos los actores concernidos.

Las políticas locales, con la posibilidad de incorporar al territorio como factor de integralidad, requieren tener condiciones institucionales para su formación y evaluación.

c) Los mecanismos que se diseñen para aumentar la eficiencia y la rendición de cuentas tienen que propender a la coherencia institucional y a la integración sistemática de una gestión pública para objetivos de desarrollo

Las posibilidades ciertas de impactos en la gestión pública

están condicionadas por la integración de los procesos que conforman el ciclo de las políticas, en particular su planificación, presupuesto y evaluación. La experiencia chilena, concentrada en los dos últimos, da cuenta de importantes logros, pero también sugiere los límites que pueden imponer (entre otros, a los esfuerzos de evaluación) los déficits de planificación del desarrollo y de una institucionalidad expresa a tales efectos.

Por su parte, la introducción de palancas modernizadoras que tienen un sesgo presupuestario y acotado, pueden inhibir los esfuerzos de integración y, a la larga, cultivar el ritualismo.

d) La introducción de cambios en la institucionalidad política nacional debe considerar expresamente la creación de sinergias con la institucionalidad pública subnacional

El enfrentamiento exitoso de los procesos de descentralización requiere reformas político-institucionales, administrativas y económicas que se traduzcan en la devolución de poderes a las instancias subnacionales. Pero también exige reformas en la institucionalidad pública nacional, de modo tal que ella actúa sinérgicamente con las instancias subnacionales.

En Chile, el proceso de desconcentración administrativa de los servicios públicos muestra que este aspecto es de singular importancia, sobre todo porque ha devenido en una seria limitación de las posibilidades de actuación autónoma del ámbito subnacional.

e) La promoción de la participación ciudadana en la gestión pública subnacional requiere diseños institucionales idóneos a los abordajes territoriales y al respeto de la autonomía y diversidad social, así como deshacer los obstáculos que operan en la institucionalidad pública contra ella

La experiencia chilena muestra que se pueden crear incentivos perversos que limitan y condicionan la participación ciudadana.

f) El aumento de la libertad de gestión de los niveles subnacionales constituye un requisito indispensable para respetar la diversidad y, a la vez, para crear estímulos a la innovación

En Chile el proceso de implantación de una cultura de gestión orientada a resultados tiene importantes logros, de los que puede nutrirse otros países. Sin embargo, también muestra que la rigidez en la gestión local puede convertirse en una severa restricción a tales efectos.

Bibliografía

1. Acchiardi Lagos, Pablo (2007), «Iniciativa popular de ley. Estado de la cuestión en Chile», Fundación Chile 21, Proyecto Nuevas Vías de Consulta Ciudadana, mimeo, Santiago de Chile.
2. Araya Moreno, Eduardo y Barría Traverso, Diego (2008), «Gobierno electrónico en Chile», Universidad de Chile, 2008.
3. Berner, Heidi (2008), «Sistema de Evaluación y Control de Gestión - Presupuesto por Resultados: la experiencia chilena», DIPRES. www.dipres.gov.cl
4. BID (2006), «Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina», Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Koldo Echebarria Editor, Washington DC.
5. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000), *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000*, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile.
6. Consistorial Consultores (2004), «Estudio Diagnóstico y Propuesta de Rediseño de las Áreas Competenciales en los Niveles Territoriales de la Administración del Estado en los Ámbitos de Fomento Productivo, Desarrollo Social y Provisión de Infraestructura», Subdere, Santiago. Mimeo.
7. Correa Díaz, Germán (2001), «Descentralizar el Estado desde la región: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Santiago de Chile», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas. Mimeo.
8. Costa, Rosanna y Waissbluth, Mario (2007), «Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas», Documentos de Trabajo, *Serie Gestión* N° 94. <http://www.mariowaissbluth.cl/descargas/alta-direccion.pdf>
9. Cunill Grau, Nuria (1999), «La reinención de los Servicios Sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia», En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°13, febrero, Caracas.
10. Del Campo García, Esther (2007), «Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas», *Revista Pensamiento Iberoamericano / Agencia Española de Cooperación Iberoamericana*; Fundación Carolina, 2ª época N° 1.
11. Dirección Nacional del Servicio Civil, Subdirección de Desarrollo de las Personas (2005-2006), «Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicios Públicos». www.serviciocivil.cl
12. Gallego, Francisco y Seebach, Claudio (2007), «Indicadores de complejidad y resultado en el sector de educación municipal», En *La Reforma Municipal en la mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*, Expansiva, Observatorio de Ciudades Universidad Católica, Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica, Santiago.
13. García López, Roberto (2008), La gestión para Resultados en América Latina y el Caribe, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD, 4-7 noviembre.
14. Guzmán, Marcela (2005), «Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena», septiembre.
15. Leyton Navarro, Christian Marcelo (2006), «Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005. Una mirada regional y municipal», Estudio de caso N° 94, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
16. Marcel, Mario (1993), «Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública», en *Cómo mejorar la gestión pública*, Eugenio Lahera (editor), CIEPLAN, FLACSO, Foro 90 Santiago.
17. Mascott Sánchez, María de los Angeles (2003), «Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional», Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados de México, LVIII Legislatura.
18. Matus, Teresa y Quezada, Margarita (2007), «Los desafíos de trabajar la pobreza con calidad», en *La Reforma Municipal en la mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*, Expansiva, Observatorio de Ciudades Universidad Católica, Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica, Santiago.
19. Montecinos, Egon (2005), «Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal con participación ciudadana: análisis del caso chileno», mimeo.
20. Ramírez Alujas, Alvaro Vicente (2004), «El proceso de Reforma del Estado y modernización de la Gestión Pública en Chile. Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)», Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
21. Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2001), *Descentralización. Nudos Críticos*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Asesorías para el Desarrollo S.A.
22. Ríos Hess, Salvador (2007), *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Informe nacional: CHILE*, Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
23. Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999-2002), *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*,

- Vol. I, Santiago, Lom Ediciones.
24. Sepúlveda, María Alejandra *et al.* (2006), *Gobierno Electrónico en Chile 2000-2005. Estado del Arte II*, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.
25. Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado. Gobierno de Chile (2009), *Un mejor Estado. Agenda de Modernización 2008-2010*, mimeo.
26. Subdere, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Evaluación y Cuentas Públicas, Ministerio del Interior (2000), «Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile», mimeo.
27. Waissbluth, Mario (2006), «La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso», Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Publicado en el *Boletín electrónico del ESADE*, Barcelona, España (www.esade.edu/public).

Leyes

- Constitución Nacional de Chile.
- Ley 18.575 (Bases Generales de la Administración del Estado).
- Ley 18.834 (Estatuto Administrativo).
- Ley 19.882 (Ley de Nuevo Trato Laboral).

Anexo 1

Los principales hitos del proceso de descentralización desde los 90

La estructura política administrativa de Chile se conforma de trece regiones, cincuenta y un provincias y trescientos cuarenta y cuatro comunas (municipalidades). Con la restauración de la democracia se producen una serie de avances en el proceso de descentralización. Desde el punto de vista sustan-

tivo, el traspaso de competencias y recursos en los Gobiernos de la Concertación se refleja, entre otra cuestiones, en el constante aumento de la inversión pública que se decide a nivel regional, desde un 13% del total en 1990 a un 57% el 2006 (Secretaría Ejecutiva de la Modernización del Estado, 2009:33). Los principales hitos del proceso son los que se aprecian a continuación:

En el nivel municipal

1991	Aprobación del Estatuto Docente entre municipalidades y profesores.
1992	Primera elección democrática de alcaldes y concejales. Modificación de la Ley 18.695 con lo que a las municipalidades se les entrega varias responsabilidades y recursos. Mientras algunas funciones se orientaron más hacia la administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de las funciones sociales, estableciendo responsabilidades compartidas con el gobierno central en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deportes, vivienda, asistencia social y últimamente fomento productivo.
1993	Creación de una instancia formal de participación ciudadana (los Consejos Económicos Comunes, Cesco) Creación de los gobiernos regionales y del consejo regional como órgano representativo de elección indirecta por parte de los concejales municipales de cada región.
1994	Estatuto del personal de la salud municipalizada. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipalizada, Profim Reforma educacional para llevar adelante las metas de mejoría en la calidad y equidad de la educación.
1996	Se legisla la elección separada de alcaldes y concejales.
1997	Reforma al artículo 110 de la Constitución Política del Estado, que faculta a los municipios para crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía.
1999	Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Se incorporan algunos conceptos de planificación municipal (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal y Presupuesto Municipal anual) y se amplía la competencia municipal en las áreas de asistencia jurídica, fomento productivo, prevención y atención de catástrofes, seguridad ciudadana y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

2001	Se realiza la elección separada de alcaldes y concejales.
2008	Creación del Fondo Regional de Inversión Local (FRIL), con el objetivo de contar con mayor control sobre la ejecución de pequeños proyectos de inversión local ejecutados por los municipios

En el nivel regional

1992	Reformulación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) al que se le agrega un ítem de provisiones. Las provisiones son recursos adicionales incorporados al FNDR con una orientación específica. Surgen con el objeto de permitir que algunas inversiones propiamente sectoriales y prioritarias para el país se sancionen desde una perspectiva regional. El nivel central decide el ámbito de acción al que se destinan los recursos, pero es la región la que decide cómo utilizarlos. Posteriormente se añaden nuevos fondos de inversión de decisión regional como la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), los convenios de programación (1995) y la Inversión Regional de Asignación Local, IRAL (1996).
1993	Mediante la Ley 19.175 se crean los gobiernos regionales como entes de administración superior de las regiones, conformados por el intendente como ejecutivo, y los consejeros regionales como entes colegiados. Se les atribuye funciones en las áreas de desarrollo social y cultura, fomento productivo y ordenamiento territorial.
1994	Se establece la meta gubernamental de duplicar en el año 2000 el nivel presupuestario de inversión pública de decisión regional, lo que implicaba pasar de un 21% a un 42%. Luego se propuso llegar al 50% en el 2006.
1995	Se crean los Consejos Regionales, por elección indirecta, a través de los concejos municipales.
2001	Se redacta un importante documento llamado <i>El Chile descentralizado que queremos</i> (elaborado en conjunto por el programa nacional de articulación entre los gobiernos regionales y las universidades y los diferentes actores de las regiones) para reforzar las bases de una política descentralizadora. Se crea el Programa de Fortalecimiento Institucional Regional, Profir.
2005	Aprobación de las modificaciones introducidas a la Ley 19.175 que otorgan a los gobiernos regionales mayor capacidad de decisión en materia de inversión y reconocen el significativo rol de los Consejos Regionales en esta materia. Esta Ley incluye también una redefinición del FNDR, que hoy opera como un fondo de compensación territorial. Se incorpora la finalidad del desarrollo regional, la elaboración del presupuesto de Inversión Regional entre intendentes, seremis, directores de servicio y miembros de los CORE, así como la posibilidad de que los gobiernos regionales se asocien para constituir corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, que propendan al desarrollo de la región. Además, otorga al intendente la atribución de estructurar el servicio administrativo del gobierno regional (planta de personal) al eliminar la denominación de las dos divisiones que hoy existen y crear un nuevo cargo de jefe de división y cuatro nuevos cargos profesionales, con el propósito de fortalecer su capacidad de gestión administrativa. Contempla la facultad de que un seremi pueda tener a su cargo más de una seremia en la misma región, y mantener para todos los efectos legales la calidad de funcionario del ministerio en que fue designado en primer lugar.
2006	Creación de dos nuevas regiones: Arica- Parinacota y Los Ríos.
2007	Transferencia de la competencia de planificación regional a los Gobiernos Regionales.

Anexo 2

Los proyectos de modernización emblemáticos y sus resultados

1. El Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados (Scg)²⁷

Antecedentes del SCG

Se inició en 1994 con Indicadores de Desempeño. En 1997 comenzaron Evaluaciones de Programas y Balances de Gestión Integral. En 1998 comenzó el Programa de Mejoramiento de Gestión, el cual en el 2005 se expandió a la norma ISO 9001:2000.

Marco legal e institucional

1. Ley de Presupuesto de 1995 y posteriores. Dispuso el uso de los indicadores.
2. Protocolos de Acuerdo anuales entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso (1997, 2001 y 2002). Definen qué agencias y programas habrían de ser evaluados.
3. Ley 19.553 (1998). Creó el Programa de Mejoramiento de Gestión, PMG. La Ley 19.618 (1999) completó su marco legal.
4. Ley del Presupuesto del 2001. Introdujo los Compromisos Institucionales. Introdujo el FCRPG. Al igual que las posteriores Leyes de Presupuesto, reguló el funcionamiento del Fondo.
5. Ley 19.896 (2003). Estableció la obligatoriedad de realizar evaluaciones a aquellos programas incluidos en los presupuestos de los servicios públicos, y las definió para el Ministerio de Hacienda.

La institucionalidad legal vigente del Sistema de Control

de Gestión de la DIPRES se basa en lo señalado en el Artículo 52 del Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, que le otorga facultades al Ministerio de Hacienda para realizar anualmente evaluaciones de programas sociales, de fomento productivo, y desarrollo institucional.

Instrumentos²⁸

Se señalan a continuación los instrumentos desarrollados hasta 2007. En la sección de expansión reciente se indican los nuevos desarrollos en 2008 y lo previsto para 2009. Los Programas de Mejoramiento de la Gestión, PMG, se describen en una sección aparte.

a) Indicadores de desempeño (ID)

Los ID entregan información del cumplimiento de las metas comprometidas en un ejercicio del presupuesto. El propósito de esta información es:

- Ser utilizada en la evaluación de la ejecución presupuestaria que se realiza internamente en la Dirección de Presupuestos, y
- Ser parte de la evaluación de la gestión presupuestaria que se presenta.

El desarrollo de los ID (que constituyen el origen del SCG) se inició en 1994 con el Comité Interministerial de Modernización. En 1997 fueron discontinuados, pero a partir del 2001, tanto los indicadores como sus aspectos técnicos han pasado a formar parte de la metodología de evaluación de programas e institucional. También han sido incorporados en:

- El formato estándar de presentación de iniciativas al Fondo Concursable,
- La información sobre el desempeño institucional en los

²⁷ La información al respecto es tomada de Ríos (2007).

²⁸ En una reciente presentación de la DIPRES, División de Control y Gestión, se señala el siguiente listado de instrumentos: Indicadores de Desempeño (1993), Evaluación de Programas (1997), Balances de Gestión Integral (1997), Definiciones Estratégicas (2001), Evaluación de Instituciones (2002), Presentación Estándar de Programas al Presupuesto (2000), a partir de 2008 con entrega de asistencia técnica, Fondo de Modernización de la Gestión Pública (2008), Mecanismos de Incentivo Institucional, (*Programas de Mejoramiento de Gestión, 1998; Ley Médica, 2003; Metas de Eficiencia Institucional, 2007*). Al respecto, ver Berner, Heidi (2008), «Sistema de Evaluación y Control de Gestión - Presupuesto por Resultados: la experiencia chilena», DIPRES. www.dipres.gov.cl

Cobertura y calidad de los Indicadores de Desempeño

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indicadores de desempeño								
Número de instituciones	72	109	111	132	133	136	139	142
Número Indicadores Comprometidos	275	537	1.039	1.684	1.588	1.552	1.445	1.443
Promedio Indicadores por Institución	3,8	4,9	9,4	12,8	11,9	11,4	10,4	10,2
% de Indicadores Producto y Resultado	*	*	*	70%	75%	81%	89%	89%
% de Indicadores Evaluados	59%	73%	92%	94%	98%	100%	-	-
% de Cumplimiento Indicadores	80%	69%	76%	86%	88%	88%	-	-

* Sin clasificación por ámbito de control ese año.

Fuente: Berner (2008)

Balances de Gestión Integral, BGI, y

- Los antecedentes técnicos para el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión de los PMG.

b) Evaluación de Programas y de Instituciones

El programa de evaluaciones de programas gubernamentales comenzó en 1997 inspirado en la técnica de la Matriz de Marco Lógico MML, y se ha extendido a evaluaciones de impacto, más profundas, para medir el impacto global de las instituciones sobre su población usuaria, y evaluaciones comprensivas del gasto en ministerios o servicios. Se basa en la contratación de evaluadores externos al ejecutivo, seleccionados por concurso.

Como consecuencia de una evaluación, un programa puede ser objeto de modificaciones, re-ubicación o incluso ser finalizado.

Comprende tres tipos de evaluaciones:

- Evaluaciones de Programas Gubernamentales, EPG.
- Evaluaciones de Impacto, EI.
- Evaluación Comprehensiva del Gasto, ECG.

La línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico, MML, utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, que se centra en identificar los objetivos de los programas y luego en determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos.

La línea de Evaluaciones de Impacto de programas públicos (EI) se incorporó a partir del año 2001. Es una línea de trabajo en la que se utilizan instrumentos y metodologías más complejas de recolección y análisis de información.

La línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG), iniciada el año 2002, tiene por objeto evaluar el conjunto de objetivos, productos (bienes y servicios que provee) y procedimientos de una institución. Lo anterior implica evaluar la

consistencia entre sus objetivos y programas, la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

Las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en detalle con la institución evaluada, con el objeto de precisar cómo y cuándo éstas serán incorporadas definiendo, formalmente, Compromisos Institucionales de Mejoramiento.

El seguimiento a estos compromisos muestra un alto cumplimiento en la incorporación de mejoramientos derivados y/o apoyados por los resultados de las evaluaciones.

El mecanismo para preparar la agenda anual de evaluaciones en el SCG es el siguiente: la proposición inicial es elaborada en el Comité Triministerial MIDEPLAN-DIPRES-SEGPRES, luego es acordada con el Congreso, e incluida en el Protocolo de Presupuesto. Usualmente se evalúan por la metodología de impacto los programas que han sido más cuestionados por la opinión pública o son más emblemáticos.

c) Formato estándar para la presentación a financiamiento de programas públicos

Para mantener un marco lógico ordenador de las presentaciones de los programas que facilite su posterior evaluación, los nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas deben usar una matriz de marco lógico que especifique: objetivos y productos estratégicos a los que está vinculado el programa, justificación del programa, población objetivo y beneficiaria, antecedentes presupuestarios, de gasto y petición de presupuesto, fin y propósito del programa, descripción de componentes, indicadores y medios de verificación.

d) Balances de Gestión Integral (BGI)

Evaluaciones 1997-2007. Número de Programas/Instituciones Evaluadas

	1997-00	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) N° de Programas	100	18	14	13	13	14	13	14 (*)	(16)	215
Evaluaciones de Impacto (EI) N° de Programas		18	14	13	13	14	13	14 (*)	(16)	215
Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) N° de instituciones			8	2	4	5	2	(4)	(7)	32
Total Programas/Instituciones	100	23	26	19	31	25	21	28	35	308

Nota: las cifras entre paréntesis indican que son evaluaciones que aún no han finalizado.
Fuente: Berner (2008).

Cada año los servicios públicos elaboran el BGI para su envío al Congreso Nacional, informando de los aspectos más relevantes de su gestión institucional, de acuerdo a las orientaciones técnicas del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría General de la Presidencia. Incluyen un conjunto de antecedentes, entre los que se encuentran los indicadores de desempeño y las evaluaciones de programas e instituciones. El propósito de los BGI es facilitar al Congreso Nacional antecedentes para las evaluaciones que realiza de la gestión financiera de los servicios públicos. Los BGI también han servido de apoyo en el proceso de evaluación de la ejecución financiera y de gestión que se realiza en la DIPRES durante el primer semestre de cada año.

e) Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

Se describen en una sección separada.

Entre las fortalezas del SCG, se destacan (Ríos, 2007) las siguientes:

- El sistema cuenta con un adecuado soporte legal, por lo cual su consolidación no depende de aspectos legales ni de disponibilidad de recursos para contratar evaluaciones.
- El nivel de integración entre sus diversas herramientas es creciente, como se desprende, por ejemplo, del mayor uso que se está dando a los Indicadores de Desempeño en las evaluaciones de programas e instituciones y durante las diversas fases del proceso presupuestario (hasta cuando culmina con la aprobación de la ley anual de presupuestos).
- El SCG posee características de credibilidad, acceso y consumo de información que constituyen elementos positivos y significativos para la institucionalización del sistema.

Expansión reciente

El SCG ha venido desarrollando sus instrumentos conti-

nuamente. El «Informe de Finanzas Públicas 2008», que acompaña la Ley de Presupuestos para el 2009, señala en su Sección V:

Sistema de Evaluación

- 155 programas o instituciones serán evaluados en 2006-2010.
- Creación de una nueva línea, «Evaluación de Programas Nuevos», según el Panel Asesor Internacional, acta 23-8-08, para «edificar el proceso de evaluación en las etapas tempranas del diseño de la política ... organizando una recolección de datos de alta calidad y el uso de los mejores métodos disponible».

Presentación de Programas al Presupuesto

- Mejoras en la asistencia técnica a los organismos (2007).
- Apoyo a los organismos con una Revisión del Diseño de los Programas (2008).

Mecanismos de incentivo remuneracional institucional

- Programa Marco de calidad, con certificación ISO 9001:2000, de sistemas de gestión de calidad de los procesos de provisión de bienes y servicios, a partir de 2009.
- Incentivos sobre el cumplimiento de Metas de eficiencia de instituciones a partir de 2007.
- En ejecución: promoción del aprendizaje a través del Fondo de Modernización de la Gestión Pública, desde 2008: 17 propuestas de mejoras adjudicadas en el año.

2. Los Programas de Mejoramiento de la Gestión Pública (PMG)

Origen y antecedentes del PMG

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos, a partir del año 1998, con la implementa-

ción de la Ley N° 19.553, el Ministerio de Hacienda inicia el desarrollo del PMG en los Servicios Públicos. Cada Servicio, anualmente, compromete «objetivos de gestión» cuyo cumplimiento se asocia a un incentivo de carácter monetario que consiste en un pago adicional por desempeño a los funcionarios públicos. En el año 2000 se integran en el Sistema de Control de Gestión, administrado por la Dirección de Presupuestos.

El proceso de diseño del PMG

La elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión por parte de los servicios públicos se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión, áreas que son comunes para todas las instituciones del sector público. Dichas áreas conforman lo que se denomina Programa Marco. Para cada una de las áreas se definen los sistemas de gestión que serán incluidos en el Programa Marco. Al interior de cada sistema se identifican etapas de desarrollo o estados de avance posibles. Cada una de estas etapas es definida especificando sus objetivos. Estos objetivos se ponderan en función de su importancia estratégica. Los objetivos de alta prioridad tendrán en conjunto una ponderación de un 60%, los de mediana prioridad un 30% y los de menor prioridad un 10%, pudiendo en cada caso el Servicio respectivo dividir de la manera que estime conveniente, dichos porcentajes entre los objetivos clasificados en cada categoría.

El Programa Marco incorpora etapas de desarrollo secuencial, siguiendo un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema. Para cada etapa se definen requisitos técnicos, en términos de contenidos y exigencias, haciendo posible de esa manera un modelo de acreditación. Este modelo tiene por objeto garantizar el efectivo desarrollo de cada etapa y garantizar al mismo tiempo las condiciones para el desarrollo de la próxima etapa que se comprometa.

El diseño del PMG de cada servicio público consiste, así, en la identificación de la etapa de desarrollo que éste se propone alcanzar cada año en cada uno de los sistemas contemplados en el Programa Marco, sobre la base de las etapas o estados de avance definidos en éste. Las etapas comprometidas constituyen sus «objetivos de gestión».

Todos los funcionarios del servicio deben participar en este proceso. El reglamento establece que el Jefe de cada Servicio deberá implementar un proceso participativo de formulación del PMG, informando la propuesta a los funcionarios de los distintos niveles de la organización. Se entregan claves al Encargado del PMG del Servicio, al Encargado del PMG Minis-

terial y al Jefe de Servicio. La clave del Encargado de PMG del Servicio permite ingresar los objetivos comprometidos para cada sistema del Programa Marco y validar la información ingresada. Las claves del Jefe de Servicio y del Encargado de PMG Ministerial permiten hacer el envío del Programa Marco al Comité Triministerial, que es el que debe aprobar, finalmente, los PMG. Dicho Comité lo conforman el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de Gobierno y el Ministro del Interior.

A partir del año 2001, el Programa Marco incluye las siguientes áreas: Recursos Humanos, Calidad de Atención de Usuarios, Planificación/Control/Gestión Territorial, Administración Financiera y Enfoque de género. A su vez estas áreas comprenden 11 sistemas de gestión (ver recuadro), cada uno de ellos con etapas o estados de avance definidos, con objetivos de gestión asociados a dichos estados de avance y con requisitos técnicos que permiten evaluar su nivel de logro. La evaluación del nivel de logro de estos sistemas es realizada por un Comité o Red de Expertos. La Red de Expertos es específica para cada sistema. Dicha red está conformada por un conjunto de expertos -pertenecientes a distintas instituciones públicas- que son especialistas en cada uno de dichos sistemas y cuyas funciones, al interior de la administración pública, están asociadas a los sistemas que forman parte del Programa Marco Básico. Su rol es apoyar el proceso de formulación, implementación, validación técnica, pre-evaluación y, finalmente, hacer la evaluación final del logro de los objetivos incluidos en el PMG.

Para profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, y dado que en la gran mayoría de los servicios se habían alcanzado ya las etapas superiores definidas, en el año 2004 se estimó necesario la aplicación de un estándar externo que continuara promoviendo la excelencia en la gestión de los servicios públicos y que a su vez hiciera reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Con este fin, en la formulación de los PMG correspondientes al año 2005, se incorporaron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos, a través de las Normas ISO. Esta incorporación respondió, además, a un acuerdo tomado en ese sentido por el poder Ejecutivo y Legislativo. De esta forma, a partir del año 2005, los PMG cuentan con un Programa Marco Básico y un Programa Marco Avanzado.

El Programa Marco Básico incluye los sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de la gestión de los servicios, respondiendo a las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público. Su evaluación o certificación técnica es interna al sector público, y es apoyada por una Red de Expertos. El Programa Marco Avan-

El Programa Marco Básico. Areas y Sistemas

Area recursos humanos

Capacitación

Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo Evaluación de Desempeño

Area calidad de atención a usuarios

Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, usuario(a)s y beneficiario(a)

Gobierno Electrónico

Planificación /Control de Gestión

Auditoria Interna

Area planificación, control y gestión territorial

Gestión Territorial

Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público

Area administración financiera

Administración Financiero-Contable

Area enfoque de género

Tiene un solo sistema llamado, también, Enfoque de género: su objetivo es incorporar el enfoque de género en el proceso de provisión de los productos estratégicos (bienes y/o servicios) de la institución, considerando dicha incorporación desde el diseño de estos hasta la entrega a los usuarios finales y su evaluación. La modificación, para 2009, consiste en explicitar expresamente en los objetivos del sistema de Enfoque de Género, el vínculo con las exigencias de la Agenda de Género que cada Ministerio ha comprometido en el Consejo de la Equidad y los compromisos ministeriales correspondientes.

zado, a su vez, es certificado externamente, según las normas ISO, por organismos que tienen la competencia para hacerlo.

El Programa Marco Avanzado lo que hace es incorporar a los objetivos del Programa Marco Básico las exigencias de la Norma ISO 9001:2000. Estas últimas, en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG a través de organismos especializados en Norma ISO, externos al ejecutivo. Para la formulación del PMG 2008 se consideró requisito para la incorporación al Programa Marco Avanzado que los servicios tengan cumplidas, en el año 2007, todas las etapas finales del Programa Marco Básico correspondiente al año 2006. En el caso de servicios que al año 2007 les falte cumplir una o más etapas del Programa Marco Básico se deberán mantener en él.

La gradualidad para la implementación del Programa Marco Avanzado considera tres aspectos centrales para garantizar el éxito del mecanismo. Estos se refieren al número de sistemas

posibles de certificar cada año, a las etapas de desarrollo de dichos procesos y a los servicios que ingresan.

El detalle para cada uno de los sistemas del Programa Marco Avanzado del año 2008, aparece en el recuadro siguiente:

Programa Marco Avanzado

Area recursos humanos

Capacitación:

Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, el Ciclo de gestión de la capacitación, relevando la detección de necesidades de capacitación y los procesos de planificación, ejecución y evaluación de impacto del Plan Anual de Capacitación del Servicio, con el objeto de desarrollar competencias que permitan a los funcionarios mejorar su desempeño en las áreas claves de funcionamiento de la institución.

Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo

Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, el funcionamiento de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad (Comités en los que participan los funcionarios) y los procesos de elaboración y ejecución del Plan Anual de Prevención de Riesgos y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo del Servicio, con el objeto de formalizar y fortalecer los procesos asociados al mejoramiento de los ambientes de trabajo de los funcionarios, la prevención de riesgos y en general, de las condiciones del lugar de trabajo con participación de los trabajadores.

Evaluación del Desempeño

Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, el proceso de Evaluación del Desempeño, con el objeto de reconocer el buen desempeño mediante un sistema de evaluación objetivo, transparente e informado.

Area calidad de atención a usuarios

Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, usuario(a)s y beneficiario(a)s

Normalizar según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, los procesos del Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s con el fin de contar con mecanismos que faciliten el acceso oportuno a la información y que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Area planificación / control de gestión

Planificación / Control de Gestión

Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, los procesos de planificación y los sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus Productos, y rendir cuentas de su gestión institucional.

Auditoría Interna

Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, el funcionamiento de Unidades de Auditoría, con el objeto de desarrollar en forma permanente y continua, auditorías de carácter general, estratégico, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión.

Área administración financiera

Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público

Normalizar, según el Sistema de Certificación Internacional Norma ISO 9001:2000, los procesos de compras y contrataciones de los Servicios Públicos, mejorando su transparencia, eficiencia y calidad y fortaleciendo el acceso a mayor y mejor información.

Teniendo en consideración lo anterior, en la formulación para el año 2008, los Servicios que están ya en el Programa Marco Avanzado, al definir sus objetivos de gestión deberán comprometerse a pasar a la etapa siguiente en cada uno de los sistemas que fue ingresado al Programa Marco Avanzado.

Además, el servicio deberá comprometer la etapa de preparación para la certificación en al menos dos nuevos sistemas de entre los señalados. Si el Servicio ya tiene comprometidos todos los sistemas señalados deberá comprometer la etapa siguiente que corresponde a la certificación o a la mantención de la certificación. Si el servicio no comprometió sistemas en el Programa Marco Avanzado en el año 2007, deberá comprometer la etapa de preparación para la certificación en dos de ellos. Los dos sistemas a comprometer en el programa Marco Avanzado serán el sistema de Planificación y Control de Gestión, y otro sistema elegido libremente por el servicio de entre los sistemas señalados.

La propuesta de PMG debe ser compatible con los recursos asignados en el marco presupuestario. Para aquellas instituciones que formulen el Programa Marco Avanzado, el costo asociado a las etapas de preparación para la certificación y

certificación propiamente tal, será compartido, entregándose recursos adicionales a los presupuestos de cada servicio equivalentes al 50% y 75% del costo total, para las etapas de preparación y certificación respectivamente.

Síntesis del procedimiento de formulación del PMG

Desde el punto de vista institucional, el proceso es el siguiente:

1. Diseño Operativo del PMG en cada Servicio.
2. Presentación del PMG al Ministerio de Hacienda donde es revisado, en conjunto con la Red de Expertos. Las observaciones son enviadas a las instituciones para su incorporación al PMG.
3. Envío del PMG de cada Servicio al Comité Triministerial y Aprobación.
4. Una vez aprobado el PMG por el Comité de Ministros, los Servicios inician la elaboración de un decreto que fija el detalle de los compromisos asumidos. Dicho decreto es expedido por el Ministro del ramo y ratificado además por el comité triministerial.

Algunas críticas

Entre las críticas que han sido formuladas respecto de los PMG, figuran las siguientes:

«Como ocurre con toda buena idea o práctica que se transforma en una obligación normativa, los PMG se han convertido hoy en un «ritual» más que deben cumplir los servicios, todo lo cual erosiona el potencial del instrumento y genera incentivos perversos en materia de compromisos viables o en la confección de indicadores realistas y adecuados que, efectivamente, den cuenta de las falencias en materia de gestión y calidad de las prestaciones. Además, como estos compromisos suponen la supervisión y apoyo de la Dirección de Presupuesto en su formulación y evaluación, la tarea se complica aun más ya que la capacidad instalada de esta agencia en estas materias se ve sobrepasada y, en no pocas oportunidades, se relajan criterios o se descarta de plano el plantear objeciones a dichos programas» (Ramírez, 2004:66).

3. El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)

El objetivo principal del SADP es lograr que las instituciones del gobierno central cuenten con equipos directivos profesionales, motivados, jerarquizados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios a la comunidad y en el cumplimiento de las políticas y programas establecidos por la autoridad, garantizando de esta manera, el cumplimiento de los principios de transparencia y probidad como ejes de la función pública.

Proceso de selección de los altos directivos públicos

- *Primero:* cuando queda vacante un cargo se define el perfil, el cual finalmente debe aprobar el Consejo.
- *Segundo:* los postulantes son reclutados a través de un aviso publicado por la prensa, y en ocasiones a través de un sistema profesional de búsqueda (los llamados «head hunting»).
- *Tercero:* se hace un análisis curricular preliminar, se seleccionan los postulantes que cumplen con el perfil, encargándose a una empresa especializada la selección en profundidad de entre 10 y 20 del total de postulantes preseleccionados.
- *Cuarto:* finalmente los preseleccionados pasan a ser entrevistados directamente por el Consejo (y en el segundo nivel por un Comité de Selección) para conformar la nómina final.

Sobre la duración aproximada, Costa y Waissbluth (2007:9) señalan: «La duración promedio aproximada de los concursos de primer nivel es de 5 meses a partir de la presentación del Ministro del ramo al Consejo, de los cuales 3 son atribuibles directamente al proceso, y 2 a demoras de DIPRES, los ministerios o servicios en la designación de sus representantes, la definición del porcentaje de asignación de Alta Dirección, la propuesta de perfiles. En los concursos de segundo nivel ésta se extiende hasta por 6 a 7 meses. El costo promedio por proceso de las empresas de selección y búsqueda está en torno a 3,4 remuneraciones mensuales en concursos de primer nivel y a 1,7 remuneraciones en cargos de segundo nivel».

Perfiles de los altos directivos públicos

El CADP ha establecido los siguientes atributos y perfiles²⁹ del Alto Directivo Público:

- Visión estratégica.
- Gestión y logro.
- Relación con el entorno y articulación de redes.
- Manejo de crisis y contingencias.
- Liderazgo.
- Innovación y flexibilidad.
- Conocimientos técnicos.

Ambito de aplicación del SADP

En cuanto a los funcionarios: todos los jefes superiores de servicio y el 2° nivel jerárquico de aquellos servicios públicos cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comu-

nidad. Estos funcionarios se denominarán «altos directivos públicos».

En cuanto a los servicios: de un total de 141 servicios, se han incorporado 102 al Sistema.

No se incluye en el Sistema a las autoridades políticas, correspondientes a ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, embajadores y jefes superiores de servicios con responsabilidades en la formulación y diseño de políticas públicas (28 servicios), los que siguen rigiéndose por el régimen actual de libre designación presidencial.

Entre los excluidos está la Superintendencia de Bancos.

En cuanto a los gobiernos regionales, municipios y empresas públicas, también hay un vacío, ya que no aplica el SADP.

Temas actuales sobre el SADP

En abril del año 2008, el ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, propuso un acuerdo nacional con el objetivo de mejorar la gestión del Estado. Planteó la necesidad de implementar medidas de corto y mediano plazo. Dentro de los temas abordados, destacó la creación de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, además de la profundización del Sistema de Alta Dirección Pública. En ese sentido, precisó la necesidad de una adecuación de las remuneraciones para garantizar el reclutamiento «de gestores públicos de excelencia».

Fortalezas y debilidades del SADP

De la revisión de trabajos como el «Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina»³⁰ (donde se hace un análisis caso por caso de casi todos los países de la región, entre ellos Chile), de artículos sobre balances del SADP, y de los reportes y estudios publicados en la página web del servicio civil, se han extraído las siguientes fortalezas y debilidades del SADP.

Fortalezas

- Se cuenta con un sistema de postulación en línea y un completo sitio web con toda la información sobre el SADP y la DNSC, y lo que es más importante, estadísticas y reportes actualizados (ver recuadro), donde se incluyen las fallas, lo que refuerza la transparencia del sistema.
- El contexto de estabilidad política y económica, así como una cultura de acuerdos para resolver los problemas, han sido favorables para la implementación de esta reforma.
- Dentro de la medición realizada por el estudio del BID (2006) se desprende que los índices de Eficiencia, Mérito

²⁹ Ver la descripción de cada uno de estos atributos en la página web del servicio civil. www.serviciocivil.cl

³⁰ BID (2006).

Resumen Ejecutivo (agosto 2008)

- El SADP tiene adscritos 102 servicios públicos con 831 cargos en total (101 de primer nivel jerárquico y 730 de segundo).
- De los 101 cargos de primer nivel jerárquico, han sido provistos o están en proceso de concurso 70 (63 cargos ya nombrados y 7 en etapa de concurso). Ello implica un 69,3% de avance. De los 730 cargos de segundo nivel han concursado o están en proceso de concurso el 56,7% del total, es decir 414 cargos (254 cargos ya nombrados y 160 actualmente en proceso de concurso).
- Sumados ambos niveles jerárquicos se llega a un total de 484 cargos nombrados o en proceso de concurso (317 nombrados y 167 en concurso), lo que significa un avance total del sistema de un 58,1%.
- En la actualidad hay 167 cargos con procesos de selección en desarrollo (corresponde al 20% de cargos del SADP).
- El 62% de los nombrados no eran titulares del cargo, reflejando con ello la renovación de los cuadros directivos del Estado.
- El 32% de los nombrados en cargos del SADP son mujeres. Ello, no obstante la baja tasa de postulaciones de mujeres, un 22%. A agosto de este año se registraron 13.470 postulaciones de mujeres de un total de 59.872 postulaciones recibidas (19%).
- El 15% de los nombrados en cargos del SADP provienen del sector privado y las postulaciones de este mismo sector son el 59% del total.
- A agosto, se han recibido 59.872 postulaciones a través de SPEL (9.561 para cargos de primer nivel jerárquico y 50.311 para cargos de segundo nivel).
- El interés por postular también ha ido en aumento: en 2005 se registraban 66 postulaciones por concurso, número que en 2008 se eleva a un promedio de 109 postulaciones.
- En 2008 se nombró un promedio de 10 ADP al mes. En 2004 el promedio era sólo de dos.
- El análisis por sector muestra que el 43% de los directivos nombrados corresponde a cargos de salud.

Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, agosto 2008. Servicio Civil (www.serviciocivil.cl).

y Capacidad Funcional se ubican alrededor del 60% de la escala, y el índice de Consistencia Estructural alcanza al 65%. Lo cual es bastante aceptable tomando en cuenta que, para esa fecha, el sistema tenía sólo dos años funcionando.

Debilidades

- La omisión de servicios e instituciones que debieran adherir al Sistema, como Fonasa, Superintendencias de Bancos y de Valores, la Dirección del Trabajo, Gendarmería, Servicio del Adulto Mayor, Servicio Nacional de Menores, Instituto de la Juventud y Chiledeportes³¹ entre otros (Costa y Waissbluth, 2007: 31). Además de eso, el no ser extensivo el sistema a nivel local se traduce en una limitación en la selección de personal capacitado en alta dirección y asesoría técnica en áreas importantes.
- Uno de los temas pendientes que señala el BID (2006) se refiere a «la posibilidad real de modificar prácticas sosteni-

das por años, tal como la introducción de la promoción mediante concursos, la instrumentación plena del Sistema de Alta Gerencia, la capacidad de los sistemas de desempeño institucional y colectivo de superar en el tiempo la rutina de la cultura organizativa y, en especial, que la nueva institucionalidad representada por la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP) construya la autoridad y legitimidad necesarias a efectos del cumplimiento de sus funciones».

Conclusiones

- La estabilidad política y la forma consensuada en la que se llegó a esta reforma, establecieron un contexto favorable para su desarrollo, independientemente de las debilidades que presenta el sistema.
- Dentro de las conclusiones arrojadas por el estudio del BID (2006) se destaca lo siguiente:

³¹ Incluido recientemente en el segundo nivel.

«El caso chileno se caracteriza por el desarrollo de una cultura orientada a resultados como un fenómeno previo a la innovación en los marcos normativos del servicio civil, una continuidad política que ha permitido avanzar progresivamente en los procesos de reforma del estado y la capacidad de implementación, con una alta orientación pragmática, como lo muestra el caso de las acciones ya realizadas en lo relativo a la Alta Gerencia Pública o la rápida modificación, ante su fracaso, de los incentivos individuales de desempeño por los colectivos».

«Las dos grandes vertientes de áreas causales que influyen negativamente en la *performance* actual del sistema de gestión de recursos humanos están vinculadas a: 1) la tradición existente de una alta politización de los cuadros directivos, o dicho en otras palabras, la inexistencia de cuadros directivos de carrera, dado por el sistema de cuoteo entre partidos, y 2) una carrera funcionaria cerrada, estancada en cuanto a promoción interna y sin intercomunicación ni movilidad con el resto de la administración pública, generando rigidez, que se compensa a través del régimen 'a contrata'».

4. Gobierno electrónico³²

Iniciativas transversales

En 1999 se crea la Intranet del Estado y un portal de pagos de los servicios que son prestados virtualmente por entidades públicas. A nivel transversal, no obstante, existen tres experiencias que destacan por el nivel de complejidad que implican: Trámite Fácil, Chilecompra y el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

Trámite Fácil (www.tramitefacil.cl) es un portal web que funciona como una ventanilla única, en la cual los ciudadanos tienen acceso a la información de una gran cantidad de trámites que deben ser realizados en las dependencias estatales. En específico, el portal funciona como una guía en la que se entrega información sobre todos los aspectos relativos a un trámite: en qué consiste; cómo se hace; dónde se realiza; a quién está dirigido; requisitos; documentos requeridos; costo, y producto. Esta iniciativa fue premiada en 2003 con el World Summit Award, por ser uno de los cinco mejores productos en gobierno electrónico. En términos de realización concreta, hacia 2006, contaba con más de 360 trámites en línea, los formularios de otros 300 y con la información de otros 1,500 trámites.

Iniciativas sectoriales

A nivel sectorial se han impulsado dos ventanillas únicas en materias comerciales: la de empresas y la de comercio exterior. Estas iniciativas buscan hacer más simple los trámites de conformación de una empresa y los relativos a los procesos de importación y exportación. Según una memoria oficial, hacia 2005, más de 80 trámites habían sido incorporados a la ventanilla única de empresas. Sin embargo, en la actualidad, el sitio web de la ventanilla (<http://sitioempresa.cl>) lleva a la web del Ministerio de Economía (www.economia.cl), en el cual sólo se encuentra información sobre algunos trámites, y no los 80 antes mencionados, y no existe la posibilidad de desarrollarlos en línea.

La ventanilla única de comercio exterior, por su parte, fue impulsada por el Ministerio de Economía y el Servicio Nacional de Aduanas, en cumplimiento de los *Acuerdos* de 2003. Este programa implicó que 18 servicios públicos participaran, de alguna forma, en el proceso aduanero.

Iniciativas a nivel de los servicios públicos

La digitalización de los trámites del Servicio de Impuestos Internos (SII) ha sido, quizás, la experiencia más exitosa en Chile, en lo que a gobierno electrónico se refiere, no tan solo por la calidad del resultado, en términos de usabilidad, sino que también por la aceptación que ha tenido en la ciudadanía. A partir de 1990, la incorporación de tecnologías resultó importante en este ámbito. Como resultado de ello, el servicio impulsó un proceso de rediseño organizacional, basado en la idea de ciclo de vida del contribuyente. Se pasó desde una lógica centralizada a una descentralizada. Esta agencia, además, fue innovadora en lo que se refiere al uso de Internet. En 1995, el SII fue el primer servicio público que creó un sitio web, el que era de carácter informativo. En la actualidad, la declaración de impuestos y la emisión de boletas y facturas pueden ser realizadas en Internet. El SII, anualmente, realiza lo que se ha llamado la *Operación Renta*, es decir el proceso mediante el cual los ciudadanos hacen la declaración de sus rentas anuales y deben pagar impuestos o, en otros casos, recibir devoluciones por dineros retenidos por el fisco. El año 1999, el servicio autorizó que la declaración se realizara a través de Internet. Ese año un 5,2% de contribuyentes realizó el trámite por esa vía. En el año 2005, el porcentaje alcanzó al 96,4% (1.984.383 personas) de los contribuyentes, de los cuales 0,02% (334

³² Este punto se basa en Araya y Barria (2008).

personas) lo hizo por el revolucionario sistema de Mensajería de Texto SMS a través de su Celular. En 2007 el porcentaje fue de 97,3%. Debido a los avances en términos de captura y procesamiento de información, desde 2001 el SII se encuentra en condiciones de ofrecer a los contribuyentes una propuesta de declaración, opción que se ha masificado a partir del año 2004. El servicio, además, ha digitalizado los procesos de generación de boletas y facturas. Si bien aún no alcanzan la masificación de la declaración de renta vía internet, estos servicios están siendo realizados, de manera creciente, virtualmente. El número de boletas electrónicas emitidas, a 2004, superaba las 70.000. En 2005, más de 800 empresas recibían o emitían facturas electrónicas. Para los ciudadanos y empresas, estos servicios significan importantes ahorros, en términos de tiempo y costos de transacción. Para el SII, la masificación de estos servicios virtuales mejora el proceso de gestión de información, toda vez que se requieren menos actividades para capturar la información y agregarla.

La recepción de los ciudadanos-usuarios

Experiencias como las del SII han sido exitosas debido a que los ciudadanos-usuarios se han mostrado dispuestos a realizar sus trámites vía Internet. Otro factor que puede servir para entender el éxito del gobierno electrónico en Chile está relacionado con la postura que los ciudadanos tienen respecto a Internet como instrumento de contacto con la política, en general. En dos encuestas realizadas en 2004 y 2006 se aprecia un aumento significativo del porcentaje de ciudadanos que consideran que Internet los ayudará a influir en política.

Desafíos

Interoperabilidad. El desarrollo de la prestación de servicios de manera virtual de algunos servicios, como el SII, se ha visto limitado debido a que otros servicios, relacionados en el proceso tributario, no se han incorporado, de igual manera, en el gobierno electrónico. Esto implica un desafío para el futuro, que es el de avanzar en la integración de sistemas de información y en el diseño de sistemas virtuales centrados en los procesos y no en los servicios,

Desarrollo de la democracia. Si bien, en 2003, Naciones Unidas afirmaba que Chile estaba en el tercer lugar, a nivel mundial, en e-participación, el mismo gobierno reconoce la necesidad de avanzar en este ámbito. Lo cierto es que en Chile se han creado espacios de participación ciudadana, a través de Internet, pero estos no aseguran que los ciudadanos puedan incidir en los procesos de toma de decisiones, ni exigir respues-

tas a sus demandas (Araya y Barría, 2008).

Otros desafíos que se han señalado (Sepúlveda, 2006), son los siguientes:

- Mejorar los mecanismos que incentiven a los usuarios a utilizar la tecnología electrónica para realizar sus trámites y obtener información. Se señala que hay una gran oferta en este campo pero que no se materializa en igual demanda.
- Desarrollar un enfoque integrado de evaluación de las iniciativas en el ámbito del GE que dé cuenta del valor público que pueden ofrecer.
- Fortalecer la institucionalidad del GE.
- Desarrollar un GE más integrado y participativo.
- Avanzar en el GE Regional y Local.

5. El Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público

Antecedentes

La iniciativa del Sistema de Compras Públicas en Chile se enmarcó dentro de los lineamientos estratégicos del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en lo referente a los objetivos de Transparencia y Probidad.

En ese análisis se concluyó que existía una asimetría de información entre los poderes adjudicadores y los proveedores del proceso de contratación pública que afectaba el correcto uso de los recursos estatales.

El primer resultado fue el desarrollo de un sistema en un sitio web que opera como un Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Sector Público (SICCSP).

El Sistema de Compras Públicas de Chile, tiene la misión de desarrollar políticas e iniciativas con el objeto de transparentar y crear valor en el mercado de las compras públicas, mediante la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia. A través de la plataforma de Comercio Electrónico www.chilecompra.cl, se permite que cualquier persona o empresa, nacional y extranjera, acceda y participe en las oportunidades de negocio que representa la demanda de bienes y servicios por parte del Estado.

El portal www.chilecompra.cl es una iniciativa transversal de gran nivel de profundidad ya que implicó un cambio en la institucionalidad a cargo de las compras públicas.

Ejes de acción

Las acciones de ChileCompra se desarrollan a través de tres ejes de acción: *a) Plataforma tecnológica*, que comprende el sistema de información y el sitio web³³ orientado a informar

³³ ChileCompra: www.chilecompra.cl

acerca de las compras y contrataciones del sector público y a proveer servicios para la realización de transacciones electrónicas, *b) Asistencia técnica*, a través de actividades de capacitación y modernización de la gestión de abastecimiento, para que los organismos públicos y las empresas privadas aprovechen al máximo las potencialidades del comercio electrónico, *y c) Gestión de compras transversales*, a través de iniciativas dirigidas a dar mayor transparencia y eficiencia a las compras públicas, mediante la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia.

Módulos centrales

Portal Comprador, para usuarios compradores de organismos públicos, *Portal Proveedor*, para empresas o interesados en venderle al Estado, y *Portal Ciudadano*, con acceso libre a información sobre el mercado de las compras públicas.

Actores del sistema

Participan del sistema los siguientes actores:

- La Dirección de Compras y Contratación Pública como dependencia responsable.
- Las Instituciones Compradoras. Dentro de éstas, los usuarios compradores se dividen en dos categorías: i) Normal, y ii) Supervisor. El Normal puede crear fichas, modificarlas, agregar ofertas, adjudicar la ficha, y utilizar los informes y distintos buscadores del sistema. El Supervisor, además de las atribuciones del Normal, puede publicar la ficha y el acta de adjudicación, siendo en definitiva el responsable de la información publicada por la respectiva institución. Ambos son responsables por la información que ingresan al sistema. Las Instituciones Compradoras deben publicar todos sus llamados a propuestas para adquisiciones y contrataciones, las bases de las licitaciones, las consultas y aclaraciones, el acta de adjudicación y todas las contrataciones que efectúen, ya sea en virtud de una licitación pública o privada, o bien de una contratación directa.
- Los Oferentes son los proveedores o contratistas inscritos en el sistema.

Fortalezas

- El Sistema de Compras y Contrataciones, mediante el establecimiento de un portal como medio de realizar estas operaciones, ha significado un avance para el país en ma-

teria de transparencia.

- Mediante la introducción de instrumentos tecnológicos y de gestión de excelencia, se ha logrado uniformar y darle el máximo de eficiencia al mercado de las compras públicas
- Con buenos resultados en general, se ha logrado ordenar y sistematizar un sistema esencialmente complejo, donde confluyen infinitos intereses, demandas y necesidades de los actores que dan vida al Mercado Público, mediante el establecimiento de reglas que han procurado mejorar la competitividad, aumentando la calidad y visibilidad de la información disponible y generando instancias de formación y capacitación de los usuarios.

Debilidades³⁴

- «Generalmente el sistema no logra identificar a quienes toman las decisiones que son conocidas en el Portal. Esta deficiencia que es posible mejorar sin cambiar grandemente los fundamentos del sistema, pero que obsta a la transparencia de fondo en el tema del uso de los fondos públicos. En este caso, el gobierno electrónico no produce por se la transparencia total del sistema ni basta para asegurar la falta de corrupción en las decisiones».
- «Una segunda deficiencia es el hecho de que el sistema no regula, y no pretende hacerlo, lo que pasa después de una adjudicación de contrato a algún oferente. No hay información sobre el cumplimiento, los cambios en los contratos, etc».
- «Una tercera deficiencia, es la falta absoluta de participación de la sociedad civil, desde el momento de la construcción de los planes, programas y presupuestos, hasta la toma de decisiones y posterior monitoreo del cumplimiento de estos contratos».
- «Por último, con toda la información que el sistema tiene, hace falta una manera de rendir cuentas frente al ciudadano común (no sólo frente a los usuarios) con información significativa, de cómo usa cada institución el sistema, cómo se cumplen los programas, los presupuestos, cómo se usan las excepciones, etc..El recientemente creado Portal del Ciudadano por Chilecompra, no ha solucionado esta deficiencia, pues entrega muy poca información que pueda ser clasificada como rendición de cuentas o ac-

³⁴ Las debilidades expuestas aquí forman parte del documento preparado por Chile Transparente (2006) en el que se implementó la metodología desarrollada por Transparency International para llevar a cabo un análisis que permitiera conocer el estado de la contratación pública en Chile. Este documento fue coordinado por Carmen Paz V., y se puede acceder a él en: [www.transparency.org/content/download/04.tgp\(2006\)15.compras_publicas.pdf](http://www.transparency.org/content/download/04.tgp(2006)15.compras_publicas.pdf)

countability, aún cuando es una buena idea que puede transformarse en un instrumento de acceso a la información en el tema».

Situación actual del Sistema de Compras

ChileCompra se encuentra en una nueva etapa cuyo objetivo es crear valor en el mercado público en beneficio del emprendimiento y las políticas públicas prioritarias en Chile, generando mayores usos a la información, las instituciones y las herramientas utilizadas en los sistemas de compras y contratación pública.

Para responder a estos desafíos, la Dirección ChileCompra se ha fijado los siguientes objetivos durante el período 2008-2010:

- Consolidar un mercado público transparente, eficiente e inclusivo.
- Generar innovaciones para la sustentabilidad del mercado. El plan señala que dichos objetivos serán cumplidos cuando se alcancen las metas que se divisan en el cuadro de abajo. Para lograr esos objetivos, el plan basa su estrategia principalmente, en el uso intensivo de las tecnologías de la información. Algunas de las iniciativas al respecto serán:
 - Nuevos servicios y plataformas Internet: chilecompraexpress.cl, chileproveedores.cl, mercadopublico.cl, chilecompraarte.cl, asociatividad.cl, confirming.cl, chilecomprasp, chilecomprasearch, e-pagos.
 - Red de Centros Empresariales para regiones y microempresas.
 - Nueva regulación (Ley y Reglamentos) y fiscalización del mercado público.
 - Investigación, formación y acreditación en abastecimiento y comercio electrónico.

Crear valor en el mercado público

1. Se fortalece la transparencia en las compras y contrataciones del Estado: el 80% de los proveedores evalúa positivamente la transparencia de las licitaciones en el mercado público.
2. Aumenta la competencia, eficiencia y control social: un 85% de las licitaciones son adjudicadas con 3 o más ofertas.
3. Mejora en la satisfacción con ChileCompra: la satisfacción neta de los usuarios con los principales servicios de ChileCompra es de un 70%.
4. Los sistemas administrados por ChileCompra generan importantes ahorros para el Estado: \$ 50.000 millones en ahorros anuales.
5. Se extiende el uso de ChileCompra a nuevos contratos, programas y gasto público: el mercado público se amplía a 6.500 millones de dólares por concepto de nuevos contratos y gastos del Estado, negociados en este mercado bajo las mismas reglas y herramientas de transparencia y eficiencia.
6. Se quintuplican los usuarios beneficiados por ChileCompra: las personas usuarias y beneficiadas por los servicios de las plataformas de ChileCompra alcanzan los 2.000.000.
7. Aumenta la participación de regiones y economías locales en el Mercado Público: crecen en un 20% los proveedores de regiones que cierran negocios con el Estado.
8. ChileCompra cuenta con una organización de excelencia para brindar sus servicios a los usuarios: aprueba el 80% de los criterios del Best Place To Work.

Fuente: Plan Estratégico 2008-2010 - ChileCompra 2.0. www.chilecompra.cl

3. La transparencia en el marco de la descentralización en el Perú

Julio Díaz Palacios

1. La descentralización en el Perú

1.1 Marco constitucional y características del proceso de descentralización

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que la República es democrática, social, independiente y soberana; que el Estado es uno e indivisible; y que el gobierno es unitario, representativo, descentralizado y organizado según el principio de separación de poderes. Complementariamente, el artículo 188 precisa que la descentralización es una forma de organización democrática del Estado y constituye, al mismo tiempo, una política permanente, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. El artículo 189 señala que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. El nivel regional de gobierno lo constituyen los departamentos y regiones a crearse y el local se expresa en las provincias, distritos y centros poblados.

Debe entenderse que la descentralización se configura no sólo como un instrumento democratizador del poder y una garantía para la libertad, sino que además, supone una mejor técnica de organización para resolver los asuntos públicos. La distribución de competencias y funciones en distintos niveles de gobierno, pero con objetivos comunes, resulta una forma de organización que se presenta como la más idónea para concretar las obligaciones que debe cumplir el Estado en función de las personas. Las características básicas de la descentralización son:

(a) La existencia de una **pluralidad de órganos** de decisión y de centros particulares de intereses que aseguren una efectiva descentralización del poder, lo que se materializa mediante la adopción de decisiones propias por parte de la entidad nacional, así como de las entidades regionales y locales.

(b) El **autogobierno**, que implica que cada instancia descentralizada tenga un gobierno propio, elegido al amparo de los principios democráticos.

(c) **Sujeción de las autoridades** de las instancias descentralizadas a los controles propios del Estado de derecho, por lo que el ejercicio de poder por parte de los diversos niveles de gobierno debe estar controlado a partir de los objetivos y deberes que involucran al conjunto del Estado (Defensoría del Pueblo, 2008).

La descentralización parte de la premisa que los gobiernos descentralizados, por estar más cerca de la población, pueden responder mejor a las preferencias y demandas de la ciudadanía y que por esa vía pueden mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos. Todo ello tiene que ver con el principio de la subsidiariedad que supone y exige que la asignación de competencias a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios a la comunidad. Sin embargo, para ello no basta acercar el poder a los gobiernos regionales y locales, sino también a la ciudadanía y sus representantes, para involucrarla tanto en la toma de decisiones como en la vigilancia social efectiva, evitando que el poder se concentre en las elites regionales y locales y que se gobierne al margen de la equidad e inclusión social. Para lograr este acercamiento, el proceso de descentralización viene incorporando diferentes mecanismos de democratización y de participación directa de la ciudadanía, entre ellos, los relacionados con el planeamiento concertado, el presupuesto participativo y la rendición de cuentas. Estos se complementan con el marco normativo y los mecanismos de transparencia referidos al acceso a la información de interés público, es decir, con las reglas de juego y los instrumentos para el ejercicio del derecho de los ciudadanos a saber qué hacen sus representantes o la burocracia pública, conforme corresponde a auténticos sistemas democráticos.

1.2 Los hitos importantes

En el marco de las normas constitucionales y de las aproximaciones conceptuales sobre la descentralización, el Perú ha seguido una ruta que se sintetiza en las notas siguientes.

Oficialmente se considera que el actual es el octavo proceso de descentralización que vive el Perú a lo largo de su vida republicana. El anterior ocurrió a fines de la década de los 80, en el primer gobierno de Alan García. La descentralización en curso en el Perú comenzó en marzo del 2002 con la aprobación de una reforma constitucional que establece que «la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada» (Artículo 188, Ley de Reforma Constitucional N° 27680). A partir de esta reforma, los hitos más importantes del proceso se ven en el cuadro 1:

1.3 Una mirada panorámica al proceso

Una aproximación general al tema (Red Perú, 2008), nos indica que la descentralización muestra los siguientes resultados:

a) Algunos resultados son positivos, como la transferencia de competencias y funciones, prácticas aún incipientes de planificación y presupuesto participativo, continuidad en la transferencia de recursos significativos por el canon³⁵, avances parciales en la adecuación institucional de gobiernos regionales y locales, surgimiento de nuevas articulaciones de actores públicos y privados, así como de asociacionismo municipal en torno a procesos de gestión territorial (experiencias de mancomunidades municipales, de corredores económicos y

Cuadro N°1
Hitos importantes de la descentralización en el Perú

Año	Hechos
2002	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de la Octava Política de Estado por el Acuerdo nacional³⁶. - Aprobación de Ley de Bases de la Descentralización, Ley de Demarcación y Organización Territorial. - Aprobación de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. - Se realizan elecciones regionales y municipales para el periodo 2003-2006.
2003	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo. - Se inicia la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.
2004	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba la Ley y el Reglamento del Sistema de Acreditación, la Ley y Reglamento de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y la Ley de Descentralización Fiscal. - Se continúa con el proceso de transferencia de responsabilidades y se universaliza la formulación de los presupuestos participativos.
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Se realiza el referéndum para integrar cinco regiones, no logrando conformarse ninguna de ellas.
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Se realizan elecciones regionales y locales para el periodo 2007-2010.

³⁵ En el Perú se entiende por canon el derecho de las zonas con recursos naturales a una participación adecuada en el total de los ingresos y rentas que percibe el Estado por concepto de explotación de los mismos (Artículo 77 de la Constitución de 1993). El canon minero consiste en la transferencia a las regiones y municipios del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras al Estado.

³⁶ Acuerdo Nacional. Política de Estado Octava. «Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú». Lima, 2002. Mediante ella, los actores involucrados señalan: «Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo». Disponible en: <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de Alan García anuncia 20 medidas sobre descentralización en el mes de octubre, en su mayor parte relacionadas con transferencias de funciones. - Eliminación de prefecturas y subprefecturas por parte del Congreso de la República.
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Nacional desactiva el Consejo Nacional de Descentralización y crea en su reemplazo la Secretaría de Descentralización en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros. - Gobierno Nacional se centra en implementación de 20 medidas descentralizadoras. - Mediante decreto supremo se establecen los componentes de descentralización cuyo cumplimiento es obligatorio por los tres niveles del sistema gubernamental. - Presidentes de Gobiernos Regionales crean la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) como espacio de representación y de defensa y de fomento de la descentralización. - Congreso aprueba normas para facilitar la fusión de municipios distritales y las mancomunidades municipales y norma la separación de poderes entre el Ejecutivo y los Consejos de los Gobiernos Regionales. - Se aprueba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que reconoce que la Presidencia del Consejo de Ministros dirige la descentralización y para lo cual preside el Consejo de Coordinación Intergubernamental.
2008 (hasta el mes de junio)	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia de Consejo de Ministros presenta su primer Informe Anual sobre la Descentralización. - Comisión de Descentralización del Congreso de la República, aprueba la «Evaluación del Proceso de Descentralización». - Secretaría de Descentralización pone a consulta Reglamento de funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

manejo de subcuencas, y la creación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales). Estos elementos son positivos por que se constituyen en factores de continuidad y de sostenimiento de la reforma descentralizadora.

Debe destacarse que en el marco del proceso de descentralización se viene realizando esfuerzos relevantes para transparentar y hacer más participativa la gestión pública. Además del marco normativo, se tiene la convocatoria a experiencias de buen gobierno o buenas prácticas gubernamentales en las que la transparencia es un componente clave. Al igual que la institucionalización de la gestión participativa expresada en la creación de espacios como los Consejos de Coordinación Regional (CCRs), Consejos de Coordinación Local (CCLs) y herramientas participativas, como los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y el Presupuesto Participativo (PP), y con menos intensidad de otros instrumentos de soporte. La participación se viene dando mediante acciones y procesos de articulación de la democracia participativa con la representativa; y en ese marco la búsqueda de un mayor nivel de desarrollo de la ciudadanía, lo que se expresa en una significativa movilización

ciudadana en espacios subnacionales en función de la prioridad de las inversiones, lo que contribuye a incrementar la conciencia de derechos y responsabilidades y la calidad de la gestión pública.

b) Algunos resultados son negativos, como el hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sigue siendo el gran poder en las decisiones presupuestarias y en el gasto público. Así, los programas sociales relacionados con la lucha contra la pobreza mantienen su perfil centralista, asistencial y de ineficiencia, viejas deficiencias que logran ser revertidas. Se ha afirmado el «departamentalismo», entendido como la defensa de los derechos reales o supuestos de las poblaciones de éstas circunscripciones, por efecto indeseado derivado de la conformación de gobiernos regionales en las circunscripciones tradicionales de los departamentos, y por la inequidad en la distribución del canon de los recursos naturales, que viene motivando que los departamentos que más recursos captan muestren menos interés en avanzar hacia la integración regional con departamentos vecinos con menores ingresos. Existen casos de atomización de la inversión pública, por fuerza de la

inercia y también por desarticulaciones entre presupuestos participativos y planes de desarrollo y la tendencia al populismo; algunos niveles de superposición de competencias y funciones; falta de coordinación casi permanente entre las representaciones parlamentarias con las regionales y municipales, por no implementar las reformas necesarias en el Poder Legislativo. A ello debe sumarse la lentitud en el desarrollo de capacidades de gobiernos regionales y locales para ejercer una gestión pública más eficiente y transparente.

Estos y otros factores afectan la fluidez del proceso descentralizador y pueden bloquear las perspectivas de conformación de macro regiones, el necesario incremento de la cobertura y calidad de los servicios públicos -uno de los objetivos claves de esta reforma política- así como la cohesión y unidad de los pueblos del país detrás de los objetivos del desarrollo descentralizado; y generan también cierto desencanto de la población por logros no muy visibles del proceso, hecho acentuado por la débil información oficial sobre los avances y dificultades de éste.

1.4 Los puntos críticos y la agenda de prioridades

Para el Congreso de la República, los nudos críticos del proceso son³⁷: La débil visión de conjunto sobre el proceso y visión compartida entre los actores involucrados, inadecuadas limitaciones del territorio a nivel departamental, provincial y muchos distritos, gran heterogeneidad municipal y en accesibilidad del territorio, transferencia de competencias y funciones no acompañadas de traspasos adecuados de recursos humanos, económicos y otros, inequidad en la distribución de los recursos presupuestarios, débiles articulaciones intergubernamentales, escaso desarrollo de capacidades para la gestión pública -en particular para la ejecución del gasto- y bajos niveles de confianza de la ciudadanía en la democracia. A ese listado, la Red Perú en el informe señalado, agrega otros puntos críticos como son la afirmación del «departamentalismo»; los conflictos por defecto de las demarcaciones territoriales y el control de recursos naturales, particularmente del agua; la ambigüedad y/o falta de voluntad de los partidos políticos con representación en el Parlamento Nacional respecto a la descentralización y regionalización; la inexistencia de consensos claros entre gobiernos regionales respecto a una propuesta integral sobre la regionalización, poco interés de los gobiernos locales sobre este tema y ausencia de cohesión en las propuestas de los movimientos regionales y organizaciones de la sociedad civil.

Ante estos y otros puntos críticos se hace necesaria una agenda de consolidación y profundización de la descentralización (Ballon, 2008), que considere acciones orientadas a fortalecer la conducción del proceso y reforzar las coordinaciones intergubernamentales; culminar las transferencias de competencias y funciones, pero con los recursos necesarios, e incluir en las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los Ministerios las matrices de funciones compartidas; priorizar de inmediato la descentralización fiscal, eliminando la tentación de la re-centralización del control y tutelaje de los recursos públicos y potenciar la descentralización económica en los territorios del interior; actualizar la normatividad sobre la integración regional, definiendo una Estrategia Nacional de Regionalización y prevenir los conflictos de diversa naturaleza; potenciar el desarrollo de capacidades y la nueva asociatividad municipal en torno a las mancomunidades; articular la descentralización con otros componentes del Estado; establecer políticas claras sobre información, comunicación, monitoreo y evaluación y reformar la legislación electoral, para garantizar la elección de autoridades con mayores márgenes de representatividad y legitimidad.

2. La transparencia en el marco de la descentralización

2.1. Definición de la transparencia

La transparencia en el Perú es entendida como el derecho de toda persona a solicitar, sin expresión de causa, la información que requiere y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal y con el costo que suponga dicho pedido, con excepción de aquella información que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional (Artículo 2º de la Constitución Política). En otras palabras, las entidades estatales deben hacer de dominio público sus decisiones, ejecución de políticas públicas y resultados. Transparencia es la relación diáfana entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos.

Para este efecto, la Ley de Transparencia No 27806 establece que: toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas, que el Estado debe adoptar las medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública, y que el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

³⁷ Congreso de la República del Perú. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. «Evaluación del Proceso de Descentralización». Periodo Legislativo 2007-2008. Julio de 2008.

Por lo tanto, los actores claves de la transparencia son las autoridades políticas de todos los niveles, funcionarios de los organismos de control y defensores de los derechos ciudadanos, funcionarios de entidades públicas descentralizadas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y comunicadores, agencias de cooperación internacional y otros. La transparencia es pues tarea y responsabilidad de todos.

La transparencia puede ser entendida como el ejercicio democrático preventivo de la corrupción. Esta última es definida como el uso discrecional de los recursos públicos (financieros, políticos, legales) para la obtención indebida de ganancias privadas. El Ministerio de Justicia del Perú considera que tres son los factores generales que posibilitan la corrupción:

- a) **Formales**, como la falta de clara delimitación entre lo público y privado.
- b) **Culturales**, como la amplia tolerancia social hacia el disfrute de privilegios indebidos.
- c) **Materiales**, como la brecha social entre la responsabilidad de los funcionarios y la impunidad real (MINJUS, 2007).

La Contraloría General de la República considera que el perjuicio económico que ha sufrido el Estado como consecuencia de la corrupción, desde el año 2002 hasta el 31 de julio de 2008, ha sido del orden de los 1,143 millones de nuevos soles³⁸.

2.2 El círculo vicioso en torno a la transparencia

La experiencia muestra que la transparencia por parte de las entidades públicas no se genera espontáneamente. Con frecuencia, las entidades públicas tienen interés en mantener la asimetría en la información que les favorece con respecto a los ciudadanos, pues ello facilita el éxito político y la permanencia en la función. Para que los funcionarios públicos estén dispuestos a comportarse de manera transparente, se requiere ciertamente de funcionarios íntegros con vocación de servicio, pero principalmente un fuerte sistema de servicios que fomente tal comportamiento. En un sistema democrático, esto implica que el comportamiento transparente sea exigido y premiado automáticamente por la ciudadanía, y que su incumplimiento sea sancionado políticamente (reducción de probabilidad de nueva elección), profesionalmente (pérdida de imagen entre sus pares y superiores), o económicamente (con la destitución del cargo). Pero si la ciudadanía se muestra desinteresada frente a temas de transparencia, estos mecanismos de sanción no

serán efectivos y los funcionarios públicos podrían ceder ante el impulso natural de esconder información sobre sus actos. La pasividad y el desinterés ciudadano por fiscalizar y exigir más de sus funciones públicas pueden ser inversamente proporcionales al grado de eficiencia, certeza y servicio público. Por otro lado, si llega a ser natural excluir la participación ciudadana de los procesos de decisión en el sector público, es difícil que se genere en la ciudadanía interés o exigencia por un Estado más transparente y que en cambio se geste así una especie de círculo vicioso, en el que la apatía de la ciudadanía frente a la falta de transparencia fomente una mayor impunidad y la pérdida de confianza y credibilidad en la gestión pública. En el Perú, la relación entre el Estado y los ciudadanos mayormente se ha cauterizado por este círculo vicioso³⁹.

A nivel internacional, el derecho a la transparencia es reconocido también por varios instrumentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos ellos ratificados por el Estado peruano, así como la Declaración de Chapultepec, que en su artículo 3º norma «que las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público». El debate y la definición de políticas y normas sobre la transparencia parte, entre otras, de una premisa fundamental: «la información que es recolectada por los funcionarios públicos con los fondos públicos que aportan los ciudadanos, es propiedad de los ciudadanos», como lo afirma categóricamente el Premio Nóbel de Economía, Joseph E. Stiglitz (1999). Si bien hablar de transparencia es referirse a la información, no basta que ella exista para que haya transparencia. Al respecto, el Instituto del Banco Mundial (IBM) señala que la transparencia debe ser entendida como el flujo -oportuna y confiable- de información económica, social y política. La información debe comprender cuatro componentes: accesibilidad a todos los implicados, relevancia, calidad y confiabilidad (Kaufmann, 2003). La transparencia, en la medida en que es una respuesta a la desconfianza que ha destruido el tejido social y político entre ciudadanía y gobierno, se constituye en una estrategia de democratización y de legitimación del poder público (Marván, 2005).

Las normas favorables a la transparencia son necesarias e importantes, pero ellas por sí mismas no permiten superar la

³⁸ Presentación del Contralor Genaro Matute ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República del Perú, Lunes 15 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.larepublica.com.pe/content/view>

³⁹ Ministerio de Economía y Finanzas. «Preguntas Frecuentes sobre Transparencia Económica y Fiscal». Disponible en: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/faq/transparencia/transparencia1.htm>

opacidad y enfrentar exitosamente la corrupción. Un factor muy importante que se requiere es la participación ciudadana.

Al respecto, el Estado, en sus diversos niveles, como lo recomienda la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción, debe fomentar la participación activa de los ciudadanos, organizaciones sociales de base y organizaciones no gubernamentales, en el ejercicio de sus derechos a la información pública, a través de acciones como: aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; garantizar el acceso eficaz a la información; realizar actividades de información pública para estimular la no permisividad de la corrupción (bajo sus diversas modalidades) así como programas de educación pública, incluyendo programas ciudadanos, escolares y universitarios; respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción, suelta a ciertas restricciones.

2.3 Los consensos por la transparencia en el Perú

En el Perú se construye un amplio consenso sobre la transparencia, en el contexto generado por la gravísima corrupción realizada bajo los años de autoritarismo de Fujimori, así como por la cultura de secreto instaurada para ocultar la violación de los derechos humanos.

En el año 2002 se suscriben en el Perú las 31 Políticas de Estado⁴⁰, elaboradas concertadamente por representantes del Gobierno Nacional, de los partidos políticos y de organizaciones representativas de la sociedad civil. Esas políticas responden a cuatro objetivos estratégicos: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Parte de este cuarto objetivo es precisamente la Vigésimo Cuarta Política relacionada con la «Afirmación de un Estado eficiente y transparente». El acuerdo tomado se expresa en lo siguiente: «Nos comprometemos a construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de las políticas públicas, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores».

Para este efecto se priorizan acciones relacionadas con la cobertura, calidad y celeridad de los trámites y provisión de servicios públicos; mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancias de gobierno; se pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; se erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; se mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; se reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.

El consenso peruano a favor de la transparencia se da en un contexto internacional en que múltiples factores impulsan su valorización positiva, entre ellos el debilitamiento que se viene produciendo en el mundo occidental del autoritarismo, que en esencia está reñido con la libre movilidad de la información y la consiguiente revalorización de la democracia; la revalorización y promoción del mercado que requiere de la honestidad en el manejo de los recursos públicos y reglas claras de juego, así como el impulso de las reformas de Estado que buscan que los gestores públicos tengan menos discrecionalidad y mayor responsabilidad. Se asume que la transparencia aporta como beneficios los de limitar la corrupción y el abuso del poder, contribuir a fortalecer la democracia y eficiencia, facilitando el trabajo en equipo, y generar mayor confianza y credibilidad en el Estado, promoviendo una gestión pública más abierta (Cunill, 2007). A estos beneficios, se puede agregar que contribuye también a prevenir conflictos y a procesos de buen gobierno.

2.4 Marco normativo para la transparencia en el Perú

2.4.1 El marco normativo de la descentralización y la transparencia

La transparencia está presente en varias de las normas relacionadas con la descentralización. Así tenemos:

⁴⁰ Acuerdo Nacional. «31 Políticas de Estado». Lima, Marzo del 2002. Disponible en: <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

Constitución Política del Perú

- La reforma del capítulo constitucional sobre la descentralización norma que los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución (Ley No 27680). La Ley de Bases de la Descentralización (Ley No 27783):
- Norma que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública, para cuyo efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública.
- La participación de los ciudadanos se canaliza a través de

los espacios de consulta, coordinación, concertación, control, evaluación y vigilancia existentes.

- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por los ciudadanos de su jurisdicción, además de sus consejos regionales y municipales y los órganos del sistema nacional de control.
- Establece que uno de los principios específicos de la descentralización fiscal es la transparencia y predictibilidad, en el sentido de que se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales (Artículo 5.b)

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley No 27867) y Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No 27972)

Cuadro N°2
Mecanismos de transparencia creados por las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades

Mecanismos relacionados con la transparencia	Ley de Gobiernos Regionales	Ley Orgánica de Municipalidades
Espacios de Concertación	CCRs	CCLs
Sesiones Públicas de Concejos	Concejos regionales	Consejos Municipales
Publicidad de normas	Si	Si
Planeamiento concertado	Si	Si
Presupuestos participativos	Si	Si
Difusión de planes, presupuestos, objetivos y metas	Si	Si
Cabildo abierto (espacio de consulta)		Sí
Juntas vecinales de supervisión		Si
Comités de gestión de obras y de promoción de desarrollo económico		Si
Acceso a la información pública	Si	Si
Portales de Internet, para transferencia fiscal y otros.	Si	Si
Rendición de cuentas para tratar avan-	Si	Si

ces, logros, dificultades y perspectivas de su gestión; sobre presupuestos participativos y otros procesos.		
Vigilancia social de presupuestos participativos y otros procesos	Si	Si
Derecho de iniciativas legislativas	Si	Si
Derecho de revocatoria de autoridades	Si	Si

La Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N°28056):

- Norma que, entre otros, uno de los principios rectores del presupuesto participativo es el de transparencia: Los presupuestos de los gobiernos regionales y locales son objeto de difusión por los medios posibles de información, a fin de que la población pueda tener conocimiento de ellos (Principio Rector 2).
- Corresponde a la Sociedad civil la vigilancia de los Gobiernos Regionales y Locales, respecto del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo (Artículo 10°).

2.4.2 Otras normas sobre la transparencia

Constitución Política del Estado

- Los ciudadanos tienen derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requieran y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido.

Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley N°26300)

- Los ciudadanos tienen derecho de iniciativa en la formación de normas legales y pueden demandar la rendición de cuentas a sus autoridades.

Ley sobre Declaraciones Juradas (Ley N°27482)

- Los funcionarios y servidores públicos del Estado están obligados a presentar la Declaración Jurada de Ingresos, de bienes y rentas.

Ley sobre el Nepotismo (Ley N°27771)

- Los funcionarios o servidores de las entidades públicas, así como de las empresas del Estado, están prohibidos de ejercer influencia para contratar personal cuando se trate de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por razón de matrimonio.

Ley sobre el Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444)

- Establece los procedimientos pertinentes para lograr una relación transparente y democrática entre el Estado y la sociedad civil.

Ley Marco de de la Modernización de la Gestión del Estado (Ley N°27658)

- Se establecen los principios y las normas aplicables al proceso de modernización de la gestión pública en el Estado, cuyos objetivos, entre otros, se centran en la implementación de canales de participación y control ciudadano, y en la promoción de la transparencia en la gestión estatal.

Ley sobre el Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815)

- Establece como uno de los deberes de los funcionarios públicos el de Transparencia, consistente en ejecutar los actos del servicio de manera transparente, implicando ello que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley N° 27806, Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado)

- La finalidad de esta ley es promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental de acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Pública del Perú.
- Comienza por reconocer que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la administración pública y que en ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho. Este comprende la facultad de obtener información «cierta, actual, precisa y completa». Las excepciones en este acceso

tienen que ver con la información secreta (ámbitos militar y de inteligencia), reservada (ámbito policial y de relaciones exteriores, confidencial (intimidad, secreto bancario, reserva tributaria).

- Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en esta Ley están sometidas al principio de publicidad. Toda la información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas. El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promueven la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública. El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.
- Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran las disposiciones de la Ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad.
- Anualmente, la Presidencia del Consejo de Ministros informará al Congreso de la República, dando cuenta de las solicitudes de atención presentadas a la administración pública, las atendidas y no atendidas (artículo 22).

Ley que regula la Gestión de Intereses (Ley N° 28024)

- Los funcionarios públicos están prohibidos de realizar actos de gestión por intereses distintos a los institucionales del Estado. Llamase «gestión de intereses» a toda actividad mediante las cuales toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, interviene transparentemente en los procesos de decisión pública de manera influyente.

Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175)

- La finalidad de esta Ley es establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcertada, basada en el respeto al estado de derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el desarrollo de los valores morales y éticos y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas.
- Uno de los objetivos es crear las condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes, honestas y competitivas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad. Uno de los principios que rige el empleo público es de transparencia y rendición de cuentas.

2.4.3 Normas adicionales

Resolución N° 1287-2006-JNE, Reglamento de Presentación de Declaración Jurada de Vida de los Candidatos y Planes de Gobierno en el Proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2006.

Define como Declaración Jurada de Vida el documento de los candidatos a cargos públicos provenientes de elección popular en el que se detallan sus datos personales, académicos, laborales, políticos, entre otros, que permiten al ciudadano conocer su trayectoria y emitir un voto consciente e informado el día de la elección. La información que se proporciona será fiscalizada. Y como Plan de Gobierno, el documento presentado por las organizaciones políticas en el cual se detallan y sustentan los lineamientos, políticas, principales actos de administración en las diversas materias y áreas de competencia del órgano al que se postula, así como sus plazos de ejecución y posibles fuentes de financiamiento, que han de realizar los candidatos de sus listas en un eventual gobierno.

Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM, Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática-ONGEEL.

Propone como parte del objetivo general desarrollar capacidades y servicios de alta disponibilidad asociados a procesos que propicien el desarrollo de los ciudadanos, mejoren la competitividad institucional y la transparencia del Estado, mediante el uso intensivo de tecnología de información y comunicación. Prioriza como una de sus políticas para el desarrollo del gobierno electrónico la de mejorar los procesos y marco legal de la administración pública que permita hacerlos más eficientes, transparentes y con enfoque al usuario.

Decreto Supremo N° 027-2007-PCM

Políticas nacionales de obligatorio cumplimiento. En materia de anticorrupción, propone:

- Priorizar las políticas para fortalecer la lucha contra la corrupción en las instituciones, las adquisiciones y la fijación de los precios referenciales, eliminando los cobros ilegales y excesivos.
- Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Promover, a través de acciones y comunicaciones, la ética pública; y fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública.

La información precedente en los tres tipos de normas, evidencia la gran preocupación política y social por construir un marco normativo a favor de la transparencia y acceso a la información pública, preocupación que se amplía en los primeros años de transición democrática pos derrumbe del régimen de Fujimori. Ella, sin duda, es un paso significativo. Pero con-

vertir las normas en sustento de políticas públicas reales y dinámicas sociales y políticas intensas en transparencia, requiere de esfuerzos vigorosos y de procesos prolongados, para enfrentar y superar los intereses creados.

2.4.4 Herramientas implementadas que vienen contribuyendo con la transparencia a nivel nacional, regional y local

Básicamente son cinco las herramientas que se vienen utilizando para ejercer la transparencia como práctica de buen gobierno en los niveles regionales y locales: portales de transparencia, solicitudes de información, información para los procesos de presupuesto participativo, la rendición de cuentas y la información requerida por los Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo.

a) Los portales de transparencia

Son plataformas informativas de acceso libre que permiten a cualquier usuario disponer en tiempo real de la información pública de carácter obligatorio, dispuesta por Ley, así como otra información relevante que interesa difundir a los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades públicas.

Si bien la Ley de Transparencia no define ni políticas ni estándares en cuanto al fondo y forma de los Portales, estos deberían reunir las características siguientes (CAD, 2003):

Cuadro N°3 Características que deben reunir los Portales de Transparencia

- **Facilidad de acceso** (tecnológicamente deben ser amigables y de fácil uso por los usuarios)
- **Entendible** (agradable y de fácil lectura; el lenguaje utilizado en su contenido debe estar dirigido al usuario promedio, es decir, debe ser comprensible)
- **Actual** (la información debe ser actual, vigente y verificable, debiendo señalarse fecha de actualización, lo que no impide colocar información anterior)
- **Veraz y verificable** (solo debe colocarse aquella información sobre la cual se tenga completa seguridad de que es cierta y veraz)
- **Legalidad** (el contenido debe respetar el marco legal y no violar normas tales como el derecho de autor, derechos de la persona, normas penales, etc.)
- **Servir a los ciudadanos** (el portal debe buscar servir y ser útil a sus usuarios).

Los portales de las entidades públicas deben, en principio, contribuir a varios objetivos, entre ellos:

- Convertirse en ventana de la transparencia integral, especialmente de las entidades gubernamentales.
- Brindar libre acceso a la información de interés público de manera oportuna.
- Fomentar una cultura de transparencia en el Estado y las sociedades regionales y locales.
- Promover un mayor seguimiento y fiscalización de la ciudadanía respecto a las decisiones e inversiones del Estado.
- Contribuir a reducir los riesgos de corrupción.
- Aportar a la mayor democratización del Estado, mediante una mayor y mejor participación ciudadana, fortaleciendo la representatividad, legitimidad y efectividad de las autoridades elegidas.
- Contribuir a mejorar la gestión pública, mediante una interacción más fluida entre autoridades, funcionarios y ciudadanos.

En aplicación de la Ley de Transparencia, las entidades de la Administración Pública difundirán obligatoriamente a través de estos portales, la información del cuadro 4.

Lo que viene ocurriendo con los portales Gobierno nacional

En diciembre del 2006, el Consejo de la Prensa Peruana, llama la atención sobre al displancia mostrada por un sector de la administración pública respecto a los Portales, poniendo en evidencia que en noviembre de ese año, 27 de 41 entidades del gobierno central y oficinas descentralizadas, no habían actualizado la información administrativa y financiera correspondiente al tercer trimestre del 2006; y que en diciembre no habían actualizado su información sobre contrataciones y adquisiciones realizadas, ni identificado a los proveedores en sus portales de transparencia, las instituciones siguientes: Presidencia de Consejo de Ministros; Ministerios de Agricultura, Justicia, Energía y Minas; Congreso de la República, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ejército Peruano y la Fuerza Aérea del Perú; Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público y los organismos de control como Organismo Supervisor de la Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS); igualmente, la Presidencia de la República no había actualizado la información sobre contrataciones y adquisiciones, la ejecución del presupuesto y las remuneraciones de sus funcionarios, incumpliendo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Consejo para la Prensa Peruana, diciembre 2006).

Cuadro N°4
 Información que debe difundir los portales de Transparencia

Aspectos	Información a difundir
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones y comunicados emitidos. - Organización, organigrama y procedimientos. - Marco legal al que está sujeta la entidad. - Texto Único de Procedimientos Administrativos(TUPA).
Información presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestos ejecutados. - Proyectos de inversión. - Partidas salariales. - Beneficios de los altos funcionarios. - Personal en general. - Remuneraciones.
Bienes y servicios adquiridos	<ul style="list-style-type: none"> - Montos comprometidos. - Proveedores. - Cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.
Actividades oficiales	<ul style="list-style-type: none"> - Agendas públicas de autoridades. - Agendas públicas de funcionarios de mayor jerarquía.
Finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto: ingresos, gastos, financiamiento, resultados operativos de conformidad con clasificadores presupuestales. - Proyectos de inversión pública en ejecución: presupuesto total, presupuesto del periodo y acumulado, nivel de ejecución. - Personal activo y pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, rango salarial por categoría, total de remuneraciones, bonificaciones, otros. - Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones: valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso. - Indicadores de desempeño: los establecidos en los planes estratégicos institucionales o los indicadores de convenios de gestión.
Información adicional	<ul style="list-style-type: none"> - Que la entidad considere pertinente.

Gobiernos regionales

El Grupo Propuesta Ciudadana a través de su programa Vigila Perú (julio, 2008) da cuenta que la quinta evaluación de los portales realizada en el mes de junio, confirma que la evolución positiva en la implementación y actualización de los portales observados el 2007, se mantiene el 2008. El número de portales de los gobiernos regionales sin información o información incompleta o desactualizada ha disminuido de 10

a 3, mientras que el número de portales con información mayormente completa y actualizada creció de 5 a 10. Algunos de los datos más relevantes son los siguientes:

- Los cinco primeros lugares en actualización de los portales los ocupan Piura, Junín, Huancavelica, Lambayeque y Cusco. Los últimos lugares de nivel deficiente, los tienen Loreto, San Martín y Madre de Dios, que han retrocedido en su nivel de deficiencia.

- Los gobiernos regionales de Puno, Apurímac, Tumbes y Cajamarca, son los que más han mejorado, entre la primera y quinta evaluación. En el caso de Apurímac, las mejoras se han debido a la voluntad política de la autoridad regional y la actuación de la Sub Gerencia de Desarrollo Institucional de Estadística e Informática, para organizar las áreas involucradas en brindar mejores servicios a la ciudadanía, y ofrecer contenidos más amigables.
- Ha desmejorado el nombramiento del funcionario responsable de la información.
- Los mejores niveles de difusión y actualización de información corresponde a las actividades oficiales del presidente regional (80%) y las referidas al Consejo Regional (73%).
- La información sobre el presupuesto ha mejorado, pero le falta mucho para ser óptima. Los desempeños más bajos corresponden a la información sobre la participación ciudadana (53%) y las contrataciones del Estado (61%). En el caso de participación ciudadana, es deficiente la información sobre los Comités de Coordinación Regional, audiencias públicas de rendición de cuentas y el presupuesto participativo.
- No se difunde la primera versión del Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones (PAAC) 2008.
- Las solicitudes electrónicas de información es muy baja, apenas llega a 28%.

Una experiencia a destacar es la del Gobierno Regional de Lambayeque que está implementando un «Sistema Informativo de Gestión Documentaria»-SIGGEDO, en su portal (<http://www.regionlambayeque.gob.pe>), para mejorar el acceso a la información y disminuir el tiempo de atención de los trámites de atención, con un software libre que está disponible para usuarios internos y externos de la institución. El SIGGEDO ha ganado el primer premio en el concurso convocado por Ciudadanos al Día (CAD), versión 2008 (CAD, 2008). Está aportando en el trámite documentario, el ámbito de seguimiento de un expediente es a nivel de todo el gobierno regional, el expediente tiene un solo número de registro, el sistema asigna un número a todo tipo de documento que elabora cada área administrativa. En atención al ciudadano, éste puede conocer el trámite de su expediente ingresando al portal institucional en el momento que lo estime conveniente (24 horas del día) y puede hacer cualquier trámite en forma virtual, a través del correo electrónico o vía el Chat institucional. Como mecanismo de control se tiene el hecho de que el plazo máximo de recepción de un documento entre una unidad y otra del Gobierno Regional es

de tres días, en caso contrario el SIGGEDO se autobloquea a nivel de toda la unidad orgánica de destino.

Gobiernos locales

La Defensoría del Pueblo reporta que a mayo del 2008, los gobiernos locales de las 25 capitales de departamento, solo cumplieron en el 36% de la información que deben proporcionar. Algunos datos desagregados son los siguientes (Defensoría del Pueblo, mayo 2008):

- La mayoría de municipalidades provinciales cuentan con portales operativos.
- La mayor parte de los portales institucionales alcanzan menos del 50% de cumplimiento, sólo 6 superaron esa valla: Tumbes, Arequipa, Chachapoyas, Piura, Cajamarca y Puno. La municipalidad de Tumbes alcanzó el nivel más alto, 63%. En el otro extremo, están las municipalidades de Ica y Moyabamba con 4%.
- La información que más se difunde tiene que ver con documentos normativos y de gestión. Existe un alto incumplimiento en la difusión de los planes de desarrollo concertado y planes de desarrollo institucional. Ninguna municipalidad difunde las actas de las sesiones del Consejo Municipal.
- Las municipalidades de Arequipa y Chachapoyas son las que difunden la información presupuestal, en el 71%. Solo el 60% difunden información sobre remuneraciones del personal.
- La difusión de información sobre proyectos de inversión ejecutados a marzo del 2008, tuvo un incumplimiento del 88%. La difusión de beneficios de los alcaldes llega al 16% y los beneficios del personal al 80%, con indicadores muy altos de incumplimiento. La difusión del plan anual de adquisiciones y contrataciones, se cumple solo en el 56%.
- La difusión de las actividades oficiales de alcaldes, solo fue del 32% de municipalidades. Solo en el 56% de municipalidades se da conocer el nombre del funcionario o funcionaria responsable del mantenimiento y actualización del portal.
- La información sobre presupuesto participativo, rendición de cuentas y sesiones de los Consejos de Coordinación Local, es mínima

Estos lentos progresos en las municipalidades, se corrobora con un reporte del 8/09/2008 del Consejo de la Prensa Peruana, que da cuenta que la totalidad de municipalidades provinciales y distritales de la Región La Libertad, no actualizan la información que deben proporcionar a través de sus portales⁴¹.

⁴¹"La transparencia municipal». Disponible en: <http://www.transparenciamunicipal.wordpress.com/category/notices>. septiembre del 2008.

b) Las solicitudes de información de los ciudadanos

Son las peticiones de información presentadas por los ciudadanos, que deben ser atendidas en el plazo de siete días útiles, y excepcionalmente cinco días más.

La información que se puede solicitar

La información pública que se puede solicitar relacionada con la gestión pública regional y local, tiene que ver conforme lo norma la Ley de Transparencia con la información creada por la entidad pública, que haya sido obtenida por ella, se encuentre en su posesión o bajo el control de la misma. Entre esas informaciones se tiene las relacionadas con:

- El Plan de desarrollo local concertado, Planes de desarrollo institucional, Programas y proyectos de inversión.
- Funcionamiento de servicios públicos.
- Gestión de programas sociales.
- Adquisiciones de bienes de servicios.
- Otros.

La implementación de las solicitudes

Si bien la ruta que deben seguir las solicitudes de información está trazada, su cumplimiento es aún muy incipiente.

Sector salud

Esta afirmación se sustenta, entre otros, en un estudio comparativo sobre acceso a la información en salud y género, realizado por periodistas en siete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela y Perú en mayo de 2005 (IPYS, 2005).

A lo largo de los meses de abril y mayo se hicieron los pedidos de información, teniendo como referencia la Ley de Transparencia N°27806, y su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 043-2002-PCM, de fecha 22 de abril del 2003, y los respectivos textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA) de cada entidad. Se eligieron 14 entidades para el estudio: las Direcciones Regionales de Salud (DRS) y dos hospitales en Arequipa, Cusco, Chiclayo, 2 hospitales en Chimbote y Piura, y la Dirección Regional de Salud en Madre de Dios. A las DRS se les preguntó: ¿cuáles son los mecanismos que disponen para denunciar malos tratos o faltas de atención injustificadas en los hospitales públicos?, y ¿cuáles son las actividades programadas para el año 2005 sobre capacitación en materia de transparencia y acceso a la información? A los hospitales se les preguntó tres cosas: ¿cuál es el número de abortos legales registrados por el hospital, durante los años 2001-2004?, ¿cuál es el número de solicitudes de

aborto legal atendidas durante el periodo 2001-2004 y el mes de mayo de 2005?, ¿cuál es el nombre, número y fecha de entrada en vigencia del protocolo de aborto legal del hospital, y de la Resolución o Directiva que la aprueba?

En general, al igual que en otros países, se constató que en el Perú a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia, los portales de internet no son usados como medios masivos de información al público; las instituciones públicas no difunden información sobre el derecho al acceso a la información, en gran medida por desconocimiento de los funcionarios de los alcances de la Ley No 27806; en 9 de los 14 casos respondieron fuera del plazo legal y en forma parcial, y en dos casos no se respondió a los pedidos de información; solo en 2 de los 14 casos la respuesta fue clara y satisfactoria, pero en doce de los 14 casos, los periodistas debieron hacer seguimientos permanentes a sus pedidos para asegurar una respuesta; las entidades no cuentan con una lista de información confidencial.

Gobiernos regionales

Para verificar el grado de cumplimiento de las solicitudes de información por los gobiernos regionales, el área de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana, canalizó en el primer trimestre del 2008, solicitudes de información a nueve gobiernos regionales (Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura), sobre tres rubros: presupuesto (programa de inversiones, ejecución presupuestal, presupuesto institucional modificado-PIM), adquisiciones (plan anual de adquisiciones y contrataciones (PAAC), convocatorias y adjudicaciones) y Consejo Regional (actas, acuerdos y ordenanzas). El desempeño de los gobiernos regionales es bastante heterogéneo. En efecto, Lambayeque e Ica entregan toda la información solicitada en los plazos de ley, aunque Lambayeque de manera completa e Ica, incompleta sobre convocatoria y adjudicaciones de los procesos de selección. Otros tienen un desempeño regular al entregar la mayoría de información incompleta y fuera de los plazos, como la Libertad, Piura, Ancash, Cusco y Cajamarca. Mientras que Arequipa y Huancavelica mostraron un desempeño deficiente, pues no entregaron ninguna de la información solicitada completa y en los plazos de ley⁴².

El mismo reporte de Propuesta Ciudadana da cuenta que el año 2007 los gobiernos regionales, con excepción de Amazonas, Ayacucho, Huancavelica y la Libertad, informaron a la

⁴² Grupo Propuesta Ciudadana. Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional N° 15, enero-abril del 2008. Área de Vigilancia Ciudadana. Disponible en: <http://www.participaperu.org.pe>

Cuadro N°5

Acceso a la información en los procesos de presupuesto participativo

Calificación	Distrital	Provincial	Regional	Promedio
Bueno	33.4	31.1	26.6	31.6
Regular	48.3	47.5	52.8	48.8
Malo	17.2	20.6	20.6	18.8
No sabe, no opina	1.1	0.7	0.0	0.8
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: MCLCP y ANC. I Informe Nacional de Monitoreo. Resultados del Presupuesto Participativo, 2007.

Presidencia de Consejo de Ministros, haber recibido 2,590 solicitudes, sobre ejecución presupuestal, expedientes técnicos, convenios, ejecución de proyectos y obras, gestión institucional, acciones administrativas. Estas solicitudes fueron atendidas en los 2,451 casos, es decir, en el 95%, el 5% restante no fue atendido por no haberse efectuado el pago correspondiente, la información no fue recogida por el solicitante, no se contaba con la información, la solicitud no correspondía y no se cumplió con los requisitos.

Gobiernos locales

No existen estudios integrales o parciales sobre aspectos cuantitativos y cualitativos de la atención de las solicitudes de información a los gobiernos locales, pero dentro del panorama general de la transparencia, se estima que este es un mecanismo aún no consolidado.

c) Información para los procesos del presupuesto participativo.

Asumiéndose los presupuestos participativos como procesos de asignación equitativa, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, para fortalecer las relaciones entre sociedad civil y Estado (Ley Marco del Presupuesto Participativo, artículo 1°); requieren de información rigurosa, para garantizar sus objetivos y fluidez.

La información requerida

Para la correcta y fluida organización del proceso de presupuesto participativo se requiere la información siguiente⁴³:

presupuesto participativo se requiere la información siguiente⁴³:

- Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados (en términos de población beneficiada y problemas resueltos), de los proyectos priorizados en el proceso de PP del año anterior.
- Los cambios efectuados a los proyectos priorizados y modificaciones presupuestales realizadas.
- El nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores, públicos y privados, participantes del proceso.
- Presupuesto institucional de Apertura (PIA) del ejercicio presente.
- Resultados de la gestión anterior en cuanto a actividades, proyectos y logros de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.
- Identificación y priorización de problemas, criterios de priorización e identificación de proyectos.

Esta información debe ser proporcionada anualmente.

La implementación de este mecanismo

Es bastante heterogénea, predominando la percepción de que es regular en promedio y que es buena a nivel distrital. En efecto, los participantes califican la facilidad para acceder a la información pública en los procesos de Presupuesto Participativo⁴⁴, según sus experiencias, en los términos en que aparecen en el cuadro 5.

Se puede apreciar que el acceso a la información pública

⁴³ MEF. «Instructivo para el Proceso de Presupuesto Participativo, Año Fiscal 2009». Resolución Directoral 021-2008-EF/76.01. DNPP. Abril de 2008. Disponible en: <http://mesadeconcertacion.org.pe>

⁴⁴ MCLCP y ANC. «I Informe Nacional de Monitoreo. Resultados del Presupuesto Participativo, 2007». Se aplicó una encuesta a 1291 agentes participantes, distribuidos así: 201 de procesos regionales, 431 de provinciales y 659 de distritales. Disponible en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>

en los procesos de presupuesto participativo es considerada en promedio como regular en el 48.8 %, buena en el 31.6%, y mala por el 18.8%.

d) Audiencias públicas de Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas en audiencias públicas, es uno de los deberes esenciales de quien gestiona asuntos públicos. Son las reuniones en que autoridades y funcionarios informan, justifican, explican qué se hizo, con qué objetivos, cómo, cuándo y por qué. Permite controlar, analizar y valorar la acción de las autoridades y funcionarios, a fin de aprobar o no lo actuado. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de la representación⁴⁵. La rendición de cuentas es inseparable de otros conceptos, entre ellos, democracia, desarrollo, Estado de derecho, ciudadanía, política social y desarrollo humano. Es uno de los indicadores fundamentales del grado de cultura democrática de una sociedad y de un gobierno.

La rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. Pero al mismo tiempo es el derecho ciudadano de recibir información y de contar con los mecanismos necesarios para supervisar y controlar los actos de gobierno. Así entendida, los cuatro elementos fundamentales de la rendición de cuentas son: la información en sí misma, la justificación de dicha información, el carácter público de la rendición de cuentas y el aspecto sancionador a las autoridades y servidores públicos, que incumplan con la normatividad establecida. Bien implementada la rendición de cuentas contribuye enfrentar la opacidad, el autoritarismo, la discrecionalidad, el abuso del poder y el desvío de recursos (Sánchez, 2008).

En términos más amplios, la rendición de cuentas debe ser considerada como un proceso de información permanente sobre las decisiones y acciones de un gobierno, y no solo como una instancia de un proceso en el que el ejecutor informa sobre el cumplimiento de lo encargado; no es solamente un informe técnico contable, tampoco un relato político, menos aún un formalismo cumplido, sino un compromiso político sos-

tenido de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, que debe prepararse y mantenerse con los ingredientes de una vocación amplia de comunicación y un lenguaje sencillo y asequible⁴⁶.

Organización de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas está normada por ordenanzas específicas, de carácter regional o municipal. Estas, por lo general, desarrollan las bases constitucionales y legales; la finalidad, principios y objetivos; los participantes y sus roles; la metodología: generación de información, listado de temas a abordar, la convocatoria y desarrollo de las audiencias públicas y cómo canalizar los resultados⁴⁷.

Su implementación debe permitir a los ciudadanos complementar la fiscalización de la gestión pública a cargo de las entidades de control. Para tal efecto, la rendición de cuentas debe presentar las siguientes características: organizarse como un proceso permanente e integral y desarrollarse a lo largo del año fiscal; debe canalizarse a través de actividades diversas; compartir información completa sobre la ejecución del presupuesto, pero también sobre otros aspectos de la gestión de los gobiernos regionales y locales; entregar información amplia y oportuna a la población, respondiendo a las necesidades, preocupaciones y expectativas; buscar la creación de espacios de diálogo donde se expresen las críticas y aportes a la gestión pública. Para tal efecto, las rendiciones de cuentas deben sustentarse en los principios de transparencia, igualdad de oportunidades, acceso a la información, autonomía e independencia de organizaciones sociales, y pleno respeto a los derechos de la población⁴⁸.

*Rendición de Cuentas en los Presupuestos Participativos (PP)*⁴⁹

La rendición de cuentas en los PP constituye el punto de partida de los talleres de trabajo que llevan a cabo los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales para el desarrollo del proceso del presupuesto participativo. A través ella, los presidentes regionales y alcaldes dan a conocer a los participantes, el cumplimiento de los acuerdos tomados el año anterior, así como los resultados de su gestión y el nivel de avance en la ejecución del presupuesto del año en curso, tanto a nivel de

⁴⁵ Dasso, Elizabeth. «Mejorar la Calidad de Servicios Públicos, Empoderar Ciudadanos y Generar Gobernabilidad». Banco Mundial, Equipo de Sociedad civil. Disponible en: <http://www.mesadeconcertación.org.pe/documentos/doc>

⁴⁶ Gobierno Regional de Lambayeque. «¿Qué es la rendición de cuentas?». Una cuestión de Idiomas. 2007. Disponible en: <http://www.siga.regionlambayeque.gob.pe/docs/>

⁴⁷ CARE Fortalece. «Guía Metodología para la Rendición de Cuentas». Lima, año 2004.

⁴⁸ PRODES/USAID. «Módulo de Rendición de Cuentas». Guía General. Segunda edición, año 2006. Con el apoyo del MEF y del CND.

⁴⁹ MEF. «Presupuesto Participativo: Preguntas Frecuentes». Dirección Nacional de Presupuesto Público-DNPP. Disponible en: http://www.presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pe/html

actividades como de proyectos, y en el logro de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado. Para ordenar el desarrollo de la rendición de cuentas, al inicio del proceso de Presupuesto Participativo, los gobiernos regionales y locales, deben elaborar un breve informe/resumen ejecutivo sobre los aspectos señalados correspondientes al año anterior, así como sobre la calidad de los mecanismos de participación desarrollados para fortalecer a la sociedad civil y la gobernabilidad local y regional. También es posible y deseable que en estas audiencias, otros actores presenten sus informes: representantes de la sociedad civil, entidades del gobierno nacional y de la cooperación internacional, afirmando así el sentido de corresponsabilidad.

La rendición de cuentas es importante porque permite evaluar el desarrollo del proceso y generar elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos relacionados con las acciones priorizadas en el proceso participativo, consistentes con los planes de desarrollo concertado, así como para la retroalimentación del proceso. La rendición de cuentas contribuye además al fortalecimiento de la relación entre las autoridades y la población, al permitir que ésta acceda a información directa, oportuna y veraz sobre las acciones y resultados de la gestión pública en el ámbito regional y local. De conformidad con el Instructivo del PP para el 2009, la rendición de cuentas es parte de la fase 5 del proceso de PP, debidamente articulado con otras actividades importantes.

En un sentido general se puede afirmar que la rendición de cuentas facilita que la población se informe sobre sus contribuciones, favorece el diálogo entre autoridades y población, promueve la recuperación de la confianza en autoridades y ciudadanos, fortalece la autoridad de presidentes regionales y alcaldes y de los respectivos niveles de gobierno. Por todo esto contribuye al buen gobierno y a la gobernabilidad. El éxito de las rendiciones de cuentas depende de condiciones relacionadas con la voluntad política, reglas y procedimientos claros, comunicación adecuada, participación amplia, capacidad de tolerancia a la crítica e implementación y seguimiento de los acuerdos y recomendaciones. La rendición de cuentas se irá potenciando si las autoridades muestran voluntad de corregir los errores y los ciudadanos se desarrollan de manera proactiva y con responsabilidad.

Lo correcto es concebir la rendición de cuentas no como un momento, sino un proceso permanente, que puede utilizar diversos instrumentos.

e) Los Comités de Vigilancia y Control (CVC).

La profusión de términos como vigilancia social, vigilancia ciudadana, control social, veeduría ciudadana, control ciuda-

dano, observatorio social, algunos de los más utilizados como equivalentes de vigilancia, evidencia que estamos ante un concepto en formación. El concepto y las prácticas giran alrededor de un proceso que tiene como punto central la atención que el ciudadano (la sociedad civil) ejerce sobre la acción del Estado en múltiples facetas: monto del gasto, calidad de los gastos, resultados, cumplimiento de acuerdos, etc. Tres significados resultan gravitantes: la vigilancia como fiscalización, la vigilancia como canal participativo y la vigilancia entendida como exigibilidad de derechos por los ciudadanos (Gomero et al, 2005).

En los procesos de presupuesto participativo, deben constituirse los Comités de Vigilancia y Control (CVC), encargados en un sentido general de la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y de los resultados del proceso participativo.

Cómo se organiza la vigilancia ciudadana

Recogiendo la experiencia acumulada, el Instructivo del PP para el año 2009, incorpora precisiones importantes para un mejor desempeño de los comités de vigilancia:

a) Los CVC deben ser reconocidos formalmente por el Consejo Regional y el Consejo Municipal. En un mismo año pueden coexistir dos comités, el del año anterior y el del año en curso. Si los agentes participantes lo consideran pertinente, las tareas de vigilancia pueden ser encargadas a espacios de concertación ya existentes.

Los ciudadanos pueden también conformar comités de vigilancia por proyecto, para apoyar al inspector o supervisor de obras, de acuerdo al artículo 247° del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones. Su composición debe ser plural, respetando los principios de igualdad de oportunidades y de equidad.

- b) Las funciones específicas del CVC son varias:
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del proceso y que los gobiernos regionales y locales cuenten con un cronograma aprobado de ejecución de obras, a fin de facilitar su vigilancia.
 - Vigilar que los recursos destinados al presupuesto participativo del año fiscal sean invertidos de conformidad con los acuerdos y compromisos.
 - Vigilar que la sociedad civil cumpla con los compromisos asumidos en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión.
 - Solicitar a los gobiernos regionales y locales la información necesaria para la vigilancia: cronograma de inversiones, presupuesto institucional de apertura, ejecución de gastos de inversión, trimestral, semestral y anual del avance de ejecución, según reporte del Sistema Integrado de

Cuadro N°6
Constitución de Comités de Vigilancia y Control

Conformación	Ámbito			Promedio nacional
	Distrital	Provincial	Regional	
Si	92,5	94,1	100,0	94,1
No	7,5	5,9	0,0	5,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MCLCP y ANC .I Informe Monitoreo del Presupuesto Participativo. 2007.

Administración Financiera (SIAF), proyectos que sustituyen a otros.

- Acceder y utilizar la información contenida en el «Aplicativo Interactivo para el Proceso Participativo del Presupuesto».

La constitución de este mecanismo y sus desempeños

Los CVC están constituidos casi en la totalidad de los procesos de Presupuesto Participativo, que entre regionales, provinciales y distritales, son cerca de 1850. Están integrados por un mínimo de cuatro personas, representativos de los diversos actores participantes.

Estos comités deben vigilar la marcha del proceso, en particular la ejecución de los proyectos priorizados. En el informe referido, la MCLCP da a conocer que tales CVC fueron constituidos para cumplir responsabilidades generales (hacer de todo) en un 82,6%, con responsabilidades por ejes estratégicos en el 3,7% y sin precisión de sus roles en el 13,7%, y que en muchas experiencias se forman también comités de vigilancia de obras.

Cada vez aparecen mayores reportes de los actores involucrados sobre las experiencias puntuales de los CVC de los PP. Una referencia interesante es la recientemente difundida por un integrante del Comité de Vigilancia y Control del PP de San Juan de Lurigancho, el distrito más grande del país, ubicado en Lima Metropolitana⁵⁰.

En cuanto a logros y dificultades en la gestión de los CVC, resulta también bastante ilustrativa la experiencia asesorada por la ONG FOVIDA en el área sur de Lima, cuya síntesis se muestra en la página siguiente⁵¹.

Resulta preocupante la indiferencia de la municipalidad, de alcaldes y regidores, y el desconocimiento de sus obligaciones por los funcionarios, así como escaso compromiso de integrantes de los CVC.

Adicionalmente, FOVIDA da cuenta de otras dificultades. En la Municipalidad de San Juan de Miraflores (Boletín de febrero 2008), la decisión unilateral de la municipalidad para definir qué proyectos no serán ejecutados y sobre el uso de los recursos previstos para el PP del 2007, así como la modificación de los planos de las obras, debilitando o destruyendo de esta manera el respeto mutuo y la confianza entre los actores involucrados, activo fundamental de los procesos de concertación; inicio tardío de ejecución de proyectos y ausencia de inspectores o del residente en las obras en ejecución; falta de respuesta ante informes del CVC, con lo que en la práctica se está desconociendo el derecho fundamental de acceso a la información; escaso compromiso de otras instancias de la sociedad civil para trabajar en conjunto el proceso de PP. Y en Lurín (boletín del CVC, agosto 2008), escasa información disponible en la Secretaría General de la Municipalidad, no se respetan especificaciones técnicas y de montos presupuestarios, y conflicto de intereses entre regidores y vigilantes respecto al rol de representación.

2.4.5 El progreso en la utilización de las herramientas

No existen en el país indicadores oficiales sobre la base de los cuales se pueda hacer la medición de los progresos en la implementación de las herramientas presentadas y de sus efectos positivos en una cultura de transparencia al servicio de los

⁵⁰ Estrella H., Florencio. «Comité de Vigilancia y Control del PP de San Juan de Lurigancho, Informe No 1». Lima, Junio del 2008. Dirección electrónica: neptalicarpio@yahoo.com. Ver detalles sobre sus avances, dificultades, especialmente sobre los retos y tareas que tienen pendientes en el Anexo N°1.

⁵¹ FOVIDA. «Los Comités de Vigilancia y Control del PP 2007». Experiencias en el Área Sur de Lima, apoyada por el Área de Gobernabilidad Democrática.

Cuadro N°7
Las experiencias de vigilancia en los distritos de Lima Metropolitana

Distritos	Logros	Dificultades
Villa El Salvador (*)	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha formulado plan de trabajo para dos años. - Se ha realizado programa de capacitación en 12 sesiones. - Se ha mejorado relación entre CVC, autoridades municipales y funcionarios. - Se ha realizado el Foro de vigilancia PP 2009. - 2 visitas de campo a las 38 obras del PP 2007. - Se está promoviendo mesa de dialogo de miembros de sociedad civil ante el CCL, CVC, comité de gestión territorial, comités de obra y vecinos en general, para fortalecer la participación ciudadana. - CVC ha propuesto modificatorias a Ordenanza de PP 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad muestra indiferencia ante propuestas de CVC. - Mayoría de regidores no se involucran. - Funcionarios y trabajadores desconocen alcances de la participación. - Escaso compromiso de algunos miembros del CVC. - Miembros de comités de obra muestran pasividad. - Población desconoce su rol de vigilancia. - Escasos recursos logísticos del CVC. - CVC ha sido reconocido por gerencia municipal y no por Alcaldía.
Villa María del Triunfo (**)	<ul style="list-style-type: none"> - Se consolida grupo de vigilantes. - CVC participa en actividades de capacitación. - CVC rinde cuentas de su gestión en audiencia pública. - Se hace seguimiento: visitas zonales y territoriales, y se toma contacto con las poblaciones beneficiarias. - CVC promueve toma de conciencia sobre el derecho de vigilancia y promueve reactivación de obras. - Se logra la atención de denuncias realizadas, por el Comité de Defensoría del Pueblo y Contraloría General. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso compromiso de la mayoría de miembros del CVC. - Municipalidad muestra indiferencia ante acciones del CVC, a veces responden de manera informal y desordenada. - Funcionarios municipales muestran poca disposición, descortesía y resistencia al rol vigilante de los ciudadanos. - Ausencia de regidores en el proceso de PP.

(*) Boletín el CVC, agosto 2008.

(**) Boletín del CVC, agosto 2008.

derechos ciudadanos y del desarrollo en general. Esta carencia es parcialmente cubierta por iniciativas públicas y privadas.

En todo caso, de las cinco herramientas señaladas la que ha mostrado mayor progreso, mejorando su calidad y cumplimiento son los Portales de Transparencia, a cargo de los gobiernos regionales. Es evidente la evolución positiva en cuanto a la calidad y oportunidad de la información que debe entregar. No se tiene información precisa del número de ciudadanos que acceden a los portales, pero se estima que son miles. Lo progresos en los portales de las municipalidades de capitales de departamentos son más limitados.

Las solicitudes de información constituyen un mecanismo minoritario y enfrentan obstáculos por los trámites engorrosos. La información para los procesos de presupuesto participativo posiblemente sea la que más se canaliza, por la obligatoriedad de ésta y la exigencia de representantes de la sociedad civil.

Las audiencias de rendiciones de cuentas organizadas por los gobiernos regionales y locales, son una práctica generalizada a nivel regional y local, y vienen contribuyendo gradual y lentamente a una mejor transparencia de los procesos de presupuesto participativo y consiguientemente a una mayor credibilidad ciudadana en la gestión pública. Recordemos que los

procesos participativos por sí mismos juegan a favor de la transparencia.

En cambio, las acciones de vigilancia social, tanto a nivel regional como local, son las que menos han progresado hasta la fecha, debido a la imprecisión de los objetivos, la débil voluntad de autoridades y funcionarios para contribuir con suministrar a tiempo la información requerida y las capacidades limitadas de los integrantes de los comités de vigilancia para manejar de manera efectiva esa información, así como la falta de apoyo logístico.

3. Avances y fortalezas, debilidades y limitaciones generales

3.1 Avances y fortalezas

La normatividad sobre la obligatoriedad para el respeto y uso de diversos mecanismos de transparencia, se inició como política global en el momento inmediato a la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori. Fue precisamente en el 2001, en el Gobierno de Transición del Presidente Valentín Paniagua, cuando se promulgó el Decreto Supremo 018 – 2001 – PCM, estableciendo un procedimiento para el acceso a la información pública y luego el Decreto de Urgencia 0035-2001 que ordena la transparencia económica y fiscal y la creación de portales de transparencia en las entidades del gobierno central. A partir de este momento, hasta el 2004, se han venido aprobando varias normas legales de rango nacional.

Durante los años 2002, 2003 y 2004, la profundización de la reforma estatal descentralizadora amplió el abanico normativo para el ejercicio de la transparencia, sobre todo en los gobiernos regionales y estatales. En el marco de la reforma constitucional que se aprobó en el 2002, para hacer posible la elección de los gobiernos regionales, se dieron nuevas normas que buscaban la coherencia de un modelo participativo y el ejercicio de la transparencia de gestión. Simultáneamente, mediante el D.S. N° 043-2003-PCM se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Posteriormente, el 6 de agosto del 2003, culmina esta etapa de elaboración normativa a través del Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, que reglamentó la Ley de Transparencia N° 27806 y sus modificaciones realizadas a través de la Ley N° 27927. Esta normatividad es la que ha permitido durante estos últimos años un significativo avance en el

ejercicio de la transparencia, por ejemplo, por parte de los 25 portales de los gobiernos regionales.

De esta manera, en Latinoamérica el Perú destaca por tener una de las legislaciones más avanzadas en el ámbito de la Transparencia y el Acceso a la Información⁵². Paralelamente se viene afirmando la convicción de que el compromiso con la transparencia y la lucha contra la corrupción, son factores claves para gobernabilidad democrática en la perspectiva del desarrollo y lucha contra la pobreza. Un indicador de esto es el conjunto de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con profesionalismo con el tema.

Debemos ser conscientes, sin embargo, que el impacto mayor de la transparencia se observará en el mediano y largo plazo. Pues implica continuar y profundizar con el cambio cultural en la gestión administrativa, así como el cambio en la cultura y prácticas políticas tradicionales, hecho que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos y sus organizaciones, en tanto que estos participen de los procesos de reforma del Estado y de sus nuevas relaciones con la ciudadanía.

En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno en sus diversos niveles es un bien público que se encuentra al alcance de todos, con las únicas excepciones debidamente motivadas y escritas, para evitar el abuso de la discreción por autoridades y funcionarios. Como lo ha comentado la Defensora del Pueblo del Perú, el funcionario público que no quiera exponerse a la evaluación ciudadana, no está preparado para desempeñarse en cargos de esa naturaleza y bien haría en hacer los ajustes del caso.

3.2 Limitaciones y debilidades

La limitación fundamental de este avance normativo radica en que colisiona permanente con una cultura predominante de gestión pública, renuente a brindar información, en lo que se ha denominado el secretismo o la «cultura del secreto». El acceso a la información pública es una opción compleja, que tiene que convivir con ciertas restricciones vinculadas con la seguridad nacional, la protección de datos personales y datos

⁵² Informe Defensorial N°96, «Balance de Dos Años de Vigencia de la Ley de Transparencia» publicado en el mes de octubre del 2005. Disponible en: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pe>

corporativos. Esto es comprensible. Pero el secretismo encubre abusos en la adopción de restricciones al flujo de información y se convierte en uno de los obstáculos principales para la implantación del derecho a la información. El secretismo es una vía utilizada por funcionarios corruptos para protegerse de la evaluación pública.

Vivimos una situación en el Estado peruano donde el avance en la formalidad normativa no se traduce aún en una sostenida práctica de gestión transparente, más allá de los avances parciales existentes. Esto es lo que explica el hecho de que según Transparencia Internacional, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2007 en el Perú, se ubica en el lugar 72º de un total de 180 países. Este IPC clasifica a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida y, el diez, niveles bajos. El Perú tiene un 3.5, por debajo de Colombia, El Salvador, Cuba, Costa Rica, Uruguay y muy distante de Nueva Zelanda, Finlandia y Dinamarca que con 9.40, ocupan el primer lugar (CAD, octubre 2007).

Conviene no perder de vista, que el desarrollo de prácticas gubernamentales efectivas de transparencia no se deriva solo de la aprobación de nueva legislación ni de su rápido cumplimiento. Los avances significativos serán resultado de una trayectoria dinámica y compleja, que combine el diseño de la desburocratización de los procedimientos, la modernización de la gestión pública con incorporación de sistemas de información, el desarrollo de capacidades, una nueva estructura organizacional con nuevos principios y valores.

En la actualidad, la transparencia y el acceso a la información en el Perú acusan las siguientes debilidades para su implementación:

- a) No forma parte de las prioridades nacionales de la gestión pública del Ejecutivo y de la clase política nacional, a través de un programa nacional de implementación específica. Un indicador de ello es que se viene incumpliendo el artículo 22 de la Ley de Transparencia, que obliga a la Presidencia del Consejo de Ministros a informar anualmente al Congreso sobre las solicitudes de información atendidas y no atendidas por todas las entidades públicas. Recién en marzo del 2008 se ha tratado de subsanar esta situación presentando el Informe Anual de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) 2004-2007, sin que previamente se haya procedido a verificar los informes de baja calidad remitidos por cada una de las entidades informantes⁵³. De esta manera se ha maltratado un instrumento de gestión de la transparencia, a pesar del Instructivo preparado por la PCM.
- b) Los organismos de control no han incorporado en sus procesos de auditoría la verificación del cumplimiento de la Ley N° 27806. Es recién en «*Los Lineamientos de Política para la Formulación de los Planes de Control de los Organos del Sistema Nacional de Control – 2008*» donde se incorpora este aspecto, pero sus resultados se conocerían recién a fines del 2008⁵⁴.
- c) Los gobiernos regionales y locales –con honrosas excepciones– no han aprobado normas específicas que permitan concretizar las normas nacionales y hacerlas obligatorias y prioritarias en su respectivo ámbito. Esto puede reflejar, por un lado, una débil voluntad política y, por otro, la escasa cultura y práctica legislativa en consejeros regionales y regidores municipales, así como las débiles capacidades para ejercer sus roles de fiscalización y falta de disposición para apoyar la participación ciudadana en este campo. Estos hechos afectan la sostenibilidad en la calidad de los portales, las rendiciones de cuentas y vigilancia social. De un total de 426 buenas prácticas gubernamentales presentadas en cuatro años de concurso convocado por Ciudadanos al Día (CAD), años 2005, 2006, 2007 y 2008, 36 corresponden a experiencias relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública, es decir el 8.5%.
- d) En algunas instituciones existen costos muy altos para acceder a la información. Este es el caso de algunos gobiernos locales, en los cuales los costos se encuentran normados en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAs) de las municipalidades. Uno de los efectos prácticos de esas tasas altas es que pueden desincentivar la demanda de acceso a la información. Veamos en el cuadro 8 una muestra sobre los altos costos en 8 distritos de Lima Metropolitana

⁵³ Opinión de Javier Casas, de la Oficina de Acceso a la Información Pública del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS). En nota «Expertos señalan que se debe fomentar la Transparencia y Acceso a la Información Pública», Lima 30/09/2008.

Disponible en: <http://www.elinformanteperu.com/notidatos.php>

⁵⁴ Directiva N° 06 – 2007 – CG/PL de la Contraloría General de la República, publicada el 2 de noviembre del 2007, pág. 356543 en El Peruano. Este artículo se terminó de escribir en octubre de 2008, por lo cual no se consigan en estas páginas los resultados mencionados.

Cuadro N°8
Cobros excesivos por acceder a la información en distritos de Lima Metropolitana

Municipalidad	Costo por búsqueda* de Información en S/.	Costo por copia simple en S/.	Costo por copia certificada
San Juan de Lurigancho	Gratuito	10.00	15.00
La Molina	9.84	2.20	6.54
Jesús María	15.54	3.04	15.00
Metropolitana de Lima	Gratuito	0.10	11.05
San Miguel	Gratuito	0.35	5.25
San Borja	Gratuito	0.22	14.20
Miraflores	Gratuito	0.35	0.35
Los Olivos	10.00	0.10	0.20

Elaboración propia en base a los TUPAS de cada Municipalidad. La Defensoría del Pueblo, considera que la tasa por búsqueda de información es ilegal.

- e) Uno de los factores que limita que las autoridades actúen con mayor transparencia es el temor a que sus opositores políticos y «algunos periodistas» utilicen la información en su contra, hecho que refuerza la cultura del secreto y la desconfianza en las bondades de la transparencia. En el fondo, este factor cultural es transversal a todos los actores: autoridades (temor a cómo se va a usar la información), funcionarios (no saben qué puede ser útil a los ciudadanos o temor a las reacciones de estos), ciudadanos (se prioriza información para el cuestionamiento), medios de comunicación (se busca a veces información para presionar a las autoridades, buscando compensaciones económicas)⁵⁵.
- f) Los planes de desarrollo de capacidades por lo general no priorizan el tema de la transparencia lo que tiende a reforzar la idea en los funcionarios que la transparencia es un favor y no un servicio. La alta rotación de funcionarios responsables de la información en gobiernos regionales y locales incide también negativamente. Y, paralelamente, los representantes de la sociedad civil en los espacios de concertación y procesos participativos, incluyendo la rendición de cuentas y la vigilancia social, no estén preparados razonablemente para ejercer sus derechos de manera adecuada.
- g) Otros factores que tienen que ver con las persistentes prácticas clientelistas de las autoridades, que condicionan en sectores de población a no interesarse por la transparencia; las tasas de participación son bajas, lo que puede deberse a la apatía ciudadana o a la falta de políticas de promoción, siendo notoria la escasa participación de los sectores pobres; no existe suficiente articulación de diversas iniciativas de transparencia en curso; los mecanismos existentes para la transparencia no tienen mucha incidencia directa en el desempeño de las entidades públicas, salvo excepciones. Existe un notorio desconocimiento en sectores de la población de que el acceso a la información pública es un derecho y no una concesión graciosa de la administración. Sin duda, el interés ciudadano es creciente, pero incipiente. Al respecto, Beatriz Boza, Directora de Ciudadanos al Día, señala que en una encuesta a 3000 limeños a la salida de 30 municipalidades, realizada en abril 2008 como parte del RankingCAD de entidades públicas para medir el trato directo y la atención que reciben los vecinos, se encuentra que la preocu-

⁵⁵ InWEnt /FLACSO Chile. «La Descentralización en el Perú: Un balance del proceso y determinación de necesidades de desarrollo de capacidades» Taller, Lima 18 de Febrero del 2008.

pación ciudadana por la transparencia está en el tercer lugar, con 12%, precedida de la preocupación por los procesos de trámites -34%- y atención del personal en el -31%- (Boza, 2008).

- h) Si bien se cuenta con un marco normativo a favor de la transparencia y acceso a la información, ésta se encuentra lejos de ser una vigorosa política pública en todos los niveles. Sin duda esto tiene que ver con la falta de voluntad, pero también con deficiencias en infraestructura y equipamiento, así como en la organización institucional, carencia de archivos ordenados y manejados profesionalmente; prácticas e interpretaciones restrictivas; alta rotación de los funcionarios y servidores públicos, escasa clasificación de la información para determinar las excepciones. Al respecto, una síntesis de los problemas existentes en el Gobierno Regional de Junín⁵⁶, resulta muy ilustrativa: no cuenta con personal exclusivo, poco interés de los ciudadanos para solicitar información a través de los formatos establecidos, el volumen de información a actualizar para los portales es grande, carencia de recursos para realizar la audiencias de rendición de cuentas y otros más (para mayores detalles ver Anexo N°2)

A ello se agregan otros motivos: el «permanente miedo de que la transparencia sea utilizada por los enemigos políticos», los intereses ocultos de no pocas autoridades, el hecho de que se enfatice la exigencia de transparencia a los gobiernos locales y regionales, y no a entidades del gobierno nacional como los Programas Sociales, Proyectos Especiales aún no transferidos. Otro factor es que las municipalidades no están organizadas ni preparadas para brindar la información que se les solicite, faltan metodologías más amigables y didácticas para la rendición de cuentas, la vigilancia social es casi imposible en ausencia de capacidades, sin recursos, sin incentivos por el tiempo, esfuerzo y responsabilidades que cumplen los ciudadanos⁵⁷.

No obstante la situación presentada, existen experiencias alentadoras de acciones y procesos de transparencia en gobiernos locales. Una de estas es de la Municipalidad Provincial de Azángaro⁵⁸, la que muestra aspectos positivos, como informa-

ción a través de los medios de comunicación, tramita la información solicitada a costo del fotocopiado, cuenta con portal electrónico, realiza hasta tres audiencias de rendición de cuentas al año, reuniones descentralizadas de los alcaldes distritales, cuentan con tres comités de vigilancia y buen empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil en transparencia, especialmente de las mujeres. Debe señalarse, sin embargo, que se trata de una experiencia que acumula aspectos positivos y también dificultades de varios periodos de gobierno local (ver información en detalle en el Anexo N°3)

Resumiendo, la transparencia de la gestión pública no es fácil de implementar, a pesar de los modernos recursos tecnológicos disponibles en la actualidad, pues exige de políticas específicas y de capacidades de la autoridad pública para ser implementada en forma concertada. Para implementar las políticas de transparencia se requiere dos cosas: Voluntad de quienes detentan el poder, para remover los obstáculos en el acceso a la información, e interés real de poner a disposición de los ciudadanos la información de carácter público (Bento Gomes, 2005).

El hecho de que la «Evaluación del Proceso de Descentralización»⁵⁹ realizada y aprobada por el Congreso de la República sobre la base del Informe Anual 2007 presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, no preste mayor atención sobre la evolución de la transparencia y acceso a la información, no es casual, sino una expresión de que aún no constituye una política de Estado prioritaria, vinculante y plenamente implementada.

La precariedad económica de algunos gobiernos regionales y locales no explica los avances limitados. Estos tienen que ver fundamentalmente con la escasa voluntad política de las autoridades y su débil comprensión de que están obligados a ser transparentes y rendir cuentas. Al mismo tiempo, tiene que ver también con las aún escasas iniciativas ciudadanas para ejercer el derecho a la información y contribuir a la reforma de la propia gestión pública, impulsando modelos de gestión no solo más efectivos sino radicalmente alejados de la opacidad tradicional y de la consiguiente desconfianza que los rodea.

Es evidente que tenemos un proceso abierto de afirmación

⁵⁶ Reátegui, José. «Evaluación Panorámica de la Transparencia en el Gobierno Regional de Junín». Asesor de la Presidencia Regional. Entrevista electrónica día 2 de septiembre de 2008.

⁵⁷ Romero, Jorge. «Opiniones sobre algunos aspectos de la Transparencia en la Gestión Pública». Consultor en temas de desarrollo local, en la región de Puno. Entrevista vía electrónica, 2 de septiembre de 2008.

⁵⁸ González, Juan. «Evaluación Panorámica de la Transparencia en la Gestión Pública de Azángaro». Agosto del 2008. Coordinador Regional de CARE Perú, Puno.

⁵⁹ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. «Evaluación del Proceso de Descentralización». Periodo legislativo 2007-2008, Lima Julio 2008.

de la transparencia y acceso a la información pública, con avances significativos, pero también con serias dificultades que urge revertir, transitando caminos concurrentes por todos y cada uno de los actores públicos y privados involucrados.

Finalmente, no se debe perder de vista que la llamada opacidad en las entidades públicas, produce serios costos, entre ellos la incertidumbre en cuanto a las reglas a seguirse, la desconfianza en el Estado, los mayores costos de transacción entre actores públicos y privados y en el monitoreo de la actuación de las entidades públicas y que, en los hechos, la falta de transparencia funciona como un impuesto suplementario y un factor de riesgo adicional para las inversiones (Santiso, 2005).

4. Actores e instituciones relevantes que han contribuido a mejorar la transparencia en la gestión pública

Parte de los actores públicos y privados involucrados con la transparencia vienen realizando importantes iniciativas.

4.1 Instituciones públicas

Contraloría General de la República (CGR)

Este organismo viene brindando significativos aportes. El Informe de Gestión Institucional 2007, da cuenta de sus iniciativas legislativas de protección al denunciante, sobre contrataciones y adquisiciones del Estado, de control interno de las entidades del Estado. Ese año, la CGR ha emitido 3,593 informes resultantes de los servicios de control sobre los recursos del Estado, en sus diversas modalidades. De ese total, 1920 corresponden a denuncias provenientes de la ciudadanía y del Congreso de la República. Ese mismo año, como resultado de los informes de Contraloría, la Procuraduría Pública inició 197 procesos judiciales, 54 demandas civiles y 143 demandas penales. Promueve veedores ciudadanos para la vigilancia social, basado en los componentes de: desarrollo normativo y metodológico, medios y materiales para los procesos, capacitación, acreditación y registro y plan piloto. Para optimizar su aporte, viene gestionando potestades para el control previo en las operaciones de concesiones que otorgue el Estado a la ejecución y explotación de obras públicas de infraestructura o la prestación de servicios públicos⁶⁰.

Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado- CONSUCODE

Destacan entre sus acciones la promoción de códigos de

ética y formación de comisiones de ética, transparencia y lucha contra la corrupción en instituciones públicas; capacitación de funcionarios en temas de corrupción sobre la normativa de contrataciones y adquisiciones del Estado; fomento para que los TUPAS incorporen procedimientos específicos para que los ciudadanos acechan a la información; implementación del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del Estado (SEACE), que presenta como ventajas significativos ahorros, transparencia, descentralización de las compras, así como eficiencia y rapidez.

Defensoría del Pueblo

Sus contribuciones vienen ayudando en mucho en la protección del derecho a la información y la precisión de sus alcances, así como en la implementación de los diversos mecanismos de transparencia. Destacan entre sus aportes: el Informe Defensorial sobre «Situación de la Libertad de Expresión en el Perú», alertando sobre la cultura del secreto, el año 2001. La acción de inconstitucionalidad sobre aspectos de la Ley de Transparencia relacionados con las solicitudes de información a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y sobre la ambigüedad de la información clasificada como «secreta» y «estrictamente secreta», así como a atribuciones otorgadas al Consejo de Ministros para determinar qué información sería clasificada. El Balance de dos años de vigencia de la Ley de Transparencia el 2005. La supervisión de portales de transparencia de gobiernos regionales, ampliada a los gobiernos locales de capitales de departamento. Las capacitaciones de funcionarios y servidores públicos. La tramitación de quejas e intervenciones de oficio relacionadas con la vulneración del derecho de acceso a la información, a determinados sectores de ciudadanos. El seguimiento de temas eje en materia de acceso a la información pública y el reciente anuncio de que impulsará un programa anticorrupción.

Tribunal Constitucional

Este organismo público viene contribuyendo a aclarar aspectos importantes del derecho a la transparencia, a través de sus resoluciones. Ejemplos de ella son las siguientes: el TC señala que no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o, errada. Por lo tanto, la información que proporcionen las entidades obligadas

⁶⁰ <http://www.contraloria.gob.pe/cgr/cgr.asp>

a brindarla debe ser cierta, actual, precisa y completa (Exp. N° 1797-2002-HD/TC). El TC establece que a través de un Hábeas Data, puede ordenarse a un órgano público que realice o deje de realizar una acción u omisión que viole el derecho de acceso a la información (Exp. No 2579-2003-HD/TC). El TC norma que en cualquier supuesto que esté en juego un derecho fundamental, la persona pueda acceder a la información que se considere necesaria para el ejercicio real de tal derecho, pues solo teniendo acceso a la información, la persona podría tomar decisiones correctas en su vida diaria y llegar a controlar la actuación de aquellos entes que merecen el escrutinio popular (Exp. No 3619-2005-HD/TC). El TC, después de dos años en que la Municipalidad Distrital se negó a dar información sobre el FONCOMUN y otros ingresos relacionados con el presupuesto participativo al Comité de Defensa y Desarrollo del Distrito de Sachaca, Arequipa, se pronuncia favorablemente a este Comité, basado en que el acceso a la información pública tiene una doble dimensión, pues por un lado, se trata de un derecho individual, pero también tiene una dimensión colectiva, ya que garantiza el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, por lo que la información pública termina convirtiéndose en un auténtico bien público o colectivo que ha de estar al alcance de cualquier individuo (Exp. N°1136-2006HD/TC).

Gobiernos regionales

En el caso del GR de Cajamarca la preocupación por la transparencia y la lucha contra la corrupción, estuvo en las promesas electorales, en las primeras medidas anunciadas al inicio de la gestión, en la definición de políticas (Política N° 17°: «Corrupción cero. Gestión interna eficiente y transparente, con rendición de cuentas y fácil acceso a la información pública, promoviendo y facilitando el control social»), en la participación (Defensoría del Usuario), en las audiencias de rendición de cuentas, en el plan anticorrupción y el establecimiento de un día de lucha contra la corrupción y en los esfuerzos por articular las acciones de acceso a la información pública, el portal de internet, la rendición de cuentas, la vigilancia social y los espacios de participación y concertación en un «Sistema Regional de Transparencia de la Gestión Pública»⁶¹.

4.2 Instituciones privadas

Consejo de la Prensa Peruana (Consortio de Medios de Comunicación)

Promueve los principios de Lima: «Libertad de Expresión y Acceso a la Información en Poder del Estado». Realiza campañas de educación ciudadana en prensa escrita sobre «acceso a la información pública», particularmente en las campañas electorales, promoviendo suscripción de compromisos de parte de los candidatos municipales y presidenciales el 2006. Promueve aprobación de ley de Transparencia y acceso a la Información pública y cuestiona aspectos inconstitucionales de Ley promulgada. Establece línea telefónica gratuita de Acceso a la Información Pública, para asesorar a ciudadanos sobre el derecho a la información y registrar denuncias sobre el incumplimiento. Ha canalizado denuncias de ciudadanos. Realiza promoción del Proyecto «Municipios Transparentes», el 2005, con el apoyo de otras iniciativas en 47 gobiernos locales de Lambayeque, San Martín, Cusco y Piura, para promover aplicación de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y realiza acciones de vigilancia sobre los gobiernos regionales y locales provinciales⁶².

Instituto de Prensa y Sociedad - IPYS (Asociación de Periodistas)

Realiza reportes sobre la situación de la libertad expresión en varios países latinoamericanos y elabora estudios especializados, además, fomenta el debate sobre el papel de los medios de comunicación en los Estados democráticos y estudios sobre el grado de aplicación de la normatividad sobre el acceso a la información pública en el Perú. Cumple acciones en el marco de tres programas: libertad de prensa, acceso a la información y periodismo de investigación. En el segundo cuenta con una Oficina de Acceso a la Información Pública (OACI). Hasta el 2004, IPYS canalizó numerosas acciones de habeas data solicitando judicialmente información a la administración pública. Ha evaluado también la calidad del Informe Anual 2004-2007 de la Presidencia de Consejo de Ministros sobre la atención de las solicitudes de información de los ciudadanos⁶³.

Ciudadanos al Día (CAD)

Elabora informes sobre temas relacionados con el uso de los recursos públicos en la administración pública, valiéndose de lenguaje sencillo y de fácil comprensión para el ciudadano común. Elabora ranking sobre los niveles de cumplimiento por las entidades públicas en cuánto publicidad de la información sobre presupuesto, inversiones, personal, contrataciones y adquisiciones, remuneraciones, proveedores, etc. Difunde las bue-

⁶¹ <http://www.regioncajamarca.gob.pe>

⁶² <http://www.consejoprensaperuana.org.pe>

⁶³ <http://www.ipys.org>.

nas prácticas gubernamentales en materia de transparencia y acceso de la información en la gestión pública. Publica periódicamente el RankinCAD que mide la satisfacción ciudadana respecto a la calidad de atención a los ciudadanos por las entidades públicas a nivel nacional⁶⁴.

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Como parte de su programa «Vigila Perú», realiza evaluaciones de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y sobre la transparencia en las industrias extractivas, formulando las recomendaciones del caso. Brinda asistencia técnica a algunos gobiernos regionales para diseñar e implementar «Sistemas Regionales de Transparencia». Forma capacidades y fomenta una cultura de transparencia, trabajando coordinadamente con diversos grupos de iniciativa en las regiones del país⁶⁵.

Proética

Realiza una importante gestión resumida en:

- *Proyectos*: Fortalecimiento de control institucional en los gobiernos regionales, desarrollando capacidades en GRs y en OSC, 2006-2007; lucha contra la corrupción para luchar contra la pobreza, reduciendo los riesgos de corrupción en la provisión de servicios sociales, 2007-2008; cómo luchar contra la corrupción en zonas de emergencia, a realizar en Ica, Pisco y Chincha, impactadas por el último terremoto, 2008-2009; promoción de la transparencia y la integridad en los gobiernos locales, en 12 municipios, 2008-2009; promoción de la vigilancia ciudadana de la gestión pública entre escolares de la Región Ayacucho, en coordinación con la ONG SER, 2007-2009; construcción de planes anticorrupción en salud en regiones, en La Libertad, Lambayeque, San Martín y Ucayali, 2007-2008.
- *Investigaciones*: Encuestas nacionales sobre corrupción 2003, 2004, 2006; barómetro social: Sistema electoral-Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, año 2005; barómetro de corrupción global 2007 de transparencia internacional; índices de percepción sobre la corrupción en el Perú, años 2004, 2007.
- *Convenios interinstitucionales*: con gobiernos Regionales de Huancavelica, Junín, Lambayeque, Ayacucho, San

Martín y numerosas municipalidades⁶⁶.

Transparencia

Ejecución de un proyecto para construir puentes entre la sociedad civil y el Congreso de la República, para superar la división tradicional entre ellos, a cargo de un consorcio integrado por Transparencia, Manuela Ramos, Instituto Democrático Nacional, Calandria, CESIP e IPEDEHP, 2005. Capacitación de partidos políticos y candidatos en las elecciones nacionales, regionales y locales del 2006, para formular propuestas serias, fomentar el debate sobre políticas en temas clave, e información a los ciudadanos sobre los antecedentes de los candidatos, 2005-2007. Proyecto de reforma de Estado para mejorar la gobernabilidad democrática, mediante la lucha contra la corrupción como política oficial, mediante la rendición de cuentas, uso de mecanismos de control democrático, formando capacidades, acciones de incidencia sobre el Congreso de la República, 2005-2008. Ejecución de proyecto sombrilla integrando intervenciones de lobbying, advocacy, desarrollo de capacidades y otras para fortalecer la transparencia de las instituciones, las políticas democráticas, incrementando la representatividad, legitimidad e integridad, 2005-2008. Monitoreo de autoridades regionales y locales en sus administraciones respetuosas de la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, organización de encuentros para el buen gobierno entre actores regionales y locales, 2006-2009⁶⁷.

5. Transparencia en el sistema de gestión pública y la carrera pública

La transparencia en todos los niveles del sistema gubernamental debe ser promovida en cuatro ámbitos⁶⁸:

De esta manera, la transparencia puede y debe convertirse en una condición clave para la gestión pública en sus diversos niveles y para el desarrollo de la carrera pública, pues correctamente implementada contribuye a:

- Que las políticas públicas respondan a las demandas sociales mayoritarias y no a intereses partidarios, sectoriales o privados.
- Reducir el favoritismo y corrupción en el uso de los recursos del Estado y en el ejercicio del poder.

⁶⁴ <http://www.cad.org.pe>

⁶⁵ <http://www.propuestaciudadana.org.pe>

⁶⁶ <http://www.proetica.org.pe>

⁶⁷ <http://www.transparencia.org.pe/documentos>

⁶⁸ GTZ. «Transparencia y Contraloría Social». Cuaderno de Formación Municipal, Programa de Asesoramiento Municipal. Centroamérica. <http://www.gtz.de/en/documente/sp-se>

Cuadro N°9
Los ámbitos de transparencia en el sistema gubernamental

Ambitos	Alcances
En lo político	Para que el poder sea abierto al público, es decir, de cara a la valoración de la ciudadanía.
En lo administrativo	Mediante el fiel y efectivo cumplimiento de las leyes existentes sobre la administración de los bienes públicos.
En lo cultural	Facilitando que la población tenga acceso a la información pública para que exista una adecuada interlocución entre los niveles de gobierno y la sociedad.
En lo legal	Actualizando la legislación a fin de penalizar la corrupción, el abuso del poder y respaldar e incentivar el libre acceso a la información pública.

- Estimular la toma de conciencia sobre los derechos y deberes de los ciudadanos respecto a realizar el control social sobre los recursos asignados a las instituciones del Estado.
- Promover una sociedad más participativa, ampliando la confianza de la ciudadanía.

El Perú cuenta hoy con un amplio marco normativo y de políticas favorables a la transparencia en la gestión pública, entendida ésta como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades públicas tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Gobierno Nacional. Dicho marco normativo comprende normas de carácter constitucional, leyes, resoluciones del Tribunal Constitucional, decretos supremos y también, ordenanzas regionales y municipales; así como políticas que enfatizan la prioridad de la transparencia en la gestión pública. Es evidente, sin embargo, que más se ha avanzado en la construcción de marcos normativos, que en su implementación en los tres niveles del sistema gubernamental.

Además del marco normativo señalado, la transparencia en el sistema de gestión pública y en la carrera pública en el Perú, cuentan a su favor, en un sentido general, con acciones gubernamentales y nuevas normas emitidas últimamente (ver cuadro 10).

La transparencia en la gestión pública y en particular en el desempeño de los funcionarios y servidores públicos, ya comenzó, se encuentra en sus pasos iniciales, pero su consolidación requiere de procesos largos, pues son indispensables profundos cambios en la cultura y prácticas administrativas, políticas y cívicas. Su impulso concierne tanto al Estado como a las Organizaciones de la Sociedad civil y a las agencias de

cooperación internacional, auspiciando iniciativas innovadoras de gestión pública, adecuadamente articuladas a la profundización de los procesos de descentralización y modernización y otros componentes de la reforma del Estado.

El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) para hacer el seguimiento y fortalecimiento del proceso de descentralización en curso, debería tener en la transparencia de la gestión pública y en la carrera pública, uno de sus principales ejes de acción.

Un factor catalizador de la transparencia en la gestión pública y en la carrera pública, es el fortalecimiento de la participación ciudadana sustentada en el ejercicio responsable tanto de los derechos como de los deberes. Esta responsabilidad debe expresarse en una agenda de compromisos que signifique, por un lado, el cuestionamiento de la cultura del secreto y de las prácticas tradicionales del asistencialismo y clientelismo; y, por otro, en el impulso de prácticas positivas que democratizen las decisiones públicas con la mayor transparencia posible en torno al planeamiento concertado, los presupuestos participativos con enfoque de resultados, la calidad del gasto público, etc.

Los partidos y movimientos políticos nacionales o regionales deben ser concientes de la enorme trascendencia que tiene la necesidad de consolidar el proceso de transparencia en la gestión y en la carrera pública, así como de la responsabilidad que asumen al acceder a los cargos de autoridades elegidas y de funcionarios públicos. Por lo tanto, deberían acompañar este proceso enriqueciendo sus propuestas programáticas sobre el particular y evaluando a sus militantes que hoy ejercen

Cuadro N°10

Nuevo marcos normativos que pueden contribuir con la transparencia en la gestión pública

- La promoción de la simplificación administrativa, de conformidad con los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAS), que viene apoyando la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.
- La promulgación y vigencia de la Ley del Silencio Administrativo-Ley N°29060, que establece que «los procedimientos administrativos, sujetos al silencio administrativo, se considerarán automáticamente aprobados si, vencido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiera emitido el pronunciamiento correspondiente» (artículo 2).
- El Decreto Legislativo N°1018, que crea la Central de Compras Públicas-Perú Compras.
- El Decreto Legislativo N°1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.- EL Decreto Legislativo N°1024 que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos.
- El Decreto Legislativo N°1025 que aprueba las Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público.
- El Decreto Legislativo N°1026, que establece un Régimen Especial Facultativo para los Gobiernos Regionales y Locales que deseen implementar Procesos de Modernización Institucional Integral.
- El Decreto Legislativo N°1088 que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, como espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país, así como desarrollar los procesos y las acciones para el monitoreo de la gestión por resultados de mediano y largo plazo.

cargos públicos, para formular las recomendaciones del caso.

En este marco, es un hecho positivo y alentador que la totalidad de 17 partidos nacionales inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones y que postularon candidaturas a la Presidencia de la República y al Parlamento Nacional (periodo 2006-2011), tuviesen en sus Planes de Gobierno propuestas coincidentes con la 24ª Política de Estado del Acuerdo Nacional, e inclusive planteamientos ampliatorios y complementarios⁶⁹.

Otro factor que puede contribuir a fortalecer la gestión pública y la carrera pública con la dimensión de la transparencia en el Perú es el desarrollo de las ideas sobre el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Es cada vez más frecuente vincular el uso de estas tecnologías con la noción de Gobierno Electrónico, entendido éste en un sentido amplio como el uso por las entidades públicas de las modernas tecnologías de información, transformando sus relaciones con los ciudadanos y con las empresas, mediante una mejor entrega de los servicios públicos, mejor interacción con las empresas, empoderamiento de los ciudadanos en el manejo de la información y los consiguientes beneficios de transparencia y credibilidad crecientes, menor corrupción, reducción de costos.

Al respecto se deben destacar dos acciones importantes del Gobierno Nacional:

a) La aprobación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, mediante Resolución Ministerial 274-2006-PCM; la misma que apunta al objetivo general de desarrollar capacidades y servicios asociados a procesos en los que participen una o más instituciones y sean accedidos desde una ventanilla única, de forma que permita reducir los tiempos de procesamiento de solicitudes, propicien el desarrollo de los ciudadanos, mejoren la competitividad institucional y la transparencia del Estado, mediante el uso intensivo de tecnología de información y comunicaciones. Y que de manera más específica haya establecido como su objetivo estratégico 3º: «mejorar los procesos de administración pública de tal forma de hacerlos más eficientes, transparentes y con enfoque al usuario para facilitar su informatización a través de las tecnologías de la información y comunicaciones, considerando las expectativas y requerimientos del ciudadano así como criterios de optimización». El desarrollo de esta estrategia se sustentará en el despliegue del liderazgo político, ubicar el desarrollo tecnológico como política de Estado en el marco de Modernización del

⁶⁹ Acuerdo Nacional. «Políticas de Estado y Planes de Gobierno». Lima, 10 de marzo de 2006. Disponible en: <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

Estado, fomentar el cambio y desarrollo cultural de las personas e instituciones en torno al conocimiento y uso de las tecnologías de información y comunicaciones y de los servicios que brindan, construir alianzas con el sector privado, reforzar la institucionalidad, generar recursos, entre otros.

b) La aprobación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú-La Agenda Digital Peruana, mediante Decreto Supremo No 031-2006-PCM; plan elaborado con el concurso del sector público y privado, constituyendo un documento de política con acciones, estrategias, metas orientadas a la modernización del Estado y desarrollar un esquema real y coherente en beneficio de la población.

6. La transparencia de la gestión pública en el Perú en perspectiva comparada con los procesos de Latinoamérica

Todos los países de Latinoamérica están inmersos en el esfuerzo por mejorar sus respectivas gestiones públicas y la transparencia como parte sustantiva de ellas. El grado de consolidación de estos avances es muy heterogéneo, como reflejo de la diversidad en intensidad y ritmo de los diferentes procesos que directa e indirectamente inciden sobre la calidad de la gestión pública en general y particularmente de la transparencia en cada país.

Una muestra de esa son las percepciones sobre la transparencia identificadas por FLACSO-Chile en Bolivia y Chile, el primer trimestre del año en curso⁷⁰, las que pueden ser comparadas con la realidad peruana.

Las experiencias de estos dos países comparada con la peruana tienen algunos problemas comunes, como las débiles capacidades de gestión del sector público y algo también serio la incapacidad de los Estados para atraer recursos humanos más calificados, la rigidez de los sistemas de carrera pública que implican costos muy altos para dar curso al despido de funcionarios ineficientes, evaluados así desde los estándares que exige un estado moderno, la heterogeneidad de las descripciones es también una variable importante en los tres países, lo que plantea la necesaria flexibilidad en las normas.

Pero comparten también algunos aspectos positivos como son los logros que vienen alcanzando, relacionados con la dación e implementación de un conjunto de normas y procedimientos que han contribuido a: formalizar y facilitar el acceso a la información, por iniciativa propia de las entidades públicas, o mediante la atención de la información solicitada; la creación y/o el fortalecimiento de instituciones especializadas con relativa autonomía que cumplen el rol del control y vigilancia de la gestión pública; la sensibilización y estímulo a los funcionarios y la opinión pública a partir de la difusión de buenas prácticas de transparencia en la gestión; la promoción de planes de capacitación e información a los funcionarios públicos para que ejerzan sus funciones con mayor transparencia; la generación de iniciativas de carácter privado que promueven el control a través de la rendición de cuentas y la vigilancia social; avances en las coordinaciones interinstitucionales para la lucha contra la corrupción y para un control preventivo (como las veedurías para alertas y recomendaciones)⁷¹.

Si bien en el Perú, luego del derrumbe del fujimorismo se ha avanzado bastante en construir marcos normativos a favor de una gestión pública respetuosa de los derechos ciudadanos a la información, aún está lejos de ser un país con bajos niveles de corrupción, a diferencia de Chile, que suele estar entre los veinte primeros lugares según el Banco Mundial y Transparencia Internacional, con menor corrupción, situación que puede ser mejorada con el rol del «Consejo Nacional de Transparencia»⁷². Y es que en cualquier país pasar de la promulgación de las normas a su implementación efectiva requiere no solo de la voluntad de autoridades, funcionarios y ciudadanos, sino de cambios profundos en la cultura y prácticas administrativas, políticas y sociales de todos, lo que toma tiempos largos.

Pero además, es pertinente destacar que la transparencia en la gestión pública a nivel regional se viene construyendo en torno a cinco procesos impulsados desde el Estado y/o desde iniciativas de la sociedad civil. Ellos son la democratización, la descentralización, la modernización y fortalecimiento de la función pública, la promoción del buen gobierno y el fomento del gobierno electrónico.

⁷⁰Zuñiga, Liza. «Informe N°1: Sistematización de entrevistas y desayunos de trabajo con actores clave: Percepción de actores sobre descentralización, transparencia, participación y gestión». Programa «Fortaleciendo Capacidades Institucionales en Bolivia, Chile y Perú». FLACSO-Chile, septiembre, 2008. No publicado.

⁷¹ Herz Sáenz, Carlos. «Memoria del Dialogo sobre la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción en Bolivia, Chile y Perú». InWEnt y Flacso-Chile, Lima 30/09/2008. fecha de Memoria, 1º/10/2008.

⁷² Este es un organismo autónomo de derecho público creado por la Ley No 20.285 del 20/08/2008 sobre el Acceso a la Información Pública en Chile; encargado, entre otras cosas, de fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y resolver los reclamos sobre el particular. Su Consejo Directivo está integrado por cuatro consejeros designados por la Presidencia de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros.

Cuadro N°11
Percepciones sobre la transparencia en Bolivia y Chile

Países	Percepciones
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - El tema no tiene tanta importancia como la descentralización y autonomías, pero está presente en las reflexiones sobre la gestión pública. Por ejemplo, es uno de los componentes importantes del Plan Integral Anticorrupción que integra la Fiscalía, el Viceministerio de Transparencia, la Contraloría y la Unidad de Investigación de Fortunas. - Se ha identificado diez áreas críticas, algunas con focos de corrupción. Se está difundiendo el Código de Ética del Servicio Civil. - La Contraloría no tiene que ver con la lucha directa contra la corrupción. Las auditorías no buscan identificar responsabilidades, sino formular recomendaciones para mejorar las cosas. Es un avance el sistema de declaración jurada de bienes y rentas de los funcionarios públicos. - Existen dificultades para capacitar a autoridades de alto nivel. - La modernización de la gestión pública se ha visto afectada por los cambios de gobierno que afectan la permanencia de funcionarios. - Existe una fuerte idea sobre que la normatividad sobre la transparencia debe respetar la heterogeneidad de los departamentos y municipios, evitando la homogenización de mecanismos, sobre todo en zonas rurales. - Existen altas expectativas respecto a la configuración del futuro Estado con la aprobación de la nueva Constitución Política de Bolivia, que debe aprobarse mediante referéndum.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Los distintos actores opinan que las medidas sobre transparencia en Chile han sido reacciones coyunturales. Pero se considera, que el Estado chileno no enfrenta una corrupción generalizada, sino que padece de algunos «nidos de corrupción», que son cada vez más frecuentes. - Las crisis generadas por algunos escándalos de corrupción y los tratados internacionales que ponen marcos reguladores, son factores importantes que vienen condicionando que se preste cada vez mayor atención a la transparencia. - Existe escasa demanda de transparencia de la sociedad civil. Y los funcionarios no perciben que el acceso a la información pública sea un derecho de los ciudadanos. El sector privado no tiene un rol activo en este tema. - Dos de los obstáculos para fortalecer la transparencia son el sistema de carrera pública y el largo tiempo que tiene la Coalición Política que gobierna Chile, hecho que estaría favoreciendo algunas de las prácticas corruptas. - En lo positivo, se tiene los avances en gobierno electrónico y el sistema de compras públicas cuyo proceso se cumple en la página web del organismo coordinador. También un elemento alentador es la agenda de probidad que incluye la tramitación de la Ley de Acceso a la Información Pública. La Contraloría viene también jugando un rol favorable a la transparencia. - Existe preocupación sobre que la información sea accesible, útil y entendible.

a) En lo que viene avanzando el Perú, posiblemente de manera más significativa que otros países, es en la democratización de las decisiones públicas, a través de la participación ciudadana en la aprobación de los planes de desarrollo concertado, los presupuestos públicos regionales y locales y también,

aunque de manera incipiente, en las políticas públicas. Esta participación implica el fortalecimiento de las organizaciones sociales y por consiguiente más opciones para ejercer una mayor presión social para que se creen las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos ciudadanos, entre ellos el

de acceso a la información.

b) La gestión pública y la transparencia de la misma en el Perú se vienen fortaleciendo también con los avances del proceso de descentralización en curso, con la transferencia de mayores competencias y funciones y el mayor protagonismo de los gobiernos locales y creación de gobiernos regionales, las reformas institucionales y el desarrollo de capacidades. La disponibilidad de mayores recursos de cuya ejecución deben dar cuenta, les ha planteado el reto de mejorar las capacidades de gestión. La cercanía de los ciudadanos a estas instancias de gobierno los motiva a participar e interesarse más. Es pertinente recordar que desde la década de los 80 los países de la región andina como Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, iniciaron procesos de descentralización con muchas similitudes, como transferencia de competencias y funciones y fortalecimiento institucional, gestión descentralizada de recursos, nuevos espacios y mecanismos democráticos, ampliación de capacidades de negociación, pero también con notables diferencias. La evaluación de estas experiencias indica que para hacerse más efectivas necesitan de mayores consensos políticos y sociales, pero también de cambios drásticos en las actuales estructuras y relaciones de poder, y en los procesos de gestión del desarrollo, buscando una democracia armonizada con la eficiencia, y en las propias prácticas institucionales privadas y a nivel individual (Herz, 2008).

c) Las acciones de fortalecimiento y modernización de la gestión pública en el Perú pueden tener un buen impulso con la reciente aprobación de varias normas nacionales relacionadas y cuyo listado se presenta en el cuadro N°10. Estas normas son el punto de partida de una modernización sustentada en los criterios y principios rectores establecidos por «La Carta Iberoamericana de la Función Pública»⁷³, que tiene como una de sus finalidades la de definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a ésta como una pieza clave para la buena gestión pública y la gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas. La Carta parte de la premisa de que el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales y que desde el punto de vista del progreso económico, la reducción de las desigualdades sociales y de la gobernabilidad; el papel

del Estado es fundamental para el logro de niveles crecientes de inclusión y equidad.

d) Son crecientes las iniciativas de promoción del buen gobierno por gobiernos locales y regionales. Estas se sustentan en la experiencia internacional, pero en particular en el «Código Iberoamericano de Buen Gobierno»⁷⁴. Este es definido como «aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho» y se sustenta entre otros en el derecho ciudadano a acceder a la información pública. Es pertinente destacar que este Código considera como inaceptables gobiernos que amparen y faciliten la corrupción, que dificulten el escrutinio público sobre su toma de decisiones, que no tomen en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, gobiernos irresponsables y que no rindan cuentas.

e) Finalmente, el fomento de diversas modalidades de gobierno electrónico en el Perú y en la región contribuirá también a fortalecer la transparencia en la gestión pública, en torno al cual el Perú tiene aprobada una estrategia nacional y un plan de acción y agenda para la sociedad de la información. Los países de la región tienen hoy un marco general aportado por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado, que aprobó la «Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico»⁷⁵. Esta Carta tiene por finalidad la de aproximar los gobiernos y sus respectivas administraciones a los ciudadanos al facilitar la comunicación y relación con los medios electrónicos; incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia de la gestión pública; contribuir a la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los gobiernos y sus administraciones; simplificar trámites y procedimientos; realizar acciones que apunten a generar información de alto valor para mejorar el conocimiento social y aumentar la competitividad y el posicionamiento de cada comunidad en el concierto global.

Sin lugar a dudas, a través de estos procesos, nuestros países pueden intercambiar avances y aprendizajes para bene-

⁷³ V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27/06/2003). «Carta Iberoamericana de la Función Pública», respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, 14-15 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/cartaibero.pdf>

⁷⁴ Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Suscrito en Montevideo, el 23/06/2006 por 15 gobiernos nacionales, entre ellos por los de Bolivia, Chile y Perú. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones>

⁷⁵ XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado. «Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico». Pucón, Chile, 31 de Mayo y 1º de junio del 2007. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones>

ficio de una gestión pública no solo más eficiente, sino más transparente y creíble para los ciudadanos.

7. Conclusiones y recomendaciones de política

7.1 Lecciones aprendidas

Del proceso iniciado el año 2001–2003, con la publicación de importantes normas legales a favor de un Estado descentralizado, participativo y transparente, y de su posterior implementación, podemos sacar varias lecciones fundamentales:

a) La normatividad sobre la transparencia y acceso a la información es, sin duda, necesaria, pero insuficiente. Si bien la normatividad nacional es muy avanzada, la tarea fundamental pendiente es cambiar la cultura y prácticas en torno a la gestión pública y mejorar sustantivamente el desempeño político de las autoridades. Esto requiere del impulso de liderazgos coherentes e innovadores desde el Estado y la sociedad civil.

b) Son alentadoras las iniciativas de grupos de la sociedad civil e inclusive de algunas entidades públicas a nivel nacional, regional y local, promoviendo la participación, el fortalecimiento de experiencias de transparencia a través de foros, acuerdos de gobernabilidad, mesas temáticas, etc. Estos son pasos hacia adelante, pero el balance de la experiencia nos indica la necesidad de establecer un Estrategia Nacional de Transparencia como política pública, y de carácter intergubernamental. Desde esta Estrategia, debe reforzarse la voluntad y gran incidencia para impulsarse la transparencia como una gran reforma estatal. La transparencia como política pública exige que el Estado defina programas de promoción permanente con acciones de difusión, sensibilización, educación, incentivos para fomentar buenas prácticas, monitoreo, evaluación, retroalimentación.

c) El centralismo se expresa también en las escasas las normas subnacionales aprobadas sobre transparencia y acceso a la información pública. Por ello, el sentido prioritario del desarrollo de la normatividad debe enfatizarse en los espacios regionales y locales. De manera especial, esa normatividad específica debería contener sanciones para aquellos funcionarios que las incumplan y fomentar la participación de la sociedad civil.

d) La experiencia demuestra que la popularidad o altos índices de aceptación detectados por las encuestas sobre algunas autoridades, no necesariamente son sinónimo de gestiones transparentes, con disposición a informar y con vocación participativa. Este es el caso de la gestión de la Municipalidad

de Lima Metropolitana, renuente a informar, a rendir cuentas, a institucionalizar el presupuesto participativo o a aceptar entrevistas con periodistas independientes.

e) Sigue vigente el viejo divorcio entre propuestas y acciones concretas, entre promesas electorales y acciones gubernamentales. La mayoría de partidos políticos que suscribieron las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y entre ellas las relacionadas con un Estado transparente, respetuoso de los derechos ciudadanos a la información veraz y oportuna, a la hora de dar cumplimiento desde los diversos Poderes del Estado y niveles de gobierno se muestran renuentes a hacerlo. Un ejemplo de ello, es la renuencia del Parlamento Nacional a brindar información sobre los gastos operativos de los congresistas.

7.2 Oportunidades

Pese a las debilidades existentes y al predominio de un tipo de liderazgo no democrático en la conducción de los gobiernos regionales y locales, existe un abanico de oportunidades para que la transparencia se irradie a nivel nacional en los próximos años. Estas oportunidades son:

a) El desarrollo tecnológico existente crea una excelente oportunidad para que a través de los medios electrónicos se fomenten variados mecanismos de transparencia. El hecho que a nivel nacional existan 52.546 cabinas de Internet y cerca de 6 millones de usuarios con conexión crean una plataforma tecnológica que puede extenderse hacia los lugares más alejados, allí donde se ha empezado a utilizar la energía solar, por ejemplo, para acceder a un computador, al teléfono móvil y al Internet, según información proporcionada por Organismo Supervisor de Inversión Privada de Telecomunicaciones (OSIPTEL). La cantidad señalada no considera a las cabinas instaladas en poblados rurales financiados por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), que ahora depende del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

b) El aumento de los recursos económicos en los gobiernos regionales y locales, puede permitir resolver el problema de los costos para implementar sistemas de transparencia y acceso a la información, en muchos gobiernos regionales y locales.

c) La normatividad sobre transparencia, pese a todo, tiene un alto consenso en toda la clase política nacional. Por lo tanto, formalmente no existen actores que pretendan producir retrocesos en este ámbito.

d) Constituyen también oportunidades para fortalecer la transparencia.

- La continuidad y posibilidades de profundización de la descentralización del Estado.
- La diversidad de actores públicos y privados involucrados

con el tema.

- Los informes periódicos de la Defensoría del Pueblo sobre los portales de transparencia y otros aspectos.
- Las acciones de vigilancia a cargo de organizaciones de la sociedad civil, así como las acciones de investigación y desarrollo de capacidades.
- Las convocatorias a concursos sobre buenas prácticas gubernamentales.
- La promoción de los enfoques y experiencias de buen gobierno, gobernabilidad democrática y gobierno electrónico.
- El fortalecimiento de los sistemas de control gubernamental.
- Los procesos de modernización y reforma del Estado que incluyen el fomento del seguimiento y evaluación, de la gestión por resultados.

e) La elección del nuevo Contralor General de la República. La iniciativa que han tomado 27 organizaciones de la sociedad civil ha logrado poner preventivamente en la Agenda Nacional la necesidad de contar con un nuevo Contralor independiente y con las calidades profesionales para ejercer el cargo. Si esta iniciativa logra su cometido puede incidir positivamente en que el ente nacional de control priorice el tema de la transparencia en sus campañas de control e incidencia institucional.

f) El fortalecimiento gradual de la participación ciudadana comienza a priorizar, entre otros, el tema de la transparencia de la gestión pública, gestionando mayores facilidades de acceso a la información de interés público, rendiciones de cuentas mejor organizadas y ejerciendo la vigilancia social. A nivel descentralizado, esto puede canalizarse a través de los «Acuerdos Regionales» que están surgiendo, como el de Junín y Apurímac.

g) En el cumplimiento de normas de la legislación electoral, los candidatos a la Presidencia de la República, a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, deben presentar sus propuestas de planes de gobierno. Esta exigencia es una oportunidad para incidir en el sentido de que prioricen todo lo relacionado con la transparencia. Complementariamente es posible coordinar con los grupos de iniciativa que promueven la presentación de planes de gobiernos y el debate correspondiente entre candidatos, a que se priorice el tema de la transparencia.

h) Recreando experiencias positivas de la campaña electoral del 2006, es posible que en las próximas elecciones regionales, municipales y nacionales de los años 2010 y 2011, se de otra oportunidad para que los grupos de iniciativa que promueven los «Acuerdos de Gobernabilidad» entre candidatos, propicien las firmas de «Pactos por la Transparencia en la Ges-

ción Pública», a nivel nacional, regional y local, comprometiéndose a los diferentes candidatos a respetar e implementar las leyes en esta materia.

7.3 Desafíos del proceso en el Perú

Desafíos sobre la transparencia en general

a) Pasar de amplios márgenes de desconfianza a niveles de confianza y credibilidad en la relación de la población con el Estado. Debemos ser conscientes que los altos niveles de conflictividad social en regiones y localidades, que afectan la gobernabilidad democrática, se deben en buena medida al hecho de la desconfianza existente, fruto precisamente de que en las dependencias estatales no se brinda la información adecuada.

b) Pasar de amplios niveles de corrupción en los diversos ámbitos del sistema gubernamental a su reducción y prevención, mediante agendas gubernamentales concretas. Esto es más urgente hoy porque desde el 2003, hasta la actualidad, los recursos que utilizan los gobiernos regionales y municipales han aumentado de manera significativa, aunque de forma muy desigual, y comienza a trascender nuevas modalidades de corrupción.

c) Pasar de la construcción de marcos normativos favorables a la transparencia y acceso a la información pública, a la institucionalización de estos como parte de una política de Estado prioritaria, permanente y transversal en las políticas, programas y proyectos nacionales, sectoriales, regionales y locales. En esta perspectiva, poner en evidencia los beneficios múltiples que genera la transparencia y acceso a la información pública, a través de canales diversos, entre ellos los proyectos demostrativos, es una necesidad.

e) Construir una cultura y prácticas favorables a la transparencia y la voluntad política de las autoridades para hacer de ésta una prioridad y un rasgo clave de su gestión pública y de la actuación política; en sustitución del paradigma de la cultura del secreto. Para tal efecto construir alianzas interinstitucionales, público-privadas y prever los recursos necesarios para atender las demandas de información y la implementación de los mecanismos de transparencia.

g) Fortalecer el rol de los medios de comunicación (radial, escrita, TV) con relación a los portales, como en las rendiciones de cuentas y las experiencias de vigilancia, es clave el rol de los medios de comunicación, para que apoyen los procesos, especialmente los resultados. Para que la actuación de los comunicadores tenga mayores impactos es fundamental desarrollar sus capacidades no solo para proveer información sino especialmente para procesarla y analizarla.

h) Sensibilizar y capacitar a las organizaciones de la sociedad para que ejerzan de manera efectiva su derecho a la transparencia, por cuanto al incrementarse la demanda de información, las instituciones públicas pueden mejorar sustantivamente su desempeño. Involucrar a los líderes comunitarios en las iniciativas relacionadas con la transparencia y fomentar los valores éticos y morales, a fin de reducir gradualmente la cultura del secreto, la permisividad con la corrupción, la falta de voluntad para denunciar los hechos irregulares. Realizar ferias de transparencia, en espacios públicos. Fortalecer la responsabilidad de los Consejos Regionales y Municipales, de los CCRs y CCLs, en la transparencia. Presentar informes públicos periódicos de gestión institucional en materia de transparencia, con indicadores de resultados y no simples memorias.

i) Profundizar la descentralización, transfiriendo funciones con los recursos necesarios (humanos, materiales, económicos), definiendo las articulaciones y complementariedades intergubernamentales, incentivando la formulación de normas y políticas en los gobiernos subnacionales.

J) Otros desafíos son: fortalecer el sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones y la conectividad en las instituciones del Estado, para hacer viable el Gobierno Electrónico.; institucionalizar que la Contraloría General de la República monitoree el cumplimiento de las normas de transparencia e información pública; institucionalizar la elaboración y presentación anual de la Información de Transparencia y Acceso a la Información, por la PCM.

Desafíos sobre la información suministrada por iniciativa de las entidades públicas (folletos, medios de comunicación, Internet, videos)

- Ofrecer información útil sobre la organización y servicios de las entidades, con mensajes didácticos.
- Actualizar razonablemente esta información.
- Intensificar el uso de los medios de comunicación radial en las zonas rurales.

Desafíos en la atención de las solicitudes de información de los ciudadanos

- Simplificar los formatos a utilizarse.
- Organizar los procesos de trámite: recepción, preparación de información, seguimiento, entrega de la información.
- Tramitar esta información en los plazos de ley, dando respuestas completas, precisas y correctas.
- Facilitar la información orientadora por los portales.

Desafíos sobre los portales de transparencia

- Los gobiernos regionales y locales deben hacer el esfuerzo para dar cumplimiento a la normatividad legal sobre transparencia y acceso a la información.
- Ubicar la información sobre las prácticas de buen gobier-

no, en particular sobre el presupuesto participativo, los CCR y CCL y los informes y resultados de las rendiciones de cuentas, como una de las prioridades en materia de transparencia.

- Promover el uso más amplio de sus portales por la población, como medio de consulta y comunicación que fomente la transparencia en la gestión pública.
- El empleo de links que remitan a los portales de otras entidades públicas, nacionales o regionales y verificar la operatividad adecuada de estos links y que la información de estos esté disponible.
- Mejorar la «amigabilidad» de los portales en cuanto a facilitar la ubicación de la información, claridad y exactitud y uso de la información.

Desafíos sobre la rendición de cuentas

- Institucionalizar la rendición de cuentas como un espacio privilegiado en las relaciones entre gobernantes, funcionarios públicos y ciudadanos, respecto a que se hizo, cómo se lo hizo, por qué se lo hizo y para qué se lo hizo; con un sentido de corresponsabilidad.
- Concertar las metodologías entre entidades públicas y ciudadanos, para organizar y realizar procesos de rendición de cuentas mas fluidos, didácticos, atractivos, que no aburran y ahuyenten a los ciudadanos.
- Concertar también las agendas de prioridades y una cultura de compromiso respecto a los resultados de las audiencias de rendiciones de cuentas.
- Incorporar en las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil la rendición de cuentas sobre sus actividades, pues ello aumenta su credibilidad y su capacidad de incidencia.
- Evitar que las rendiciones de cuentas se conviertan en espacios de confrontación entre sectores políticos «oficialistas» y de «oposición» o que sean copados por simpatizantes de las autoridades.
- Fomentar la rendición de cuentas por todos, actores públicos y privados, como parte de una cultura general, para beneficio del Estado y de la sociedad.

Desafíos sobre la vigilancia

- Fortalecer la toma de conciencia respecto a que la vigilancia es parte de los derechos ciudadanos a ejercer, debiendo generarse las condiciones para cambiar las actitudes de resistencia, y desarrollar una cultura democrática, de tolerancia y aceptación de la crítica ciudadana. Esto implica cambios de enfoques y prácticas en las autoridades, funcionarios y ciudadanos, así como de temores tradicionales en las primeras.
- Identificar y visibilizar los resultados de las experiencias

- de los comités de vigilancia, buscando y difundiendo los factores de éxito, para ganar legitimidad en la población.
- Articular los comités de vigilancia en redes para que sirvan de soporte institucional, tanto para las autoridades como para la sociedad civil y contribuyan a superar las deficiencias económicas y logísticas, en calidad de información, conocimientos técnicos y definir con claridad la finalidad de la vigilancia.
 - Dotar a los comités de vigilancia de códigos de ética, para evitar sesgos detrás de intereses particulares en perjuicio de la representación de intereses colectivos.
 - Definir consensos sobre cómo deben financiarse los costos de la participación en vigilancia.

7.4 Recomendaciones de políticas

Potenciar la transparencia y acceso a la información como política de Estado

a) Construir una visión sistémica sobre la transparencia y el acceso a la información pública considerando sus enfoques multidimensionales y las interacciones entre normatividad, políticas e instrumentos, roles de actores públicos y privados involucrados, la institucionalidad necesaria, procesos de interrelación con los sistemas de control público.

b) Articular el liderazgo ético y movilizador de las autoridades democráticamente elegidas en todos los niveles, con la voluntad política y social para cumplir las normas, simplificar y desburocratizar las entidades públicas, reforzar la educación cívica construyendo una cultura y nuevo paradigma de transparencia, ofrecer alternativas de financiamiento, establecer incentivos y perseguir y sancionar la corrupción erradicando la impunidad, establecer indicadores viables y atractivos, para realizar el monitoreo y evaluación necesarios, y reforzar la gestión por resultados, incorporando los aprendizajes y evidencias identificados.

c) Especial atención debe merecer el impulso de una estrategia nacional de ampliación y profundización de la implementación de las diversas herramientas de transparencia y su definitiva institucionalización, capitalizando al máximo los datos, la información, la generación del conocimiento y las evidencias que van surgiendo, en el marco de la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

d) Perfeccionar y fortalecer los mecanismos de control social sobre los diversos niveles e instituciones estatales y sus múltiples actividades, garantizados la provisión de la información necesaria, en el marco de las reglas de juego establecidas.

Afirmar la descentralización en la transparencia y acceso a la información

a) Fomentar el fortalecimiento de las capacidades para

respetar y/o ejercer sus derechos y deberes relacionados con la transparencia y acceso a la información en los gobiernos regionales y locales, así como en el gobierno nacional. La transparencia y acceso a la información desde una perspectiva integral debería ser un componente transversal y permanente de los programas de desarrollo de capacidades, involucrando a la pluralidad de actores involucrados.

El desarrollo de capacidades debe comprender: la transparencia y acceso a la información como derecho, el marco normativo y las políticas públicas existentes y otras por elaborar basadas en las evidencias, los mecanismos y los costos a asumir, los actores y sus roles, investigaciones del tema, monitoreo y evaluación de la transparencia, las lecciones de la experiencia, el intercambio de experiencias entre actores públicos y privados, etc. Debe buscarse un cierto equilibrio entre formación ciudadana y formación técnica.

b) En el marco normativo e institucional existente promover en las entidades públicas de los diversos niveles de gobierno, especialmente a nivel subnacional, la adopción de códigos de ética y de acuerdos o compromisos a favor de un Estado transparente y eficiente, al servicio de los ciudadanos. Promover que el Acuerdo Nacional, y los Acuerdos Regionales, definan nuevos compromisos sobre transparencia y acceso a la información.

c) Promover políticas, normatividad y programas en cada nivel local y regional, de manera participativa, incluyendo los costos de la transparencia y los indicadores para el monitoreo y evaluación correspondientes. Con la activa participación de la ciudadanía, la transparencia y acceso a la información de los ciudadanos podrían entrar en una segunda etapa de avances en cada región o localidad. En este caso se requiere mecanismos de incidencia desde la sociedad civil para generar proyectos de ordenanza en los gobiernos regionales y locales. Debe lograrse que los Consejos Regionales y Consejos Municipales, constituyan Comisiones encargadas del seguimiento de la transparencia y de la lucha contra la corrupción. En este marco, promover que las páginas Web, los portales de transparencia, los documentos públicos en general, adopten un lenguaje sencillo y claro, más asequible y amigable para la ciudadanía.

d) Reforzar la descentralización del control público. La descentralización en el sistema de control nacional debería incidir en controlar si se cumplen las normas sobre transparencia estatal en el nivel regional y local, para darle un valor agregado a la descentralización vía mayor transparencia de la gestión pública. En ese ámbito se requiere un cambio cultural en los diferentes sistemas de auditoría, tanto en el control previo, concurrente y en el posterior.

Articular la transparencia con la lucha contra la corrupción

a) Vincular la transparencia y acceso a la información con la lucha contra la corrupción. Integrar en este sentido el ejercicio de los derechos ciudadanos con la necesidad de un Plan Nacional Anticorrupción del Gobierno y las iniciativas de la Defensoría del Pueblo.

b) Crear sistemas anticorrupción a nivel regional y local, particularmente en aquellas regiones donde existen altos índices de corrupción: Puno, Lima Metropolitana e Ica. En este sentido es importante recoger iniciativas como las de Cajamarca, Lambayeque a nivel nacional, así como a escala internacional del «Programa Quito Honesto» de Ecuador, donde destaca el rol de la participación ciudadana y el financiamiento por el Gobierno Local de un programa anticorrupción.

Fortalecer la participación ciudadana

a) Promover las organizaciones sociales y construir capital social, respetando su autonomía y potenciar la participación como componente clave de la transparencia y acceso a la información. Reforzar las políticas orientadas a erradicar o reducir el clientelismo y asistencialismo, articular las diversas modalidades de participación, incluyendo acciones como las de «adoptar instituciones» como un gobierno local, por ejemplo; involucrar a los ciudadanos de sectores sociales pobres y excluidos, ampliar el interés sobre la transparencia más allá de los gobiernos regionales y locales, poner atención también en las entidades del Poder Ejecutivo y Legislativo.

b) Fortalecer espacios de concertación e instrumentos participativos. En tanto que la participación ciudadana en acciones de consulta, coordinación y concertación con las autoridades, amplía los márgenes de transparencia en la gestión pública y refuerza la representatividad y legitimidad de las autoridades, es indispensable fortalecer los espacios de concertación y los instrumentos participativos como los planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos y, adicionalmente, los planes de desarrollo institucional para adecuarlos a esta nueva dimensión de la gestión pública, así como los planes de desarrollo de capacidades.

c) Corresponsabilidad en la vigilancia. Para mejorar la vigilancia de los procesos de Presupuesto participativo se debe reforzar la voluntad política de las autoridades, calificar a los funcionarios y trabajadores, capacitar a los integrantes de los comités de vigilancia, establecer verdaderos sistemas con definición clara de objetivos y procedimientos, los roles y responsabilidades de cada uno de los actores y sus códigos de ética (alcalde, regidores, funcionarios, trabajadores, CVC territorial, CV de obras), definir los plazos y dotar de recursos, entre otros.

d) Orientar las prioridades de la cooperación internacional.

La agenda participativa de las diversas instituciones de cooperación internacional deberían poner mayor prioridad en este ámbito, dotando de los recursos e incentivos necesarios a los proyectos de desarrollo, ONGs y redes ciudadanas. Por ejemplo, sería crucial el fortalecer técnicamente a los comités de vigilancia y control, el periodismo de investigación local y regional, promoviendo un activismo cívico anticorrupción. Adicionalmente, las ONGs deben reforzar su transparencia en relación con sus públicos destinatarios y la opinión pública en general.

Transparencia en las organizaciones sociales y partidos políticos

a) Democratización y transparencia en el ejercicio de la representación de las organizaciones vecinales y sociales. Durante las últimas décadas se ha venido produciendo una cierta «perpetuación» de las dirigencias vecinales en algunos sectores, como efecto espejo de la lógica estatal y los partidos tradicionales. Un ejemplo de ello, son algunas de las organizaciones sociales vinculadas con programas sociales donde situaciones irregulares son una práctica recurrente. Es indispensable impulsar consensos básicos para avanzar por los caminos de la «auto-reforma» de las organizaciones sociales, bajo el impulso de sus nuevos liderazgos.

b) Mejorar la calificación ética de los candidatos de los partidos políticos en los procesos de elecciones primarias, realizando el control posterior sobre la veracidad de las Hojas de Vida presentada por los candidatos a los diferentes niveles de gobierno e instancias de representación. Aquí el JNE y la ONPE deberían tener un papel más riguroso y no solo verificar el cumplimiento formal de este requisito.

Educación, cultura, comunicación

a) Incorporar en los programas de enseñanza de los centros educativos, la difusión de principios y valores éticos en la gestión pública. Esta opción tendría sentido concreto en los «Municipios Escolares» donde los niños y adolescentes empiezan a conocer y ejercer la problemática de la gestión pública local. En ese espacio se podrían ensayar casos concretos donde los niños distinguen las «prácticas de buen gobierno» y las «prácticas delictivas», generando entonces una cultura emergente de transparencia desde las nuevas generaciones.

b) Involucrar y/o reforzar la participación de los medios de comunicación directamente en las tareas de la educación cívica por la transparencia y en la lucha contra la corrupción, estimulando la participación ciudadana y el pensamiento crítico. Reforzar las iniciativas de redes de comunicadores interesados en estos temas.

c) Identificar y difundir las buenas prácticas gubernamentales, en particular las relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública. Fomentar la investigación sobre los impactos negativos de la falta de transparencia, la corrupción y los nuevos mecanismos para fortalecer el ejercicio de este derecho.

Avanzar hacia el gobierno electrónico

a) Una gran revolución puede estar produciéndose ya en la administración pública peruana, pero aún no es utilizada para fomentar la transparencia disminuyendo los costos y el tiempo para el usuario. Ese gran cambio consiste en poner en el espacio virtual cada acto administrativo, registrándolo electrónicamente en los servidores de cada dependencia. De esta manera, los ciudadanos pueden acceder a esta información sin siquiera acercarse a la dependencia respectiva o recibiendo la información por Internet o accediendo a ella gratuitamente a través de cabinas.

Es evidente, por ejemplo, que unas 150 ciudades, entre grandes (Lima, Arequipa, Cuzco, Lambayeque, etc.), ciudades medianas (Ilo, Ica, Juliaca, Tumbes, etc.) y pequeñas (Ambo, Barranca, Tingo María, La Convención, etc.) ya podrían ir sentando las bases para convertirse en 5 u 8 años en ciudades digitales con mecanismos electrónicos de acceso a documentación pública de carácter presupuestal, programas sociales o servicios públicos.

7.5 Posibilidades de cooperación y aprendizaje tri-lateral. Lo que puede aportar el proceso peruano

Capitalizar algunas lecciones de las experiencias

Al respecto, mediante su Informe «Governance Matters, 2007» (El buen gobierno importa)⁷⁶, el Banco Mundial hace la medición o evalúa el progreso de 212 naciones en el terreno del buen gobierno a lo largo de la última década. Esta evaluación toma en cuenta el desempeño de los países en varias categorías o variables distintas, cada una de las cuales incluye varios indicadores. Las variables son seis y los indicadores trabajados son 17 en total. Dos de las variables tienen que ver con la rendición de cuentas y la lucha de la corrupción, con casi un 50% del total de indicadores.

De otro lado, en un Encuentro Regional sobre Gestión Local Transparente⁷⁷ se concluyó que la transparencia es un instrumento fundamental de la gobernabilidad y el desarrollo

local, que existen para ello diversidad de instrumentos y que resulta clave la participación ciudadana. En la región, en un contexto de serios problemas de transparencia y de corrupción de características culturales iguales, se deben buscar alternativas conjuntas, capitalizando las lecciones de la experiencia. Entre estas se tienen:

- Las mejoras de la calidad en la atención a los ciudadanos, desburocratizar los trámites y agilizarlos, de la experiencia Tolerancia Cero, de La Paz.
- Las licitaciones públicas transparentes y conformación de comités de vigilancia (veedurías) en la ejecución de obras municipales, así como el convenio la Fiscalía, aportadas por Quito Honesto.
- La participación ciudadana creciente en el ejercicio del derecho a la información y en la lucha contra la corrupción, en torno al presupuesto participativo, sustentada por el municipio de Ichocán del Perú.
- Pero también el ejercicio de la presión social, cuando no hay voluntad positiva en los gobiernos, como viene ocurriendo en México.

Lo que el Perú puede aprender

De la experiencia boliviana y flexibilizando las propuestas, el Perú podría aprovechar en algunas de sus regiones, la participación de las organizaciones territoriales de base (OTB) que son las juntas de vecinos, comunidades campesinas y pueblos indígenas, que se organizan en los Comités de Vigilancia (CV), que operan a lo largo de todo el ciclo de la gestión municipal, desde la planificación a mediano plazo y la programación anual de inversiones, pasando por el seguimiento a la ejecución y evaluación de los resultados de gestión. La presentación de las programaciones, como los informes de ejecución de los gobiernos municipales, deben llevar las firmas de aceptación de los CV para que tengan validez ante los organismos de seguimiento y control estatal (Maydana, 2008).

De Colombia, se puede capitalizar la experiencia de las veedurías que son las formas de participación ciudadana más utilizadas para vigilar la gestión pública a todo nivel, sobre la base del acceso a amplia información sobre los planes y programas para controlar, vigilar y cerciorarse del cabal cumplimiento de la ley, concentrando su poder especialmente en el veto o la censura social que puede ejercer la ciudadanía al enterarse del estado de ejecución de los recursos públicos, así como la pres-

⁷⁶ Banco Mundial. «Investigadores del Banco Mundial dan a conocer publicación de Indicadores de la Gobernabilidad en ámbito Mundial 1996-2006». Disponible en: <http://web.worldbank.org>

⁷⁷ Elcomercio.com. «La Transparencia se debatió en encuentro continental». Encuentro Regional, Quito. 21 y 22 de Agosto de 2008. <http://www.elcomercio.com/imprimas.asp>

tación de los servicios eficientes o no, a cargo del Estado (Romero, 2008).

De la experiencia chilena, el recientemente constituido Consejo Nacional de Transparencia, creado por la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que recoge la experiencia previa de un órgano autónomo de México.

Lo que el proceso peruano puede aportar el intercambio cooperación regional

- La normatividad aprobada y las metodologías o mecanismos de intervención que se vienen desarrollando.
- Los aportes de organismos públicos como la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional.
- Las experiencias interesantes de algunos gobiernos regionales y locales.
- La experiencia de CCRs, CCLs, planes concertados, presupuestos participativos y otras modalidades de participación y control social.
- La experiencia de planificación y de desarrollo de capacidades de entidades como Proética, Transparencia, Consejo de la Prensa Peruana y otros.
- La experiencia de monitoreo y vigilancia de organizaciones de la sociedad civil como Propuesta Ciudadana, Ciudadanos al Día y otros.
- Los convenios de cooperación y asistencia técnica de organizaciones de la sociedad civil con entidades públicas de diverso nivel.
- Las buenas prácticas de algunos medios de comunicación y de comunicadores.

Bibliografía

1. **Ballón Echegaray, Eduardo.** (2008). «Balance del Proceso Peruano de Descentralización desde los Gobiernos Regionales». EED/GPC/SdF, Lima Febrero del 2008. Presentado en Seminario Internacional «La Descentralización y la Inclusión Social en el Marco de los Procesos de Integración Regional», Red Perú, Lima, 6-8 de febrero del 2008.
2. **Bento Gomes Filho, Adhemar.** (2005) «O desafío de implementar una gestión público transparente». Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública. Santiago de Chile, 18-21 Octubre 2005. Disponible en: http://www.alfa-redi.com/apc-aa-alfaredi/img_upload
3. **Boza, Beatriz.** «Vecinos se quejan por el tiempo que pierden en las municipalidades». [Fecha de acceso: 28 de abril de 2008]. Disponible en: <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html>
4. **CAD (2003).** «Responsables de la Transparencia en el Poder Ejecutivo. Transparencia en el Presupuesto». Ciudadanos al Día (CAD).Febrero del 2003. Disponible en: <http://www.cad.org.pe>
5. **CAD (2008).** «Sistema informático de Gestión Documentario-SISGEDO». Experiencia del Gobierno Regional de Lambayeque, en la categoría transparencia y rendición de cuentas. Primer Premio. Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales, 2008. CAD.
6. **CAD (2007).** Ciudadanos al Día. «Nos estamos quedando en Transparencia». Boletín CAD No 28. Octubre 2007. Lima, Perú. Disponible en: <http://www.ciudadanosaldia.org/>
7. **Consejo de la Presa Peruana.** «Carta a la Presidencia de la República». Lima, 18 de diciembre de 2006. Gustavo Mohme Seminario, Presidente. Disponible en: <http://www.consejoprensaperuana.org.pe>
8. **Cunill, Nuria.** (2006) «La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?». En: Mesones, Francisco, ed. «Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad». Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala, 2006. Disponible en: <http://www.iadb.org/ETICA.documentos>.
9. **Defensoría del Pueblo.** (febrero, 2008) «¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local» [En línea] Informe Defensorial No 133, Lima Febrero de 2008 [fecha de consulta: 1 Septiembre 2008]. Disponible en: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pe>
10. **Defensoría del Pueblo.** (mayo, 2008). Primer Reporte de Supervisión de Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales de Capitales de Departamento. Mayo de 2008. Disponible en: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pe>
11. **Gomero, Julio; Cabrera, Zoila; Cortés, Juan Carlos; Gibu, Carolina.** (2005). «Vigilancia Social: teoría y Práctica en

- el Perú». Investigaciones Breves 20. CIES/DESCO/CAD. Lima, febrero 2005. Primera reimpression.
12. Grupo Propuesta Ciudadana. (2008). «Quinta evaluación de portales de transparencia en los gobiernos regionales». Julio de 2008. Disponible en: <http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa>
 13. Herz Sáenz, Carlos. (2008). «Descentralización : ¿Desafío pendiente en América andina?». Publicado en «Procesos de Descentralización en la Región Andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia». InWent / Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas. Perú, Julio 2008.
 14. IPYS (2005). «Estudio comparativo sobre información pedida por periodistas en el Perú y América Latina». Javier Casas-Director del Proyecto «Acceso a la Información Pública Relacionada con Salud y Género». Instituto de Prensa y Sociedad-IPYS. Lima, Junio de 2005. Disponible en: <http://www.ipys.org>
 15. Kaufmann, Daniel. (2003). «Transparency matters: the second generation» of Institutional Reform. Washington, Development Gateway Foundation, Disponible en: <http://topics.developmentgateway.org/special/transparency/template2>.
 16. Marván Laborde, María. (2005) «La Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública». X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, Santiago de Chile, 18-21 Octubre, 2005. Disponible en: http://www-redi-com//apc-aa-alfaredi/img_upload
 17. Maydana Ch, Raúl M. (2008). «Situación general de la descentralización municipal en Bolivia». Publicado en «Procesos de Descentralización en la Región Andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia». InWent/ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas. Perú, Julio 2008.
 18. MINJUS. (2007). «Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y Ética Ciudadana». [En línea] Lima, 2007. Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe>
 19. Red Perú (2008). Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. «Visión Panorámica del Proceso de Descentralización». Informe para la Comisión de Descentralización del Congreso de la República. Lima, Junio de 2008.
 20. Romero, Bernal. (2008). «Proceso de descentralización, el estado de las capacidades y la formación a nivel local en Colombia». Publicado en «Procesos de Descentralización en la Región Andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia». InWent/ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas. Perú, Julio 2008.
 21. Sánchez Hernández, Mauro A. (2008). «La Rendición de Cuentas y la Democracia». Tesis Doctoral de Economía, Universidad de Málaga, España. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis/2008/mash>.
 22. Santiso, Carlos. (2005). «Transparencia y Acceso a la Información: Hacia el derecho a la información pública». Congreso Internacional de Buenas Prácticas Gubernamentales 2005- CAD, Lima, 1 de junio de 2005. Disponible en: <http://www.ciudadanosaldia.com/eventos/seminario>
 23. Stiglitz, Joseph E. (1999). «On liberty, the Right to Know, and public Discourse: The Role of Transparency in Public Life». Oxford Amnesty Lecture. Enero de 1999. Disponible en: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001

Anexo 1

Evaluación del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo 2008 del Distrito de San Juan de Lurigancho

Aspectos	Alcances
Logros y avances	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene como marco normativo general una Ordenanza Municipal. - Está conformado por 27 integrantes y actúa como órgano colegiado, autónomo respecto a la municipalidad, propositivo y concertador, que mantienen reuniones periódicas con la Gerencia de Planificación y otras Gerencias. - Tres miembros del CVCPP participan con voz y voto en el equipo técnico, garantizando la transparencia en la evaluación de los proyectos. - Por lo general, la Municipalidad suministra la información requerida, en un 85%, previo pago de los costos.
Dificultades y debilidades	<ul style="list-style-type: none"> - El CVCPP, no tiene hasta la fecha reconocimiento municipal mediante Resolución de Alcaldía, por lo que no cuenta con acreditación municipal. - Carece de un reglamento de organización y funciones, de local, recursos económicos y logísticos. Los integrantes deben asumir los costos de pasajes, internet, copias, fotos, digitado, impresiones, útiles de escritorio, actividades de capacitación, etc. - La experiencia previa no fue transferida, no encontrándose ninguna documentación. - Poco compromiso y deserción de parte de algunos de los integrantes, factor que ha acentuado la fragilidad institucional del comité. - Escaso conocimiento de los roles que deben cumplir y de sus prerrogativas, así como del trabajo en equipo. - Falta de coordinaciones y sinergias con otros espacios públicos y privados, en particular con el Consejo de Coordinación Local y la Comisión Permanente del mismo.
Retos y tareas pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Que el CVCPP elabore su plan de trabajo para el 2009 - Que se apruebe el reglamento del CVCPP. - Se precise el momento adecuado, dentro del proceso general del PP; en que deben ser elegidos sus integrantes. - Establecer coordinaciones con los comités de gestión de obras y redes de vigilancia con otros CVCPP de Lima Metropolitana. - Conformar alianzas estratégicas con otras organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Informe N°1 de Florencio Estrella H., integrante del Comité de Vigilancia y Control del PP 2008 de San Juan de Lurigancho. Lima, Junio 2008.

Anexo 2

Dificultades y aspectos negativos en la transparencia en el Gobierno Regional de Junín

Mecanismos relacionados con la Transparencia	Dificultades/ aspectos negativos
1. Acceso a la información pública suministrada por iniciativa del GR	No existe personal exclusivo para esta actividad
2. Tramites de la información solicitada por los ciudadanos	Desinterés de los ciudadanos para utilizar los procedimientos simplificados de acceso a la información. Los medios de comunicación son renuentes a utilizar los formatos establecidos
3. Portales de Transparencia	Es grande el volumen de información que hay que actualizar día a día
4. Audiencias de rendición de cuentas	Se carece de presupuesto para realizar las audiencias de rendición de cuentas
5. Audiencias públicas descentralizadas	Son los elevados los costos de traslado de personal y equipos
6. Sesiones de Consejo Regional	Las autoridades municipales piden obras al Consejo Regional.
7. Vigilancia ciudadana	Escasas iniciativas de la ciudadanía organizada.
8. Consejo de Coordinación Regional	Escasa participación de sus integrantes en las reuniones.
9. Otros espacios interinstitucionales de concertación	Estos espacios no cuentan con representantes de transparencia y acceso a la información pública.
10. Relaciones con los medios de comunicación	No todos los periodistas están preparados para hacer buen uso de la información pública.
11. Iniciativas de las OSC	Escasas propuestas para la mejor práctica de la transparencia y acceso a la información pública

Fuente: José Reátegui «Evaluación Panorámica de la Transparencia en el Gobierno Regional de Junín». Asesor de la Presidencia Regional. Entrevista, 2/09/2008.

Anexo 3

Evaluación Panorámica de la Transparencia en la Gestión Pública en Azángaro (Periodo 2003-2006, 2007-2010)

Gobierno Local de Azángaro	Avances/aspectos positivos	Dificultades/ aspectos negativos
1. Acceso a la información pública suministrada por el GL.	- Brinda información escrita y a través de medios de comunicación respecto a la gestión municipal (Radio y TV Municipal) y avances en proyectos y obras.	- Cobertura limitada la población urbana. Población rural que es la mayoritaria no tiene oportunidad de acceder a la información.
2. Trámite de la información solicitada por ciudadanos.	- Recepciona y tramita solicitudes de información, la misma que es proporcionada a costo del fotocopiado.	- Demoras en atención oportuna de las solicitudes de información.
3. Portal de Transparencia de la Municipalidad	- Si cuenta con Portal.	- La existencia de 2 portales, uno de la gestión anterior y otra de la actual genera confusión - No se actualiza la información de manera oportuna
4. Audiencias de Rendición de Cuentas.	- Se realiza 2 audiencias de rendición de cuentas de la gestión municipal al año. - Adicionalmente al inicio de la formulación del Presupuesto Participativo se realiza rendición de cuentas del PP	- Actitud confrontacional y con calculo político de algunos dirigentes. - Débil incorporación e involucramiento de miembros de CCL, líderes de la sociedad civil en proceso de rendición de cuentas (actualmente solo rinde cuentas la municipalidad).
5. Audiencias públicas descentralizadas de la Alcaldía.	- La anterior gestión implementó audiencias públicas descentralizadas a nivel de micro cuencas. - En la presente gestión se implementa las reuniones descentralizadas de Alcaldes distritales.	- Este avance no fue retomado por actual gestión por temor a cuestionamiento de promesas electorales aún incumplidas.
6. Sesiones del Concejo Municipal.	- Las sesiones de Consejo son realizadas en un lugar acondicionado con las condiciones mínimas, con una agenda específica, algunas sesiones son difundidas por los medios	- En algunos casos los debates son extensos e intrascendentes (oficialismo/oposición) sin arribar a acuerdos positivos. - Existe algún nivel de incumplimiento de acuerdos
7. Vigilancia Ciudadana.	- Existen tres comités de vigilancia: Acuerdo de Gobernabilidad, PP2008 y Salud, que cuentan con planes de trabajo.	- Desinterés y desmotivación de algunos integrantes de Comités. - Autoridades y líderes de sociedad civil con visión sesgada de la vigilancia.

<p>8. Consejo de Coordinación Local- CCL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cuenta con CCL Provincial - Actual gestión ha renovado a sus miembros, incorporando nuevas autoridades locales así como eligiendo a los miembros de la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Su funcionalidad es temporal, se activa exclusivamente para el proceso PP. - Se aprecia cierto protagonismo de algunos miembros. - Algunos representantes de sociedad civil son pasivos.
<p>9. Otros espacios de participación y concertación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La Mesa de Concertación Interinstitucional (MCI Azangaro) es el espacio más amplio y participativo, - Además existen otros espacios: Consejo Participativo Local de Educación, Mesa Temática de Infancia, Consejo Provincial de Salud y Mesa Técnica de PP. - La mayoría de estos espacios cuentan con planes estratégicos y operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existe una articulación y sinergia entre todos estos espacios de participación y concertación, de ahí surge la necesidad de contar con un sistema local de participación y concertación, donde cada uno de ellos cuenten con un rol y función definida en la promoción del desarrollo.
<p>10. Relaciones con los medios de Comunicación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existen buenas relaciones con la mayor parte de medios de comunicación local 	<ul style="list-style-type: none"> - Algunos medios de comunicación son sensacionalistas - La Municipalidad no cuenta con un plan de comunicación.
<p>11. Iniciativas de las OSC civil respecto a la transparencia en la gestión pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En Azangaro existe un buen nivel de empoderamiento de los líderes de OSC especialmente de mujeres respecto a la exigencia del derecho al acceso de información, la rendición de cuentas y la vigilancia de la gestión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cierta resistencia de algunos funcionarios y trabajadores municipales de dar facilitar acceso a la información, y la vigilancia social.

Fuente: Juan Gonzáles. «Evaluación Panorámica de la Transparencia en la Gestión Pública de Azangaro». Coordinador Regional de CARE Perú, Puno. Entrevista, Agosto del 2008.

Conclusiones y recomendaciones

Liza Zuñiga

Investigadora Asistente - Programa Seguridad y Ciudadanía (FLACSO-Chile)

De todo el proceso llevado a cabo durante esta iniciativa de diálogos, algunas conclusiones generales respecto del diagnóstico comparado que se pudieron obtener son las siguientes:

- En Bolivia, más que en Chile o Perú, se percibe mayor entrelazamiento entre participación, gestión y transparencia con la descentralización del país; cuestiones que aparecen por separado en el discurso de los actores de los otros países.
- En términos de obstáculos para los distintos procesos, es común a los tres países la carencia de capacidades en el sector público, y más aún, la falta de capacidad del propio Estado por atraer recursos humanos más calificados. Al mismo tiempo, el régimen laboral del sector público se puede convertir en un obstáculo al no otorgar la seguridad laboral suficiente para una mayor cantidad de personas, o bien, al encontrarse con un sistema rígido que presenta costos muy altos al despido de funcionarios antiguos e ineficientes según los estándares actuales que requiere un Estado moderno.
- La heterogeneidad de los territorios también se presenta como una variable importante en los tres países, lo que demuestra por una parte la necesidad de repartir y generar mayores recursos fiscales, y por otra, la de adecuar las normas o políticas a las realidades locales, ante las cuales el municipio es el primero en detectarlas, pero no siempre tiene las herramientas para entregar soluciones.
- En cuanto a la participación, en Bolivia, al contrario de Chile y Perú, no existe la percepción de que sea una sociedad en crisis, pues la participación ha sido fortalecida.
- En términos generales, no hay grandes diferencias de opinión entre actores gubernamentales y de la sociedad civil en Chile y Perú, respecto de las debilidades de capacidades en el sector público, la necesidad de mejorar los recursos

humanos en la gestión pública, las dificultades de implementación de las leyes o de fiscalización respecto de la calidad de la información que se transparenta y la gran heterogeneidad de los países. En los distintos temas los niveles de avance son distintos, pero hay coincidencia en este diagnóstico.

- En Bolivia, también existe el problema del sistema de funcionarios públicos, pero las opiniones entre actores de gobierno central, municipios, académicos y privados tienden a ser divergentes respecto de algunos puntos, como el rol municipal, la valoración de las regiones y las autonomías.

Prácticas destacadas: lo bueno y lo malo

En Bolivia destaca la gestión por resultados, aplicada solamente en el poder ejecutivo y la rendición pública de cuentas en los municipios. También se han implementado algunos programas de educación ciudadana sobre transparencia, ello con el fin de que la ciudadanía entienda de qué se trata, cómo y por qué deben exigir su derecho a la información pública. La participación ampliada en el nivel municipal ha generado mayor cercanía entre Estado y sociedad. Sin embargo, esto ha dejado ver las debilidades del sistema de gestión pública-política.

Si bien Bolivia ha avanzado mucho más que sus vecinos en participación, lo cierto es que al mismo tiempo ha enfrentado una crisis de estado de derecho e ingobernabilidad, un ejemplo de ello son los 144 alcaldes destituidos. Se considera que esto sucede porque a veces la democracia y la participación son dinámicas paralelas y no articuladas. No obstante, la participación ha sido el motor de la descentralización y la base de una nueva relación Estado-sociedad y es importante para que la inversión pública sea más cercana a la demanda social y para convocar un mayor control social sobre los recursos públicos locales. Lo que se ha producido en Bolivia es el empo-

deramiento campesino, pero en las ciudades el modelo corporativo no amplía la participación ciudadana efectiva. Esta es una debilidad que no se debe omitir, dado que la mayor cantidad de habitantes se concentra en las ciudades.

En el caso chileno se destacó la «transparencia activa», es decir, la relación de la buena gestión con las discusiones de presupuesto; el sistema Chilecompra, donde se publican las convocatorias y resultado de las contrataciones del Estado; la aprobación de la ley de transparencia, la implementación del Servicio Civil y su Sistema de Alta Dirección Pública; y el sistema de incentivos a los funcionarios, como los concursos de buenas prácticas y los programas de mejoramiento de la gestión.

En Chile uno de los temas relevantes ha sido la llamada «gestión directiva», es decir, que el enfoque principal ha estado en implementar mecanismos para la selección de funcionarios en cargos directivos a través de la implementación del sistema de Alta Dirección Pública. Este sistema ha buscado principalmente la modernización y profesionalización de la carrera funcionaria, pero existen algunas dudas respecto de su real impacto, ya que se observa un aumento positivo de mujeres en cargos de alta dirección pública, pero sigue existiendo disparidad en los nombramientos entre hombres y mujeres. Asimismo, llama la atención que un porcentaje mínimo de las personas nombradas en estos cargos concursables provengan del sector privado.

En Perú, en temas de transparencia, se han desarrollado mapas de corrupción, encuestas nacionales de corrupción, monitoreo ciudadano, monitoreo por sectores, monitoreo social de procesos de transparencia, monitoreo de programas estratégicos, publicación de reportes por parte de la Defensoría del Pueblo, comités de coordinación local y regional, audiencias públicas de rendición de cuentas y los portales web de organismo públicos.

De manera general se menciona también la rendición de cuentas, auditorías especiales, vigilancia ciudadana y control social, los mandatos presidenciales de cero tolerancia a la corrupción, el fomento del control social y de espacios para la concertación, la implementación programas y proyectos para procesos de transparencia y el establecimiento de mecanismos de coordinación a nivel interinstitucional.

En Perú el presupuesto participativo requiere de cinco pilares: (i) eficiencia en la asignación; (ii) renovada y reforzada relación entre Estado y sociedad; (iii) una más concreta participación de la sociedad civil; (iv) darle prioridad a las inversiones públicas; y (v) la idea de una eficiente real y concreta fiscalización de la gestión. El problema que ha tenido este

mecanismo es que los objetivos no parecen estar lo suficientemente claros, pues a veces el énfasis se pone en el aumento de la participación y otras en la eficacia y eficiencia. Sigue pendiente la pregunta de en qué medida el presupuesto participativo cumple con la lógica de equidad social. Si las prioridades estuvieran establecidas con claridad se podría construir una estrategia y un planeamiento. Para ello se está impulsando la gestión por resultados que vinculen el plan con el presupuesto y la participación.

El problema actual es que se necesita pensar en políticas de desarrollo regional que resuelvan las necesidades a partir de la realidad que la región denuncia. Esta participación no debe ser vista como un obstáculo, pues es una instancia que debería gozar de legitimidad por su utilidad política, aunque existe una visión de carencia de representatividad y credibilidad. Existe también la necesidad de desarrollar capacidades y formación política de los participantes en este sistema. Por ello, se considera que el proceso de presupuesto participativo debe ser parte de un programa de desarrollo concertado.

Condiciones para mejorar la Gestión Pública Descentralizada

De acuerdo a los resultados de los diálogos realizados, existen algunos mínimos necesarios para avanzar hacia más y mejores políticas de descentralización, estos son:

- Es necesario un marco conceptual compartido -en cuanto a transparencia, participación y gestión pública- entre los diferentes niveles de gobierno para involucrar a los actores.
- La norma no basta para modificar las prácticas, es necesario un cambio cultural y de actitud. Debe conseguirse una cultura favorable para la descentralización.
- Se considera también que deben existir políticas para favorecer el uso apropiado de Internet como herramienta de transparencia de la gestión pública. En este sentido deben existir mecanismos alternativos para la difusión pública, como medios de comunicación que pueden ser de más fácil acceso para una parte de la población, por ejemplo, en las zonas rurales.
- Se requiere coordinación intersectorial y liderazgos democráticos para consolidar la descentralización como una política.
- Impulsar iniciativas de instituciones autónomas.
- Identificar y sistematizar las buenas prácticas.
- Se requiere mayor coordinación con la sociedad civil por parte de los gobiernos para que estos sean más efectivos en su rol.
- Una participación generadora de ciudadanía: deberes y derechos sociales, políticos y ciudadanos.

- Participación pro-activa, informada, deliberativa y co-responsable, al mismo tiempo que respetuosa de la institucionalidad.

En consecuencia, un buen marco normativo, existencia de sistemas de control gubernamental, mecanismos de participación ciudadana, implementación de tecnología para la modernización de los sistemas de información y reforma del Estado, son elementos importantes para abrir o mejorar los espacios la gestión pública.

Nuevos espacios que implica la descentralización

- Una mayor descentralización otorga espacios nuevos, que deben ser aprovechados para los ciudadanos. Ejemplo de ello son las instancias participativas en las definiciones presupuestarias a nivel local, pues eso obliga a los organismos a tener información disponible y de fácil acceso. También deben existir instituciones especializadas en la rendición de cuentas, es decir, en el control externo de la gestión. Respecto de esto último, el fomento de la gestión por resultados puede ser un buen mecanismo para ordenar los procedimientos y presionar para mostrar los productos de la gestión, lo cual requiere a su vez fomentar los sistemas de seguimiento y evaluación.
- La existencia de un marco legal claro es siempre valorada positivamente, pues se considera que es la base para que los mecanismos se instalen de forma permanente, de hecho, las normas generan mecanismos institucionales específicos.
- Existen actores especializados en promoción de la transparencia, pero un papel importante se le otorga a los medios de comunicación por su asociación natural con la exigencia de libertad de expresión, la importancia del periodismo investigativo y el control social de los medios locales. Sin embargo, se requiere un rol más activo del sector privado, de organismos autónomos y de las agencias internacionales de cooperación en cuanto a exigir rendición de cuentas. La educación ciudadana en este tema es clave para desarrollar una sociedad que exija lo máximo de sus servicios públicos.
- La mejora en la gestión pública implica mayor transparencia y participación, es decir, se entiende que estos tres temas son, o deberían ser, complementarios, pues resulta evidente que la gestión pública se verá beneficiada en su relación con el ciudadano si se abren espacios de participación y entrega información con criterios de transparencia.
- En cuanto a los recursos humanos, se considera que la profesionalización de la carrera pública conlleva fortalecimiento de la capacidad de planeamiento y la eficiencia y

eficacia en el proceso del gasto público.

- De igual forma, la globalización de las comunicaciones y las tecnologías de información son herramientas útiles para aumentar la comunicación entre los países y por ende, llevar a cabo más procesos de aprendizaje. Sin embargo, aún persisten dificultades para una comprensión común de «buenas prácticas», ya que se pueden encontrar distintas definiciones a nivel nacional, local o regional. Asimismo, es necesario diferenciar las buenas prácticas en los contextos de cada país, pues tienen que ver también con los medios (materiales y humanos) para lograr una buena gestión.
- Los elementos para una estrategia de modernización de la gestión pública en términos de descentralización se encontrarían en 3 ámbitos:
 1. **Diagnósticos:** se debe describir el entramado de actores y conflictos presentes y definir puntos de interés común, así como determinar incentivos para la descentralización.
 2. **Capacidades:** desarrollo de capacidades, no sólo transferencia de conocimiento y enfocada tanto a actores públicos como privados.
 3. **Visión del tema:** plantear una imagen objetiva de lo que es la gestión pública, garantizar equidad (partir de un sector puede sesgar la política pública) y evaluar la correspondencia entre objetivos.
- El empoderamiento social de la participación ciudadana facilita la construcción de una cultura cívica democrática, combina estructuras estatales y sociales, incluyendo a la población en la toma de decisiones.

Obstáculos y desafíos

- El desconocimiento del derecho a la información pública como componente de la gestión y como forma de lucha anticorrupción es considerado un obstáculo para que las leyes de transparencia y acceso a la información sean efectivas. Por parte de las instituciones, muchas veces existe una noción formal del deber de dar información, que se restringe a las páginas Web, cuando también es muy importante el tipo de información que se entrega y el cómo, pues no se puede asumir que toda la ciudadanía tenga la capacidad de entender ciertos lenguajes técnicos. Lo ideal es que existan diversos mecanismos y fuentes de información que sistematicen la información pública dispersa.
- La tarea por la transparencia no consiste sólo en dar información, debe ser permanente. Debido al desconocimiento de las políticas y las normas por parte de los funcionarios y la población se deben promover nuevas capacidades en

los funcionarios y conocimientos en la sociedad civil. También se debe intentar disminuir la desconfianza de la población hacia las autoridades y los políticos.

- Otro aspecto dice relación con la voluntad política, pues si ésta no existe, los procesos de implementación de normas difícilmente llegarán a buen término. Cuando las iniciativas presentan resistencias políticas es muy difícil llevarlas a cabo.
- Las iniciativas para aumentar la transparencia están fuertemente unidas al nivel de descentralización que tenga un Estado, pues muchas veces una política nacional tiene escasa aplicación en el nivel regional y local, dados los diferentes avances en los distintos niveles de gobierno, es decir, existen procesos «descentralizadores», pero claramente insuficientes. Para solucionar estos obstáculos es necesaria una institucionalidad en la materia, agendas gubernamentales sostenidas, como política de Estado, y normas específicas a nivel regional y local.
- Existe una marcada tendencia al centralismo en la formulación de políticas públicas, por lo tanto éstas son planas y poco flexibles para adaptarse a las realidades locales. De ahí que la agenda de cambios no se hace presente para la débil democracia a nivel subnacional.
- La alta rotación de funcionarios públicos afecta el desarrollo de las políticas públicas. Además, existen grandes diferencias entre los estamentos de funcionarios, por ejemplo, funcionarios públicos muy desprotegidos con alta rotación en sus cargos, versus otros que son protegidos a pesar de sus ineficiencias.
- También sucede que las capacidades en recursos humanos son muy distintas entre los niveles de gobierno, es decir, se carece de una visión transversal, pues en los 3 niveles las capacidades de gestión son fundamentales, no sólo en el nivel central. Ello es sumamente importante porque las diferencias de recursos entre niveles de gobierno también se expresan en asimetrías de información.
- Faltan esfuerzos para construir espacios de deliberación, tanto a nivel nacional como internacional, pues no existen ejercicios cooperativos entre países para construir un modelo de Estado descentralizado.
- En cuanto a participación, cuando ésta tiende al corporativismo o «participacionismo» se pueden debilitar las instituciones estatales y a la ingobernabilidad. Asimismo, la ausencia de mecanismos vinculantes, de monitoreo, de evaluación y el alto costo de la participación pueden limitar la vocación participativa de los ciudadanos e impedir la cultura de la corresponsabilidad. El avance en normativa debe reflejarse en procesos reales de participación.


- En el lado opuesto, la centralidad excesiva de un Estado, la baja asociatividad la falta visión del bien común y la participación clientelar, impedirán cualquier mecanismo o instrumento efectivo que sume a la ciudadanía en las decisiones. Por ello la participación ciudadana no debe sustituir las funciones del Estado ni debilitar el sistema político democrático. No debe fomentar el clientelismo y la formación de elites de la sociedad civil. No debe ser instrumental, asistencial y demagoga. Tampoco debe ir al extremo de monopolizar la representación social ni estar sometida a la voluntad de autoridades.

Recomendaciones de política

- Abordar en forma multidimensional los desafíos de la descentralización.
- Desarrollar políticas con una visión sistémica que incluya institucionalidad y ciudadanía.
- Promover enfoques sectoriales en las distintas materias (corresponsabilidad).
- Promover la rendición de cuentas de todos (no sólo de los organismos estatales), incluidos las organizaciones no gubernamentales.
- Profundizar formas y mecanismos de toma de decisiones a nivel local.
- Incorporar otros actores, como los medios de comunicación, el sector privado y los jóvenes.
- Hacer uso de incentivos y sanciones para un cambio cultural respecto de la transparencia y la participación.
- Fortalecer las instituciones para la transparencia y formar recursos humanos.
- Fortalecer mecanismos/espacios de flujo de recursos públicos o privados.
- Profundizar/ampliar o perfeccionar el presupuesto de gestión por resultados.
- Perfeccionar y profundizar las relaciones de colaboración con la cooperación internacional.
- Instalar o mejorar el control social.
- Promover iniciativas o programas de educación ciudadana y formación cívica y cultural.

Sugerencias para una agenda de intercambio y de cooperación entre Bolivia, Chile y Perú.

- Promover intercambios entre organismos públicos de control con organizaciones de la sociedad civil.
- Abrir espacios de análisis comparado con otros países más allá de la zona andina.
- Detectar agenda de vacíos a llenar.
- Transferencia de metodologías e información sobre prácti-



cas de transparencia.

- Colaborar en cuanto a tipo y calidad de la información que se publica en Internet.
- Intercambiar experiencias de control social entre organizaciones de la sociedad civil.
- Intercambiar normativas para hacer mapas de fortalezas y debilidades.
- Realizar visitas a terreno para examinar prácticas específicas.
- Distinguir agendas diferenciadas según la mirada desde la cual se entra al tema: Estado, sociedad civil o sector privado.
- Realizar mapa de fortalezas y debilidades y ampliar el abanico de la cooperación internacional (en cuanto a experiencias y recursos).
- Se requiere: aprovechar el trabajo integrado, coherente y las estructuras existentes; compartir las experiencias buenas,

pero también las malas, los obstáculos y deficiencias; y generar mecanismos de articulación en los países.

- Existe la necesidad de generar tanto acciones de incidencia en estos temas tratados, como mayor y mejor conocimiento, por ejemplo a través de estudios comparados, que permitan también profundizar la comprensión sobre la realidad de los países vecinos. Los temas a tratar pueden ser: prácticas de participación, concepto de ciudadanía, interculturalidad y cultura política, modelos de organización y funcionamiento de la sociedad civil, mediciones del desempeño de organismos descentralizados, las profesionalización de la carrera pública, los sistemas de planeamiento y vigilancia ciudadana y cómo fortalecer el capital social.

Anexo

Lista de entrevistados

Bolivia


- David Barrientos Concejal Municipio de La Paz. AMDEPAZ (Asociación de Municipios de La Paz)
- Gover Barja, Director Maestría en Gestión y Política Pública, Universidad Católica Boliviana.
- Carlos Camargo, Consultor, Plan Integral Anticorrupción, Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
- Ivonne Farah , académicos, Universidad Mayor de San Andrés, CIDES UMSA, Postgrado en Políticas Públicas
- Osvaldo Gutiérrez, Contralor General de la República.
- Iván Iporre, Director General Ejecutivo, Servicio Nacional de Administración de Personal – SNAP, Ministerio de Hacienda.
- Alcides Molina, Gerente Nacional de Capacitación, CEN-CAP (Centro Nacional de Capacitación de la Administración Pública) de la Contraloría General de la República.
- José Luis Paredes, Prefecto de La Paz.
- Arminda Mendez, Congreso nacional de la República Presidenta de la Comisión de Descentralización y Participación Popular; Cámara de Diputados
- Markus Steinich, Asesor Principal Componente Descentralización, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP - GTZ).
- Dino Palacios, Director Ejecutivo SISTEMA ASOCIATIVO MUNICIPAL, FAM (Federación de Asociaciones Municipales).
- Martín Pérez, Director, Programa de Apoyo a la Democracia Municipal- PADEM.
- Rodrigo Puerta, Director de políticas Municipales, Viceministro de Descentralización.
- René Rivera, Asesor Técnico Componente Reformas de Instituciones Públicas y Participación Ciudadana, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP - GTZ).
- Nardy Suxo, Viceministra de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.
- Alberto Vilar, Responsable de Participación Ciudadana, Programa de Apoyo a la Democracia Municipal, PADEM.
- Moira Zuazo, Área de Descentralización, FES – ILDIS - Bolivia

Chile

- Tomás Campero, Director Dirección de Compras y Contratación Pública, Chilecompra.
- Patricio Coronado, Jefe Departamento INP Sector Activo.
- Germán Correa, Presidente Empresa Portuaria de Valparaíso.
- Felipe del Solar, Agenda de Probidad del Gobierno de Chile,
- Gonzalo de la Maza, Programa Ciudadanía y Gestión Pública Corporación Innovación y Ciudadanía y Académico de la Universidad de Los Lagos,
- Roberto di Meglio, consultor, Organización Internacional del Trabajo.
- Pamela Figueroa, Jefa de División Gobierno Interior, Ministerio del Interior.
- Paula Fuenzalida, Instituto de Normalización Previsional.
- Laura Gómez, Jefe de División de Planificación, Estudios e Inversión Sistema Nacional de Inversiones, Ministerio de Planificación Nacional.
- Ramiro Mendoza, Contralor General de la República,
- Juan Pablo Olmedo, Presidente Directorio ONG Pro Acceso
- Rossana Pérez, Directora Servicio Civil, Ministerio de Hacienda.
- Moisés Sánchez, Director Ejecutivo ONG Pro Acceso,
- Mario Waissbluth, miembro del Consejo de Alta Dirección Pública y académico de la Universidad de Chile.

Perú

- Michel Azcueta, Presidente, Escuela Mayor de Gestión Municipal.
- Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Eduardo Barzola, Secretario ejecutivo, REMURPE.
- Cecilia Blondet, Directora Ejecutiva, PROETICA, Capítulo Peruano de Transparency International.
- Eduardo Carhuaricra, Consultor, AMPE.
- Neptalí Carpio, Comisión buen gobierno, RED PERU.
- Juan Carlos Eguren, Congresista, Congreso de la República, Comisión de descentralización.
- Roxana García Bedoya, Secretaria Ejecutiva, Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza.

- 
- Ismael Muñoz, Coordinador maestría gestión pública, PUCP.
 - Juan Carlos Pacora Huatuco, Director Promoción Asistencia y Capacitación, MIMDES.
 - Grover Pango, Secretario de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros.
 - Santiago Pedraglio, Investigador, IPYS Instituto Prensa y Sociedad.
 - Nilda Rojas, Secretaria de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros.
 - Roger Salhuana, Consultor Director general DNP, MEF.
 - Gerardo Távara, Asesor, Congreso de la República.
 - Javier Torres, Presidente, SER, Asociación de Servicios Educativos Rurales.
 - Martín Tanaka, Investigador principal, Instituto de Estudios Peruanos.
 - Hugo Vila Hidalgo, Director general de Descentralización, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

** Las entrevistas se realizaron entre enero y abril del 2008.*

InWEnt-Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) es una institución que opera a nivel mundial en los campos de recursos humanos, capacitación profesional y diálogo. Nuestros programas que apuntan al desarrollo de personal y organizaciones (Capacity Building) están dirigidos a profesionales y cuadros ejecutivos de la política, la administración pública, la economía y la sociedad civil. Por encargo del Gobierno Federal trabajamos en la puesta en práctica de los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas. Además, asesoramos a la economía alemana en proyectos de Cooperación Público-Privada (Public Private Partnership). Ofrecemos a jóvenes procedentes de Alemania la oportunidad de adquirir experiencias en el mundo entero mediante la participación en programas de intercambio.

InWEnt
Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
Capacity Building International, Germany
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Alemania
Teléfono +49 228 4460-0
Fax +49 228 4460-1766
www.inwent.org



Agosto 2009 . 2.04-0004-2009