

Calidad del gobierno en los asesores y gerentes contratados bajo el Fondo de Apoyo Gerencial de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa 2011-2014

Quality of government in the advisers and managers hired under the Fund Management Support of the Presidency of the Regional Government of Arequipa 2011 -2014

Gonzalo Banda Lazarte

*Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero
de la Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú*

Contacto: gbanda@ucsp.edu.pe

Línea de trabajo: Administración pública y políticas públicas

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.

Una versión preliminar de esta investigación fue publicada por la Revista de Investigación de la Universidad Católica San Pablo.

RESUMEN

El presente trabajo presenta un análisis de la calidad de gobierno en los asesores y gerentes contratados bajo el sistema de Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) del Gobierno Regional de Arequipa desde el año 2011 al 2014, en base a las premisas establecidas por Francis Fukuyama, que se desprenden de la teoría estructural de las burocracias públicas de Max Weber, estudiando las categorías de autonomía y capacidad de las oficinas públicas. Describimos la autonomía relacionándola con la estabilidad en el puesto y el nivel remunerativo, y la capacidad en base a la reputación ética y la formación profesional de los trabajadores contratados bajo el sistema FAG, concluyendo que este cuerpo profesional goza de autonomía y capacidad medias, debido en parte a la inestabilidad del puesto en algunos casos así como a los cuestionamientos éticos al desempeño de su labor.

PALABRAS CLAVE

Capacidad, Autonomía, Gobierno Regional de Arequipa, Fondo de Apoyo Gerencial.
--

SUMMARY

This work present an analysis of the quality of government in the advisers and managers hired under the system of Fund Managment Support (FAG) of the Regional Government of Arequipa from 2011 to 2014, on the basis of the premises laid down by Francis Fukuyama that stem from the structural theory of public bureaucracies of Max Weber, by studying the categories of autonomy and capacity of the public offices. We describe the autonomy linking it with the stability in the post and remunerative level, and the capacity on the basis of the ethical reputation and professional training of workers hired under the system FAG, concluding that this professional body enjoys autonomy and capacity averages, due in part to the inestability of the post in some cases as well as to the ethical questions to the performance of their work.

KEY WORDS

Capacity, autonomy, Regional Government of Arequipa, Fund Management Support.

1. Introducción.

Uno de los campos que no ha sido adecuadamente estudiado, en el marco de estudios de sobre el Estado Perú, como lo sostiene Dargent es el relacionado con los estudios descriptivos de la estructura estatal. No podemos entender los principales problemas del Estado sino describimos las características de las oficinas públicas que lo conforman. Para Dargent es necesario “documentar el tipo y número de personal que tiene una entidad, el nivel profesional de los miembros de una institución, su régimen laboral, su relación previa o posterior con actores privados, su estabilidad, son todos datos que nos faltan” (Dargent, 2012, p.28)

También se ha advertido la debilidad de los estudios descriptivos de las estructuras estatales especialmente en países como Perú, que enfrentan una tercer ola democratizadora y que han centrado el enfoque de sus estudios académicos en estudios relacionados con la democracia y sus principales problemas de aplicación en los países en vías de desarrollo, al respecto Fukuyama (2013) afirma:

El Estado, es decir, el funcionamiento de los poderes ejecutivos y sus burocracias, ha recibido relativamente poca atención en la ciencia política contemporánea. Desde el inicio de la tercera ola de democratizaciones ahora hace más de una generación, el abrumador énfasis en la política comparada ha estado centrado en la democracia, las transiciones a la democracia, los derechos humanos, la justicia de transición, y otros temas similares. Los estudios de países no democráticos se centran en temas como la persistencia autoritaria, lo que significa que el enfoque sigue siendo la cuestión de la democracia en el largo plazo o de transición democrática (p. 01)

Fukuyama también ha analizado esta ausencia de los estudios descriptivos del Estado en países en vías de desarrollo, comentando los diversos avances en el campo de estudio de la Ciencia Política en Estados Unidos, que contrastan con la relativa ausencia de estudios descriptivos del Estado en democracias precarias, con corta carrera de estabilidad política, en este tema Fukuyama (2012) se refiere al fenómeno en los siguientes términos:

Los estudios de países no democráticos se centran en temas como la persistencia autoritaria , lo que significa que el enfoque sigue siendo la cuestión de la democracia en el largo plazo o de transición democrática . En otras palabras , la mayoría de la gente está interesada en el estudio de las instituciones políticas que limitan o del check responsabilidad democrática - el poder y el imperio de la ley - pero muy pocas personas prestan atención a la institución que se acumula y utiliza el poder, el estado. (p. 01)

Siguiendo el enfoque clásico estructural, existe una manera de poder describir adecuadamente una administración pública, el enfoque profesional planteado por Max Weber (1964), que se detiene a observar una serie de características que la administración pública debe reunir para ser considerada profesional. Profundizando en la capacidad de este modelo, para Fukuyama (2013, pp 12-13) existen dos condiciones

que pueden describir adecuadamente la administración pública, a. nivel de autonomía y b. la capacidad.

La capacidad de la administración pública la podemos definir como aquella condición deseable que demuestra que sus funcionarios son personas convenientemente profesionales y educadas para el ejercicio de sus cargos. Suponemos que los funcionarios altamente educados, respondan también a más altos valores éticos y estándares de productividad laboral mayores, que funcionarios públicos no educados, así lo entiende Fukuyama (2013), quien otorga ventajas a la educación, como criterio para establecer la capacidad sosteniendo que:

Un enfoque en el grado de profesionalización de la burocracia resuelve parcialmente el problema de cómo medir los niveles de corrupción, una medida que no depende de encuestas a expertos o de percepción. Toda la educación profesional (con la posible excepción de las escuelas de negocios) incorpora un elemento normativo fuerte en el que el servicio a la profesión y objetivos públicos más amplios es primordial. Un médico, por ejemplo, se supone que actúa principalmente en los intereses del paciente en lugar de buscar primero para maximizar su beneficio individual. Por supuesto, todos los profesionales son también individuos egoístas que puedan actuar de manera corrupta. Pero en las organizaciones modernas confiamos profesionales altamente educados con un mayor grado de discreción porque suponemos o esperamos que ellos serán guiados por normas internas en los casos en que su comportamiento no se puede monitorear desde el exterior (pp. 07-08).

Sin embargo para medir la capacidad debemos también incluir los buenos procedimientos de gestión y los indicadores de resultados o evaluaciones de impacto, que en el caso del gobierno peruano pueden interpretarse como el cumplimiento de metas o indicadores de desempeño que vienen a completar el esquema de medición de capacidad y que Fukuyama (2013) considera *Output Measures*.

Más adelante también nos ocuparemos de las “islas de eficiencia” en el caso peruano estudiadas por Dargent (2008). Estas islas de eficiencia, son modelos adecuados y sugeridos para la administración pública, ya que creemos que se tratan de administraciones que ofrecen altos estándares de capacidad.

Un alto nivel de autonomía, en países en vías de desarrollo es deseado, como lo establece Samuel Huntington (2006) pues permite que una burocracia profesional establezca sus propios objetivos, independientemente de las presiones políticas, económicas o sociales que enfrente exteriormente. En países con sistemas políticos altamente desarrollados, las oficinas gozan de una alta autonomía en comparación con oficinas burocráticas de países menos desarrollados políticamente, donde las burocracias son presas fáciles de los intereses en ciertos grupos de poder.

Lo que no significa que los funcionarios públicos sean personas que viven alejadas de la realidad social que les rodea, por lo contrario, funcionarios públicos adecuadamente educados tenderán a contrastar continuamente sus decisiones con la sociedad civil, la academia, los gremios sociales y empresariales, con el fin de validar la implementación de sus decisiones. Sobre este punto nos detendremos adelante en el aspecto de deliberación política.

Por tanto estimo que el enfoque de medición del desempeño de cualquier gobierno, a cualquier nivel: nacional, regional y local, puede reunir los dos criterios de capacidad y autonomía, sostenidos por Fukuyama (2013) que se derivan del enfoque estructural de Max Weber (1964):

La calidad del gobierno es el resultado de una interacción entre la capacidad y la autonomía. Esto es que puede darse el caso de que más o menos autonomía pueda ser algo bueno o malo dependiendo de la cantidad de capacidad subyacente que una burocracia tiene. Si una agencia está repleta de nombramientos políticos incompetentes, uno quiere limitar su discreción y someterlos a reglas claras y estrictas. (p.10).

Así según el diagrama adjunto, establecido por Fukuyama (2013, p. 15) que adjuntamos como Figura 1, supone que cuanto mayor capacidad tenga una burocracia profesional es más deseado darle mayor autonomía, porque confiamos en que su nivel de profesionalidad y capacidades vaya relacionado con su mayor poder de discrecionalidad.

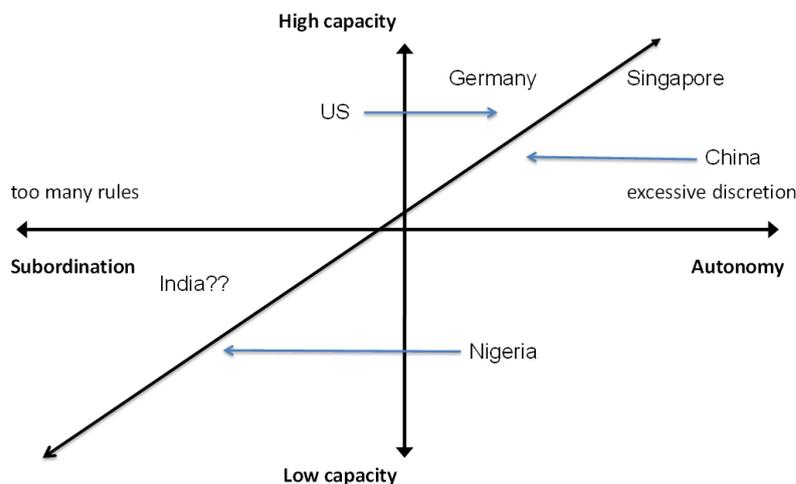


Figura 1.

Cuadro de relación de autonomía y capacidad en el gobierno. Francis Fukuyama (2013)

Por el contrario en el caso de democracias de países emergentes como Perú, los organismos internacionales durante la década de los noventa preconizaron recetas que tendían a reducir la burocracia profesional, ya que se enfrentaban en muchos casos a oficinas muy poco profesionales y capacitadas, a las que por tanto habría que reducir las en número de funcionarios y también controlarlos con normatividad muy severa con el fin de evitar que los funcionarios públicos puedan cometer actos de corrupción o realizar proyectos inviables, por tanto se establecía cuotas de regulación bastante severas y en gran número.

Fukuyama (2013) por tanto plantea dos enfoques muy distintos al momento de medir y realizar las reformas en el sector público. El que privilegia ascender en el eje Y que privilegia mayor capacidad, en particular con respecto a la profesionalidad de la administración pública, reforma que en los países en vía de desarrollo debe hacerse paulatinamente, sin rápidos ascensos.

Si un país no puede actualizar de manera significativa la capacidad en el corto plazo, deberá priorizar entonces su movimiento hacia un mayor grado de autonomía. Lo que para Fukuyama (2013) representaría avanzar hacia la izquierda en un país de baja capacidad, y hacia la derecha en un país de gran capacidad. Precisamente, según lo podemos observar en la Figura 1, el marco descrito por Fukuyama, contiene algunos escenarios supuestos para diferentes países, y plantea que países como Nigeria y China tienen que moverse a la izquierda en el eje de sus reformas, con el fin de mejorar su calidad de gobierno.

Hay que hacer una observación, cuando un país tiene funcionarios más capaces o más autónomos, precisa de esfuerzos mayores para desplazarse equilibradamente en la capacidad o autonomía que le haga falta, con respecto a otros países que tengan menor capacidad o autonomía. Eso quiere decir que países como China para mejorar deben realizar reformas significativamente mayores que países como Nigeria, debido a su capacidad mucho más alta.

2. Capacidad y Autonomía en los asesores y gerentes del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa

A nivel nacional no existen estudios descriptivos de la administración pública de los gobiernos regionales, ni de sus funcionarios. Lo único que hemos podido constatar son las presentaciones de algunos proyectos o buenas prácticas gubernamentales de ciertos organismos estatales reportados por Ciudadanos Al Día y que en algunos casos están recogidas por Beatriz Boza (2011). Las buenas prácticas gubernamentales reportadas por Ciudadanos Al Día al 2011 sólo recogen 01 buena práctica gubernamental en el ámbito de los gobiernos regionales de 119 buenas prácticas gubernamentales reportadas en todos los departamentos del Perú, dicha práctica sólo está descrita de manera genérica, enfatizando el proceso de gestión.

Sobre estudios de los cuerpos de funcionarios y gerentes de primera línea en los Gobiernos Regionales, encontramos los planteamientos de caso de éxito realizados por Alza, Prieto y Salazar (2014), donde se analiza el caso de la creación del cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR (Autoridad del Servicio Civil del Estado Peruano). Para realizar la colocaciones gerenciales, se priorizaron Ministerios como Salud y Mujer y Poblaciones Vulnerables, y Gobiernos Regionales con carencias profesionales serias, donde los indicadores de ejecución del gasto fueron sustancialmente inferiores el promedio y donde persistan brechas alarmantes en las condiciones de vida de sus habitantes como: Apurímac, Cajamarca, Junín, Huancavelica y Junín.

Sin embargo no contamos con estudios que permitan establecer cuáles son las características que enfrentaron las oficinas burocráticas de los cuerpos de Alta Gerencia en los Gobiernos Regionales, ni de su cuerpo de funcionarios de asesoría y consultores, ni siquiera de estos profesionales seleccionados por SERVIR para desempeñarse en estos Gobiernos Regionales.

En nuestro caso nos interesa, la descripción y comprensión de las oficinas públicas que mayor influencia pueden tener con sus decisiones en las condiciones de vida de la Región Arequipa. La oficina pública que mayor presupuesto gestiona y determina para la formulación de proyectos de la Región Arequipa es el Gobierno Regional de

Arequipa según el Presupuesto destinado por el Ministerio de Economía y Finanzas, de ahí que el impacto de la capacidad y autonomía que tenga esta oficina pública, en el desarrollo de sus funciones, siguiendo el enfoque plateado por Fukuyama (2013), es necesario para describirla.

En este documento describiremos los niveles de autonomía y capacidad, de del cuerpo de Asesores, Consultores y Gerentes, que según el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) vigente al 2014, dependen del Gobierno Regional de Arequipa, y son remunerados bajo el Sistema de Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). Dicho Sistema de Apoyo al Fondo Gerencial, es una partida asignada por el Ministerio de Economía y Finanzas que sustituyó al financiamiento que tenían dichos funcionarios por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), debido a las dificultades que enfrentó en su ejecución. Mecanismo que comenzó a aplicarse paulatinamente a nivel nacional desde el año 2009 con su creación mediante el Decreto Ley 25650 complementado por la Ley 29806.

Estos asesores y consultores que dependen del Gobierno Regional de Arequipa, han tenido a su cargo las coordinaciones, evaluación de informes y supervisión, de los principales proyectos de inversión pública de la Región Arequipa, y por tanto se trata de funcionarios públicos, burócratas profesionales cuya labor ha sido determinante para la formulación, ejecución y supervisión de la gestión interna y de los proyectos de desarrollo para la Región Arequipa: respondiendo a la pregunta genérica cuáles son los niveles de autonomía y capacidad de la los asesores y gerentes que dependen del Gobierno Regional de Arequipa y son remunerados bajo el Sistema del Fondo de Apoyo Gerencial.

Algunos han considerado que algunos de estos Consultores contratados por el Sistema del Fondo de Apoyo Gerencial, podrían no ser funcionarios públicos, al respecto hay que considerar que según el Oficio 472/2010 SERVIR del 07 de setiembre de 2010, se estableció que serán considerados funcionarios públicos si es que ejercen alguna función pública, y que la consideración de ser funcionarios públicos no está determinada por el contrato de prestación de servicios con el Estado. Sin perjuicio del análisis caso por caso, entendemos que los Gerentes Regionales Contratados bajo este sistema ejercen función pública, mientras que los consultores, que asumieron responsabilidades y encargos públicos, también ejercen función pública.

Para este documento de trabajo, nos hemos valido de información pública del portal de Transparencia del Estado Peruano, de la información oficial publicada por el Gobierno Regional de Arequipa en su sitio web oficial, entrevistas a trabajadores del Gobierno Regional y artículos periodísticos de los diarios El Comercio, La República, Correo y el Semanario El Búho.

3. La pericia política

Una última observación en torno a la medición de capacidad y autonomía en los los funcionarios y oficinas de los gobiernos regionales, está relacionada a una variable que no habíamos contemplado inicialmente, pero que hemos advertido, aparece continuamente en los debates académicos recientes. La pericia política.

Después de los complejos y problemáticos votos de confianza que obtuvieron el Gabinete Cornejo y el Gabinete Jara del Presidente Ollanta Humala, se ha constatado que gabinetes conformados y liderados en muchos casos por profesionales técnicos con perfiles educativos sobresalientes, se enfrentaron a una variable impredecible que escapaba a sus capacidades, la negociación política. Esta observación fue resaltada por Alberto Vergara, en su crítica al libro de los ahora ministros Piero Ghezzi y José Gallardo, “*Qué se puede hacer con el Perú*” (Ghezzi y Gallardo, 2013)

Como lo hemos sostenido en un artículo de opinión (Banda, 2013) Vergara, sostiene que si bien el trabajo de Ghezzi y Gallardo es notable y se debe destacar la tesis central del libro, que critica el conformismo económico con el que se han manejado muchos sectores productivos en los últimos años, sin embargo la idea y de que tecnócratas calificados ocupen mayores y determinantes funciones dentro del Estado, en organismos no solamente económicos como el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central de Reserva, contrasta con el patente desprestigio de la labor del Ejecutivo y el descontento popular. Al formular una solución de esa manera, se revela un prejuicio contra el elemento político de la función pública, un prejuicio del cual el gremio empresarial y cierto sector de la academia, no ha podido desprenderse (Vergara, 2014).

Pareciera que algunos de los graves desajustes que ocurren en el sector del fortalecimiento institucional de la gestión pública, para cierto sector de la academia peruana, se pueden resolver mediante la incorporación de cuadros tecnocráticos que puedan cumplir con cuotas de capacidad (educación, gestión e indicadores de desempeño), enfrentando el problema de profesionalización de la clase política, desde la incorporación de nuevos funcionarios con un alto perfil tecnocrático, que ingresan en la carrera pública (Ghezzi y Gallardo, 2013). Particularmente creemos que esta conclusión puede ser precipitada, más aun si en su análisis preliminar el trabajo coincide con el diagnóstico de la precariedad institucional de países en vías de desarrollo que parte de las premisas del trabajo que es citado varias veces en el texto, realizado por Acemoglu y Robinson (2012), en dicho trabajo los autores coinciden que la solución a largo plazo para sostener el crecimiento de un país, es fortalecer las instituciones burocráticas, pero ello no significa sólo llenarlas de técnicos profesionales sino también de funcionarios políticos que en primera línea lideren el esfuerzo técnico.

En este sentido se ignora que la crisis de los dos últimos gabinetes del Presidente Humala, y otras crisis como la que conlleva la huelga médica que lleva más de 100 días sin solución aparente, tienen implícita una patente falta de pericia política en ciertos Ministros de Estado.

De ahí que creemos necesario que ciertos funcionarios de confianza, en los Gobiernos Regionales, especialmente el cuadro de asesores, puedan adicionalmente a su nivel de capacidad y autonomía, agregar la pericia política como una variable importante, que si bien no estamos en capacidad de medir, es necesario creemos incorporar en los estudios sobre calidad de gobierno.

4. Pautas metodológicas para medir las capacidades y la autonomía.

4.1. Autonomía

Con anterioridad, se ha estudiado la capacidad y autonomía de oficinas en el Perú, desde el fenómeno denominado “islas de eficiencia”. Así lo ha hecho Dargent (2008) quien ha estudiado la capacidad de dos oficinas públicas como la oficina de Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas, y la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud, concluyendo que la primera tuvo éxito debido a la confluencia de tres factores: 1. relevancia del área para la población y actores poderosos, 2. consenso sobre sus políticas implementadas y 3. Oportunidades de promoción laboral de sus funcionarios.

El estudio de Dargent (2008) plantea también algunas pautas a manera de recomendaciones abiertas para evaluar la autonomía, que podemos trasladar para el análisis de los cuerpos burocráticos del Gobierno Regional de Arequipa. Estas tres pautas pueden sintetizarse así:

1. Si se trata de oficinas burocráticas altamente politizadas y con poca autonomía, debería demostrarse que sus funcionarios cambian de políticas cuando cambian de autoridades elegidas, también debería demostrarse que los funcionarios de las oficinas públicas estudiadas son removidos cuando ocurre un cambio de las directivos. De ahí que si observamos que los funcionarios del gobierno regional han sido continuamente cambiados, así como su personal dependiente, podemos estar en presencia de una oficina con baja autonomía y alta subordinación política.
2. Si se trata de oficinas también altamente subordinadas políticamente, se debería apreciar que cuando sus directivos cambian de preferencias, también los funcionarios de determinada oficina cambian de preferencia y deciden ordenarlas en función de las preferencias de los directivos. De ahí que si observamos oficinas burocráticas que cambian de preferencias y prioridades conforme lo establecen los directivos, estaremos frente a una oficina pública con baja autonomía política.
3. Si se trata de funcionarios con altos niveles de autonomía, debe poderse identificar prácticas o decisiones que trasciendan los intereses y las presiones, y estén encaminadas a resolver problemas públicos, incluso recurriendo a la población o a los medios de comunicación con el objetivo de poder conseguir validar sus iniciativas si es que enfrentan oposición en los órganos superiores, como la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa. Si los funcionarios nombrados, aunque no entren en conflicto abierto con sus directivos porque es evidente que se trata de funcionarios de confianza, puedan poner en agenda la discusión de políticas públicas que trascienden los intereses políticos inmediatos, es un gobierno con altos índices de autonomía.
4. Podríamos añadir que para analizar adecuadamente la autonomía, debemos revisar analíticamente las oficinas de los funcionarios que estudiaremos, mapeando su Cuadro de Asignación de Personal, sus escalas remunerativas fijadas por la Escala Remunerativa del GRA, su Remuneración oficial publicada y las Remuneraciones de Apoyo al Fondo Gerencial. En el primer caso podremos describir el número de funcionarios de confianza (asesores y gerentes), su rotación y estabilidad, con el fin de establecer el grado de autonomía, según los datos registrados públicamente por el Gobierno Regional

de Arequipa, y además podremos establecer un diagnóstico de las escalas remunerativas con el fin de asignarles una valoración en la autonomía, partiendo de la premisa de Weber (1964, pp 174), que un burócrata profesional debe ser remunerados por salarios fijos, por tanto si se observa escalas remunerativas uniformes y remuneraciones continuas, esta característica también influirá en la calificación sobre la alta o baja autonomía de estos funcionarios.

Contrario sensu, si observamos fluctuaciones en los ingresos o variaciones en los niveles de contratación estaremos ante funcionarios públicas que gozan de poca autonomía. Creo que una valoración descriptiva de los funcionarios, su asignación, categoría, naturaleza contractual y escalas remunerativas puede contribuir a demostrar el grado de autonomía de los asesores y gerentes contratados bajo el sistema FAG.

Una dificultad a la que nos enfrentamos con respecto a otros estudios descriptivos del Estado, es que los gobiernos regionales son relativamente jóvenes, su implementación y elección democrática data del gobierno de Alejandro Toledo, en el año 2002. Por lo que necesitaremos afinar mucho el criterio de estabilidad como categoría de autonomía ya que ésta inicia el 2002.

Si bien podemos afirmar que existen trabajadores nombrados en el Gobierno Regional de Arequipa, que provienen de organismos transitorios anteriores, como los CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional) creados por Alberto Fujimori, que aún continúan laborando para el Gobierno Regional, estos trabajadores no entran dentro de nuestro análisis.

4.2. Capacidad

Con respecto a la capacidad, entendemos que podemos sistematizar, su evaluación haciendo una valoración de la formación profesional de los funcionarios públicos que laboran en las oficinas públicas estudiadas en el presente caso en el Gobierno Regional, enfatizando aquellos que son funcionarios de confianza con diferencia a los funcionarios de carrera, con el fin de poder establecer si están capacitados para ejercer el cargo, que principalmente es el de asesor o gerente.

También según lo descrito por Fukuyama (2013) podemos añadir a la medición de capacidad, los indicadores de gestión y de desempeño con el fin de evaluar el impacto que han tenido en el ejercicio de sus cargos. Al momento no se cuenta con indicadores de gestión del personal del Gobierno Regional de Arequipa, y los únicos indicadores de desempeño verificables con los que contamos son los resultados de los Indicadores de Desempeño, publicados por el mismo Gobierno Regional de Arequipa.

La valoración de la capacidad la podemos establecer asignando una valoración positiva ahí donde lo más deseado sea que las oficinas cuenten con dos características: personal adecuadamente preparado y personal que cumple los indicadores de desempeño, si estamos en presencia de ambas características estaremos en presencia de una oficina con capacidad.

Capacidad y denuncias de corrupción.

Según lo hemos venido demostrando en el trabajo de Fukuyama (2013), el concepto de capacidad, no sólo debe entenderse como educación y profesionalización, desempeño y cumplimiento de metas. Cuando nos referimos a un funcionario profesional y educado, también esperamos que el funcionario tenga altos estándares éticos en el ejercicio de su labor. Por tanto en oficinas públicas con profesionales educados, es esperable que sean oficinas también con altos estándares éticos. En estos casos también se tiende a darles mayor autonomía legal a los funcionarios pues esperamos que cumplan adecuadamente sus labores. De ahí que si nos encontramos ante funcionarios o asesores cuya conducta ética ha sido reprochable o que se encuentran incursos en investigaciones judiciales que pongan en duda su desempeño profesional, según lo valorado por Fukuyama (2013), esta condición convertirá a las oficinas públicas en las que laboran en oficinas públicas con funcionarios con poca capacidad.

5. Análisis de los niveles de autonomía y capacidad en el personal FAG de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa

5.1. Autonomía: asignación de personal, clases de funcionarios y grados de remuneración y estabilidad en los asesores y gerentes bajo el sistema de contratación del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG)

Podemos empezar describiendo los cargos de estos funcionarios públicos, según el Cuadro de Asignación de Personal CAP (CAP, 2008), el Cuadro Nominativo de Personal (CNP, 2010), la Escala Remunerativa (ER, 2014) y las Remuneraciones de Apoyo del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) (FAG, 2011-2014).

En el año 2011, bajo el sistema FAG, se contrató a 06 Asesores los cuales están asignados principalmente a la Presidencia del Gobierno Regional y a la Vicepresidencia del Gobierno Regional. De ellos sólo 04 prestaron servicios de asesoría durante todo el año 2011, mientras que 02 fueron contratados, uno desde junio de 2011 y otro desde octubre de 2011. El tope de remuneración fue de S/. 7,000.00 (siete mil nuevos soles) como máxima para un funcionario asesor y como mínima S/. 6,000.00 (seis mil nuevos soles). En todos los casos de los asesores la remuneración fue constante y permaneció sin variación alguna. En este sentido no hubo cese de ningún asesor, sólo contratación nueva, por lo que nos encontramos ante funcionarios estables con sueldo uniformes y que en consecuencia tendrían autonomía.

Durante el mismo año 2011 se financió adicionalmente a 01 asesor para el Consejo Regional por sólo un mes, y el FAG también subvencionó los sueldos de 04 Gerentes Regionales de los sectores Agricultura, Comercio Exterior - Turismo, Producción y Energía y Minas. Aquí debemos advertir que hubo inestabilidad en 02 Gerencias Regionales cuyos cargos fueron modificados, además el asesor del Consejo Regional sólo laboró un mes. La remuneración para todos los casos fue de S/. 6,000.00 (seis mil nuevos soles), y uniforme. Por tanto en el caso del Cuerpo Gerencia se pudo apreciar poca autonomía.

Durante el año 2012 el número de asesores contratados bajo el sistema FAG aumentó significativamente a 13 personas. De los cuales 06 prestaron servicios durante todo el

2012, siendo los mismos trabajadores que prestaron asesoría durante el año 2011. Mientras que los otros 07 fueron incorporados el 2012, de estos 07 nuevos asesores, sólo permanecieron en su cargo 03, hasta finales de 2012. La remuneración máxima tope ganada por un solo funcionario fue de S/. 8,000.00 (siete mil nuevos soles), y la mínima de S/. 5,000.00 (cinco mil nuevos soles) percibida por 05 asesores. Los montos de remuneración fueron estables. En el caso de los asesores cuya remuneración se paga con el FAG, durante el 2012, se puede apreciar que hubo nuevos nombramientos, pero también cese de 04 asesores nuevos, de ahí que sean cargos sin estabilidad política, aunque con uniformidad en el salario, de ahí que podamos afirmar que gozaron de una autonomía media durante el 2012.

En cuanto a los Gerente Regionales durante el año 2012, bajo el sistema FAG, se remuneró a 03 Gerentes Regionales, de Agricultura, Comercio Exterior y Turismo, y Energía y Minas, siendo todos funcionarios estables, ya que se trataba de los mismos gerentes nombrados el 2011 que se mantuvieron en el cargo durante el 2012, por lo que gozaron de estabilidad y un nivel medio de autonomía.

Para el año 2013, el cuerpo de asesores financiados bajo el FAG, se reduce a 10 consultores, de los cuales 05 fueron asesores que fueron contratados desde el año 2011, todo el año 2012 y todo el año 2013. En estos 05 casos se trata ya de asesores que gozaban de gran estabilidad, y autonomía, con una remuneración máxima de S/. 7,000.00 (siete mil nuevos soles) y una mínima de S/. 5,500.00 (cinco mil quinientos nuevos soles). De los otros 05 asesores contratados durante el año 2013, sólo uno provenía de ser contratado del año 2012, mientras que los otros 04 eran asesores nuevos, teniendo como tope de remuneración S/. 8,000.00 (ocho mil nuevos soles) y S/. 5,000.00 (cinco mil nuevos soles). De estos 05 sólo 01 permanecería en su cargo al año siguiente, los otros 04 no. Por tanto podemos afirmar que para 05 asesores, que trabajaban dependiente de la Presidencia del Gobierno Regional, gozaban de relativa estabilidad desde el año 2011 y un grado moderado de autonomía. Para los restantes el panorama fue muy inestable y correspondían a encargos de proyectos concretos.

En el caso de los Gerentes Regionales remunerados bajo el FAG del año 2013, se trató 03 gerentes de Agricultura, Comercio Exterior – Turismo, y Energía y Minas. Los 03 gerentes provenían desde del año 2011, por lo que ya habían alcanzado un grado moderado de estabilidad y autonomía, sin embargo se produce un cese y cambio del Gerente Regional de Agricultura.

Para el año 2014, hasta el reporte registrado de agosto de 2014, el número de asesores cae de 10 a 08, siendo 04 de ellos asesores que provenían contratados desde al año 2011 y dependían de la Presidencia y Vicepresidencia del Gobierno Regional, entendemos que estos 04 funcionarios ya alcanzaron un grado de autonomía moderado al permanecer 04 años en prestación de servicios, con las mismas remuneraciones máximas y mínimas del año 2013. Con respecto a los otros 04 asesores, uno provenía del año 2013, y los otros 03 son contratados nuevamente. Por lo que se trata se asesores con autonomía muy limitada. En el caso de los Gerentes Regionales bajo el FAG en el año 2014, son igualmente 03, de los cuales 02 provienen desde el año 2011 y alcanzan un grado de estabilidad y autonomía moderado, mientras que sólo uno provenía del año 2013.

De este análisis podemos advertir, que los asesores contratados bajo el sistema FAG del Gobierno Regional de Arequipa, gozaron de una autonomía media, ya que la mitad de ellos permanecieron estables en su cargo durante los cuatro años, mientras que los restantes fueron o incorporados o removidos constantemente. Para el caso de los Gerentes Regionales, bajo el sistema FAG, se trata de funcionarios que en la mitad de casos gozaron de moderada estabilidad y autonomía desde el 2011 a agosto de 2014, mientras que en los restantes fueron altamente inestables. El resumen que adjuntamos en el siguiente cuadro, valoramos y resumimos los datos extraídos:

Cuadro 01. Autonomía Fondo de Apoyo Gerencial
Fuente. Gobierno Regional de Arequipa. Elaboración Propia

Cantidad	Asesores	Gerentes Regionales	Permanencia al año siguiente. Asesores/ Gerentes	Remuneración Máxima	Remuneración Mínima
Año					
2011	07	04	06/02	S/. 7,000.00	S/. 5,000.00
2012	13	03	05/03	S/. 8,000.00	S/. 5,000.00
2013	10	03	04/03	S/. 8,000.00	S/. 5,000.00
2014	08	03	04/02	S/. 8,000.00	S/. 5,500.00
Grado de Autonomía	Medio	Medio			

Nota. El cuadro 01, se ha hecho con información proveniente del Cuadro de Asignación de Personal CAP (CAP, 2008), el Cuadro Nominativo de Personal (CNP, 2010), la Escala Remunerativa (ER, 2014) y las Remuneraciones de Apoyo del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) (FAG, 2011-2014), publicados en la página web oficial del Gobierno Regional de Arequipa.

5.2.Capacidad: educación desempeño ético e indicadores de desempeño de los asesores y gerentes bajo el sistema de contratación del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG)

Durante el año 2014 en la opinión pública de la Región Arequipa, se ha despertado a señalar denuncias contra funcionarios que laboran para el Gobierno Regional de Arequipa y algunas de sus dependencias. La Contraloría General de la República ha iniciado investigaciones al interior del Gobierno Regional de Arequipa, y muchas obras y proyectos importantes ejecutados durante la gestión de Juan Manuel Guillén están siendo observados a día de hoy por la Contraloría General de la República. De esta manera la autonomía de muchos funcionarios del Gobierno Regional ha sido cuestionada por decisiones polémicas. Si en nuestra observación constatamos que las oficinas son cuestionadas e investigadas, ello irá en desmedro de su autonomía.

Así, según información de medios de prensa, así como medio escritos locales, se pudo conocer que La Fiscalía Superior Coordinadora de Arequipa ha dispuesto que la Fiscalía Provincial Penal de Paucarpata inicie una investigación de oficio en torno a presuntos delitos cometidos por funcionarios públicos en las labores de construcción de la vía a La Joya y la emblemática obra de la gestión de Juan Manuel Guillén, el Puente Chilina. En los archivos periodísticos también hemos podido observar que se cuestiona a diferentes asesores de la Sede - Presidencia del Gobierno Regional. Las consecuencias de estas

denuncias para nuestro caso, incluyen a asesores asignados por el FAG, a la Presidencia del Gobierno Regional, los cuales se encuentran incluidos en el curso de las investigaciones. En estos casos asesores de la Presidencia del Gobierno Regional, tuvieron a su cargo la revisión de los expedientes técnicos de las obras en cuestión, lo que pone en duda el grado de capacidad, al ser cuestionada su reputación ética.

Los casos del Proyecto Puente Chilina y Autopista Yura – La Joya, afectan la reputación, principalmente del cuerpo de asesores del Gobierno Regional, contratados bajo el sistema FAG, ya que se ha vinculado hasta la fecha a 03 asesores que fueron contratados establemente entre los años 2011 y 2014. Entonces en términos de lo que Fukuyama (Fukuyama, 2013) espera que sea parte de la evaluación de la capacidad de los profesionales del servicio público, estamos en una escala media de capacidad, ya que se compromete a la mitad de los asesores que gozaron de estabilidad y autonomía durante la gestión de Juan Manuel Guillén. Por supuesto que la investigación final realizada por los órganos competentes o la posible auditoría de una nueva gestión, podrá dilucidar este aspecto de nuestro estudio, que a día de hoy no es concluyente.

En cuanto a la educación y preparación profesional del Cuerpo de Asesores del Gobierno Regional bajo el sistema FAG, de una revisión nominal del Cuerpo de Asesores que gozaron de mayor autonomía y estabilidad durante los años 2011-2014, hemos podido apreciar que dos de cuatro asesores cuentan con Doctorados otorgados por Universidades de la localidad y también ejercen la docencia en áreas vinculadas a la Gestión Pública.

En cuanto al cuerpo de Gerentes contratados bajo el sistema FAG, de una revisión nominal de los Gerentes que gozaron de un grado moderado de autonomía y estabilidad, si bien en los casos descritos cuando hemos analizado el grado de autonomía, se trata de funcionarios de confianza que llevan acumulados varios años de experiencia laboral en sus diferentes sectores de especialización como son Energía y Minas y Comercio Exterior-Turismo, no hemos podido apreciar que su formación profesional haya terminado en un programa de Post- Grado como Maestría o Doctorado, culminado o en curso, que podría indicarnos que gozan de una mayor educación para el cargo de acuerdo con las premisas de Fukuyama, por tanto en este sentido creemos que el cuerpo de Gerentes del GRA bajo el sistema FAG, goza de una capacidad menor, ya que si bien sus funcionarios cuentan con experiencia profesional en el sector, no han culminado el máximo escalafón académico de su respectiva especialidad, en un programa de Doctorado.

Respecto de los indicadores de desempeño, finalmente debemos resaltar que el Gobierno Regional de Arequipa, cuenta con indicadores de desempeño genéricos sólo hasta el año 2012 que evalúan la gestión por resultados de todo el Gobierno Regional de Arequipa, pero no se cuenta con ningún indicador de desempeño público, de cada una de las oficinas o Gerencias específicamente. Los Indicadores de Desempeño hasta el año 2012, pueden encontrarse en el sitio web del Gobierno Regional, pero no podrán ser utilizados en nuestro caso porque no proceden a evaluar específicamente al cuerpo de asesores o gerentes contratados bajo el sistema FAG. De ahí que en este sentido nuestra valoración sobre la capacidad sea neutral. Por lo que podemos concluir que el Cuerpo de Asesores y Gerentes del Gobierno Regional de Arequipa gozan de una capacidad media, si tenemos en cuenta el total de su educación, desempeño ético y reputación y finalmente una valoración neutral en cuanto a su evaluación por indicadores de

desempeño. Creemos por tanto necesario que el Gobierno Regional pueda elaborar Indicadores de Desempeño por cada una de sus oficinas públicas con el fin de poder monitorear el desempeño de sus funcionarios en cada una de sus ramas de especialización en especial en la Sede Presidencia del Gobierno Regional

6. Conclusiones

1. Como precisa Fukuyama (2013), la calidad del gobierno es el resultado de una interacción entre la capacidad y la autonomía. Cuánto haya más o menos autonomía, puede ser tratarse de algo positivo o negativo, dependiendo de la cantidad de capacidad subyacente que una burocracia tiene. Si una agencia está repleta de nombramientos políticos incompetentes, el poder central tendería a limitar su discreción y someterlos a reglas claras y ajustadas, como menor grado de autonomía. En este estudio hemos aplicado algunas pautas sobre capacidad y autonomía descritas por Fukuyama (2013) y Huntington (2006) para poder medir la calidad del gobierno del cuerpo de Asesores y Gerentes contratados bajo el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) tratando de aplicar las sugerencias de los autores. Creemos que es necesario, realizar una contrastación normativa posterior, con los insumos que aquí recabamos, que pueden dar pie a un trabajo de mayor profundización sobre la relación entre la teoría burocrática y los sistemas normativos aplicados en la administración pública peruana, especialmente en el cuerpo de FAG en los Gobiernos Regionales.
2. El cuerpo de Asesores y Gerentes contratados bajo el sistema FAG, de acuerdo a los criterios expuestos por Fukuyama (2013), gozan de autonomía media, pues si bien algunos tienen estabilidad media y sus cargos han permanecido ajenos a los cambios políticos, otros funcionarios han sido rápidamente reemplazados por nuevos asesores, como podemos apreciarlo en el Cuadro 01. Sobre su capacidad, de acuerdo con las premisas de Fukuyama (2013), creemos que han sido afectados en su reputación, por las recientes denuncias de irregularidades en algunos proyectos ejecutados por el GRA, y que si bien algunos han alcanzado el grado máximo de formación académica, en otros casos, se trata de trabajadores con bastante experiencia técnica, pero que no han alcanzado el grado máximo de formación académica, por lo que podemos concluir que se trata de funcionarios con grado medio de capacidad, en promedio, sobre los que mayor autonomía cuentan.
3. Es conveniente resaltar que muchos de los cuestionamientos de la opinión pública a las autoridades del Gobierno Regional sobre el personal de asesores y gerentes del FAG, están motivados por la ausencia o desconocimiento de las funciones que son asignadas por la Presidencia del Gobierno Regional a su personal de confianza. Si bien el marco normativo establece funciones específicas que puede desempeñar este personal contratado bajo el sistema FAG, en el ejercicio de sus cargos le son asignadas responsabilidades directas en la revisión de expedientes técnicos y proyectos del Gobierno Regional de Arequipa, por lo que sería conveniente que la Presidencia del Gobierno Regional, pueda publicitar las funciones específicas o los servicios para los que

son contratados los asesores del sistema FAG, para evitar que su labor sea cuestionada por la opinión pública.

4. También podemos concluir que no es posible evaluar el desempeño de estos asesores pues el Gobierno Regional no cuenta con indicadores de desempeño específicos por oficinas públicas, pues si bien se cuenta con Indicadores de Desempeño al año 2012, se tratan de indicadores generales de todo el Gobierno Regional, que no descienden a la especificidad necesaria para evaluar las funciones del cuerpo burocrático, en este caso el personal FAG, y por tanto no podemos ni sugerir mejoras en los procesos internos ni en el desempeño específico si no contamos con indicadores específicos por áreas del GRA, de acuerdo con sus procesos y documentos de gestión internos, lo que contribuiría, a comprender la naturaleza y el impacto de su labor a mediano y corto plazo.

Referencias Bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012) *Why Nations fall*. Nueva York. Crown Publishers
- Alza, C. Prieto B., y Salazar, D. (2014). *Oportunidad para Servir. El caso de creación el Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú*. En: Alza, C. "Aprender de la Experiencia" Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP
- Banda, G. (2013). *Un gobierno de gerentes*. Artículo de opinión. Recuperado de <http://gonzalobanda.com/2014/04/04/un-gobierno-de-gerentes/>
- Boza, B. (2011). *Buenas Prácticas en Gestión Pública*. Primera Edición. Lima Sello Editorial Ciudadanos al Día.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Primera Edición. Lima. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
- Dargent, E. (2008). *Islas de eficiencia y Reformas del Estado. Ministerios de Economía y Salud 1990-2008*. Lima. CIES
- Fukuyama, F. (2013). *What Is Governance?* CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. Documento en formato PDF. Traducción propia. Recuperado de <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
- Fukuyama, F. (2012) *The strange absence of the State in Political Science*. En *The American Interest*. Artículo de opinión. Traducción propia. Recuperado de <http://www.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>
- Ghezzi, P. y Gallado, J. (2013) *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Primera Edición Lima. Fondo Editorial PUCP y Universidad del Pacífico.
- Huntington, S. (2006) *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Vergara, A. (2014) *¿La utopía tecnocrática? (Elogio y crítica de un libro importante)*. Artículo de opinión. Edición Digital la Revista Poder. Recuperado el 15 de julio de 2014 : http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=7766#ixzz2zb2QXECP

Weber, M. (1964) *Economía y Sociedad*. Traducido por García, E. y Ferrater, J. Segunda Edición en español. México DF. Fondo de Cultura Económica.

Cuadro de Asignación de Personal GRA (2014) Recuperado de <http://www.regionarequipa.gob.pe/index.php/planeamiento-y-organizacion/cuadro-de-asignacion-de-personal>.

Cuadro Nominativo de Personal GRA (2014) Recuperado de <http://www.regionarequipa.gob.pe/index.php/informacion-de-personal/cuadro-nominativo-de-personal>

Escala Remunerativa según Nivel de Trabajador vigente al 2014 GRA. Recuperado de <http://www.regionarequipa.gob.pe/index.php/informacion-de-personal/escala-remunerativa>

Remuneraciones de Apoyo del Fondo de Apoyo Gerencial del 2011 al 2014 GRA Recuperado de <http://www.regionarequipa.gob.pe/index.php/informacion-de-personal/remuneraciones-del-fondo-de-apoyo-gerencial>