

Los retos de la gestión pública regional en el marco de la descentralización en el Perú (2004-2014)¹

Por: Carlos Fernando Timaná Kure². Correo: ctimana@ucsp.edu.pe

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

Área temática: VII Administración pública y políticas públicas / Descentralización y sistemas políticos subnacionales.

¹ Hace parte de la investigación “Descentralización en Arequipa” que dirige el autor para el Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero de la Universidad Católica San Pablo.

² Politólogo de la Universidad EAFIT y Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia y de la University of Columbia. Actualmente es Director del Centro de Gobierno *José Luis Bustamante y Rivero* de la Universidad Católica San Pablo en Arequipa (Perú).

Resumen

El proceso de descentralización lleva más de una década en el Perú y son varios los informes y evaluaciones que se han producido sobre el mismo; adicional a los enfoques disciplinares con que se ha abordado este tema, se propone una aproximación conceptual desde los objetivos que ha tenido la descentralización en América Latina tales como (i) democrático-participativo, (ii) neoliberal, (iii) de eficiencia en los servicios y de (iv) desarrollo y equidad territorial, para a partir de allí clasificar los informes y balances.

Con la clasificación de los estudios, se llegó a la conclusión de que la mayoría de ellos brindan reflexiones teóricas sobre la forma como se ha desarrollado el proceso de descentralización, así como ofrecido indicadores económicos, sociales y políticos para hablar del estado de la descentralización en el país, la mayoría de ellos señalaba problemas en la gestión pública de los entes regionales y locales.

Para indagar dichas problemáticas, se decidió hacer un estudio de caso sobre la experiencia del Gobierno Regional de Arequipa, para conocer el detalle y naturaleza de las dificultades que se encontraban en la gestión pública que realizan las gerencias regionales y que impedían obtener los resultados esperados, donde por medio de la realización de entrevistas a funcionarios públicos se indagó sobre las problemáticas que los aquejan en torno al problema de descentralización, consignando e interpretando desde la literatura las problemáticas encontradas y ofreciendo un esbozo de posibles soluciones, así como una perspectiva en el desarrollo de los objetivos de la descentralización.

Palabras clave: Descentralización – Gestión Pública – Gobierno Regional – Arequipa – Perú

Abstract

The decentralization process takes more than a decade in Peru and there are several reports and assessments that have occurred on the same; Further disciplinary approaches that have addressed this issue, a conceptual approach is proposed since the objectives decentralization has had in Latin America such as participatory democratic-neoliberal, efficiency in services and territorial development and equity, to from there sorting reports and balance sheets.

With the classification of the studies, it was concluded that most of them offer theoretical reflections on the way it has developed the decentralization process and offered economic, social and political indicators to discuss the state of decentralization in the country, most of them pointed out problems in governance of regional and local authorities.

To investigate these issues, we decided to do a case study on the experience of the Regional Government of Arequipa, to know the detail and nature of the difficulties encountered in public administration carried out by the regional offices and prevented obtain the expected results, where by interviewing government officials he was asked about the problems that afflict around the issue of decentralization, stating and interpreting from literature the problems encountered and providing an outline of possible solutions, as well as a perspective on development the objectives of decentralization.

Key Words: Decentralization - Public Management - Regional Government – Arequipa - Perú

Introducción

Hablar de descentralización en el Perú no es un tema nuevo en materia política que trajo consigo el siglo XXI, por el contrario y antes que otras repúblicas unitarias en el continente, ya el concepto había sido acuñado en los textos constitucionales desde el siglo XIX, tal como lo señala Manuel Dammert:

“Desde la fundación de la República la descentralización ha sido una promesa incumplida en el Perú. La gran mayoría de los textos constitucionales que fueron promulgados disponen que debe organizarse el Poder del Estado en forma descentralizada. Así de las doce Constituciones, ocho de ellas lo indican expresamente” (2003, pág. 7).

Pero como ocurre no en pocas ocasiones, el desarrollo jurídico de los principios constitucionales no alcanza a ver la luz y la materialización de la empresa política que es la descentralización se encuentra con las suficientes dificultades para que en la segunda década del siglo XXI siga siendo considerado como un proceso complejo e ineludible (González de Olarte, 2003; Grompone, 2002), es decir, aún pendiente.

La importancia de la descentralización para la gestión pública regional se enmarca en que las responsabilidades que el gobierno central cede, son las que conforman el quehacer de los gobiernos de los entes territoriales, tanto regionales, como provinciales y distritales para el caso del Perú. Pero tanto la cesión del gobierno central a los entes, como la delimitación de las responsabilidades entre cada una de las jurisdicciones territoriales sigue siendo ambigua a un poco más de una década de haber sido expedida la Ley 27783 sobre bases de descentralización en el país, por lo que merece un análisis sobre sus alcances y desafíos a futuro.

Esta investigación busca contribuir a la reflexión sobre los estudios acotados territorialmente en materia de descentralización, una de las áreas señaladas por Javier Iguíniz y Roxana Barrantes (2004) de escaso desarrollo investigativo en nuestro país; de allí la selección de la región Arequipa, que tiene una dinámica especial en el contexto nacional dada su importancia económica y poblacional, así como ser una de las regiones con mayor volumen de competencias transferidas.

Para realizar este estudio se tendrá en cuenta una aproximación conceptual e histórica de los objetivos que ha tenido el proceso de descentralización, para pasar a clasificar algunos balances del proceso de descentralización y posteriormente complementar este diagnóstico con los problemas que la descentralización ha generado en la gestión pública de las gerencias del Gobierno Regional de Arequipa y proponer soluciones a ellas, aclarando que lo presentado en esta ponencia hace referencia a resultados preliminares, ya que la investigación todavía se mantiene en curso.

Aproximación conceptual a la descentralización

A partir de una aproximación etimológica el término *descentralizar*, según lo expresado por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, se define como “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado” (RAE, 2012). Desde esta perspectiva se puede señalar que la descentralización

entraña un proceso donde, el poder que antes estaba concentrado comienza a repartirse, a distribuirse, a ser transferido, en este caso, a entes subnacionales, tanto regionales, como locales.

Esta sesión que hace el Centro, debe comprenderse como *proceso* que obedece a unos *objetivos* y dependiendo del tipo de objetivos que se hayan dispuesto se tendrán acciones, etapas y desarrollos jurídicos, políticos, institucionales, entre otros, que dará forma al proceso de descentralización que las autoridades políticas de un país han asumido³.

Si bien varios países de América Latina en las últimas décadas del siglo XX y en lo transcurrido del siglo XXI han desarrollado procesos de descentralización, estos han obedecido a una disposición de objetivos diversos, que no en pocas veces cambian a través del tiempo, trayendo consigo desarrollos particulares, que incluso pueden también variar de periodo en periodo en un mismo país.

Uno de los aspectos interesantes a la hora de abordar este tema es que se hable de procesos de descentralización no sólo en Repúblicas Unitarias como es el caso de Colombia, Perú y Chile; sino también en Repúblicas Federales como México (Montecinos, 2005), Brasil (Finot, 2003) y Argentina (Rodríguez, 2004), donde por su forma de organización política la supone.

Gonzalo Martín Rodríguez señala dos grandes corrientes a la hora de interpretar la descentralización, una que denomina como *neoliberal* o *tecnocrática* para la cual:

“la descentralización constituye un instrumento adecuado para desentender al Estado de la atención de aquellas que históricamente fueron asumidas como sus obligaciones, así como descomprimir la presión popular sobre los niveles centrales del gobierno hacia sus unidades subalternas locales bajo el lema “que cada uno se haga cargo de lo suyo”” (Rodríguez, 2004, pág. 101).

La otra sería una versión de la descentralización que “afirma los aspectos *democratizantes* y constructores de una *ciudadanía* basada en la capacidad de control real y de participación de los ciudadanos en la gestión de su hábitat junto con un Estado más próximo, transparente y accesible” (Rodríguez, 2004, pág. 101).

Junto a la concepción neoliberal/tecnócrata y la democratizante/ciudadana se encuentra, como lo señalan Javier Iguíñiz y Roxana Barrantes (2004) -en un comentario sobre los trabajos de Gabriel Ortiz de Zavallos y Pierina Pollarolo (2000), así como de Rosa María Palacios y Leonie Roca (1999)- una concepción de la descentralización donde el Estado pone su acento en la *provisión de servicios* más que en la dimensión política, que en el caso de Palacios y Roca señalan que el principal criterio sobre los servicios es la *eficacia*, por lo que debe guiar lo que se “descentraliza”.

³ Con esta propuesta de abordaje no se desecha el trabajo de enfoques disciplinares que desarrolló Egon Montecinos (2005), sino que la mirada puesta en los objetivos busca complementar el enfoque disciplinar en el análisis.

Por último, se puede hablar de una aproximación a la descentralización desde la perspectiva del *desarrollo y equidad territorial*, en la que el trabajo de Efraín González de Olarte aporta desde la perspectiva del Desarrollo humano:

“La descentralización es un proceso de cambios y reformas para reducir las desigualdades espaciales de desarrollo, que provienen de un poder económico desigualmente distribuido en el espacio, y para redistribuir el poder político concentrado en los niveles altos de gobierno hacia los gobiernos subnacionales. La descentralización debe permitir modernizar y democratizar sociedades como la peruana y reformar el estado para reducir las desigualdades y divergencias económicas regionales y locales, así como para permitir la igualación de los derechos políticos y ciudadanos” (González de Olarte, 2003, pág. 27).

A partir de este breve estado del arte de los objetivos de la descentralización se ofrece el siguiente esquema:

Ilustración 1 Esquema de cuatro objetivos en la aproximación conceptual a la descentralización



Fuente: elaboración propia

Si bien son objetivos diferentes, lo cierto es que no son excluyentes unos de otros, de hecho la eficacia en los servicios que en alguna medida guarda relación con un mejor conocimiento regional o local sobre las necesidades del ciudadano, por lo que avala la transferencia de responsabilidades en materia de salud y educación a los entes territoriales, no prohíbe que los servicios sean prestados por privados. En el mismo sentido se puede observar que el objetivo neoliberal de la descentralización no se enfrenta en ningún momento a la elección democrática de las autoridades políticas.

Lo que se puede observar, es la acentuación de acciones en torno a un determinado objetivo por un periodo de tiempo, inclusive la preponderancia de uno sobre otro; de hecho, para Burki, Perry y Dillinger (1999) la descentralización política y neoliberal van de la mano, pero incluso dichos autores alcanzan a reconocer cierta jerarquía entre los objetivos, al señalar que “la política es la fuerza dominante que motiva la descentralización” (1999, pág. 1).

Sobre la acentuación de los objetivos durante algunos periodos de tiempo, en la década de 1980 se acentuó en la región el proceso de descentralización desde una perspectiva democrática y participativa con la celebración de comicios electorales libres de autoridades

regionales, departamentales y municipales a lo largo y ancho de la mayoría de países de América Latina (Burki, Perry, & Dillinger, 1999).

Sería en la década siguiente que se acentuarían los desarrollos institucionales del objetivo neoliberal de la descentralización, como se puede observar con la privatización de empresas públicas, como el caso de Teléfonos de México –Telmex- (México), la Compañía Peruana de Telefonía –CPT- (Perú), Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF- (Argentina), la Empresa de Energía de Bogotá –EEB- (Colombia), entre otras, así como los procesos de apertura comercial.

El objetivo de eficacia en los servicios públicos también se acentuó en la década de 1990, conjugándose con los objetivos de la descentralización neoliberal y de la democrática participativa, convirtiendo a la salud y a la educación en los principales servicios objeto de la descentralización, de hecho así quedó consignado en la Constitución del Perú de 1993 en su artículo 9 sobre la primera y en el artículo 16 sobre la segunda.

Sobre los logros alcanzados en torno a estos tres objetivos es que se comenzaron a realizar algunos balances sobre los resultados del proceso de descentralización, un buen ejemplo de ello son algunos informes del Banco Mundial que hablarían sobre la “estabilidad política y profundización de la democracia (...) servicios públicos más eficientes y con mayor capacidad de respuesta (...) y [las] privatizaciones” (Burki, Perry, & Dillinger, 1999, págs. 1-3).

Sería el resultado de la desigualdad entre las regiones o departamentos lo que comenzaría a llamar la atención de los académicos, los políticos y los técnicos a comienzos de la década de 2000, lo que dispondría un nuevo objetivo para la descentralización y plantearía aproximaciones desde el *desarrollo regional* (Planas, 2001), como del desarrollo territorial (Azpur, 2005) y desde el *desarrollo humano* (González de Olarte, 2003).

Análisis al proceso de descentralización del Perú

No son pocos los balances y las formas de medir los resultados del proceso de descentralización en el Perú (Grompone, 2002; Torero & Valdivia, 2002; González de Olarte, 2003; Dammert, 2003; Carranza & Tuesta, 2004; Iguíñiz & Barrantes, 2004; Azpur, 2005; Vega, 2007; La Contraloría General de la República, 2014). Pero es difícil realizar un balance general del proceso.

Por ejemplo, mientras que en Tuesta y Carranza señalaban que “el Perú es uno de los países más centralizados de la región” (2004, pág. 2), por su parte Jorge Vega postulaba que “según ciertos indicadores, actualmente situarían al Perú entre los países de mayor grado de descentralización fiscal en América Latina” (2007, pág. 20), teniendo en cuenta que ambos estudios hablaban acerca de la descentralización fiscal en el país.

Sobre los objetivos señalados en el proceso de descentralización se pueden agrupar varios de los informes y balances realizados hasta el momento:

Tabla 1 Clasificación de estudios, informes y balances del proceso de descentralización según objetivos

Objetivo	Estudio, informe o balance
1. Participación democrática	(Grompone, 2002) (Arroyo & Irigoyen, 2005)
2. Neoliberal	(Torero & Pascó-Font, 2001) (Campodónico, 2000)
3. Eficacia en los servicios	(Palacios & Roca, 1999) (Ortiz de Zevallos & Pollarolo, 2000) (Ortiz de Zevallos, Eysaguirre, Palacios, & Pollarolo, 1999)
4. Desarrollo y Equidad territorial	(Azpur, 2005) (Dammert, 2003) (Finot, 2003) (González de Olarte, 2003) (Torero & Valdivia, 2002)

Fuente: elaboración propia

Si se toma como modelo el Informe realizado por la Contraloría -que es uno de los más recientes- señala tres aspectos que muestran la mirada desde el Gobierno Central y que muestran áreas de trabajo que complementan el análisis, tal como (i) la efectiva transferencia de competencias del Centro y la ineficiente respuesta de los entes territoriales ante lo transferido, (ii) la entrega de recursos por parte del Centro y los deficientes resultados en materia de inversión y desarrollo, así como (iii) el fenómeno de la corrupción y la ausencia de una efectiva función de control a nivel territorial, tal como se puede observar en los siguientes fragmentos:

“A pesar de que el proceso de descentralización ha transferido competencias y funciones y dotado de mayores recursos a los gobiernos sub nacionales aún no han gastado de manera eficaz y eficiente todos los recursos que les han sido transferidos para cerrar las brechas existentes. Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales se ha incrementado en 143%. Asimismo, los gobiernos locales manejaron 183% más presupuesto en el 2012 que en el 2007” (La Contraloría General de la República, 2014, pág. 11).

“Particularmente en el caso de inversión pública, si bien la Dirección General de Política de Inversiones ha venido desarrollando una serie de mecanismos e incentivos para manejar el proceso de descentralización de la inversión de manera gradual y ordenada, aún queda mucho por hacer para mejorar la capacidad y la calidad del gasto en todos los niveles de gobierno. A pesar de que en el 2012 los gobiernos regionales ejecutaron el 76% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), el promedio durante el periodo 2005-2012 no pasa el 60%. Este es el mismo caso de los gobiernos locales entre el 2007-2012. En general, se ha evidenciado que las entidades públicas regionales y locales cuentan con una limitada capacidad de gestión para proveer con eficacia, eficiencia y transparencia los servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos” (La Contraloría General de la República, 2014, pág. 12)

“Uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales o sustantivos de línea, como en los temas administrativos. Estos entes dictan normas que han sido elaboradas en Lima, sin un diagnóstico de lo que pasa en el interior del país y sin previa consulta pública. Además, los procesos no han sido diseñados con el fin de fortalecer las cadenas de valor, ya que los sistemas administrativos, que son perfectos en sí mismos, no están articulados de una

manera comprensiva y eficiente al servicio de los eslabones funcionales de estas. En consecuencia, sus objetivos no conversan con los planes estratégicos. Sumado a ello, se debe destacar el hecho de que en el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permita medir de manera simple el desempeño de las entidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano” (La Contraloría General de la República, 2014, pág. 14)

Este tipo de aproximaciones técnicas señalan la necesidad de ver que es lo que está pasando en los gobiernos regionales provinciales y distritales que no les permite alcanzar los objetivos que en gestión pública se espera de ellos. Al mismo tiempo, tal como señalaban Iguíniz y Barrantes (2004), es necesario conocer los problemas que aquejan a la gestión pública regional y local para buscar soluciones y que la gestión pública pueda responder a los desafíos que el proceso de descentralización le ha otorgado.

Es allí donde se propone realizar un estudio cualitativo que permita interpretar mejor los problemas que los indicadores financieros, sociales y participativos arrojan sobre el trabajo que realizan los gobiernos regionales y para tal caso se analizarán las gerencias del Gobierno Regional de Arequipa.

La descentralización desde la percepción de los funcionarios del Gobierno Regional

El Gobierno de la Región Arequipa (GRA) cuenta con una estructura conformada en su gran mayoría por Gerencias Regionales en los sectores que dispone la Ley 27867 Orgánica de Gobiernos Regionales, a continuación se dispone de un directorio del Gobierno Regional de Arequipa⁴:

Tabla 2 Gerencias del Gobierno Regional de Arequipa

#	Nombre de la Gerencia
1	Gerencia General
2	Gerencia Regional de Agricultura
3	Gerencia Regional de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía
4	Gerencia Regional de Educación
5	Gerencia Regional de Energía y Minas
6	Gerencia Regional de Infraestructura
7	Gerencia Regional de la Producción
8	Gerencia Regional de Salud
9	Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo
10	Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones
11	Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
12	Autoridad Regional Ambiental (ARMA)
13	Oficina Regional de Planeamiento, presupuesto y ordenamiento territorial*
14	Gerencia Regional de Desarrollo e Inclusión Social**

* No tiene el nombre de Gerencia, pero tiene la misma función. ** Creada en 2015.

Fuente: elaboración propia

⁴ Se dejaron por fuera de la muestra el proyecto especial COPASA, así como AUTODEMA y CETICOS, dada la especificidad de su función en el territorio y la ausencia de una institución sectorial análoga en el nivel central, aunque al interior del gobierno regional se les considera con el mismo peso de Gerencias Regionales

Para conocer la percepción del proceso de descentralización, se comenzó a realizar un trabajo de campo recorriendo las diversas gerencias y se desarrolló un cuestionario semi estructurado para indagar por la percepción de la descentralización, se buscó en primer lugar entrevistar a los gerentes, pero si estos eran jóvenes o llevaban poco tiempo en la gestión pública se buscó efectuar la entrevista a subalternos que tuvieran experiencia y varios años de servicio.

Hasta el momento y teniendo en cuenta que comenzó un nuevo periodo de gobierno en las Regiones, el trabajo de campo se comenzó a desarrollar desde noviembre de 2014 hasta junio de 2015.

El primer hallazgo que arrojó el diseño del trabajo de campo fue la dispersión en el territorio de las gerencias, ya que casi todas cuentan con instalaciones propias en diversos distritos que conforman Arequipa Metropolitana, tal como se puede observar en el siguiente mapa.

Ilustración 2 Mapa con referencia geográfica de las Gerencias del Gobierno regional de Arequipa



Fuente: Mapa tomado de maps – referenciación propia

Esta dispersión, tal como se ha podido observar en algunas iniciativas donde el Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero participa y que realiza esta investigación, contribuye a dificultar el encuentro y coordinación entre agentes de las diversas agencias del Gobierno Regional, lo que termina entorpeciendo la realización de reuniones y facilitando el trabajo por separado de cada gerencia ante el desgaste de incurrir en tiempo y dinero para la movilidad.

Se han alcanzado a desarrollar entrevistas a personal administrativo con experiencia de más de un año, en la mayoría de los casos funcionarios que llevan varios años, para que nos hablaran sobre sus principales apreciaciones del proceso de descentralización:

1. Autoridad Regional Ambiental (ARMA)
2. Gerencia de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía
3. Gerencia de Producción
4. Gerencia de Vivienda, Construcción y Saneamiento
5. Gerencia de Transportes y Comunicaciones
6. Oficina Regional de Planeamiento, presupuesto y ordenamiento territorial

A continuación se presentan algunas de las principales respuestas ofrecidas en las entrevistas y se realiza un trabajo de interpretación y donde es pertinente también de análisis.

Fragmentación de las competencias y dispersión normativa

Uno de los principales hallazgos sobre la distribución de competencias compartidas entre el Gobierno central y los gobiernos regionales se encuentra en la fragmentación de dichas competencias, porque estas ni siquiera estuvieron concentradas en un solo ministerio sectorial, como se puede observar en la declaración que realizó el Ex Gerente de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa (ARMA). De hecho en el área ambiental se puede ver de forma más patente la difícil interpretación y alcance de las competencias compartidas:

“El problema es que las competencias son incompletas y no son específicas. Incompletas porque en realidad en este país no hay una autoridad ambiental, hay tantas autoridades ambientales como sectores hay. El Ministerio del Ambiente no es una autoridad ambiental para nada, porque no otorga certificación ambiental para carreteras, ni para minas, ni para industrias, ni para nada, entonces cuando uno hace una carretera la certificación ambiental viene por Transportes [Ministerio de Transportes], cuando se trata de una mina, viene por Minería [Ministerio de Energía y Minas], cuando se trata de una industria viene por Ministerio de la Producción y así. En agricultura por Agricultura, cada ministerio”.

Si bien para algunos autores se habla de que el cuidado del ambiente es un elemento estratégico y al mismo tiempo puede considerarse desde una perspectiva transversal, en realidad lo que se observa es que en las regiones se percibe no sólo una falta de claridad entorno a las relaciones verticales, entre los ministerios sectoriales y sus pares de los entes territoriales, sino en las relaciones horizontales entre los mismos ministerios que se refleja y complejiza aún más la labor sectorial en la gestión pública regional.

Así mismo gerencias como la de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía, que tienen a su cargo más de un sector, puede que observen un sector con claridad y en otro se presente la misma fragmentación que en el sector ambiental:

“En comercio exterior sí. Sin embargo, respecto a turismo no, ya que hay superposición de competencias en temas como el de salubridad, de certificación de hospedajes y hoteles, de control administrativo y sanciones. Existen muchos vacíos legales que son aprovechados por los abogados diligentes, ya que en temas como los mencionados podrían ser competentes las municipalidades del sector, la gerencia de salud, la gerencia de comercio exterior y turismo, entre otros”.

En este sentido la responsable de la Planificación Regional señalaba que tuvieron en el primer semestre de este año la visita de funcionarios del CEPLAN y del Ministerio de la Mujer, donde les pidieron que se acoplaran a los lineamientos de dichas instituciones, en este caso a la planeación estratégica y en el otro a la transversalidad de género, pero como lo señala la funcionaria, si ellos no logran que los demás ministerios les hagan caso, no pueden esperar que en las regiones lo hagan.

Junto a lo anterior, se puede observar la ausencia de un repositorio confiable y actualizado que permita conocer el estado de las competencias transferidas para así determinar las responsabilidades, no sólo en los entes territoriales, sino también en el nivel nacional, e inclusive al Ministerio Público y al Poder Judicial; tal como se expone en este otro extracto de la misma entrevista al ex Gerente del ARMA:

“Cuando uno [le] dice [al Ministerio]: ¿Qué me has transferido? Si le preguntas al MINAM te dice una cosa, si le preguntas al del sector te dice otra cosa. O sea ahí hay una total confusión, pero ahí tratamos de organizarnos. Por ejemplo la última pelea que hemos tenido es con el MINAM y el Ministerio de Transportes. Hay una transferencia de funciones en transportes desde el año 2008, hay un DS [Decreto Supremo] una Resolución Ministerial de que se ha concluido la transferencia, cuando se empezó a hacer el puente Chilina el fiscal decía que no había transferencia, lo decía porque el MINAM dijo que no había sido transferido, pero el Ministerio de Transportes decía ‘yo ya lo transferí, no es mi competencia’. Había una discusión, fuimos a la PCM y tuvimos una reunión con el Premier, este, el Ministerio del Ambiente insistía en que no había transferencia, y el PROVIAS Nacional le decía, pero Señora -a la Directora de Políticas del MINAM la que decía eso-, nosotros como PROVIAS hemos hecho carreteras en todo el país y todas han sido aprobadas por sus respectivas autoridades locales. ¿Entonces todo eso no sirve? ¿Vamos a anular todo eso y volver a empezar? Pero es que no ha sido transferido -decía la señora del MINAM-. Cambian de gestión, han pasado cuatro años y ahora la Contraloría me pregunta: ¿Ustedes no son competentes porque lo dice el Ministerio de Transporte? Y le sacamos un papel, acá dice que si somos competentes, porque hasta el fiscal ya cerró el caso, porque él preguntó 17 veces y 18 veces le contestaron que sí. Entonces si hay un caso cerrado para una vía, entonces se supone que es para todas las vías. No puede ser la ley para esta y para otra no. Pero en ese lío estamos”.

La fragmentación de la información, así como la ausencia de un repositorio confiable y actualizado terminan por volver más engorrosa la gestión pública regional, ya que los procesos administrativos, las discusiones y las investigaciones, con viajes a Lima incluidos, afectan los resultados del día a día en las regiones y hacen que recursos y esfuerzos sean destinados para la defensa jurídica, en lugar de ser invertidos en alcanzar mejores resultados misionales.

Otro de los temas interesantes es la percepción que sobre el Gobierno Central tienen desde las regiones, a continuación una muestra:

“entonces el tema ambiental por ese fraccionamiento nacional, porque además de nacional lo ven como sector, no se ponen de acuerdo y acá no lo podemos manejar porque no te dejan. Lo que nos han transferido es bastante bien poco. Es lo que ellos no quieren, lo que significa trabajo, te transfieren pequeña minería, la grande está allá (en Lima). La grande es fácil, porque está ubicada son empresas muy grandes, no las chiquitas las que tienes que ir a buscar al cerro. No tiene sentido, es un país de locos”.

La percepción sobre lo transferido es negativa, se considera poco y se observa que el nivel central termina más obstaculizando que facilitando la gestión del ente regional. De allí que la transferencia de capacidades del Gobierno central no sea vista como un proceso de *empoderamiento* de los gobiernos regionales, sino por el contrario, como el traspaso de aquello que no les interesa realizar en Lima y no de acuerdo a las necesidades que en la gestión sectorial necesitan ser atendidas desde el territorio.

Hay transferencias de funciones sin presupuesto

En las seis entrevistas realizadas fue unánime la respuesta a la pregunta si eran suficientes los recursos transferidos para responder por las competencias asignadas a su gerencia, en todos fue un “no” unísono.

Para la Gerente de Vivienda, Construcción y Saneamiento “la descentralización es a medias porque transfiere funciones pero no presupuesto para ejecutar y dar cumplimiento a esas funciones”, pero aquí hay otro elemento importante que ella menciona y es el cuello de botella que existe en la formulación de proyectos de inversión pública (PIP) según los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP):

“Si bien es cierto que dicen que formulan proyectos, pero para desarrollar estos instrumentos de gestión que son propios de la dinámica, hay algunas excepciones, simplemente no cubre el sistema, por ejemplo el SNIP no cubre el plan regional de vivienda porque es parte por estar inmersa, entonces hay esa contraposición de enfoque que nos son coherentes con la descentralización”.

Esto está acompañado de un fenómeno que se ha podido observar entre diciembre de 2014 y marzo del presente año y es que en diciembre se celebraron elecciones regionales, provinciales y distritales en el Perú y esto trajo por consecuencia cambios en el personal, por encima del 90% en toda la planta en el caso del ARMA, esta situación hace que las capacitaciones realizadas a lo largo del periodo anterior no se queden instaladas en la institución gracias a una rotación tan amplia del personal.

Sobre las capacitaciones en la entrevista realizada al Subgerente de Comercio Exterior y Turismo señalaba que era necesario tener contactos en los Ministerios, en este caso de Comercio Exterior para poder acceder a las capacitaciones que realizaban en Lima. Acerca de los presupuestos para capacitación tanto en la Gerencia de Turismo, como en el ARMA se señalaba que no había presupuesto para ello, en la entrevista con la Jefa de la Oficina de

Planeamiento y Desarrollo Institucional, señalaba que es probable obtener recursos para capacitación por medio de un PIP, pero no es tan fácil que sea aprobado.

De hecho el Estado debe hacer el balance de si vale la pena hacer capacitaciones, cuando hay una puerta giratoria en la gestión administrativa del Estado, antes de crear una carrera administrativa con personal instalado, que permita que las capacidades se queden dentro de las instituciones.

Por otro lado, se tienen incentivos interesantes en este sentido como la Ley 30057 de Servicio Civil, más conocida como Ley Servir, que tiene por objeto:

“El objeto de la presente Ley es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas”.

Así mismo la “finalidad de la presente Ley es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran”.

Sobre la percepción de la aplicación de la ley Servir en el Gobierno Regional de Arequipa se encuentran las siguientes consideraciones del Ex Gerente del ARMA:

“Ley servir aquí, se les paga a los gerentes entre 8 a 10 mil [soles] y actualmente es el de Salud; el problema es que en los concursos de Servir le dan mucha importancia a la currícula académica, en mi caso personal, me quise presentar pero me dijeron que por ser químico-farmacéutico no era posible a pesar de toda mi vida hacer gestión; entonces hay una segregación para poder aplicar, tendría que ser contador, administrador, economista o abogado, pero otras carreras no aceptan.

Actualmente este profesional que tiene a cargo la Gerencia de Salud tiene una gran currícula académica pero no experiencia en cómo se realiza toda gestión dentro de esta Gerencia”.

Estas afirmaciones señalan las buenas intenciones de la Ley, pero como no se pensó en el perfil de los funcionarios públicos en las regiones, de allí que perciban cierta segregación en el tratamiento que le ley les da.

Junto a lo anterior, se encuentran dificultades a la hora de integrar al personal beneficiario de la Ley Servir con los demás funcionarios no beneficiarios que son la mayoría, esto ha hecho que sean percibidos con envidia, ya que deben realizar las mismas tareas, pero el sueldo que perciben es cinco veces mayor⁵.

⁵ La aplicación de la Ley Servir por fuera de Lima sería susceptible de convertirse en un interesante objeto de estudio, sobre todo en lo referente al clima laboral, ya que se podrían generar incentivos para que las personas

Desconocimiento de las particularidades de los territorios y las comunidades

Para el Ex Gerente del ARMA uno de los problemas que complejizan más la gestión pública sectorial en la Región es que algunos funcionarios de Lima despachan desde sus oficinas en la capital y toman decisiones sin conocer las particularidades del territorio:

“¿de Lima vienen a ver? Esa es la pregunta. Ellos nunca vienen, en el año 2008 tuvimos un enfrentamiento con Produce, porque la dirección de asuntos ambientales autorizó dos plantas de harina de pescado, una planta en Quilca y la otra en el valle de pescadores. El valle de pescadores, es un valle pasando Ocoña y allí hay agricultura, ahí siembran pallar con pozos y hay una zona arqueológica y hay un bojedal, porque es un río seco en donde en cierta época del año llena el mar, en una laguna que se forma y eso carga los acuíferos, pero está al borde del mar, entonces hay una especie de, la playa no es una playa que baja sino es una playa que sube y después baja y eso hace que el agua se almacene. Pero ahí encima hicieron la planta. Nos quejamos, porque era injusto que se malogre eso. La doctora de Lima dijo que eso era un charco que debían secarlo. No entiendo a alguien, que se supone está para defender el tema ambiental. El mar nunca dejó que funcione el sistema y la planta sigue parada ahí. Cambiaron a la directora, cambiaron al Viceministro porque nuestros argumentos eran sólidos, no tenía sentido, pero el cambio no logró cambiar la ley y les dieron la aprobación”.

Competición de los entes regionales con las instituciones sectoriales desconcentradas

Si bien el objetivo de esta investigación es analizar el proceso de descentralización, es las entrevistas realizadas se encontró que había presencia de oficinas desconcentradas tanto de los Ministerios como de sus dependencias, que realizaban funciones sectoriales en el territorio y que no en pocas ocasiones, con su presencia terminaban complejizando aún más la interpretación de las competencias con sus pares regionales.

En este aspecto, vale la pena señalar un caso que llamó particularmente la atención en la entrevista realizada al anterior Gerente del ARMA:

“si tú vas a la página web de los presupuestos, ninguna región tiene presupuesto para eso [realizar visitas a lugares apartados donde se producen denuncias ambientales], sólo la OEFA [Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental], que tiene 60 millones de presupuesto y todavía la OEFA tiene la conchudez de sacar su reporte de que ninguna región ha aprobado. Claro pues si tú tienes 60 millones y pagas S/. 10.000 de sueldo como no vas a hacer la parte tuya, pero si yo no tengo ni un sol y pagamos S/. 1.500, no se puede. Hay un desbalance total. Pero no me critiques si no me ayudas. Esa es mi posición con la OEFA. Y ellos no hacen esa parte”.

Al hablar de descentralización es frecuente encontrar referencias a otro concepto, la *desconcentración*; respecto al cual existen varias aproximaciones, tal vez una de las mejores proviene del trabajo de John R. Nellis y G. Shabbir Cheema (1983), quienes la definen como:

que han ganado los concursos sean maltratadas por sus equipos de trabajo y los efectos de la ley no alcancen los resultados esperados.

“La desconcentración es la entrega de cierta cantidad de autoridad administrativa o responsabilidad a los niveles más bajos dentro de los ministerios y organismos del gobierno central. Se trata de un desplazamiento de la carga de trabajo de los funcionarios céntricos para el personal o las oficinas fuera de la capital nacional. La desconcentración, cuando es más que una mera reorganización, da un margen de apreciación a los agentes de campo para planificar y ejecutar programas y proyectos, o para ajustar las directivas centrales a las condiciones locales, dentro de las pautas establecidas por el ministerio central o la sede de la agencia” (1983, págs. 14-15).

Sobra la valoración entre la relación que puede existir entre la descentralización y la desconcentración, existen tres aproximaciones desarrolladas por Gonzalo Martín Rodríguez (2004), (i) una que expone el autor es que se pueden utilizar los dos conceptos de forma indistinta, otra (ii) que dispondría que la desconcentración es una forma primitiva de la descentralización como la expone Dennis A. Rondinelli (1981) y la última (iii) sostenida por Hernando de Soto (1987) quien postula que existe una oposición entre descentralización y desconcentración.

Desde el trabajo de campo se podría sostener que en el caso de Arequipa existe una situación de ausencia de conflictividad entre las entidades regionales sectoriales con agencias desconcentradas tales como las superintendencias –SUNAT o SUNARP-, institutos especializados como el Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI- o del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrografía del Perú –SENAMHI- o en materia electoral como las oficinas desconcentradas del Jurado Nacional de Elecciones –JNE-, la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE- o la Defensoría del Pueblo, los cuales en sus funciones no riñen con la institucionalidad regional.

No pasa lo mismo con las oficinas desconcentradas de los ministerios, en este caso si ocurre, como lo postula de Soto una oposición, donde las competencias se vuelven más complejas, los límites se desvanecen y la rendición de cuentas se convierte en un ejercicio de señalamientos recíprocos.

Relación Gobierno Nacional-Gobiernos provinciales y locales con ausencia del Gobierno Regional

En la entrevista realizada a la Jefa de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo Institucional del Gobierno Regional, al hablar de algunos de los problemas que observaba en torno a la descentralización, trató un caso interesante sobre la Gerencia de Vivienda, Construcción y Saneamiento, quien le pidió recursos para asistir a las reuniones entre los delegados del Ministerio de Vivienda y los alcaldes para “ver como hacían”.

Esta situación muestra que en algunos sectores la relación entre el gobierno central y las municipalidades provinciales y distritales puede tener al nivel regional como un “convidado

de piedra”. Esto se puede comprender por la novedad de la división administrativa de región en la historia del ordenamiento territorial en el Perú.

Jorge Vega señala que “a los dos niveles de gobierno que tradicionalmente existían en el país, como son el gobierno central y los gobiernos locales, se ha sumado un nuevo nivel intermedio: el de los gobiernos regionales” (2007, pág. 3). Desde una perspectiva histórica, Carranza y Tuesta (2004) señalan que el término ‘Región’ sólo se introduce por primera vez en la Constitución de 1979. Mientras que la Ley Orgánica 27867 de Gobiernos Regionales entra en vigor tan solo en 2002; junto a la repotenciación del proceso descentralizador en la década pasada. Esto hace que las Regiones sean en cierta medida una novedad en el ordenamiento jurídico y administrativo del país y que en más de un contexto de competencias compartidas deban romper la inercia que ha existido de una relación entre el gobierno central y las municipalidades.

Síntesis de los hallazgos

A continuación se presenta un cuadro sintético de los principales problemas hallados en la gestión pública regional en torno al proceso de descentralización y dentro de las reflexiones de los investigadores se esbozan algunas posibles iniciativas de solución.

Tabla 3 Problemática en la gestión pública regional y propuesta parcial de soluciones

hallazgo	Posible solución
1. Fragmentación de las competencias y dispersión normativa	Ordenar los sectores del Gobierno Central y que haya equivalentes en los Gobiernos Regionales.
2. Hay transferencias de funciones sin presupuesto	Aumentar las transferencias de dinero en relación al monto del nivel nacional y que mantenga el carácter progresivo; así como aplicando incentivos en la dirección correcta como ocurre con el Presupuesto por Resultados (PPR).
3. Desconocimiento de las particularidades del territorio y las comunidades	Que las iniciativas legislativas tengan un momento de consulta previa para el mejoramiento de las leyes a partir del reconocimiento de las particularidades de los territorios y las comunidades.
4. Competición de los entes regionales con las instituciones sectoriales desconcentradas	Acabar con las oficinas desconcentradas del Ejecutivo a nivel nacional y transferir sus funciones a sus pares sectoriales regionales.
5. Relación Gobierno Nacional- Gobiernos provinciales y locales con ausencia del Gobierno Regional	Brindar más claridad normativa sobre el proceso de articulación que deben realizar las gerencias del Gobierno Regional y diferenciar funciones entre los entes, buscar que los ministerios no ejecuten en el territorio.

Fuente: elaboración propia

Conclusiones y Recomendaciones

En primer lugar los primeros hallazgos de la investigación señalan que efectivamente hay un problema de claridad institucional, responsabilidad y capacidades en el nivel central, dicha falta de claridad, como se expuso en la dispersión del licenciamiento en materia ambiental, en la articulación del Ministerio de la Mujer y el CEPLAN con sus pares señalan que entorpecen no sólo la gestión pública nacional, sino también las de las regiones.

La limitación presupuestal también está jugando en contra de los resultados del proceso de descentralización, si bien existe una denuncia permanente sobre la falta de ejecución de presupuesto por parte de las regiones, es necesario investigar las razones de esa ausencia con más detalle y evitar que se utilicen para justificar el no aumento de los presupuestos regionales.

En materia de objetivos, la gestión pública regional obedece a las necesidades administrativas más urgentes, pero los objetivos de la descentralización no están incorporados al quehacer misional de las gerencias públicas; no reside en estas una reflexión sobre como contribuir al objetivo, por ejemplo, del desarrollo y la equidad territorial; esto no es debido a un desinterés en el tema, sino que la precariedad de las condiciones de trabajo y de presupuesto no permiten sino atender el día a día –excluyendo a salud y educación–, es una realidad difícil de superar.

Es necesario que dentro del diagnóstico se incluyan no sólo las tareas pendientes por los entes territoriales, sino también los aciertos, aquellas instituciones que con pocos recursos buscan realizar una gestión que contribuya al desarrollo sectorial de su región.

Si bien se han realizado interesantes iniciativas para dejar las capacidades instaladas en las instituciones del Gobierno Regional de Arequipa, como puede ocurrir en las demás regiones, la alta rotación del personal dificulta el proceso y al mismo tiempo terminan comprometiendo la eficacia y eficiencia de las instituciones.

Es necesario incentivar la participación ciudadana en la formulación de las iniciativas legislativas, para que desde la ley se comprenda las particularidades regionales y no terminen, como en buena medida ha ocurrido hasta ahora, hacer recetas que sólo sirven a Lima, desconociendo las poblaciones y condiciones del territorio.

Bibliografía

- Arroyo, J., & Irigoyen, M. (2005). *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias*. Lima: CARE Perú.
- Azpur, J. (2005). *Descentralización y regionalización en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Burki, S. J., Perry, G. E., & Dillinger, W. R. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- Campodónico, H. (2000). *Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Carranza, L., & Tuesta, D. (2004). Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana. *Estudios Económicos - BCRP*, 1-81.
- Dammert, M. (2003). *Descentralización en el Perú a Inicios del Siglo XXI, La: De la Reforma Institucional al Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: como hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- González de Olarte, E. (2003). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: PNUD.
- Grompone, R. (2002). *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos - IEP.
- Iguíñiz, J., & Barrantes, R. (2004). *La investigación económica y social en el Perú. Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: CIES IEP PUCP.
- La Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: PNUD.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure, Vol. XXXI, N° 93, Agosto*, 77-88.
- Ortiz de Zevallos, G., & Pollarolo, P. (2000). *Reforma del Estado: descentralización*. Lima: Instituto Apoyo.
- Ortiz de Zevallos, G., Eysaguirre, H., Palacios, R., & Pollarolo, P. (1999). *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*. Washington D.C. : Inter-American Development Bank.
- Palacios, R. M., & Roca, L. (1999). *El desafío de la descentralización*. Lima, Serie Estudios 1999-064: IPE.
- Planas, P. (2001). *Manual del buen descentralista*. Trujillo: Nuevo Norte.
- RAE. (2012). *Real Academia de la Lengua*. Recuperado el 24 de junio de 2015, de Diccionario: <http://lema.rae.es/drae/?val=descentralizar>
- Rodríguez, G. M. (2004). Autonomía, descentralización y desconcentración en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano, N° 4 diciembre*, 99-116.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in comparative Perspective: Theory and Practice in developing Countries. *International Review of Administrative Science*, N° 47.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Shabbir Cheema, G. (1983). *Decentralitation in developing countries. A review of Recent Experience*. Washington D.C.: The World Bank.

Torero, M., & Pascó-Font, A. (2001). *El impacto social de la privatización y de la regulación de servicios públicos en el Perú*. Lima: GRADE.

Torero, M., & Valdivia, M. (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Grade.

Vega, J. (2007). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.