



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Grupo de Trabajo “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización
y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”
Período Legislativo 2009 - 2010

Experiencias de Reforma Institucional

en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos



USAID | **PERU ProDescentralización**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Grupo de Trabajo “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización,
y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”
Período Legislativo 2009 - 2010

Experiencias de Reforma Institucional

en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos



USAID | **PERU ProDescentralización**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Experiencias de Reforma Institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos.

Primera Edición

Octubre 2010

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Congreso de la República.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Lima - Perú

www.congreso.gob.pe

Grupo de Trabajo “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”, período legislativo 2009 - 2010

Integrantes del grupo de trabajo

- Washington Zeballos G., Coordinador
- Olga Cribilleros S.
- Martha Moyano D.

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Av. 28 de Julio N° 1198 Miraflores, Lima - Perú

<http://www.prodescentralizacion.org.pe>

Thomas K. Reilly, Jefe de Proyecto

Elaboración de contenidos

Raúl Molina Martínez, consultor Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Diseño, diagramación e impresión

Neva Studio S.A.C.

Av. Arequipa 4558 - Miraflores, Lima - Perú

Fecha de impresión: Noviembre 2010

Tiraje: 700 ejemplares

Hecho el Depósito Legal N° 2010-14307

© Octubre 2010 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

La información contenida en esta publicación puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Congreso de la República y al Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de USAID/PERÚ, bajo los términos de contrato N° EPP-I-03-04-00035-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

ProDescentralización es un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, implementado por ARD Inc.

Índice

Prólogo.....	7
Presentación	12
Resumen Ejecutivo	13
Sistematización de Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales	16
1. El Diseño Normativo de los Gobiernos Regionales.....	17
1.1. Definiciones organizativas en el marco normativo	17
1.2. La organización resultante	24
1.3. Preconceptos de diseño organizacional	26
2. Limitaciones para la Gestión Regional	31
2.1. Limitaciones relacionadas con la organización.....	31
2.2. Limitaciones relacionadas con los sistemas de gestión.....	40
2.3. El régimen facultativo del Decreto Legislativo N° 1026.....	43
3. Iniciativas Regionales de Reforma Institucional	46
3.1. Casos representativos.....	47
3.2. Tipología y enfoques de reforma	62
3.3. Análisis comparativo	69
3.4. Modelos de organización regional en formación	77
3.5. Restricciones para las Reformas	81
4. Orientaciones para la Organización Regional	84
4.1. El nivel regional en la organización del Estado.....	84
4.2. Elementos para un diseño organizacional regional	87
4.3. La organización regional en el escenario de regiones efectivas	101
4.4. Propuestas para mejorar el marco institucional.....	103
Anexo 1: Propuestas de reforma del marco institucional para fortalecer la gestión de los gobiernos regionales	110
Anexo 2: Conclusiones y recomendaciones del Informe Final del Grupo de Trabajo de “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”	112
Anexo 3: Relación de personas entrevistadas o que aportaron información	129
Anexo 4: Relación de participantes en reuniones técnicas de presentación del estudio	131

Prólogo

El proceso de descentralización en el Perú es la principal Reforma del Estado que busca como señala la Constitución Política: “el desarrollo integral del país”. La descentralización fue retomada el año 2003 con la elección de autoridades políticas en los gobiernos regionales, modificándose la estructura del Estado, quedando constituido tres niveles de gobierno, buscando que mediante el principio de subsidiariedad permitir un mayor acercamiento de las autoridades políticas a las demandas e intereses ciudadanos.

Entre los años 2002 y 2003 se modificó la Constitución Política, incorporando el Capítulo XIV de la Descentralización, se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización que perfila el modelo de la descentralización del Perú y se aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en dos momentos: octubre de 2002 y enero de 2003. La formulación del marco normativo del proceso de descentralización y su aprobación fue producto de un amplio consenso entre los diversos actores políticos, sociales y económicos.

Ese proceso de concertación política optó por la descentralización y no por la continuidad del centralismo, como el camino que debería llevar a los peruanos a alcanzar el desarrollo y profundizar la democracia, cambiando la estructura del Estado peruano, creando gobiernos intermedios en los gobiernos regionales, y señalando que la descentralización se iniciaba con la constitución de estos gobiernos en cada uno de los departamentos, pero teniendo en mira avanzar hacia el proceso de regionalización. Estableciendo para ello un marco normativo con plazos y cronogramas.

A partir del año 2007 se inició la gestión del segundo período de autoridades regionales electas, cumpliéndose en el año 2010 ocho años del relanzamiento de la descentralización en el Perú, iniciándose el 2011 el tercer período de mandato de los presidentes regionales. Es un momento propicio para sistematizar la experiencia de reformas institucionales emprendidas por algunas administraciones regionales con el objetivo de alcanzar un gobierno eficaz. Es también una oportunidad para hacer un balance sobre los problemas de gestión con las que se han encontrado las autoridades de los gobiernos subnacionales.

A partir de este contexto, en el período 2009-2010 propusimos en la Comisión de Descentralización del Congreso de la República la formación de un Grupo de Trabajo, que tomando como referencia el marco normativo de la descentralización y la experiencia de gestión pública de los gobiernos regionales, evaluara y propusiera cambios o modificaciones concordadas legalmente a las normas existentes, con el objetivo de alcanzar un buen gobierno. Dicha propuesta fue aprobada por unanimidad y el 1 de setiembre de 2009, se formó el Grupo de Trabajo: “Seguimiento y cumplimiento de las normas del proceso de descentralización y de evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales”, integrada por las congresistas Olga Cribilleros del Partido Aprista Peruano, Martha Moyano del Grupo Fujimorista y Washington Zeballos, por los no agrupados.

En realidad se buscaba profundizar el conocimiento y sistematizar la experiencia de la reformas institucionales emprendidas en la gestión de algunos gobiernos regionales en

cuanto a la formulación de políticas, el planeamiento estratégico, el establecimiento de sistemas de gestión administrativo regional, así como, en lo posible, identificar las buenas prácticas gubernamentales que algunos gobiernos regionales han logrado establecer a pesar de las trabas o ausencias normativas, y que pueden servir como transferencia y desarrollo de conocimiento y capacidades.

El Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización decidió respaldar la labor del Grupo de Trabajo de la cual fui designado por la Comisión de Descentralización como su coordinador, accediendo a nuestra solicitud de asistencia técnica, siendo una de las primeras tareas fijar el ámbito de la sistematización de las reformas institucionales realizadas en los gobiernos regionales y comprometer al arquitecto Raúl Molina para que asumiera la evaluación. Por lo que dicha asistencia técnica se propuso identificar y analizar las experiencias de reforma institucional que hayan emprendido e implementado los gobiernos regionales; revisar y formular propuestas para actualizar el marco normativo relacionado, a fin de viabilizar la institucionalización de las mencionadas reformas y otras que pudieran ponerse en juego con el objeto de fortalecer la gestión pública regional.

Esta decisión si bien tenía que ver con el número de los gobiernos regionales, frente a los gobiernos locales, principalmente la razón tiene que ver con el papel estratégico que les toca cumplir a los gobiernos regionales como parte del Estado unitario y descentralizado. En ese sentido, le corresponde ser el articulador de procesos y de la priorización de políticas de carácter estratégico, razón por la cual, es imprescindible conocer si la actual estructura de los gobiernos regionales consagrado en el marco normativo permite o facilita la gestión pública de los mismos, así como la relación y coordinación con los otros niveles de gobierno en la formulación y ejecución presupuestal, en la construcción de sistemas de información pública regional y unidades de planeamiento y formulación de políticas.

El enfoque establecido para alcanzar los objetivos del Grupo de Trabajo era avanzar en forma paralela con la investigación de la asistencia técnica entre los funcionarios y autoridades de un grupo representativo de gobiernos regionales, y por otro lado, con las sesiones ordinarias del Grupo de Trabajo donde participaron funcionarios públicos y técnicos de los gobiernos regionales como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Secretaría de Gestión Pública, el Organismo Supervisor de Contrataciones Estatales, la Secretaria de Descentralización, el Contador General de la Nación, la Autoridad Nacional del Servicio Público, entre otros; con el fin de contar con un espacio adicional que pudiera determinar los problemas y los avances en la gestión de los gobiernos regionales, y de ese modo obtener insumos para la sistematización de la experiencia de gestión pública de los gobiernos regionales.

El Informe Final del Grupo de Trabajo, firmado por todos sus miembros y aprobado de manera unánime por la Comisión de Descentralización, propuso 25 recomendaciones, la mayoría de carácter normativo y otras de cambios estructurales orgánicos en los gobiernos regionales, así como de desarrollo de capacidades, pero sobre todo pone en la agenda pública la necesidad de dialogar sobre los problemas y ajustes que requiere el modelo de la descentralización a la luz de la experiencia práctica de los gobiernos subnacionales. Necesidad que amerita alcanzar un nuevo consenso nacional que vuelva a relanzar una nueva etapa de la descentralización en el Perú.

Las principales conclusiones de la sistematización de la gestión de los gobiernos regionales advierte que la institucionalidad de estos fue diseñada a partir de una reforma constitucional y leyes orgánicas nacionales, pero donde confluyen múltiples herencias de estructuras orgánicas, de recursos humanos y de regímenes laborales que han aportado la transferencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), las transferencias de funciones y competencias de los sectores nacionales, y los proyectos especiales que provienen de INADE, que configura un espacio de conducción gubernamental múltiple y muy complejo.

El segundo tipo de problemas está relacionado con el diseño organizativo de los gobiernos regionales y de su eficacia que depende de la normatividad de carácter nacional; de los sistemas nacionales administrativos y funcionales (planificación, presupuesto, inversión pública, tesorería, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos, estadística, informática, cooperación técnica, defensa nacional), de los lineamientos establecidos donde se fija el modelo de diseño organizacional jerárquico para toda la administración pública basado en órganos de apoyo, asesoramiento, control, línea y desconcentrados.

La autonomía de los gobiernos regionales forma parte de un tercer grupo de conclusiones, sobre todo con la posibilidad de que puedan crear organismos especializados en temas prioritarios que necesitan especialización y eficacia administrativa, buscando que se superen las incongruencias del sistema de gestión de recursos humanos existente en el Estado, donde coexisten distintos regímenes de servicio, con beneficios y derechos diferenciados. Esta experiencia ha sido uno de los problemas principales que fueron identificados en la sistematización de las experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales.

Esta evaluación de la gestión de los gobiernos regionales promovida de manera conjunta entre el Congreso de la República y el Proyecto USAID Perú/ProDescentralización cobra importancia no sólo porque profundiza la mirada sobre la gestión de los mismos, sino porque permite abrir temas de discusión y análisis; por ejemplo, no se puede perder de vista que los actuales gobiernos regionales asentados en los departamentos constituyen una institucionalidad en transición hacia la conformación de regiones. Por ello, la dimensión de integración regional es un componente que no puede dejarse de lado, por lo que profundizar la mirada en el futuro sobre la gestión de los gobiernos regionales debería llevarnos a tomar en cuenta si la gestión pública regional se plantea su acción como en tránsito a ese proceso o simplemente la deja de lado.

Existe pues una agenda externa o un entorno externo a la gestión pública de los gobiernos regionales que debe sopesarse y que incluso apareció verbalizado por alguno de los participantes en las audiencias macroregionales de Huancayo y Cajamarca donde se validó la presente sistematización. Aparte de la inquietud sobre el vínculo integración regional y gestión pública, el tema de las transferencias de funciones y competencias a los gobiernos regionales que colisionan con las actividades de Programas Estratégicos Nacionales puede llegar a mostrar que existe en la actualidad una resistencia a la descentralización. Sobre la descentralización fiscal, existe un avance con la formación de la Comisión Intersectorial de Descentralización Fiscal a la que obliga la Ley de Presupuesto Público 2010, pero cuyos resultados serán de conocimiento en el primer semestre de 2011. No contar con un modelo de descentralización fiscal hace que los presupuestos asignados a los gobiernos regionales sean sólo proyecciones y por lo tanto no puedan estar sujetos a variaciones que se producen en la gestión pública regional, configurándose una restricción a la autonomía constitucional.

De otro lado, la carencia de una Reforma del Estado integral no permite modernizar los aparatos públicos regionales, darle movilidad y renovación de los recursos humanos, ni adecuar los instrumentos administrativos a la descentralización. Junto con ello, se requiere desarrollar una cultura organizacional en el Estado peruano de carácter intergubernamental que permita no sólo formular políticas nacionales y sectoriales como señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sino implementar un adecuado funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental con competencias resolutorias.

La experiencia de esta sistematización de las reformas institucionales de los gobiernos regionales, por último ha permitido sacar a la luz y reflexionar sobre los cambios y ajustes que también requiere el actual modelo de la descentralización con el fin de poder consolidar y profundizar esta reforma del Estado. No es una tarea fácil porque implica formar un consenso nacional de carácter político, social y económico, pero amerita poder establecerlo en el corto plazo, con el fin de incorporarla en la agenda de las nuevas autoridades nacionales que serán elegidas el año 2011.

Como sabemos que este proceso necesita ser continuado, hemos recomendado al Congreso de la República que los resultados del estudio coordinado por este Grupo de Trabajo sean recogidos por la Comisión de Descentralización en el período 2010-2011, recomendación que ha sido acogida y aprobada en dicha Comisión Ordinaria.

Quiero reiterar y manifestar mi agradecimiento a todo el apoyo y la colaboración recibida del Proyecto USAID/ PERÚ Prodescentralización con esta sistematización y en general con la asistencia técnica al Grupo de Trabajo: “Seguimiento y cumplimiento de las normas del proceso de descentralización y de evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales”; extender el agradecimiento al arquitecto Raúl Molina, consultor de la evaluación, por su disponibilidad para desarrollar el trabajo; y felicitarnos por esta publicación que será de mucha utilidad para profundizar la reflexión sobre la situación del proceso de descentralización y regionalización del Perú.

Lima, octubre 2010

WASHINGTON ZEBALLOS GÁMEZ

Coordinador del Grupo de Trabajo de la

Comisión de Descentralización del Congreso de la República (2009-2010)

“Seguimiento y cumplimiento de las normas del proceso de descentralización y de evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales”

Presentación

El presente estudio fue desarrollado a solicitud del Grupo de Trabajo sobre “Seguimiento y cumplimiento de las normas del proceso de descentralización y evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales” de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Esta asistencia técnica se desarrolló como parte del apoyo que el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización brinda a la mencionada Comisión.

Los objetivos planteados para el estudio por el mencionado Grupo de Trabajo fueron: (i) identificar y analizar las experiencias de reforma institucional que hayan emprendido e implementado los gobiernos regionales; y con base en ello, (ii) revisar y formular propuestas para actualizar el marco normativo relacionado al tema, a fin de viabilizar la institucionalización de las mencionadas reformas y otras que pudieran ponerse en juego. Ambos objetivos buscan que, a través de las lecciones que aporten esas experiencias y las propuestas que de ellas se deriven, se aporte a fortalecer la gestión pública regional, para un mejor desempeño de sus gobiernos en beneficio de los ciudadanos de sus respectivos ámbitos.

Con este marco, el trabajo fue realizado entre diciembre 2009 y mayo 2010. En los dos primeros meses se visitó los Gobiernos Regionales de La Libertad, San Martín, Junín y Cajamarca, entrevistando a sus autoridades y principales funcionarios relacionados con los procesos de reforma institucional¹. Adicionalmente, se recogió información o se tomó contacto con otros siete gobiernos regionales para verificar sus avances en el tema². Asimismo, se realizó una reunión de trabajo con especialistas invitados para presentarles los primeros planteamientos del encargo. Durante marzo 2010, se hicieron reuniones de trabajo en las ciudades de Huancayo y Cajamarca, convocadas por el Grupo de Trabajo de la Comisión del Congreso, con la participación de representantes de los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Cajamarca, Junín, La Libertad, Lambayeque y representantes de instituciones locales, para presentarles los avances del estudio y recoger sus aportes. Con el mismo propósito, en mayo se realizó en una de las sedes del Congreso de la República una segunda reunión con especialistas y representantes de instituciones nacionales³.

Los resultados que aquí se presentan, por lo tanto, recogen información y opiniones de diversos actores, particularmente de aquéllos directamente involucrados en procesos de reforma institucional en gobiernos descentralizados.

Lima, octubre del 2010

1 Ver relación de entrevistados en anexo.

2 Gobiernos Regionales de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Lambayeque y Piura.

3 Ver en anexos relaciones de participantes en las reuniones de trabajo realizadas.

Sistematización de Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales

Resumen Ejecutivo

El proceso de descentralización y modernización del Estado peruano es una política nacional, cuyo objetivo principal es el desarrollo integral del país y la mejora de los servicios a la población, acercando al Estado a la ciudadanía. Es una política clave dentro del proceso de reforma del Estado porque atraviesa los tres niveles de gobierno y a todas las entidades de la administración pública. Dicho proceso se basa en consensos iniciales, los cuales establecieron como ejes principales la conformación de gobiernos descentralizados con responsabilidades establecidas y definidas, la implementación de la regionalización y la participación ciudadana. Es en este marco, sobre el cual se crean estructuras institucionales y organizacionales a fin de implementar acciones que operativicen la descentralización y consecuentemente incentiven directamente el desarrollo de los territorios.

En este sentido, se llevaron a cabo reformas en el ámbito normativo, aprobándose la “Reforma del Capítulo sobre Descentralización de la Constitución Política del Estado”, mediante la Ley N° 27680 (2002), a través de la cual se crean los actuales gobiernos regionales sobre la base de los departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Esta reforma establece que la misión de estas entidades es “promover el desarrollo y la economía regional, y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en concordancia con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”⁴, para ello se les otorga autonomía política, económica y administrativa. Bajo este nuevo marco constitucional se eligieron las primeras autoridades regionales, las cuales inician su mandato en el año 2003. Asimismo, la legislación constitucional fijó la estructura básica de los gobiernos regionales, los cuales se encuentran conformados por el Consejo Regional, la Presidencia Regional y el Consejo de Coordinación Regional.

La Constitución Política es bastante general en la definición de las competencias y la organización regional. Es la Ley Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, la que desarrolla las definiciones estipuladas en la Constitución, estableciendo los principios, objetivos y etapas del proceso de descentralización, así como de manera general la asignación de competencias, funciones y rentas que corresponden a los gobiernos regionales. No obstante, como puede constatarse, esta norma no desarrolla a profundidad el tema de la organización de los mismos, dado que sólo contiene algunas disposiciones que van a marcar esa organización, como por ejemplo que los nuevos gobiernos regionales se instalaban sobre la base de las Consejo Transitorios de Administración Regional - CTAR.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), Ley N° 27867, emitida en noviembre de 2002, fija el diseño de la organización regional; en esa medida, reafirma la estructura prevista por la Constitución y define el ejecutivo regional, creando las gerencias regionales.

4 Constitución Política del Perú, “Capítulo XIV, De la Descentralización”, Artículo 192°. Este artículo forma parte de las reformas constitucionales relacionadas al proceso de descentralización, 2002.

En el marco de estas normas, los actuales gobiernos regionales operarán bajo un esquema de organización homogéneo compuesto por la estructura básica definida legalmente y el antiguo esquema de los CTAR y la suma de los Proyectos Especiales transferidos. Vale decir, es una yuxtaposición de estos tres elementos.

En ese escenario, desde el año 2007 los propios gobiernos regionales han emprendido procesos de reforma y modernización institucional. Se trata de medidas adoptadas frente a la estructura estándar prevista en la LOGR, así como frente a otras limitaciones normativas que los gobiernos regionales han identificado en la gestión de sus territorios. Ello, les ha permitido advertir cuellos de botella en la gestión y adoptar reformas destinadas a atender algunos aspectos problemáticos⁵, con el objetivo de mejorar la gestión de sus recursos y la prestación de los servicios públicos a su cargo, así como fortalecer su rol promotor de desarrollo regional.

La presente publicación trabaja sobre la hipótesis que con el diseño institucional normado para los gobiernos regionales, el logro de una gestión regional exitosa, sólo puede ser a costa de múltiples ineficiencias y sobre todo esfuerzos institucionales, debido a la insuficiencia claridad en su rol y competencias, restricciones relacionadas a su autonomía y limitaciones relacionadas con recursos y capacidades.

Por tal motivo, mediante la sistematización de algunos casos representativos de reforma institucional, el documento trata de relevar experiencias que de alguna manera muestran como la iniciativa de modernización de las estructuras organizacionales de algunos gobiernos regionales augurarían cambios positivos en la gestión, orientados básicamente a la obtención de resultados y a la mejora en la calidad de servicios brindados.

El estudio analiza los casos de los Gobiernos Regionales de Arequipa, La Libertad, Huancavelica, Cajamarca, Junín, San Martín y Apurímac, realizando un breve recuento respecto de las reformas encontradas, realiza un análisis comparativo de estas y finalmente las clasifica. En este último aspecto, se elabora una “tipología” de reformas institucionales; las cuales incluyen: modificaciones de nivel gerencial y sectorial; fortalecimiento de sistemas de gestión (planificación estratégica e inversión pública); articulación con los niveles locales, y; reforzamiento de sus equipos técnicos (incorporación de gerentes públicos). No obstante, en general, se observan dos tendencias de evolución en el diseño institucional regional; la primera, da énfasis a la organización vertical sectorial, es decir, a la implementación de un modelo estructurado sobre la base de gerencias especializadas. En cambio, la segunda, se basa en el diseño y funcionamiento de gerencias multisectoriales, para unificar su capacidad operativa organizacional.

Es importante mencionar, que cada gobierno regional ha emprendido su propio proceso de sus reformas de acuerdo a sus necesidades y de acuerdo a la identificación de sus problemas particulares. No obstante, el documento da cuenta de que las reformas implementadas no abordan en su conjunto la problemática contenida en la legislación vigente ni logran resolver la totalidad de las limitaciones que afectan la gestión regional. En esa medida, los procesos de reformas institucionales emprendidos por los gobiernos regionales, a pesar de ser piezas claves para la identificación de la problemática regional, todavía pueden ser consideradas reformas

5 USAID/Perú ProDescentralización, Proceso de Descentralización 2009, Balance y Agenda Crítica, Marzo 2010, p.27

parciales o específicas sobre alguna dimensión particular, sin llegar a abordar las diversas aristas de la problemática que enfrentan los gobiernos regionales respecto a la configuración normativa de rol, su estructura y sus competencias, así como sobre la limitación que provienen de la normativa sectorial y los limitados recursos económicos y humanos con los que cuentan.

En ese escenario, el estudio propone reformas específicas en el marco normativo de la descentralización, así como en el que regula a la administración pública del país, teniendo en cuenta que la organización regional es todavía un modelo en constitución. Dichas propuestas tienen como objetivos: aportar a la construcción del marco institucional básico de los gobiernos regionales (concordancia de competencias en los tres niveles de gobiernos, definición de autonomía en un Estado descentralizado, limitación de injerencia sectorial, entre otros); fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental y participación ciudadana; desarticular las rigideces en la gestión y organización regional, e implementar algunas reformas transversales de importancia para la marcha del Estado unitarios y descentralizado (descentralización fiscal y sistema de recursos humanos del Estado).

Asimismo, el documento precisa la importancia del consenso a nivel político para implementar las reformas mencionadas y para trabajar en la construcción de instrumentos de orientación para los procesos de reforma institucional regional, así como en la ejecución de una serie de acciones que contribuyan a la construcción de una cultura de gestión pública que genere confianza entre los actores nacionales y descentralizados. En suma, se trata de un documento complejo y sólo las ideas básicas se exponen en este ejecutivo.

De igual modo, es necesario mencionar que la publicación fue consultada y desarrollada en coordinación con diversos funcionarios de los gobiernos regionales en estudio y con especialistas vinculados al proceso de descentralización, durante dos sesiones de consultas descentralizadas (en Junín y Cajamarca), así como durante presentaciones en Lima. En esa medida, esperamos que las recomendaciones que contiene este estudio contribuyan para el diseño de un nuevo marco normativo y de políticas la que fortalezcan el nivel regional de gobierno. Todo ello, con la finalidad de mejorar el ámbito organizacional de los gobiernos regionales y, consecuentemente, su gestión en beneficio de las personas.

Sistematización de Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales

“Toda forma organizacional tiene un techo de performance y los gerentes o conductores activos pueden mejorar un tanto el desempeño dentro del límite de ese techo, pero si el umbral es bajo -como en este caso-, si la estructura origina necesariamente desempeños regulares o deficientes, ya no bastan los esfuerzos basados en la buena disposición del personal o en extensiones masivas de las jornadas.”

Albert Hirschman⁶

En el marco de los objetivos planteados, la hipótesis de partida de este trabajo es que con el diseño institucional normado para los gobiernos regionales, lograr una gestión regional exitosa sólo puede ser a costa de múltiples ineficiencias y sobreesfuerzos institucionales, debido a insuficiente claridad en su rol y competencias, restricciones normativas a la autonomía regional y limitaciones de las capacidades y recursos con los que los gobiernos regionales deben gestionar. Incluso cabe preguntarse si es aplicable referirse a un diseño institucional para los gobiernos regionales, entendiendo diseño como un proceso deliberado y orgánico con ese propósito, cuando lo que se constata es que la organización regional actual es resultado más bien de la aplicación superpuesta de un conjunto de normas no concordadas entre sí, anteriores y que nacen como producto de la descentralización.

Al acercarnos a las experiencias reales analizadas constatamos que, con sus esfuerzos de reforma, los gobiernos regionales efectivamente estaban respondiendo a un diseño institucional que por sus múltiples inconsistencias, los limita fuertemente para actuar.

Pero también fuimos construyendo una convicción creciente sobre que ninguno de los distintos enfoques de reforma puestos en juego por ellos hasta la fecha estaba logrando atacar el total de la cuestión y que los que se planteaban como enfoques distintos para un mismo objeto de reforma, eran en realidad reformas de unas u otras dimensiones de la organización regional, sin que ninguna haya logrado hasta ahora resolver el conjunto de las inconsistencias contenidas en la copiosa y confusa legislación vigente.

Siendo así, si para el análisis partíamos sólo de las experiencias de reforma habidas, corríamos el riesgo de pasar al lado de algunos de los problemas contenidos en el marco normativo que, por una razón u otra, ningún gobierno regional habría logrado enfrentar aún en sus iniciativas de reforma; o podíamos caer en el sesgo de considerar unos y otros enfoques como alternativos entre si, cuando fuera posible que todos sean piezas de un modelo de organización regional aún por construir.

Es por ello que optamos por iniciar el análisis caracterizando primero el diseño institucional regional resultante de lo que está establecido en las normas, muy probablemente -como se ha anticipado- un diseño no previsto en todas sus partes, sino resultado de la aplicación simultánea de diversas normas no coordinadas entre si y, porque no, en casos contradictorias en sus propósitos.

⁶ Hirschman, Albert, “Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados”. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.

1. El Diseño Normativo de los Gobiernos Regionales

1.1. Definiciones organizativas en el marco normativo

Los actuales gobiernos regionales nacen en el 2002. El 6 de marzo de ese año se promulga la Ley N° 27680 de Reforma del Capítulo sobre Descentralización de la Constitución Política del Estado (CP), mediante la cual se crean gobiernos regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Bajo este nuevo marco constitucional, en noviembre de ese año se eligen las primeras autoridades regionales, las cuales inician su mandato el primer día de enero del 2003.

El artículo 192° de esta reforma constitucional establece que la misión de los gobiernos regionales es promover el desarrollo y la economía regional, y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Como corresponde, el artículo 191° de la CP otorga a los gobiernos regionales, autonomía política, económica y administrativa para ejercer sus competencias. Entre éstas, hay que resaltar tres que son sustantivas con relación a los objetivos de este trabajo, porque aluden a las autonomías básicas con que debe contar un gobierno para ser cabalmente tal: (i) aprobar su organización interna y su presupuesto; (ii) administrar sus bienes y rentas; y (iii) dictar las normas inherentes a la gestión regional.

Con respecto a la organización de los gobiernos regionales, el texto constitucional se limita a fijar algunos componentes básicos de ella, referidos a sus instancias de gobierno, sin prefijar nada con respecto a su estructura administrativa:

- El Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, conformado por 7 a 25 miembros, como mínimo uno por provincia;
- La Presidencia Regional como órgano ejecutivo; el Presidente Regional se elige conjuntamente con un Vicepresidente;
- El Consejo de Coordinación Regional como órgano consultivo y de coordinación con los gobiernos locales, conformado por los alcaldes provinciales, aunque se le incluyen también representantes de la sociedad civil.

Como corresponde, la CP es bastante genérica en la definición de las competencias y la organización regionales. Las leyes de desarrollo constitucional son las que debían detallar las definiciones constitucionales, sin modificar su sentido ni, se entiende, incorporar sentidos nuevos que las contradigan.

En esa lógica, en julio del 2002 se publicó la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), la cual se concentra en los principios, objetivos y etapas que guían el proceso de

descentralización y en la asignación de competencias, funciones y rentas que corresponden a los gobiernos regionales; introduce la diferenciación de las competencias constitucionales en exclusivas y compartidas. Como la CP, no aborda el tema de la organización de los gobiernos regionales; sin embargo, contiene algunas disposiciones que van a marcar dicha organización:

- Los gobiernos regionales se instalan y organizan con base en la transferencia a ellos de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs), preexistentes en cada departamento como organismos desconcentrados del nivel nacional;
- A partir del año 2003 se transferiría a los gobiernos regionales “los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional”, que a ese momento estaban a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) bajo la forma de Proyectos Especiales;
- De acuerdo a la Quinta Disposición Transitoria de la ley, ambas transferencias -así como cualquier otra que se haga- debían comprender “el personal, acervo documentario y los recursos presupuestales correspondientes, (...) incluyendo la titularidad y dominio de los bienes correspondientes.”;
- Finalmente, la Sexta Disposición Transitoria de la ley mandó que se mantengan las subregiones preexistentes en el marco de los CTAR.

Todas estas disposiciones van a tener impactos relevantes en determinar características importantes de la organización de los gobiernos regionales recién creados.

Finalmente, la norma que realmente fija el diseño de la organización regional es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), emitida el 16 de noviembre del 2002, justo antes de la primera elección regional, y prontamente modificada (en aspectos que son relevantes para este trabajo) en diciembre de ese mismo año⁷.

Como no podía ser de otra manera, la LOGR retoma la estructura orgánica básica anticipada por la CP, conformada por el Consejo Regional y la Presidencia Regional como instancias de gobierno, y por el CCR como instancia consultiva con los gobiernos locales y la sociedad civil; y la complementa desarrollando el diseño del ejecutivo regional encabezado por el Presidente Regional.

Instancias de gobierno

▪ El Consejo Regional

Conformado por los Consejeros Regionales, elegidos por periodos de cuatro años conjuntamente con el Presidente y el Vicepresidente Regional.

Recientemente, mediante Ley N° 29470 de diciembre del 2009, el Congreso de la República ha modificado el sistema de elección de los Consejeros Regionales. Para el próximo periodo, estos se elegirán por distritos electorales provinciales, lo que significa eliminar el premio de mayoría previsto en el diseño normativo inicial. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) deberá establecer el número de miembros de cada Consejo Regional,

respetando el mínimo de uno por provincia y asignando los demás según “un criterio de población electoral”. En aquellas provincias donde se elijan dos o más consejeros, se aplicará el método de la cifra repartidora siguiendo el orden de candidatos fijado en cada lista por la agrupación que la respalda.

Inicialmente los Consejos Regionales fueron presididos por cada Presidente Regional; a partir del 2007, por la Ley N° 28968, confirmada luego por la Ley N° 29053, el Presidente y el Vicepresidente Regionales dejaron de ser miembros del Consejo Regional y éstos pasaron a ser presididos por un Consejero Delegado, elegido anualmente entre sus miembros, sin posibilidad de reelección.

Finalmente, el artículo 18° de la LOGR precisa que el Consejo Regional contará con una Secretaría para apoyar su trabajo y el cumplimiento de sus funciones.

▪ La Presidencia Regional

Personificada en el Presidente Regional, que es elegido por periodos de cuatro años conjuntamente con un Vicepresidente. La Ley N° 29470, que modificó la Ley de Elecciones Regionales, ha incorporado una segunda vuelta para la elección del Presidente y Vicepresidente Regionales en aquellas circunscripciones donde ninguna de las candidaturas obtenga un mínimo de 30% de los votos. Ello, aunado a la elección de los Consejeros Regionales en distritos electorales provinciales, hará que a partir del próximo proceso electoral, los resultados posibles de ambas elecciones puedan diferenciarse aunque se realicen en un mismo acto de sufragio, haciendo que los Presidentes Regionales ya no cuenten necesariamente con mayoría en el Consejo Regional.

El Presidente Regional es la máxima autoridad del respectivo departamento, representante legal del Gobierno Regional y titular del respectivo Pliego Presupuestal. Tiene entre sus atribuciones: (i) designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza; (ii) dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del Gobierno Regional a través de los Gerentes Regionales; y (iii) aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del Gobierno Regional.

Instancias consultivas

▪ El Consejo de Coordinación Regional (CCR)

Integrado por el Presidente Regional, quien lo preside (pudiendo delegar esta función en el Vicepresidente), los alcaldes provinciales del respectivo departamento y representantes de organizaciones de la sociedad civil. La proporción entre el número de alcaldes y el de representantes de la sociedad civil será respectivamente de 60% y 40% con respecto al total de miembros del CCR.

Los representantes de la sociedad civil se eligen por periodos de dos años, entre representantes acreditados de organizaciones de la sociedad civil de representatividad regional o provincial que se hayan inscrito en el registro que el Gobierno Regional

abrirá para tal fin. Una misma organización o componente de ella no podrá acreditarse simultáneamente a nivel regional y provincial⁸.

Según la ley, estas organizaciones pueden ser de muy diverso tipo: organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes; el único requisito es que al menos un tercio de los miembros del CCR que representan a la sociedad civil correspondan a instituciones de empresarios o productores.

El CCR no ejerce funciones ni actos de gobierno. Sus acuerdos se toman por consenso. Emite opinión consultiva sobre el Plan de Desarrollo Regional Concertado, su visión, los lineamientos estratégicos de sus programas, y sobre el Plan Anual institucional y el Presupuesto Participativo regional. Además, puede ser convocado para opinar sobre cualquier asunto que requiera el Gobierno Regional; incluso la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada les otorga una participación en relación con los contratos de participación de la inversión privada⁹.

El CCR tiene como secretaría técnica a la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional.

- La Agencia de Fomento de la Inversión Privada (AFIP)

En agosto del 2003 se promulga la Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Descentralizada, la cual faculta a los gobiernos regionales y locales a crear Agencias de Fomento de la Inversión Privada (AFIP) como órganos especializados, consultivos y de coordinación con el sector privado, integradas por representantes del gobierno respectivo y del sector privado, representado por los gremios y asociaciones de productores y empresarios de la respectiva jurisdicción.

Se ha querido incluir a las AFIP en esta sección no porque sea el único órgano consultivo además del CCR de que disponen los gobiernos regionales, sino por el énfasis que la Ley de Reforma Constitucional y demás leyes de la descentralización dan en la asignación de competencias a los gobiernos regionales, al rol que les corresponde en la promoción de las actividades productivas, la competitividad territorial, la inversión privada y las exportaciones regionales. De las 14 competencias exclusivas regionales fijadas en la LBD y la LOGR, 7 están relacionadas con estos temas¹⁰.

Para ejercer dicho rol, no hay duda que los gobiernos regionales y en particular su Presidencia deben tener una instancia institucionalizada y regular de diálogo y consulta con el sector privado de su ámbito. Sin embargo, la promoción de la inversión privada es un proceso complejo y paciente, que requiere para su gestión de un equipo especializado capaz de llevar a cabo todas las operaciones requeridas durante el tiempo necesario. En

8 Para efectos de postular simultáneamente al Consejo de Coordinación Local Provincial, instancia a nivel provincial equivalente al CCR.

9 Ver arts. 6° y 20° de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.

10 Ver Molina, Raúl: "Reforma de los roles y competencias del Estado por niveles de gobierno en el Perú" En: "Democracia, Descentralización y Reforma Fiscal en América Latina y Europa del Este", varios autores, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2006.

ese sentido, un órgano consultivo como las AFIP no sería suficiente para el propósito que se les pide.

Así, el artículo 9° de la Ley establece como una de las atribuciones de la AFIP, proporcionar servicios económicos no financieros y de promoción de la competitividad, información sobre oportunidades de exportación, precios internacionales, programas de apoyo a pequeños productores y sectores específicos, en el marco del rol subsidiario del Estado. Sin embargo, el artículo 23° de su reglamento¹¹ incluye como restricción que “Los Gobiernos Regionales y Locales adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la creación y funcionamiento de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada no generará un incremento del gasto corriente en los mismos.” Con esta restricción, ¿cómo las AFIPs podrían ejercer por ejemplo, la atribución antes mencionada? En realidad, esa restricción parecería ser la razón principal por la cual las AFIP fueron legisladas sólo como órgano consultivo y no con la opción de ser o contar con un órgano especializado de gestión, a lo cual alude el concepto de agencia en su denominación.

Los artículos 4° y 22° del Reglamento ofrecerían una salida aparente para esta limitación, determinando que el gobierno regional podrá designar a una de sus gerencias u otro órgano de línea para ejercer la conducción del proceso de promoción de inversión privada. Entonces, ¿para qué la AFIP? Se necesitaba una ley para crear un consejo consultivo? Por otro lado, una gerencia regional, con las debilidades que las afectan que analizaremos más adelante, ¿podrá ejercer con efectividad el papel de una agencia especializada en este tema?¹²

La Administración Regional

■ Las Gerencias Regionales

La ley establece que el ejecutivo regional, encabezado por el Presidente Regional en tanto que representante legal y titular del pliego presupuestal regional, se organiza en cinco Gerencias Regionales uniformes para todos los gobiernos regionales, bajo la dirección y coordinación de una Gerencia General Regional. A cada una de esas gerencias, la Ley N° 27902 de diciembre del 2002 les asignó las materias específicas de competencia que les corresponden:

Gerencias Regionales	Materias asignadas
<ul style="list-style-type: none"> Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. 	Planificación estratégica y prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación, ordenamiento territorial, y administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

11 Mediante Decreto Supremo N° 015-2004-PCM.

12 Para más detalle sobre las limitaciones del marco normativo que regula las AFIP, ver: Governa, “Informe Final: Agencias de Fomento Productivo”, elaborado por encargo de USAID-Perú/Pro Descentralización a solicitud del Ministerio de la Producción, noviembre 2009.

• Infraestructura.	Vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones, construcción y demás funciones establecidas por ley.
• Desarrollo Económico.	Industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos, y agricultura.
• Desarrollo Social.	Educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.
• Medio Ambiente y Recursos Naturales.	Áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.

En el texto original de la Ley se establece que las Gerencias Regionales están a cargo de las funciones administrativas del Gobierno Regional, lo que parecería un rol limitado considerando que involucran a los principales órganos de línea del mismo. En la modificación introducida en 2006 por la Ley N° 28926 se matiza que las Gerencias Regionales son responsables de la gestión integrada en su ámbito de jurisdicción de las políticas regionales que tienen asignadas, concepto de articulación de políticas que corresponde mejor con el alcance multisectorial al que aluden las denominaciones de las Gerencias.

Los Gerentes Regionales son nombrados por el Presidente Regional. El Gerente General es el responsable administrativo del Gobierno Regional y los Gerentes Regionales son responsables legal y administrativamente por los actos que ejecutan en el ejercicio de sus funciones y por los que suscriban junto con el Presidente Regional.

En relación con ello, el artículo 28° de la ley indica que el Gerente General y los Gerentes Regionales sesionan bajo la presidencia del Presidente Regional, y son responsables de los acuerdos que adopten en ese marco y, en cuanto corresponda, de su ejecución. Sin embargo, el artículo no precisa bajo qué instancia se realizan esas sesiones; esto recién se precisa en el artículo 40° de la misma Ley en el que se hace mención de un directorio de Gerentes Regionales.

▪ Las Direcciones Regionales

Al iniciarse el proceso de descentralización, diez sectores tenían estructuras orgánicas desconcentradas en los departamentos, nueve de ellos –con excepción del MIMDES¹³– bajo el modelo de Direcciones Regionales (DIRE):

- Educación.
- Salud.
- Agricultura.
- Transportes y Comunicaciones.
- Energía y Minas.
- Comercio Exterior y Turismo.

13 Opera a través de Oficinas Zonales de sus principales organismos públicos especializados.

- Producción.
- Trabajo y Promoción Social.
- Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Estas Direcciones Regionales detentaban funciones que habían sido atribuidas a los gobiernos regionales y que debían ser transferidas a ellos. Hay que precisar que la LOGR estableció que los gobiernos regionales ejercen sus competencias exclusivas desde su instalación, mientras que las compartidas debían pasar por un proceso de transferencia. Sin esperar ello, desde su creación los gobiernos regionales debieron asumir la administración de la planilla del personal de salud y educación correspondiente a su jurisdicción, aun cuando estas materias están definidas en la ley como competencias compartidas.

Inicialmente, la LOGR estableció que los Directores Regionales estaban bajo la dirección del Sector y de la Gerencia Regional correspondiente, teniendo que dar cuenta de su gestión a ambas instancias¹⁴. Muy rápidamente, a medida que iba avanzando el proceso de descentralización de competencias sectoriales, quedó claro que esa doble dependencia era equívoca y propiciaba que los Directores Regionales se ciñeran a la autoridad que les era provechosa en una u otra situación. Frente a ello, en 2006 la Ley N° 28926 estableció un régimen transitorio que convirtió a los Directores Regionales en funcionarios de confianza del Gobierno Regional, atribuyendo al Presidente Regional la facultad de nombrarlos y cesarlos, y colocó claramente a las Direcciones Regionales bajo la dependencia de alguna de las Gerencias Regionales.

■ Los Proyectos Especiales Transferidos

La LBD fijó que a partir del año 2003 debía iniciarse la transferencia a los gobiernos regionales de los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional. Estos correspondían con veinte proyectos de infraestructura mayor de riego y/o multisectoriales de desarrollo a cargo del INADE.

De éstos, ocho proyectos fueron excluidos del proceso de transferencia por el gobierno nacional, por considerarlos multidepartamentales (5) o binacionales (3). Los doce proyectos restantes se han ido transfiriendo a once gobiernos regionales¹⁵, incluyendo, como mandaba la ley, su personal, bienes, acervo documentario y presupuesto de operación. Justificado en ello, se transfirieron manteniendo su estructura organizativa preexistente, incorporándose a los gobiernos regionales receptores como órganos desconcentrados bajo la conducción de un consejo directivo, compuesto por representantes del gobierno nacional (del Ministerio de Agricultura y el INADE) y del respectivo gobierno regional, bajo la conducción de este último.

Hay que decir que ya en el seno del INADE, estos proyectos venían operando con grandes limitaciones para cumplir efectivamente su mandato de origen, recibiendo en la práctica recursos sólo para mantener su funcionamiento y no para financiar inversiones sustantivas.

14 Según la Ley N° 27902 que modificó la LOGR el 01/01/03

15 Al Gobierno Regional de San Martín le correspondieron dos.

- **Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control**

La LOGR establece que la organización de los gobiernos regionales en gerencias se complementa con los órganos de línea, apoyo, asesoramiento y control que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de cada Gobierno Regional, conforme lo determine cada uno de ellos.

Sin embargo, la ley manda que los gobiernos regionales deban contar al menos con (i) un Órgano Regional de Control Interno y (ii) un Procurador Público Regional.

De acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Control, el órgano de control interno dependerá orgánica y funcionalmente de la Contraloría General de la República y en coherencia con ello, el funcionario a cargo de su jefatura será seleccionado y nombrado por aquélla, mediante concurso público de méritos. Dicho funcionario deberá presentar informes anuales de control al respectivo Consejo Regional “acerca del ejercicio de sus funciones” y el “uso de recursos y fondos públicos” por el Gobierno Regional.¹⁶

El Procurador Público Regional también es nombrado por el Presidente Regional previo concurso público de méritos.

1.2. La organización resultante

Si nos ceñimos al diseño que resulta del marco legal descrito, la estructura organizativa de los gobiernos regionales, más que el producto de un diseño institucional expreso, con determinada racionalidad de conjunto, representa la yuxtaposición de tres diseños organizacionales distintos.

a) La nueva superestructura de gobierno regional

Representada por los órganos de gobiernos, los órganos consultivos y la administración creados por la LOGR y las demás normas básicas del proceso de descentralización.

b) La base de los CTAR

La estructura central de la nueva administración regional se configuró sobre la base de los bienes muebles, inmuebles, acervo documentario y personal nombrado y contratado en el régimen público recibidos de los CTAR al momento de su extinción; principalmente, en lo que se refiere a la implementación de los órganos de apoyo y asesoramiento, y de las nuevas gerencias regionales.

Los CTAR eran organismos desconcentrados del Gobierno Nacional encargados fundamentalmente de la programación, ejecución y supervisión de proyectos de inversión pública. No contaban con personal calificado para las nuevas funciones regionales.

Además, para el cumplimiento de sus funciones, los CTAR habían creado instancias desconcentradas bajo la forma, según las características de cada departamento, de gerencias subregionales u oficinas provinciales. Por mandato de la ley, éstas se mantuvieron en los nuevos gobiernos regionales.¹⁷

¹⁶ Incluso, según la norma, hasta el 25% de los jefes de control pueden ser designados de forma directa entre el personal profesional de la Contraloría General de la República.

¹⁷ En este tema la disposición de la LBD es confusa: extiende la vigencia de las subregiones (un ámbito territorial) disponiendo simultáneamente que mantienen su estructura y competencias administrativas, las cuales no las detenta el territorio sino la instancia administrativa a su cargo (las gerencias subregionales u oficinas provinciales), con lo cual también extiende a éstas su vigencia.

c) Las direcciones regionales sectoriales

Las direcciones regionales sectoriales detentaban buena parte de las funciones que por la descentralización fueron atribuidas a los gobiernos regionales, las cuales debían ser transferidas a éstos a través de un proceso de transferencias enmarcado en un sistema de acreditación. Tal como se ha mencionado, en el año 2006, cuando aún no se había culminado con la transferencia de funciones, se puso a los directores regionales bajo la dependencia exclusiva de una de las gerencias regionales.

Esto desembocó en que, en lugar de que los sectores transfirieran a los gobiernos regionales las funciones que correspondían de su respectiva Dirección Regional y cumplido esto evaluaran si aún requerían algún tipo de instancia desconcentrada en los departamentos, las direcciones regionales sectoriales existentes se anexaron a la organización regional con la organización interna, personal y sistemas de gestión tal cuales existían previamente a la descentralización.

Siendo así, en función de las materias específicas que la Ley N° 27902 atribuyó a cada una de las gerencias regionales, en general las direcciones regionales sectoriales se adscribieron a las gerencias con el siguiente esquema:

- Las DIRE de Agricultura, Energía y Minas, Comercio Exterior y Turismo, y Producción a la Gerencia Regional de Desarrollo Económico.
- Las DIRE de Educación, Salud, y Trabajo y Promoción Social a la Gerencia Regional de Desarrollo Social.
- Las DIRE de Transportes y Comunicaciones a la Gerencia Regional de Infraestructura.
- Las DIRE de Vivienda, Construcción y Saneamiento a la Gerencia Regional de Desarrollo Social o a la Gerencia Regional de Infraestructura.

El resultado de la yuxtaposición de esos tres componentes organizacionales, fue una organización regional frondosa, de concepción fuertemente vertical, con múltiples niveles jerárquicos que van desde el Consejo y la Presidencia Regional, pasando por la Gerencia General, las gerencias regionales multisectoriales, las direcciones regionales sectoriales; a partir de allí, se abren dos subestructuras organizacionales desconcentradas paralelas: (i) una de matriz territorial, representada por las gerencias subregionales y de ser el caso, oficinas provinciales, y (ii) otras de matriz sectorial, representadas principalmente por las UGEL de educación, las redes y microrredes de salud y las agencias agrarias en el caso de agricultura.

Además, teóricamente para reforzar la autoridad de las gerencias regionales en la conducción de las políticas regionales, frente a direcciones regionales en varios casos con mayor personal, presupuesto y capacidad de acción (principalmente en los casos de educación, salud y agricultura), basados en el artículo 12° de la LOGR y recurriendo a personal nombrado proveniente del CTAR o a personal contratado, los gobiernos regionales crearon Subgerencias Regionales, en la mayoría de los casos muy débiles para lograr el propósito que animó su creación.¹⁸

A esta estructura ya vasta y compleja, hay que adicionarle en los casos que corresponden los Proyectos Especiales transferidos desde el INADE, tal como se ha comentado en el acápite anterior.¹⁹

¹⁸ Por ejemplo, la Subgerencia de Salud del Gobierno Regional de San Martín sólo cuenta con una persona, la propia Subgerente.

¹⁹ Véase p. 18.

Paradójicamente, siendo fuertemente vertical, esta estructura es débil en su articulación a lo largo de este eje de la organización, principalmente entre las gerencias regionales y los niveles organizacionales que siguen en la estructura institucional: por un lado con las direcciones regionales, pero también con las gerencias subregionales y otros órganos desconcentrados (como los Proyectos Especiales) que en general, dependen de la Gerencia General. Pero además, esta estructura es también débil en su articulación horizontal, porque tanto la organización territorial como las dependencias sectoriales operan en canales paralelos estancos, con muchas dificultades de coordinación horizontal.

El resultado final es una estructura organizacional ya no sólo frondosa, sino además confusa, producto de la yuxtaposición de una serie de componentes normados en forma descoordinada entre sí. Así, la organización normativa de los gobiernos regionales no resulta entonces de ningún diseño de organización con intencionalidad expresa de conjunto, sino que es la que salió de juntar piezas existentes y los que se fueran creando, no necesariamente las que se necesitaba. Resulta más bien de un *collage* de elementos, donde cada una de las partes no tiene claro su rol, sus prerrogativas y sus limitaciones con respecto al conjunto y al resto de los componentes de la organización.

En ese escenario, no es extraño que los gobiernos regionales hayan debido emprender, cada uno en la medida de sus posibilidades, intentos de reforma de sus organizaciones, buscando resolver las limitaciones para la gestión originadas en el proceso de conformación de su institucionalidad.

1.3. Preconceptos de diseño organizacional

No todos los problemas del diseño organizacional regional tienen su fuente original en las normas de descentralización. Hay paradigmas previos para el diseño de las organizaciones públicas que influyeron en el diseño de los gobiernos regionales incorporado en esas normas o en el desarrollo del mismo que los propios gobiernos regionales hicieron luego en su respectivo Reglamento de Organización y Funciones.

El modelo municipal implícito

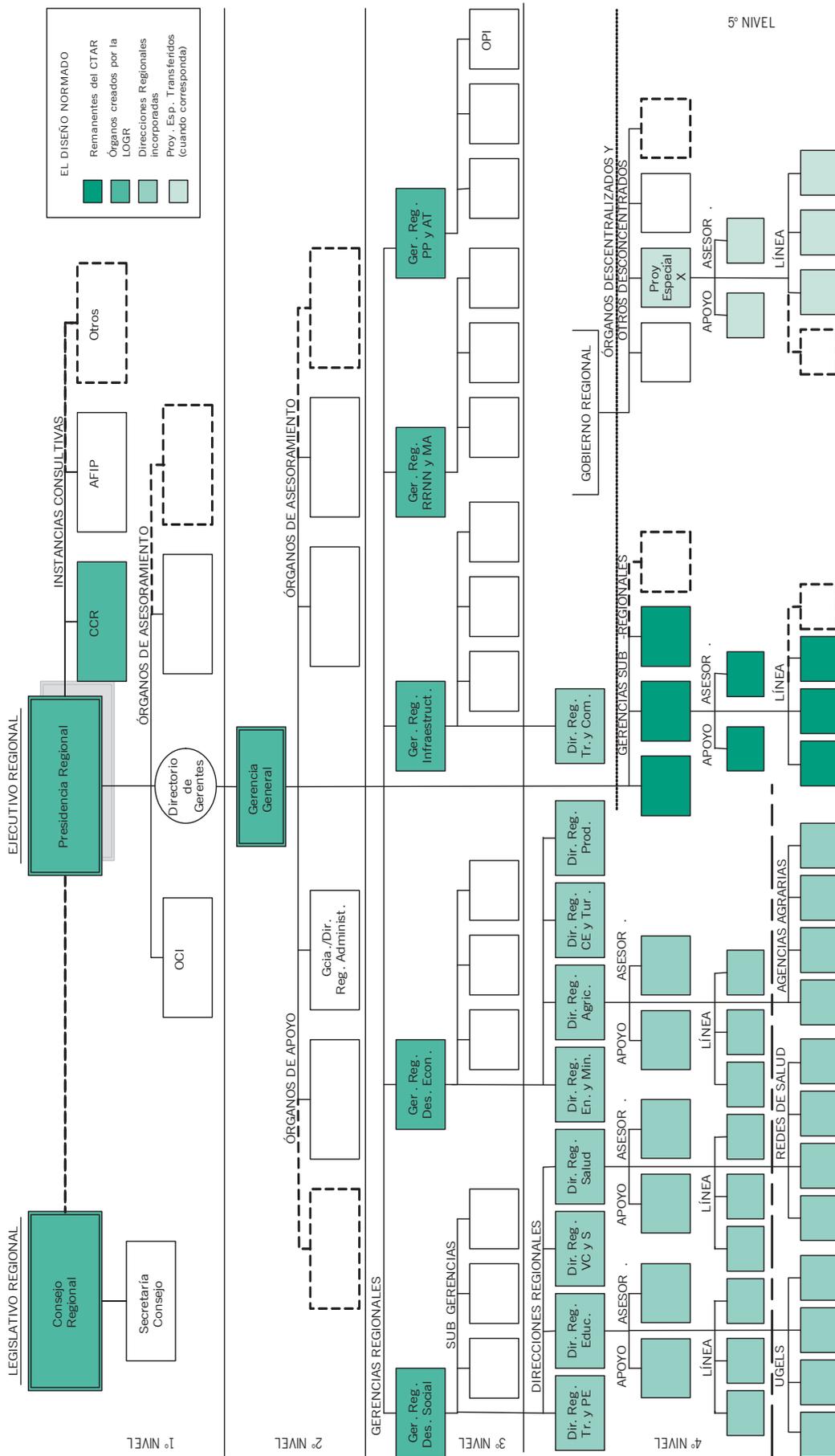
En el enfoque original de diseño de los gobiernos regionales hay varios elementos que recuerdan la organización municipal. No sólo en el recurso al premio de mayoría en la elección de los consejeros regionales²⁰, la inclusión de los Presidentes Regionales como presidentes también del Consejo Regional²¹ o en el diseño de gerencias regionales multisectoriales que recuerdan el número y denominación de algunas de las gerencias que son comunes en municipalidades medianas y grandes.

También hay otras instituciones que son típicas del diseño municipal que se trasladaron a la organización de los gobiernos regionales, sin que quede muy clara su pertinencia para ellos. Este es el caso por ejemplo de las Secretarías Generales.

²⁰ Eliminado por la Ley N° 29470.

²¹ Modificado por las Leyes N° 28968 y N° 29053 que incorporan la separación de poderes en los gobiernos regionales.

ORGANIZACIÓN REGIONAL RESULTANTE DE LA APLICACIÓN DEL DISEÑO NORMATIVO



En el caso de los gobiernos locales, en estricto sentido la Secretaría General debería actuar como secretaria del Concejo Municipal, encargada fundamentalmente del registro, salvaguarda y autenticación de los acuerdos y producción normativa del colegiado; éste es el modelo dominante en los países de más larga tradición municipal. Como los alcaldes son también miembros del Concejo, en las estructuras orgánicas municipales en general, las Secretarías Generales están ubicadas como órganos de apoyo de la Alcaldía e incorporan funciones de apoyo a su propia producción normativa (decretos y resoluciones), además de asumir la responsabilidad del trámite documentario y en casos, de las relaciones públicas.

En general, los gobiernos regionales heredaron este modelo. De cierto modo, ello podía justificarse cuando los presidentes regionales eran parte del Consejo Regional. A partir del 2007, con la separación del Consejo y la Presidencia Regionales, tal vez las Secretarías Generales debieron quedarse con los Consejos Regionales para prestarles asistencia técnica jurídica en su rol de producción normativa.

Sin embargo, la mayor parte de los gobiernos regionales, basados en el artículo 18° de la LOGR, optaron por crear una Secretaría del Consejo Regional distinta, más con funciones de apoyo secretarial y muy débiles como para proveerle al Consejo otro tipo de asistencia, y trasladar a la Secretaría General al ejecutivo regional. En la mayor parte de los casos ésta depende de la Presidencia Regional y le presta el mismo apoyo que podría proveerle al Consejo, como lo hacía en el esquema anterior. Pero hay también casos (como el del Gobierno Regional de La Libertad) en que la Secretaría General ha sido ubicada bajo dependencia de la Gerencia General Regional, privilegiando sus funciones administrativas y de gestión del trámite documentario de la entidad. Este es un rol que ni siquiera corresponde con el rol que tienen las Secretarías Generales, por ejemplo, en los ministerios, que no cuentan con una gerencia general y donde la Secretaría General cumple entonces el papel de máxima instancia administrativa de la entidad.

Órganos de apoyo y de asesoramiento

Estas son categorías de órganos que provienen desde el modelo de organización para las entidades públicas que estableció el desactivado Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que fueron retomadas por el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM que establece lineamientos para la formulación de los reglamentos de organización y funciones de las entidades públicas²².

Esto hace que por costumbre, casi sin preguntarnos porqué, determinadas unidades orgánicas sean consideradas de apoyo, como las de Administración, o de asesoramiento, como las de Planificación y Presupuesto. Esto propicia organizaciones verticales, compartimentadas, poco propensas a la coordinación horizontal, donde los requerimientos de las unidades de línea tienen que recorrer varias instancias para ser atendidos, sobre todo en organizaciones como los gobiernos regionales, con una sola instancia administrativa superior (la Gerencia General) como correa de transmisión entre las demás.

¿Esto tiene que ser necesariamente así? Son posibles otros modelos? Valdría la pena

²² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de julio de 2006.

preguntárselo, sobre todo en un caso como el de los gobiernos regionales que son estructuras organizacionales vastas y complejas que reúnen dentro de sí a organizaciones en sí mismas, como son las direcciones regionales o los proyectos especiales, con sus propias instancias de apoyo y asesoramiento, donde las decisiones deben recorrer muchos niveles organizacionales, no suficientemente coordinados entre sí, antes de llegar a quien tiene que efectivizarlas. En un escenario así, entre otros factores, no debería extrañarnos tanto que los gobiernos regionales exhiban ineficiencias y dificultades de desempeño.

Órganos desconcentrados y descentralizados

Los diseños organizativos de los gobiernos regionales muestran confusiones en la diferencia conceptual entre estos dos tipos de órganos, y entre ellos y las unidades de línea del gobierno regional.

Para que una dependencia se convierta en desconcentrada o descentralizada no basta que esté ubicada en la parte baja de la estructura orgánica, por debajo de las unidades de línea; tampoco basta necesariamente que la dependencia no esté ubicada físicamente en la localidad que es sede de la entidad a la que pertenece.

Para que un órgano sea desconcentrado debe contar con un cierto grado de autonomía mayor que las unidades de línea centrales del gobierno regional; es desconcentrado porque puede resolver dentro de sí determinados procesos de gestión o fases de estos que una unidad de línea central no puede hacer sola y para ello debe recurrir a las unidades comunes de dirección, apoyo o asesoramiento del gobierno regional. El carácter desconcentrado tiene que ver entonces con la delegación de determinadas competencias principalmente administrativas y/o de gestión de recursos, más allá de que el órgano esté adscrito bajo la dependencia de la Gerencia General o de la Presidencia Regional.

Obviamente que, cuando una dependencia no está localizada en el mismo lugar que la sede de la entidad a la que pertenece, es más evidente que deberá contar con un cierto grado de delegación administrativa y/o de gestión presupuestal ya que en razón de la distancia, tiene menor posibilidad de pasar para todo por la sede central y requiere determinada autonomía relativa mayor en esos aspectos a fin de poder cumplir sus funciones. En ese sentido, si cuenta con esa relativa mayor autonomía de gestión, un órgano podría ser desconcentrado estando ubicado en la misma localidad sede de su gobierno regional; es decir, la distancia no es requisito indispensable para la desconcentración.

Ahora bien, en este punto, ¿qué diferencia a un órgano desconcentrado de uno descentralizado? Es claro que la diferencia no proviene de que, en la estructura orgánica del gobierno regional, un órgano sea desconcentrado cuando depende de la Gerencia General y descentralizado cuando lo hace de la Presidencia Regional.

Lo que está en juego para establecer la diferencia es el grado de autonomía decisoria. Para que un órgano sea descentralizado debe contar con una autonomía relativa mayor que uno desconcentrado, ya no sólo administrativa o incluso, de manejo presupuestal; deberá contar también con determinada autonomía decisoria sobre sus cursos de acción o políticas

de gestión²³, obviamente dentro de los límites que le establezca la instancia superior a la cual pertenece. Por ello, en general los órganos descentralizados incluyen en su diseño organizacional algún tipo de instancia directiva colegiada propia (bajo la forma de directorio, consejo directivo o equivalente) que sea la depositaria de la delegación decisoria otorgada por el mandante, en este caso el gobierno regional. En este sentido, para ser coherentes, en el diseño orgánico del gobierno regional los órganos descentralizados no deberían depender de un órgano específico, aunque éste sea la Presidencia Regional, sino del gobierno regional en su conjunto en tanto que entidad mandante. Tal como es la relación por ejemplo entre una empresa prestadora de servicios de saneamiento y la(s) municipalidad(es) titular(es) de la misma; o en el gobierno nacional, entre un organismo público especializado (antes OPD) y el ministerio al cual está adscrito.

23 En teoría, para ser cabal, esta autonomía decisoria debería estar acompañada de autonomía en la orientación del gasto y por lo tanto, en el flujo de los ingresos.

2. LIMITACIONES PARA LA GESTION REGIONAL

Las inconsistencias retratadas del marco normativo no pasarían de formalidades de diseño si no fuera porque tienen impactos reales en la eficiencia de gestión y en el desempeño de los gobiernos regionales.

Una organización puede definirse en la forma más elemental posible como: (i) una estructura que organiza las responsabilidades de sus partes, (ii) los procesos que fluyen a través de esa estructura articulando a esas partes y (iii) el capital humano de la organización que gestiona esos procesos. Otras dimensiones como tecnología o cultura organizacional pueden ser atribuidas a alguno de esos componentes.

Atendiendo a los objetivos del encargo recibido, en este capítulo nos ocuparemos principalmente de las limitaciones para la gestión regional atribuibles a las definiciones establecidas en las normas relativas al diseño de la organización regional, porque es en definitiva en ella que adquieren formalidad la mayor parte de las experiencias identificadas de reforma institucional regional. Sin embargo, en una segunda sección se abordará una aproximación general a las limitaciones que afectan la gestión regional, relacionadas con los recursos humanos y los sistemas de gestión.

2.1. Limitaciones relacionadas con la organización

La CP y la LBD fijan claramente la autonomía que corresponde a los gobiernos regionales en los asuntos de su competencia. Esta autonomía debería expresarse particularmente en las competencias exclusivas con la limitación sola de las normas generales que obligan a todas las entidades en el marco del Estado unitario que sanciona la CP. En el caso de las competencias compartidas, la autonomía que corresponde a cada nivel es interdependiente con la de los otros niveles involucrados en el flujo de cada función pública o materia de competencia.

Entre las competencias exclusivas, destacamos en este punto la que se refiere a “aprobar su organización interna y su presupuesto”, claramente establecida en el texto constitucional y luego retomada tanto en la LBD como en la LOGR. Sin embargo, en la práctica la legislación nacional no ha asumido dicha autonomía y ha buscado imponer a los gobiernos regionales una serie de rigideces en el diseño institucional.

Siendo más preciso, esa autonomía también debería incluir la de organizarse para ejecutar su presupuesto; así como para establecer la estructura de Unidades Ejecutoras (UE) presupuestales que más le conviene a cada gobierno regional para ejecutar su presupuesto, en el marco de normas técnicas generales aplicables a todo el Estado. En este sentido, el numeral 19.2 de la LBD fija claramente que “El Ministerio de Economía y Finanzas dictará en forma anual las directivas que regulan la programación, formulación, aprobación, **ejecución**, evaluación y control de los presupuestos, **respetando las competencias de cada nivel de gobierno**” (los resaltados son nuestros).

Sin embargo, parecería que en el gobierno nacional se considerara a los gobiernos

descentralizados discapacitados por defecto o peor aún, deshonestos por regla, por lo cual se sobrerreglamentan las normas, atentando con ello contra la autonomía y las competencias que constitucionalmente les corresponden.

Las limitaciones para la gestión regional que se desarrollan seguidamente, relacionadas con la organización de los gobiernos regionales, son las siguientes:

- (i) Una separación de poderes desbalanceada, con un Consejo Regional débil.
- (ii) CCR que por limitaciones de diseño, no pueden cumplir su rol.
- (iii) Una estructura directiva con fuertes desequilibrios.
- (iv) Una estructura operativa (de prestación de servicios) opaca.

Separación de poderes con Consejo Regional débil

El supuesto al introducir la separación de poderes en los gobiernos regionales fue reducir el poder de los presidentes regionales, en tanto titulares del ejecutivo regional y a la vez presidentes del Consejo Regional, y en contrapartida fortalecer el poder de este último colegiado.

Sin embargo, esta reforma se hace en forma suelta y aislada, simplemente retirando al Presidente Regional del respectivo Consejo, sin corregir las debilidades que los Consejos Regionales presentan desde el diseño original:

- Los consejeros se elegían por lista, en el orden que los presentó la agrupación que respaldaba la lista. La lista ganadora obtenía la representación de las provincias a las que atribuyó al menos la primera mitad más uno de sus candidatos; las listas que seguían iban ocupando, en función de la cifra repartidora, las representaciones de las provincias que iban quedando disponibles, siempre en el orden que propusieron las agrupaciones que las respaldaban. Esto hacía que las representaciones provinciales no quedaran necesariamente en manos de aquel(los) candidato(s) que desde la perspectiva de la población de cada provincia, habría(n) representado mejor sus intereses, sino de la ubicación de las provincias en las listas que lograron representación, limitando la representación y rendición de cuentas efectivas de cada consejero para con la provincia a la que teóricamente representaba.
- El supuesto implícito en este sistema, que es reforzar las organizaciones políticas y las propuestas programáticas en contra de las representaciones individuales, no siempre se verifica porque la debilidad de dichas organizaciones hace que en muchos casos, por una razón u otra, los consejeros abandonen su filiación con la lista original.
- La Ley N°29470 ha modificado esta situación estableciendo la elección de los consejeros regionales por distritos electorales provinciales. Presumiblemente, ello debe incrementar la rendición de cuentas de cada consejero para con el electorado de la provincia a la que representa. Sin embargo, los reales efectos de esta modificación sólo podrán constatarse durante el siguiente periodo de gestión regional.
- Consejos formados por 7 a 20 miembros²⁴son en la práctica pequeños para lograr

²⁴ Aunque la CP permite que el Consejo Regional pueda tener hasta 25 miembros, actualmente el Consejo Regional que tiene mayor número de miembros es el de Ancash, con 20 consejeros, uno por cada provincia.

convertirse en colegiados con capacidad efectiva de debate y producción de la normatividad que requiere el ejercicio de las competencias regionales.

- En general, los consejeros no necesariamente tienen un conocimiento suficiente de la administración del Estado para lograr ser realmente eficaces en sus roles normativo y fiscalizador.
- Ante las limitaciones enunciadas, los Consejos Regionales no cuentan con una instancia de apoyo técnico y administrativo que los pueda fortalecer en sus roles normativo y fiscalizador. Aunque la ley les da la posibilidad de contar con una Secretaría para apoyar su trabajo y el cumplimiento de sus funciones, dependen para este propósito del apoyo que les brinde el ejecutivo regional, el cual más allá de las intenciones, tiene restricciones para asignar recursos con ese fin.

Ahora bien, estas limitaciones ya las tenían los Consejos Regionales antes de la separación de poderes ¿Qué cambió entonces con la introducción de esta reforma?

Los Presidentes Regionales consultados coinciden en que no mucho. Por un lado, resaltan que ya no tienen que asistir a las sesiones del Consejo Regional, pudiendo dedicar ese tiempo a otras tareas, y el diseño presidencialista del régimen regional les otorga suficientes poderes y prerrogativas para decidir las políticas regionales y conducir la marcha del gobierno regional.

Pero también admiten que ahora es más difícil inducir las decisiones del Consejo; hay que negociar más. El Consejero Delegado de Junín hasta diciembre 2009 reconoce que ahora el Consejo Regional es más independiente de la Presidencia, pero tiene la debilidad de no contar con su propia asignación presupuestal.

Frente a estas percepciones cabe preguntarse entonces por el modelo de gobierno regional al que aspiramos: ¿una agencia de ejecución de inversiones y prestación de servicios en la que predomine el criterio de eficacia y por lo tanto, tenga sentido optar por un ejecutivo que ejecute con rapidez y el menor número de controles posible? Si esto fuera así, tal vez sería mejor optar claramente por ello y no imponernos una gestión regional de controles recíprocos que en la práctica no es tal. El riesgo de esa alternativa es que así como ganamos en eficacia, también podemos perder en transparencia, más aún si es previsible que los gobiernos regionales irán teniendo una participación creciente en el conjunto de la acción del Estado, particularmente en la inversión pública.

En este mismo sentido, si los gobiernos regionales tendrán un rol creciente en el conjunto de la acción del Estado, ¿no resulta insuficiente el concepto de una agencia eficaz de ejecución de inversiones y prestación de servicios? No necesitamos más bien efectivos gobiernos, capaces de establecer y ejecutar políticas que respondan a las necesidades ciudadanas y del desarrollo descentralizado, y para ello requerimos de un marco institucional deliberativo, aún con los costos en tiempo y aprendizaje que esto implique?

Con relación a ello, amerita resaltar que la LBD establece en su artículo 31º que “El gobierno regional es ejercido por el órgano ejecutivo de la región”. Frente a ello surge la pregunta es: ¿acaso el Consejo Regional no forma parte del gobierno regional? Ser la instancia normativa del gobierno regional lo convierte sin duda en parte de éste. Más aún, en el diseño institucional inicial establecido en el año 2002 cuando se emite la LBD, el Consejo Regional era la máxima instancia del gobierno regional, reuniendo en su seno al Presidente Regional, titular

del ejecutivo regional, al Vicepresidente Regional y a los consejeros regionales; por lo tanto co-responsable, desde su rol normativo, del gobierno regional, tanto como la Presidencia desde su rol ejecutivo.

Consejos de Coordinación Regional que no pueden cumplir su rol

Son órganos consultivos del gobierno regional con las mismas limitaciones de rol y diseño que sus similares municipales. La ley los define como órganos consultivos y de coordinación con las municipalidades; sin embargo, también incluyen representantes de la sociedad civil ¿Será acaso que en la intención de los legisladores los alcaldes representan los intereses de escala subdepartamental y los representantes de la sociedad civil los de escala departamental?

En ese sentido, la restricción a que una misma organización o componente de ella pueda acreditarse simultáneamente a nivel provincial y regional, supone la existencia de organizaciones representativas a nivel regional diferentes a aquéllas de escala provincial, lo cual no resulta evidente. En general, en los departamentos del país son contados los actores sociales que efectivamente representarían intereses agregados de escala departamental.

Ahora bien, la creación de un órgano de coordinación con los alcaldes y representantes de la sociedad civil no elimina ni se contradice con la necesidad de una instancia de coordinación y articulación entre niveles de gobierno, que en lo que va de la descentralización está mostrándose como una fuerte limitación de relación entre gobiernos regionales y locales.

Por otro lado, a diferencia de los CCL de los cuales forman parte los regidores municipales, en los CCR no participan los consejeros regionales, con lo cual el Consejo Regional no dispone ni siquiera de este canal colegiado e institucional de comunicación con alcaldes y representantes de la sociedad civil.

Más bien, a nivel regional han resultado más dinámicas otras instancias de concertación más especializadas (tales como los Consejos Regionales de Salud, de Educación o similares) que muestran ser mejor reconocidas por los actores que los CCRs. Sin embargo esas instancias no están articuladas a éstos.

Una estructura directiva desequilibrada

Las Gerencias y las Direcciones Regionales constituyen el equipo directivo de los Gobiernos Regionales. Ambos niveles son responsables de la conducción de las políticas regionales de desarrollo y provisión de bienes y servicios públicos en su campo de responsabilidad; unas, las gerencias, con un enfoque multisectorial implícito en el diseño de la ley; otras, las direcciones, con un enfoque más especializado.

No es que unas estén bien y las otras sobren, en uno u otro sentido. El Presidente Regional de San Martín comentaba que cuando se reúne con sus Gerentes Regionales, muchas veces éstos no tienen la información específica sectorial y tienen que estar llamando a los Directores Regionales correspondientes.

El problema es haber adoptado un esquema preestablecido de gerencias uniformes para

todos los gobiernos regionales y que luego se les haya adscrito las direcciones regionales que preexistían, independientemente de que unas y otras fueran o no las que se necesitaban, en función de las características de cada ámbito departamental y de las prioridades de cada gobierno regional.

En la práctica, aún tratándose de un diseño estándar que en las intenciones hubiera querido propiciar una organización equilibrada y homogénea, ha generado un conjunto de desequilibrios en la estructura de organización regional:

- (i) Gerencias regionales aparentemente equivalentes pero de naturaleza diferente;
- (ii) Adscripción de direcciones regionales a determinadas gerencias genera desbalances entre ellas;
- (iii) Diferencias de tamaño entre las direcciones regionales incrementan los desequilibrios;
- (iv) Una sola Gerencia General para una estructura tan grande y compleja;
- (v) Una asignación confusa de materias de competencia a las gerencias regionales.

- Gerencias regionales aparentemente equivalentes pero de naturaleza diferente

Tres de las gerencias (Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales) aluden a campos de acción regional –aunque sea en forma muy agregada-, por lo tanto corresponden claramente a órganos de línea. Las otras dos se refieren a procesos transversales de la gestión pública (la planificación, el presupuesto, la infraestructura), por lo tanto no tendrían que estar necesariamente en el nivel de línea de la organización. En este entendido, al menos 15 gobiernos regionales han reubicado su Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial como órgano de asesoramiento, como es en el conjunto del Estado.

Siendo esto cierto, esta gerencia tiene atribuida como competencia la materia de ordenamiento territorial²⁵, que presenta intersecciones con las competencias de la Gerencia de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En la práctica, dentro del campo del acondicionamiento territorial, las Gerencias de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial hoy se ocupan principalmente de la materia de demarcación territorial y cuando les sea transferida, lo harán de la de gestión de terrenos del Estado.

Aunque ésta es una limitación transversal a todo el Estado, la responsabilidad de planeamiento del desarrollo –clave en el nivel regional- está atribuida a una gerencia como la de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, cuya mayor atención debe inevitablemente concentrarse en los procesos de planeamiento operativo, gestión presupuestal y evaluación de viabilidad de la inversión pública, no contando siempre con capacidades y recursos apropiados para un efectivo planeamiento estratégico del desarrollo regional a mediano y largo plazos.

- Adscripción de direcciones regionales a determinadas gerencias genera desbalances entre ellas

Las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social tienen asignadas

25 Según el Art. 29º-A de la LOGR incorporado por la Ley N° 27902.

cuatro direcciones regionales cada una, la de Infraestructura una y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales ninguna.

Ello genera desbalances entre unas y otras gerencias, tanto en el volumen de su responsabilidad administrativa como en su capacidad de acción agregada, incorporando la de las direcciones regionales asignadas. Las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social tienen el desafío de conducir y articular cuatro direcciones regionales cada una; frente a ellas, la de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin ninguna dirección regional asignada, es seguramente bastante más débil en recursos disponibles.

- Diferencias de tamaño entre las direcciones regionales incrementan los desequilibrios
- Además de las diferencias en el número de direcciones regionales asignadas a una u otra de las gerencias, estas direcciones en sí mismas son muy diferentes entre sí:
- Direcciones Regionales de Educación y Salud: las de mayor tamaño por el volumen de servicios y personal asignados, cobijando en su seno, en el caso de Educación, a las UGEL, los centros educativos y docentes en cada departamento, y en el caso de Salud, a las redes, microrredes, establecimientos y personal de salud también en cada departamento.
 - Direcciones Regionales de Agricultura y de Transportes y Comunicaciones: de tamaño intermedio, a cargo, en el primer caso, de las agencias agrarias²⁶ y del equipo mecánico para apoyo a la producción, y en el segundo caso, organizadas originalmente para el mantenimiento de las redes viales nacionales y departamentales.
 - Direcciones Regionales de Energía y Minas, de Comercio Exterior y Turismo, de Producción, de Trabajo y Promoción Social, y de Vivienda, Construcción y Saneamiento: las más pequeñas, algunas de ellas muy débiles en términos de asignación de recursos humanos, presupuesto y competencias efectivas.

Estas diferencias pueden ser muy notables: en el caso de Junín, la DIRE de Educación tiene más de 17 mil servidores considerando sólo personal docente²⁷, la DIRE de Salud aproximadamente 3,500 servidores y la de Agricultura alrededor de 800; en el caso de Piura, la DIRE de Agricultura tiene más de 300 servidores, mientras que las de Energía y Minas, Comercio Exterior y Turismo, y Producción no sobrepasan 10 servidores cada una.

Diferencias como éstas no sólo incrementan los desequilibrios entre gerencias regionales, sino principalmente entre éstas y las direcciones regionales que tienen asignadas; gerencias regionales que han debido conformarse con personal nombrado no especializado proveniente de los CTAR y el poco personal que han podido contratar los gobiernos regionales, tienen grandes dificultades para ejercer autoridad y efectivamente dirigir y supervisar a sus direcciones regionales.

26 Aunque actualmente muy debilitadas, en su momento fueron el principal brazo sectorial de asistencia técnica a los pequeños productores rurales.

27 Según información provista por el Director Regional de Educación del Gobierno Regional.

- Una sola Gerencia General Regional para una estructura tan grande y compleja

Finalmente, a la gerencia general, en forma similar al modelo organizativo municipal, se le encarga el desafío de dirigir y coordinar una estructura directiva tan grande y compleja como la descrita; el resultado de ello, como en general sucede en los gobiernos regionales, es que ésta se convierte en cuello de botella, termina cometiendo errores u omisiones y los gerentes generales regionales terminan teniendo una alta rotación.

En este punto, más que en el diseño municipal, tal vez sería mejor basarse en el caso nacional, en que el Presidente del Consejo de Ministros coordina al equipo ministerial pero no exonera a cada ministro de su responsabilidad de rendición de cuentas directa ante el Presidente de la República, la máxima autoridad del Poder Ejecutivo.

- Una asignación confusa de materias de competencia a las gerencias regionales

Frente a los desbalances expuestos, resulta pertinente preguntarse: ¿se trataba de adscribir direcciones regionales a las gerencias regionales? O se trataba más bien de transferir funciones de las primeras a las segundas y en función de ello, cada gobierno regional buscara la mejor combinación de instancias especializadas (sectoriales) y su mayor o menor agregación en instancias que aseguraran una mirada más integrada y multidimensional de las políticas (como pretendían la norma que creó las gerencias), de acuerdo a las particularidades y prioridades de cada departamento? Por ejemplo, en el diálogo con el Presidente Regional de San Martín afloró la pregunta sobre si en su institución, considerando las particularidades del departamento, no convendría separar de la Dirección Regional de Agricultura la materia forestal, encargándola a un órgano especializado, buscando reforzar este eje de acción regional.

Algunas de las imprecisiones que se generan por haber adscrito las direcciones regionales tal cuales preexistían, sin haberlas descompuesto en materias de competencia a fin de, eventualmente, poder reasignar éstas en la organización, son:

- Las competencias regionales en materias de transportes y comunicaciones no tienen que ver solamente con la infraestructura vial y por lo tanto, sólo con la Gerencia Regional de Infraestructura; abarcan también competencias en la regulación de las actividades de transporte y por lo tanto, tendrían que ver también con la Gerencia de Desarrollo Económico.
- Las competencias regionales en materia de energía no están relacionadas sólo con el ámbito de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico; también abarcan funciones relacionadas con la infraestructura de electrificación rural, que tendrían que ver con el ámbito de las Gerencias de Infraestructura.
- Las competencias regionales en materias de trabajo y promoción social ¿tienen que ver principalmente con un enfoque asistencial en esos campos de acción pública o, más bien, con la promoción del empleo y el desarrollo de la pequeña y micro empresa en el ámbito regional? En ese caso, estos campos de competencia estarían más relacionados con el ámbito de las Gerencias de Desarrollo Económico y no sólo con las de Desarrollo Social.

- Aun cuando en la mayoría de gobiernos regionales, las Direcciones Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento han sido adscritas sin partición a las Gerencias de Desarrollo Social, la materia de construcción ha sido atribuida legalmente a las Gerencias de Infraestructura, a pesar de no ser evidentes las competencias regionales en este tema.

Además, cabe preguntarse también cómo se incorporan al Gobierno Regional aquellas materias de competencia y sus funciones específicas que no estaban a cargo de ninguna dirección regional preexistente; éstos son los casos por ejemplo, de las materias de competencia regional a cargo del MIMDES (población, desarrollo social e igualdad de oportunidades), de la PCM (demarcación territorial), del Ministerio del Ambiente, creado con posterioridad al inicio de la descentralización (ordenamiento territorial), o de organismos nacionales especializados (defensa civil, gestión de terrenos del Estado, saneamiento de la propiedad rural). Esas materias y funciones se están incorporando directamente a las gerencias regionales correspondientes, con todos los desbalances que ello supone frente a aquellas materias que estaban a cargo de direcciones regionales, tomando en cuenta las diferencias de capacidades institucionales entre mas y otras, y sabiendo que en general las transferencias de funciones se han hecho sin los recursos suficientes para incorporar las capacidades requeridas.

Una estructura operativa opaca

Como se ha visto, la LOGR normó la organización regional sólo hasta el nivel gerencial. Por debajo de éste, se despliega la estructura operativa responsable de la ejecución de las políticas y la prestación de los servicios a cargo del gobierno regional. A este nivel los gobiernos regionales muestran una organización formada por varias estructuras paralelas sin vasos comunicantes entre sí, con líneas de dependencia hacia distintas instancias directivas, que hacen muy opacos los flujos de circulación de las decisiones y los mecanismos para supervisar y asegurar la obtención de resultados.

- a) Por el lado sectorial, las direcciones regionales mantienen su estructura sectorial de origen, así como su organización interna, sus regímenes de personal y sus identidades institucionales originales. Deben gestionar las políticas sectoriales correspondientes en el ámbito regional y además, administrar los servicios públicos a su cargo, particularmente en los casos de educación, salud y en cierta medida, agricultura, direcciones de las cuales depende una vasta red de servicios en todo el departamento.

Para ello cuentan con sus propias unidades o áreas funcionales de planificación y presupuesto, administración, incluso asesoría jurídica y control interno en los casos de las más grandes. En muchos casos, las unidades desconcentradas de las direcciones regionales (UGEL, redes de salud y hospitales principalmente) son en sí mismas Unidades Ejecutoras presupuestales (UE).

En general siguen operando en el marco de los mismos instrumentos normativos anteriores a la descentralización (ROF, MOF, CAP) y aplicando los sistemas y procedimientos de sus sectores de origen (manuales de procedimientos, aplicativos informáticos). Su personal

más antiguo es nombrado, está habituado a actuar siguiendo directivas sectoriales muy precisas y no está formado para tomar decisiones en el nuevo entorno que significa la descentralización; además, en general sigue aferrado a su matriz sectorial y en muchos casos, inducidos por la frustrada experiencia anterior de regionalización, consideran que los gobiernos regionales son una institucionalidad pasajera.

Todo ello desemboca en que las direcciones regionales tengan una alta carga de trabajo administrativo que perjudica que sus directores y equipos más calificados puedan dedicar gran atención a la gestión estratégica de las políticas a su cargo.

- b) Por su parte, los gobiernos regionales mantienen unidades territoriales, bajo la forma de Gerencias Subregionales u Oficinas Provinciales heredadas de los CTAR. Esta estructura tiene muchas variaciones de un gobierno regional a otro: el Gobierno Regional de Cajamarca tiene subregiones pluriprovinciales como en los casos de Jaén (con San Ignacio), Chota (área central del departamento) o Jequetepeque (suroeste del departamento, con sede en Chilite), una uniprovincial (Cutervo) y provincias que se atienden directamente desde la sede central (sureste del departamento). El Gobierno Regional de San Martín tiene una sede subregional en Tarapoto y Oficinas Provinciales en Juanjuí y Tocache.

Esta estructura es paralela a las estructuras desconcentradas que mantienen las direcciones regionales, representadas por las UGEL, las redes y microrredes de salud, y las agencias agrarias, pero sin vasos comunicantes entre ellas. En general, para su organización interna, las gerencias subregionales replican la estructura de gerencias de la sede central del gobierno regional; las oficinas provinciales son en general más pequeñas. Por ejemplo, en el caso del Gobierno Regional de San Martín, la Gerencia Subregional de Tarapoto tiene 22 servidores y las Oficinas Provinciales de Juanjuí y Tocache no pasan de 6 cada una.

En ambos casos realizan labores de promoción y supervisión de acciones de desarrollo y proyectos de inversión, principalmente en coordinación con los gobiernos locales. Al estar bajo la dependencia de la Gerencia General Regional, no tienen relación directa con las Gerencias Regionales de línea específicas y no actúan como sus extensiones en las provincias del respectivo departamento.

- c) En lo que se refiere a la gestión de la preinversión regional, algunos aspectos relacionados con la organización que perjudican ese proceso:

Por un lado, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, cada gobierno regional tiene una sola Oficina de Programación de Inversiones (OPI) que por lo tanto, debería conocer muchos temas como materias de competencia tienen los gobiernos regionales²⁸. Esto hace que la evaluación de proyectos en materias donde no hay mucha experiencia acumulada (o sea los que no son de infraestructura, como desarrollo económico y social o medio ambiente) generen dudas para tomar decisión o haya que contratar evaluación especializada, lo que en ambos casos se expresará en mayores plazos de evaluación.

Por otro lado, también por las limitaciones que impone el Sistema Nacional, los gobiernos regionales tienen pocas Unidades Formuladoras (UF), generalmente en las Gerencias de Infraestructura, en las Direcciones de Agricultura y en los Proyectos Especiales transferidos

28 En el nivel nacional cada sector tiene su propia OPI especializada.

en el caso de que los tengan, con respecto a la gran cantidad y diversidad de campos de acción en que deben actuar los gobiernos regionales. Como en el caso de las OPI, esto hace que la experiencia previa esté sesgada a los proyectos de infraestructura o a lo más, a proyectos de apoyo a las actividades productivas rurales, haciendo que proyectos en otros campos de acción (como promoción de las actividades económicas urbanas, desarrollo social, medio ambiente) tengan mayores dificultades en su formulación y por lo tanto, para lograr su viabilidad.

2.2. Limitaciones relacionadas con los sistemas de gestión

Por lo tratado hasta ahora no se quiere transmitir la percepción de que todas las limitaciones que afectan la gestión regional provienen sólo del diseño normativo de la organización regional. La organización es el soporte de los procesos de gestión que circulan en ella y la eficacia de estos procesos es seriamente afectada –como por cierto lo es en todo el Estado– por otra normatividad nacional: la que regula los Sistemas Administrativos Nacionales con un enfoque claramente controlista y restrictivo, desincentivador de la diversidad y la innovación. Como efecto, estos sistemas imponen serias limitaciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales.

Además, experiencias anteriores de descentralización en América Latina (principalmente el caso de Argentina) hicieron que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se preocupara de colocar una serie de seguros en la normatividad de los Sistemas Administrativos a su cargo²⁹, de manera de controlar el gasto del nuevo nivel de gobierno.

Baste señalar la rigidez de los presupuestos para gasto corriente de los gobiernos regionales, los cuales financian la operación de los servicios públicos a su cargo y que inercialmente, en promedio están destinados en más de 70% a gastos de personal, de los cuales más del 90% al personal de educación y salud en los departamentos. Y si alguno de este personal no es el más idóneo, son conocidas las restricciones de diverso tipo que hay para evaluarlo y reemplazarlo, además de las limitaciones que en ese escenario existen para acceder a personal alternativo con los perfiles requeridos.

Los recursos humanos

Para graficar los problemas que enfrentan los gobiernos regionales en la dimensión de gestión de sus recursos humanos, vale la pena anotar la mención del Presidente Regional de Junín recordando las palabras de su antecesor en el momento de transmisión del cargo, advirtiéndole que a él “la burocracia regional lo había vencido”.

Como se ha anticipado, los Gobiernos Regionales heredaron al personal de los CTAR y luego al de las direcciones regionales, en gran proporción personal nombrado con muy pocos incentivos para lograr resultados; pero además personal, en el caso de las direcciones regionales, que sigue identificado con su matriz sectorial, sin contar que algunos ministerios, particularmente el de Educación, insisten en mantener injerencia en la gestión de los recursos humanos ahora dependientes del gobierno regional; por ejemplo, otorgando conformidad para la efectivización de modificaciones en la asignación de plazas.

²⁹ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo reconoce 11 Sistemas Administrativos; de ellos, 6 están bajo rectoría del MEF (Abastecimiento, Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Endeudamiento e Inversión Pública).

Sin embargo, lo más grave para la gestión eficiente de sus recursos humanos es que los gobiernos regionales, como son producto de la agregación de entidades de distinto origen, tienen personal en distintos regímenes de relación laboral: el régimen general de carrera pública (D. Leg. N° 276) y en los regímenes especiales de que gozan los servidores de educación y salud (además de contratados por gasto corriente y por inversiones), los cuales implican diferentes escalas salariales y regímenes de beneficios, lo que hace muy difícil poder reubicar a uno u otro personal según las necesidades de la organización en su conjunto. La racionalización de estos regímenes es una reforma impostergable y todavía pendiente en el Estado peruano.

A ello hay que agregar el problema de las capacidades. La mayor parte del personal nombrado recibido por los gobiernos regionales, particularmente el proveniente de los CTAR no ha sido calificado para las nuevas competencias regionales. Si a ello le sumamos las limitaciones normativas, pero sobre todo de recursos para gasto corriente, para poder contratar nuevo personal, además de las escalas salariales vigentes en los gobiernos regionales, muy bajas para poder atraer personal de mayor calificación, el desafío de mejorar la calidad del capital humano de los gobiernos regionales aparece como probablemente el más difícil de resolver en dirección de mejorar su desempeño institucional.

Para contribuir a mitigar el problema, cuando se instalaron los gobiernos regionales en el 2003, el gobierno nacional los incorporó en el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG)³⁰ contra el cual les asignó a cada uno un monto de S/. 30 mil mensuales para financiar las nuevas plazas directivas creadas por la LOGR (las gerencias regionales), no existentes en los CTARs. En el 2007 se les amplió la asignación a S/. 60 mil mensuales, lo que posibilitó una mayor flexibilidad para contratar incluso algunos asesores.

Por otro lado, en junio del 2008, en el marco de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se emitió el Decreto Legislativo N°1024 creando el Cuerpo de Gerentes Públicos como un instrumento para seleccionar, asignar y cofinanciar funcionarios directivos calificados a las entidades públicas, primero de los niveles nacional y regional, que los soliciten. La entidad paga a los gerentes asignados la remuneración que tiene presupuestada en su escala vigente y SERVIR cubre la diferencia que les corresponde de acuerdo a sus calificaciones. A diciembre del 2009 SERVIR había atendido o tenía compromisos de atender solicitudes de 32 gerentes públicos para seis gobiernos regionales.

Sin duda que el FAG y el Cuerpo de Gerentes Públicos son una ayuda para mitigar el problema de disponibilidad de personal directivo calificado por los gobiernos regionales, pero por su escala no logran cubrir sino una porción de los requerimientos totales, sin contar cierta renuencia de los gobiernos regionales, en el caso de los gerentes públicos, para incorporar personal foráneo, por resistencias del personal local y dificultades de adaptación que pudieran tener.

Los procesos de gestión

En este punto sólo queremos centrarnos en las restricciones que afectan la gestión de recursos presupuestales, regulada por los Sistemas Nacionales de inversión pública, presupuesto,

30 Instrumento bajo administración del MEF para la contratación de funcionarios públicos de alta dirección.

abastecimiento (contrataciones y adquisiciones), tesorería y contabilidad, dependientes todos ellos del MEF.

Por definición, los Sistemas Nacionales, basados en la especialización, propician la segmentación de los procesos de gestión. Para entender este problema se requiere adoptar una mirada de conjunto del ciclo del gasto público en todas sus fases y del recorrido que cualquier iniciativa de gasto debe hacer en la organización regional para procesarse, desde que nace en una decisión de planeamiento hasta que se concreta en un bien o servicio público.

Para graficar esto, tomamos como ejemplo el caso del procesamiento de una iniciativa de proyecto de inversión pública en la sede central de un gobierno regional, por ser el más complejo y también por el cual más se observa públicamente el desempeño de los gobiernos regionales.

- Fase de identificación: cualquier iniciativa de inversión pública nace de una demanda ciudadana que es ingresada en la agenda del gobierno regional a través de un proceso de planificación, de una unidad de línea en contacto directo con la población, de la decisión de una autoridad política o cualquier combinación de estos canales. Es decir que durante esta fase -que puede durar mucho o muy poco- deben intervenir en diferentes formas y momentos, las autoridades elegidas, el(los) órgano(s) de planeamiento y una o más unidades de línea, muy probablemente en más de uno de sus niveles jerárquicos.
- Fase de pre-inversión: la iniciativa de formulación debería corresponder a la unidad orgánica a cargo de la materia a que se refiere el proyecto. Ello no siempre puede ser así ya que, por restricciones del sistema, no todas las unidades orgánicas, al menos a nivel de gerencia, pueden ser UF; en este caso, la dependencia responsable debe apoyarse en la UF de otra unidad orgánica, generalmente de la Gerencia de Infraestructura, o contratar el estudio para lo cual, asumiendo que está presupuestado, debe iniciarse un procedimiento de contratación a través de la Gerencia de Administración y su unidad de Logística. Una vez formulado el estudio, éste debe pasar a la OPI en la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial para la evaluación de viabilidad, cuyo proceso puede implicar varias idas y venidas entre diversas instancias.
- Fase de ejecución: obtenida la viabilidad, el proyecto debe ser programado y presupuestado y la dependencia responsable debe recurrir a una unidad de estudios en capacidad de desarrollar los estudios definitivos o en la mayoría de los casos, iniciar un nuevo procedimiento de contratación de esos estudios a través de la Gerencia de Administración y su unidad de Logística. Una vez concluidos, estos estudios requieren una resolución de aprobación a determinado nivel directivo para poder pasar a ejecución. La ejecución requiere nuevamente iniciar uno o más procedimientos de contratación – incluyendo la de una supervisión-.
- Fase de cierre: una vez concluida la ejecución, el proyecto seguramente pasará a la unidad de liquidación física y financiera de la Gerencia de Infraestructura si es un proyecto de este tipo; sino probablemente deberá generar una nueva contratación para ese propósito. Eso sin contar la evaluación de resultados del proyecto que generalmente en el Estado no se hace. Finalmente, en el caso de bienes, la liquidación del proyecto deberá regresar a la Gerencia de Administración para su registro patrimonial e incorporación en el balance de la entidad.

Este es un proceso muy largo, que puede durar varios años, y que va y viene entre determinada unidad de línea y prácticamente todas las instancias de la superestructura administrativa del gobierno regional, incluyendo en varios momentos a sus más altas instancias ejecutivas (Gerencia General e incluso Presidencia Regional) según el nivel de delegaciones existente en cada gobierno regional, con los consiguientes costos en administración y plazos.

Es por eso que algunos gobiernos regionales que han recibido transferidos Proyectos Especiales, como por ejemplo el de San Martín, los usan como agencias de ejecución de inversiones, ya que por su naturaleza, además de experiencia acumulada, pueden procesar dentro de su organización (son Unidades Ejecutoras y como tales, cuentan con sus propias áreas de apoyo, asesoramiento y ejecución) al menos las tareas de formulación de estudios (preinversión y/o definitivos), ejecución y supervisión de las inversiones, y liquidación física y financiera, con mayor eficacia relativa que la sede central del gobierno regional.

2.3. El régimen facultativo del Decreto Legislativo N° 1026

En junio del 2008 el Poder Ejecutivo emitió un grupo de decretos legislativos, entre ellos el Decreto Legislativo N° 1026 que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral.

Alcances

La norma establece que acogidos a este régimen, los gobiernos regionales y locales que lo deseen podrán implementar cambios en su organización, procesos y personal con los siguientes alcances:

- Incorporación de nuevos funcionarios y profesionales, vía concurso y contrato temporal de 3 años renovables, siempre y cuando la entidad cuente con la disponibilidad presupuestal.
- Mejora de la retribución económica de su personal clave (funcionarios y profesionales), siempre y cuando la entidad cuente con disponibilidad presupuestal y se realice en el marco del régimen al que pertenece la institución, previa coordinación con SERVIR y el MEF.
- Modificación de su presupuesto para aplicar los cambios propuestos, de conformidad a las reglas presupuestales vigentes, sin incrementar el presupuesto total de personal de la entidad.
- Reorganización o supresión de áreas, dependencias y servicios.
- Supresión de plazas que dejen de ser necesarias como efecto del proyecto de modernización institucional y ajustes que correspondan en su Cuadro de Asignación de Personal (CAP) para adecuarse a la nueva organización. Esta nueva organización y la supresión de plazas habilitarán al gobierno regional o local a aplicar una medida de cese de personal nombrado o contratado bajo cualquier régimen.
- Modificación de sus instrumentos de gestión en concordancia con los cambios implementados.

- Simplificación y actualización de procedimientos administrativos.
- Aplicación de nuevas herramientas tecnológicas en la gestión.

Estas disposiciones son bien intencionadas pero poco realistas. Varias están sujetas a la disponibilidad presupuestal del gobierno regional, cuando éste es justamente el problema: los gobiernos regionales no cuentan con recursos disponibles para contratar personal. Con la rigidez presupuestal que tienen impuesta, ello significaría reemplazos de personal actual; ésta es la salida que busca la norma pero es difícilmente viable (salvo casos excepcionales).

En el escenario actual la única manera de liberar recursos para incorporar nuevo personal calificado o mejorar su retribución económica es prescindir de personal existente ¿Cómo se hace esto en un número representativo en casos de personal nombrado? Salvo que sea muy excepcional, no es viable, a riesgo sino de grandes conflictos laborales que fácilmente pueden ser escalados a sociales. Por lo demás, el gobierno nacional tampoco ha logrado hacerlo con sus propios excedentes de personal y cuando lo hizo, ha debido retroceder.³¹

En una de sus Disposiciones Complementarias, la norma establece que los gobiernos regionales y locales cuyo presupuesto total de personal activo sea menor al diez por ciento (10%) de su presupuesto total, pueden considerar un incremento razonable de personal a fin de cumplir adecuadamente con sus funciones de ejecución de inversión pública, operación de infraestructura y otras funciones prioritarias, para lo cual deberán contar con informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM y de SERVIR, así como con autorización del MEF cuando corresponda. Nuevamente, una supuesta alternativa que en la práctica no lo es: es muy poco probable que exista alguna entidad pública –en todo el Estado- con presupuesto de personal activo inferior al 10%; además este indicador puede ser muy variable, no por razones de gestión, sino por las diferencias en presupuesto total que originan los recursos para inversión.

Este Decreto incorpora asimismo normas para hacer efectivo el traslado de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización. Esta es una expectativa que es bueno comenzar a poner en realidad: con excepciones³², ya se transfirió el grueso del personal descentralizado³³; trasladar físicamente a personal no residente en cada departamento es poco viable, salvo excepciones, y para ello ya existe la herramienta del Cuerpo de Gerentes Públicos. De lo que se trataría ahora es de transferir los recursos para reclutar personal asociado a las funciones transferidas que pudiera requerirse adicionalmente y autonomía para que los gobiernos descentralizados gestionen su personal, el que ya tienen y el que requieren, obviamente respetando normas técnicas generales comunes que se establezcan a nivel nacional.

El proceso

Para acogerse al régimen facultativo, el gobierno regional debe preparar un Expediente de Modernización Institucional que constituirá el sustento técnico de las medidas a adoptar, el cual deberá incluir:

31 Ver el caso de las listas de reposiciones por despidos efectuados durante el periodo del Presidente Fujimori.

32 MIMDES y otros programas nacionales desconcentrados, cuando corresponda.

33 De las direcciones regionales y los proyectos especiales transferidos.

- a) Objetivos a lograr con la modernización.
- b) Descripción y sustentación de los cambios concretos a implementar en su organización, procesos y recursos humanos.
- c) Proceso y cronograma previstos.

Mediante Acuerdo, el Consejo Regional debe aprobar la incorporación al régimen especial facultativo y el Expediente, el cual requiere opinión previa del CCR. El Expediente y el Acuerdo de aprobación deberán ser informados y puestos a disposición de la SGP de la PCM y de SERVIR y publicados en el portal institucional correspondiente. La SGP de la PCM debía establecer, con opinión de SERVIR, los lineamientos técnicos y estructura del Expediente.

Asimismo, para la adecuada aplicación de los procesos de modernización institucional, en el ámbito de sus competencias, la SGP y SERVIR:

- a) Establecen directivas para el desarrollo de esos procesos.
- b) Establecen las reglas administrativas para la contratación de nuevo personal.
- c) Dictan normas para el desarrollo de los concursos públicos.
- d) Establecen los lineamientos a aplicar por los gobiernos regionales y locales en cuanto a la retribución de puestos clave.
- e) Supervisan los procesos de modernización institucional.

Culminado el proceso de modernización institucional, el gobierno regional deberá presentar un Informe de Ejecución al Consejo Regional, poner el mismo a disposición de la SGP y de SERVIR y publicarlo en el respectivo portal institucional.

El procedimiento así diseñado para acogerse al régimen facultativo es muy supeditado a directivas y conformidades del gobierno nacional poco claras en sus alcances, en aspectos que son competencia del gobierno regional y sus instancias de gobierno:

- La SGP de la PCM debe establecer los lineamientos técnicos y estructura del Expediente ¿Es necesario fijar una estructura única para el Expediente? Debería bastar con los lineamientos técnicos; en tanto el Expediente tenga los contenidos mínimos, no debería importar tanto su estructura.
- El Expediente y el Acuerdo de aprobación del mismo deberán ser informados y puestos a disposición de la SGP de la PCM y de SERVIR ¿Con qué fin? Autorizar la incorporación al régimen facultativo? Para reorganizar o suprimir áreas, dependencias y servicios, los gobiernos regionales no necesitan autorización o conformidad del gobierno nacional; pueden hacerlo amparados en su autonomía constitucional de organización interna. La restricción última para estos procesos es las implicancias que pueden tener sobre el personal existente.
- La SGP y SERVIR establecen directivas para el desarrollo del proceso de modernización institucional ¿Por qué directivas? Porque no mejor lineamientos u orientaciones técnicas (sobre conceptos, resultados a alcanzar, instrumentos posibles de aplicar, condiciones a asegurar, riesgos posibles, etc.) que las experiencias de reforma institucional a nivel regional muestran que serían útiles y hoy no existen.
- La SGP y SERVIR supervisan los procesos de modernización institucional. Esta atribución le corresponde al respectivo Consejo Regional.

- Culminado el proceso de modernización institucional, el gobierno regional deberá presentar un Informe de Ejecución al Consejo Regional y poner el mismo a disposición de la SGP y de SERVIR ¿Por qué esta última obligación? Sólo para conocimiento y registro? Quien debe dar su conformidad a los resultados es el respectivo Consejo Regional.

Preguntado el Presidente Regional de Junín sobre el tema, opina que el proceso es muy complicado: “hacer el Expediente es casi como formular un PIP” y se pregunta porqué el gobierno regional debería tramitar autorización para hacer algo que es de su competencia. El problema de estos procesos es nuevamente manejar el tema del personal, aunque la norma busque aportar salidas para ello; recordemos que en los gobiernos regionales coexisten regímenes distintos de personal: por lo menos, por el número de servidores que involucran, el régimen general del D. Leg. N° 276 y los regímenes específicos de educación y salud. El Presidente Regional considera que si más bien, se les diera facilidades para unificar progresivamente esos regímenes en negociación con los trabajadores, ello podría permitir mejorar poco a poco la situación.

Plazos

De acuerdo a la norma, el plazo de ejecución del proceso de modernización institucional no puede exceder un año, contado a partir de aprobada la incorporación al régimen especial. Este parece un plazo irrealista considerando la resistencia al cambio y las negociaciones que requieren procesos como estos (con el Consejo, con los sindicatos, con la opinión pública). Baste ver los casos de los Gobiernos Regionales de Junín y Cajamarca que iniciaron la discusión de sus procesos de reforma institucional en el año 2007 y recién están logrando comenzar a implementarlos.

Finalmente, en una de sus Disposiciones Complementarias, la norma establece que, concluido el primer proceso de modernización institucional, el gobierno regional sólo podrá iniciar nuevos procesos de modernización institucional una vez transcurrido un mínimo de tres años desde la conclusión del proceso anterior ¿Por qué esta limitación? La modernización institucional debe ser un proceso permanente y lo que hay que definir son criterios y reglas claras en el marco de los cuales hacerlo.

3. Iniciativas Regionales de Reforma Institucional

En el primer periodo de gobierno regional (2003-2006), ninguno de ellos emprendió algún proceso de reforma institucional. Eran instituciones nuevas; había mucha expectativa sobre ellas, pero también el recuerdo de los excesos de politización de la experiencia anterior de regionalización (1989-1992), así como temores, principalmente en el MEF, por un descontrol en las finanzas públicas basado en experiencias anteriores de descentralización en América Latina. En respuesta a ello, como ya se ha anotado, los gobiernos regionales nacieron muy atados a una serie de controles a su autonomía de gasto. Por otro lado, desde el comienzo heredaron el pago de la planilla del personal de educación y salud en sus ámbitos, lo que les significaba una fuerte carga administrativa.

En el 2004 se emitió la Ley del Sistema de Acreditación para acceder a la transferencia de las funciones de los sectores nacionales; en ese marco, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) presionó a los gobiernos regionales para que aprobaran prontamente sus instrumentos normativos de gestión (plan de desarrollo, diseño de organización y funciones, cuadro de asignación de personal, etc.) que eran exigidos como requisitos generales para acceder a las transferencias. Además, en un inicio el gobierno nacional apoyó fuertemente el proceso, pero muy rápidamente los ministerios comenzaron a resistir a la descentralización de sus competencias.

En ese escenario, la atención de autoridades y funcionarios directivos regionales estaba tensionada entre cumplir los requisitos que las normas y el gobierno nacional les exigían, demandar más recursos y autonomía, y legitimarse ante la población de sus departamentos; así que ninguno de ellos podía pensar en reformar algo que recién comenzaban a conocer.

Es recién iniciando el presente periodo de gobierno regional (2007 - 2010) que algunos de los nuevos presidentes regionales comienzan a hablar de reforma institucional: entre otros, el Presidente Regional de Junín incorporó el tema como una de sus ofertas de campaña; apenas elegido, incluso antes de asumir el cargo, el Presidente Regional de San Martín estuvo buscando apoyo de la cooperación internacional con ese propósito.

3.1. Casos representativos

El criterio de selección de los casos representativos que se describen en esta sección ha sido que ellos permiten ejemplificar los distintos enfoques de reforma institucional regional subyacentes en las experiencias habidas. Ello no significa que no hay otros gobiernos regionales que hayan tomado o tengan previsto tomar medidas puntuales de fortalecimiento institucional, sea a través de la modificación de componentes específicos de su organización (por ejemplo, la creación de alguna unidad orgánica no prevista en el diseño normativo, como en Loreto y Piura), del fortalecimiento de su sistema de planeamiento (como Ayacucho y Piura, que también tienen planteada la creación de un CEPLAR) o de solicitar la asignación de gerentes públicos de SERVIR (como Ica y Lima Departamento). O por ejemplo, el caso del Gobierno Regional de Lambayeque que hace varios años viene intentando diversas opciones de reforma (incluso ha formulado un Expediente de Modernización Institucional enmarcado en el D. Leg. N° 1026), sin haber logrado a la fecha aprobar ninguna, básicamente por resistencias internas a las mismas.

Gobierno Regional de Arequipa

El Gobierno Regional de Arequipa fue el primero en implementar un proceso de reforma institucional. En mayo del 2007 emite la Ordenanza Regional 010-Arequipa mediante la cual toma una medida radical: convierte a sus nueve direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales y como consecuencia de ello, elimina las gerencias regionales de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales establecidas en la LOGR. Fue una medida audaz porque contravenía lo dispuesto en una ley nacional.

En sus considerandos la ordenanza se sustenta en la competencia que la CP confiere a los gobiernos regionales para aprobar su organización interna (principio de supremacía

constitucional), la cual después la LBD les atribuye como competencia exclusiva. Retoma además una sentencia del 2005 del Tribunal Constitucional³⁴ que reconoce que la potestad normativa de los gobiernos regionales no se agota en la ejecución de las disposiciones nacionales y acepta que en un Estado unitario y descentralizado conviven subsistemas normativos nacional, regional y local.

Los considerandos aluden también al informe técnico que sustenta el proyecto de ordenanza, el cual plantearía que las Gerencias Regionales, a pesar de que en teoría “actúan como directas receptoras de las decisiones del Gobierno Regional”, en la práctica “tienen un trabajo eminentemente administrativo y no ejecutivo”, mientras que las Direcciones Regionales Sectoriales serían las que en realidad ejecutan las políticas del Gobierno Regional y por tanto, las que brindan los servicios de su responsabilidad. La cita del informe agrega que lamentablemente las direcciones regionales “no pueden tener un contacto directo ni permanente con las instancias de decisión política regional”. En esa situación, las decisiones del Presidente Regional “deben necesariamente pasar por una instancia burocrática intermedia que sin aportar ningún valor agregado, mediatiza tales decisiones”.

En sentido estricto, estas afirmaciones son sólo relativamente ciertas. Según el diseño normativo, las gerencias son responsables de la gestión integrada de las políticas sectoriales que tienen asignadas y las direcciones de las funciones específicas de los sectores correspondientes. Desde este punto de vista, lo esperable sería que estas últimas hagan más trabajo administrativo, relacionado con la gestión de los servicios a su cargo, y que aquéllas hagan más bien un trabajo de dirección estratégica de las políticas. Y sobre que las direcciones regionales no pudieran tener contacto directo ni permanente con la Presidencia Regional, en la normatividad nacional no hay en estricto sentido nada que lo impida y el Presidente Regional bien podría convocar a los directores regionales cuando y para lo que crea conveniente.

En realidad, lo que está detrás de las constataciones del informe es la debilidad de las gerencias regionales, sin posibilidad de cumplir su mandato de integrar los enfoques sectoriales, frente a direcciones regionales con mayores recursos institucionales y que, a pesar de que desde la Ley N° 28926 sus directores los nombre el Presidente Regional, se seguían sintiendo parte de los sectores, contando además con el respaldo de éstos.

Lo que es cierto es que ninguna autoridad nacional impugnó la ordenanza y ésta se implementó. Las reformas que incorporó no se limitan a la conversión de las nueve direcciones regionales en gerencias y a la eliminación de tres de las gerencias establecidas en la LOGR.

▪ La Autoridad Regional de Medio Ambiente

Al suprimir la Gerencia Regional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sus competencias debieron ser reasignadas. Para ello se crea la Autoridad Regional de Medio Ambiente (ARMA), como órgano desconcentrado con autonomía administrativa dependiente de la Presidencia Regional, responsable de las materias ambiental, de recursos naturales y de áreas protegidas, así como –según la información proporcionada por su gerente- de las funciones ambientales transferidas de los sectores. La materia de defensa civil atribuida por la Ley N° 27902 a las Gerencias Regionales de Medio

34 Sentencia N° 0020-2005-PI/TC del Tribunal.

Ambiente y Recursos Naturales fue asignada a una Oficina Regional de Defensa Nacional y Defensa Civil, según la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, aunque no como órgano de asesoramiento de la Presidencia Regional como esa ley indica, sino dependiente de la Gerencia General.

Según la información recibida del Gobierno Regional, la ARMA cuenta con una plantilla de 29 personas³⁵. Está organizada en cinco áreas:

- Promoción de desarrollo ambiental, encargada de planificar el desarrollo ambiental; incluye una unidad formuladora para proyectos ambientales.
- Recursos naturales, encargada de promover la creación de áreas naturales protegidas y cautelar la biodiversidad y los recursos de la región.
- Educación ambiental y participación ciudadana, para crear conciencia ambiental en la sociedad de su ámbito.
- Resolución de conflictos y normatividad.
- Calidad ambiental y fiscalización: evalúa los estudios de impacto ambiental.

■ La Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial

Se reubica como órgano de asesoramiento, como es habitual en el Estado peruano, dependiente de la Gerencia General. Al haberse eliminado la Gerencia de Desarrollo Social, la materia sectorial de población es atribuida a su Oficina de Ordenamiento Territorial.

En este punto vale la pena detenerse en un tema de imprecisión en las funciones de las gerencias regionales implícito en el diseño legal, que ya hemos anotado en la sección sobre las limitaciones para la gestión regional que ese diseño genera.

El artículo del ROF que enuncia la estructura orgánica del gobierno regional y su subcapítulo que se refiere a esta gerencia la denominan Gerencia Regional de (...) y **Ordenamiento** Territorial. Sin embargo, el artículo inmediatamente siguiente que detalla sus funciones la denomina Gerencia Regional de (...) y **Acondicionamiento** Territorial; entre sus funciones establece que una de ellas es textualmente “orientar y promover la formulación de los Planes de **Ordenamiento, Acondicionamiento** Territorial y Medio Ambiente en el ámbito regional” (función que con relación al medio ambiente también se asigna a la ARMA). Cuando luego el ROF organiza las responsabilidades de la gerencia entre sus dependencias, le asigna a su Oficina de Ordenamiento Territorial esta materia e incluye en ella las de organización y demarcación territorial; así, fija como una de sus funciones la de “planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional”, aparentemente como si el ordenamiento y la organización territorial fueran sinónimos.

En realidad, esta es una confusión propiciada por los diferentes enfoques conceptuales que promueven sobre estas materias dos organismos nacionales: el Ministerio del Ambiente, que impulsa la formulación por los gobiernos regionales de estudios de zonificación ecológica y económica (ZEE) y planes de ordenamiento territorial, y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM, responsable de los procesos técnicos de demarcación para la organización territorial del Estado ³⁶.

35 De las cuales 6 son contratadas, 8 voluntarios y 3 practicantes.

36 Una aproximación a la diferencia entre los conceptos de acondicionamiento, ordenamiento y organización territoriales se puede ver en Raúl Molina, “Informe Exploratorio. Organización territorial y formación de regiones: situación en el Perú”. PRODES-USAID, 2006, pág. 5.

- Las oficinas provinciales

Se crean dos tipos de unidades desconcentradas:

- Las Oficinas Provinciales del Consejo Regional: órganos de apoyo del Consejo Regional con funciones de trámite documentario, gestión de la agenda de los consejeros en sus provincias y apoyo en sus labores de fiscalización en ellas.
- Las Oficinas Operativas Provinciales: órganos de apoyo de la Gerencia General dependientes de ésta, con funciones de ejecutar y supervisar acciones de desarrollo en las provincias, principalmente en coordinación con los gobiernos locales. En la práctica, según la información recogida, estas oficinas no están operando.

- Reestructuración de la Gerencia Regional de Educación

Presentado como segunda fase del proceso de reforma y modernización del gobierno regional, en marzo del 2009, en concertación con el Ministerio de Educación, el Gobierno Regional de Arequipa emite su Ordenanza Regional 077-Arequipa de reestructuración y modernización de la Gerencia Regional de Educación, como resultado del informe de una comisión consultiva constituida para tal fin.

La propuesta tiene de interesante que incorpora el Proyecto Educativo Regional como parte de la reforma, define objetivos estratégicos y políticas para el sector en la región, establece etapas y plazos para el proceso e incorpora la delegación a las instituciones educativas de algunos procedimientos de gestión (licencias de personal y encargaturas, atención de denuncias y sanción de faltas leves, identificación de requerimientos de mantenimiento de infraestructura).

Sin embargo, mantiene la concepción de diseño proveniente de las direcciones regionales de educación, con su propia estructura de apoyo y asesoramiento, incluso reforzándola: se crea un Directorio Ejecutivo de la Gerencia, su propia Secretaría General, la anterior unidad de administración se convierte en Oficina de Administración con áreas específicas para los sistemas administrativos a su cargo (personal, contabilidad, tesorería, logística), la de Planificación cambia de denominación a Oficina de Inteligencia de Gestión Educativa pero mantiene dentro las áreas habituales (planificación, presupuesto, proyectos, evaluación e informática).

En el nivel de línea se crean siete subgerencias: una por cada nivel de educación (infantil, básica, alternativa y especial, técnica productiva y superior no universitaria, incorporando esta última las materias de ciencia y tecnología); otra para las materias de cultura, recreación y deportes; una para la UGEL Arequipa Metropolitana (consolidando dos UGEL preexistentes) y otra para las UGEL de las otras 8 provincias. En resumen, una estructura orgánica vasta, que pone en un mismo nivel a las unidades responsables del contenido sustantivo del sector (las subgerencias por niveles educativos y materias) y a las de énfasis administrativo (las correspondientes a las UGEL), por lo tanto requiriendo como vaso comunicante entre ellas a la propia gerencia.

Gobierno Regional de La Libertad

En julio del 2008 el Gobierno Regional de La Libertad emite su Ordenanza 023-2008-GR

LL/CR, mediante la cual convierte en gerencias regionales a sus ocho direcciones regionales vigentes a esa fecha, así como a su Subgerencia de Vivienda, Construcción y Saneamiento que hasta ese momento formaba parte de la Gerencia Regional de Infraestructura. Para este caso vale la pena mencionar que la Ordenanza dice que al convertirse en gerencia dependiente de la Gerencia General Regional, “se le restituye su condición de órgano desconcentrado del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento”, lo que muestra la confusión que todavía persiste en los propios gobiernos regionales sobre la situación de las direcciones regionales.

El esquema es similar al de Arequipa pero tiene varios matices:

- Con una ligera modificación de denominación, se mantiene la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental como órgano de línea; aunque con las mismas fuentes de debilitamiento en su rol ya anotadas en el caso de Arequipa: (i) la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial tiene como una de sus funciones la de formular planes y políticas en materia ambiental y (ii) la materia de defensa civil es asignada a la Subgerencia de Defensa Nacional, órgano de asesoramiento de la Presidencia Regional (ver el caso de Arequipa). En sentido contrario, el Gobierno Regional ha creado por Ordenanza un Sistema Regional de Gestión Ambiental que se expresa en un órgano consultivo a nivel de la Presidencia Regional para esta temática, lo cual contribuye a fortalecerla en las prioridades de política regional³⁷.
- A decir del Presidente Regional, las Gerencias de Desarrollo Económico y Desarrollo Social no se han eliminado; sólo se habrían suspendido, aunque en la Ordenanza no se encuentra ninguna referencia a esta suspensión.
- Mediante RER 1704-2008-GRLL-PRE de mayo 2008, las materias de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, responsabilidad de la Gerencia de Desarrollo Social, ya habían sido atribuidas al Programa de Asistencia Social y Promoción Microempresarial para Organizaciones Sociales de Base, que es un órgano desconcentrado dependiente de la Gerencia General.
- En la Gerencia Regional de Infraestructura se crea la Subgerencia de Caminos a cargo de la red vial regional y de la administración de la maquinaria de construcción de la entidad. La nueva Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones asume sólo las materias de transporte, tránsito y comunicaciones.
- La Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial se reubica como órgano de asesoramiento (similar a Arequipa), pero simultáneamente se crea el Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CERPLAN).

El ROF del Gobierno Regional establece que las nuevas gerencias regionales sectoriales rigen su organización y funcionamiento según lo dispuesto en su respectivo ROF y demás documentos de gestión, y sólo en una de sus Disposiciones Complementarias manda que deberán actualizar sus documentos de gestión acorde con la nueva estructura orgánica del Gobierno Regional. Ello significa que en tanto eso no suceda, el cambio sólo es de denominación y las gerencias sectoriales mantendrán su estructura, sistemas y procedimientos tal como cuando eran direcciones regionales.

37 Ordenanza Regional 004-2004-CR/LL de abril del 2004.

Debe decirse que éstas no fueron las primeras modificaciones que introdujo el Gobierno Regional de La Libertad en su organización. Anteriormente ya había incorporado las siguientes reformas específicas:

- Creación de una Agencia Regional de Cooperación Técnica, materia que habitualmente está incorporada en las Gerencias Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Sin embargo, aunque la denominación llama a pensar en un organismo especializado desconcentrado, se crea como órgano de asesoramiento dependiente de la Gerencia General³⁸.
- Creación de una Gerencia de Coordinación Provincial, que en la Ordenanza N° 023 cambia de denominación a Gerencia de Coordinación e Integración Intergubernamental Provincial, como órgano de asesoramiento responsable de la coordinación con los gobiernos locales y las UE presupuestales regionales en cada provincia, y de coordinar, promover y supervisar acciones de desarrollo y los servicios públicos en las provincias del departamento.
- Creación de una Subgerencia de Administración y Adjudicación de Terrenos como órgano de apoyo, atribuyéndole dicha materia con respecto a los terrenos de propiedad del Estado (cuya transferencia ha sido suspendida por el gobierno nacional), la cual la Ley N° 27902 asignó a las Gerencias Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

▪ El Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CERPLAN)

Esta es la mayor novedad que aporta el caso de La Libertad y a pesar de tratarse de una figura institucional de la que se viene hablando desde la creación del CEPLAN nacional, en la práctica este CERPLAN es el único centro de planeamiento estratégico regional operando a la fecha, aunque otros gobiernos regionales estén en proceso de crear uno y otros hayan planteado hacerlo.

El CERPLAN es un órgano de asesoramiento de la Presidencia Regional, responsable del planeamiento regional de largo plazo. Está a cargo de un gerente. No incorpora ninguna instancia directiva colegiada, ni ninguna instancia consultiva o de concertación con los actores del territorio. Está organizado en tres unidades: (i) planeamiento, (ii) información, incluyendo seguimiento y evaluación, y (iii) estudios. A diciembre del 2009, sólo se había implementado la unidad de planeamiento; según lo previsto, seguirá la de información y finalmente la de estudios. A ese mismo mes el CERPLAN contaba con un equipo de 8 personas.

La delimitación de funciones del CERPLAN con la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial está todavía en construcción. Por ejemplo, la Gerencia tiene entre sus funciones conducir el Sistema de Información Geográfica Regional (SIG Regional según el ROF) y el CERPLAN administrar el Sistema de Información Regional (SIR) incluyendo la cartografía temática (SIG Ampliado según el ROF) ¿Cuál es la diferencia entre ambos sistemas? Pareciera haber una superposición. Lo mismo sucedería con la responsabilidad de producir estadística regional que ambas dependencias tienen asignada.

38 No es el único caso de este tipo de agencia. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Piura también tiene una, pero como órgano consultivo de la Presidencia Regional.

El Presidente Regional considera que a la larga el CERPLAN debería incorporar a la OPI; el Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial no está de acuerdo, porque con eso el CERPLAN asumiría todas las presiones para otorgar viabilidad a los proyectos que convergen sobre la OPI. Sin embargo, piensa que el CERPLAN ya debería asumir la coordinación del presupuesto participativo, con lo cual asumiría todas las presiones que también convergen sobre este proceso, además de tratarse de un proceso de planeamiento de corto plazo que no coincide con el mandato de planeamiento de largo plazo atribuido al CERPLAN.

- Organización de los sectores educación y salud

La Gerencia Regional de Educación hacía las veces de UGEL para las provincias de Trujillo y Virú. Recientemente, el Gobierno Regional ha creado sendas UGEL responsables de la administración del sector en cada una de ambas provincias, con lo cual la Gerencia, supuestamente descargada de parte de su labor administrativa, incrementa sus posibilidades de enfocar mayor atención a la formulación, gestión y evaluación de la política educativa regional; el Gerente Regional tiene expectativas en ello. Sin embargo, no se ha hecho ningún cambio en la estructura de organización interna de la Gerencia que conserva todos sus órganos de apoyo, asesoramiento y control, tal cual cuando era dirección regional.

En el caso de salud, mediante Ordenanza, el Gobierno Regional ha creado un Sistema Regional Coordinado y Descentralizado de Salud que lo que hace en la práctica es articular en este Sistema al Consejo Regional de Salud y a los Consejos Provinciales y Distritales de Salud³⁹. En este marco, según reseña el Presidente Regional, se ha suscrito principalmente con las municipalidades provinciales, Pactos Territoriales en Salud para el mejoramiento de la infraestructura de servicios en el departamento. Lo inusual es que en el marco del Sistema, se ha incorporado a los Consejos Provinciales y Distritales de Salud en el ROF del Gobierno Regional (como si fueran parte del mismo), regulando su composición y un número máximo de miembros para la Secretaría Técnica de cada uno de esos consejos⁴⁰, lo que no parece ser una competencia del gobierno regional.

- Instancias consultivas temáticas

Vale la pena detallar este tema por la particularidad del número de instancias de este tipo que mantiene el Gobierno Regional de La Libertad y por la relación que puede tener este tema con las limitaciones ya expuestas que tienen los CCR.

La Ordenanza 023 “incorpora a la estructura orgánica” del Gobierno Regional al Consejo Participativo Regional de Educación, al Consejo de Coordinación Regional de la Juventud y al Consejo Regional del Patrimonio e Identidad Cultural, con lo que totaliza trece de estos órganos consultivos y de coordinación bajo la denominación genérica de “Consejos Regionales Sectoriales”:

³⁹ Ordenanza Regional N° 009-2003-CR/LL de agosto del 2003.

⁴⁰ Ver artículos 46 al 51 del ROF.

Materias	Año de creación
Salud	2003
Adulto mayor	2004
Economía regional	2004
Energía y Minas	2004
Gestión ambiental	2004
Micro y pequeña empresa	2004
Trabajo y promoción del empleo	2004
Turismo	2004
Educación	2006
Juventud	2006
Mujer	2007
Transporte	2007
Patrimonio e identidad cultural	2008

Habría que verificar cuántas de estas instancias consultivas y de coordinación son realmente activas y cuánto sus aportes influyen efectivamente en las políticas del gobierno regional, pero pareciera, como lo es también en varios otros gobiernos regionales, que este tipo de instancias de alcance temático, por lo cual sus grupos de interés son más claramente identificables, no previstas en la LOGR, le resultan a los gobiernos regionales más eficaces que los CCR para relacionarse con los actores del territorio.

Gobierno Regional de Huancavelica

Por Ordenanza Regional N° 138-GR HVCA/CR de Reordenamiento de sus Unidades Ejecutoras, en agosto del 2009 el Gobierno Regional de Huancavelica creó Gerencias SubRegionales en seis de sus provincias, con excepción de la provincia capital del departamento que se mantiene bajo la administración de su sede central. Estas nuevas gerencias consolidan todas las dependencias del Gobierno Regional en cada provincia, a saber la UGEL, la Red de Salud, la Agencia Agraria y las propias unidades zonales del Gobierno Regional heredadas del CTAR.

La clave de esta reforma es que el Gobierno Regional consiguió que el MEF le apruebe que cada una de estas gerencias se convierta en una Unidad Ejecutora (UE) presupuestal y que todas las dependencias que la conforman se conviertan en unidades operativas de la misma, independientemente de que antes hayan sido UE.

En la práctica, lo que consiguió con ello fue sacar de la dependencia de las Direcciones Regionales a todo su personal desconcentrado e incorporarlo a la estructura principal del Gobierno Regional. En otras palabras, reemplazó las estructuras sectoriales paralelas por una

estructura de organización territorial en provincias. Para consolidar la reforma, el Gobierno Regional ha aprobado presupuestos, CAP y PAP separados para la sede central y para cada gerencia subregional.

Cada Gerencia Subregional cuenta con sus propias:

- Oficinas de Administración, Asesoría Jurídica, Planeamiento y Presupuesto, y Control
- Oficinas de Estudios de Preinversión, y de Supervisión y Liquidaciones como órganos de apoyo, y Unidad de Infraestructura, para la gestión de la inversión pública
- Unidades Operativas de Educación, Salud y Agraria
- Una Unidad de Servicios Múltiples y una de Comunidades Campesinas e Instituciones Sociales

Otra innovación que incorpora la Ordenanza es la creación como órganos de apoyo en la sede central, de una Oficina Regional de Estudios de PreInversión y una de Supervisión y Liquidaciones fuera de la Gerencia Regional de Infraestructura, donde suelen estar. Como se ha anotado, este esquema se replica en las Gerencias Subregionales.

Las piezas de la reforma en el Gobierno Regional de Huancavelica se completan con la incorporación (hasta diciembre del 2009) de cinco gerentes públicos provistos por SERVIR, la mayor parte en la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, que es clave para mantener coordinados el planeamiento y la ejecución presupuestal de la nueva estructura desconcentrada:

- En la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial: el Gerente Regional y los Subgerentes de Planeamiento Estratégico y Acondicionamiento Territorial, de Gestión Presupuestaria y Tributación, y de Programación de Inversiones (OPI)
- En la Gerencia Regional de Infraestructura: el Subgerente de Obras

Gobierno Regional de Cajamarca

El Gobierno Regional de Cajamarca inició el debate de su proyecto de reforma institucional desde el año 2007, el cual está basado en cuatro componentes:

- Creación de la Unidad Orgánica de Programas Regionales Pro Región (especializada en la ejecución de inversión pública).
- Creación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional CEPLAR.
- Reforma y fortalecimiento del Consejo de Coordinación Regional.
- Formación de gerencias desconcentradas comenzando por un piloto en una provincia.

De estos componentes, el único ya implementado y en operación es Pro Región, creado como organismo desconcentrado del Gobierno Regional a cargo de la ejecución de los principales programas de inversión regional. La propuesta del CEPLAR ya cuenta con todos los informes técnicos y desde inicios de febrero de este año se busca su aprobación por el Consejo Regional.

Complementariamente, a fin de mejorar en el corto plazo su capacidad de gestión, el Gobierno Regional de Cajamarca ha incorporado cuatro gerentes públicos provistos por SERVIR:

- En la Dirección Regional de Administración: el Director Regional.
- En la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial: el Subgerente de Presupuesto y Tributación.

- En la Gerencia Regional de Infraestructura: el Gerente Regional.
- En la Unidad Orgánica de Programas Regionales Pro Región: el Director Ejecutivo.

- La agencia de ejecución de inversiones Pro Región

Como parte de su proceso de reforma, el Gobierno Regional de Cajamarca viene organizando sus proyectos de inversión bajo un enfoque de programas; expresiones principales de esta orientación son el programa de infraestructura de saneamiento para 10 ciudades del departamento por S/. 300 millones o el programa regional de electrificación rural por S/. 220 millones los que, por su envergadura, serán necesariamente multianuales. El reenfoque programático de la inversión regional es una reforma clave, porque es la mejor manera como los gobiernos regionales pueden contribuir a resolver las necesidades básicas de la población, convirtiendo en objetivos e impactos de escala regional proyectos que tomados individualmente podrían ser considerados de escala local, los mismos que los gobiernos regionales deben atender en respuesta a la demanda prioritaria de la población.

En este marco, a partir del 2009 inicia su funcionamiento Pro Región, como órgano desconcentrado del Gobierno Regional especializado en la ejecución de proyectos de inversión. Se debió recurrir a implementarlo como unidad ejecutora del programa de saneamiento antes citado, que se financia vía endeudamiento internacional, a fin de lograr que el MEF autorice la creación de esta nueva Unidad Ejecutora presupuestal.

Asume la fase de inversión de los proyectos, es decir desarrolla expedientes técnicos, y ejecuta y supervisa las inversiones. En opinión del Presidente Regional no debe asumir funciones de formulación de estudios de pre-inversión (UF) porque este proceso es muy lento y está sujeto a muchas idas y vueltas, y según sus palabras, Pro Región debe mantenerse como “un organismo muy ejecutivo”. Desde este punto de vista, la Gerencia Regional de Infraestructura conservará bajo su responsabilidad las fases de formulación de estudios de pre-inversión y de liquidación de obras, así como la ejecución de proyectos de menor envergadura.

De acuerdo a la información aportada por el Presidente Regional, en el 2009 Pro Región ejecutó proyectos de inversión por S/. 69 millones y este año 2010 tiene como mandato inversiones por S/. 433 millones.

- El Centro de Planeamiento Estratégico Regional CEPLAR

Actualmente el Gobierno Regional está culminando el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDR) al 2021. Este proceso ha sido ampliamente concertado en cada una de las provincias del departamento. Es como parte del debate del modelo de gestión del Plan que se ha planteado la propuesta de creación del CEPLAR.

En este sentido, se quiere que el CEPLAR se convierta en el brazo técnico y animador de una amplia red de articulación de actores, tanto territoriales como funcionales, que es necesario involucrar para concretar las acciones de desarrollo previstas en el PDR. En esa medida, la creación del CEPLAR y el fortalecimiento del CCR se conciben como dos caras de un mismo esfuerzo.

El diseño institucional para que ello sea posible todavía está en debate. La propuesta de organización interna del CEPLAR contempla dos áreas: (i) Dirección de Prospectiva y Desarrollo Regional y (ii) Dirección de Monitoreo y Evaluación, bajo la dependencia de una Dirección Ejecutiva. El CEPLAR se ocupará del planeamiento de largo plazo y la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial mantendrá el de corto plazo y la gestión presupuestaria. Se plantea que en teoría el planeamiento institucional de mediano plazo (PEI) servirá como bisagra entre ambos órganos, sin que todavía sea muy claro quien será el responsable institucional de ese proceso intermedio.

- Reforma y fortalecimiento del CCR

Ya se ha expuesto sobre las limitaciones de diseño normativo de los CCR: (i) participan los alcaldes provinciales y son invitados los alcaldes distritales, pero el CCR no está articulado a los procesos e instancias locales de participación (CCL y otras); (ii) participan representantes de la sociedad civil, parte elegidos, parte por invitación, pero no se asegura que representen a los principales actores de la sociedad regional, ni que agreguen los principales intereses vigentes en ella.

El actual CCR de Cajamarca está compuesto por el Presidente Regional, los 13 alcaldes provinciales, 9 representantes elegidos y 12 invitados de la sociedad civil. Este CCR por sí solo no puede cumplir el rol que se plantea para él en la propuesta de reforma.

El concepto propuesto es que el CCR se convierta en la bisagra entre esos actores e intereses y el planeamiento estratégico regional a través del CEPLAR. Para ello será necesario que el CCR se convierta en el crisol, en el nodo final de un conjunto de procesos de concertación de intereses, procesados en una serie de espacios e instancias territoriales (a nivel local) y temáticas (a nivel departamental) más específicas, consultivas y de participación. El diseño de este sistema está actualmente en pleno debate en Cajamarca.

- Gerencias desconcentradas del Gobierno Regional

La propuesta sigue el esquema ya adelantado por Huancavelica: reunir bajo una misma gerencia y en una sola UE presupuestal a todas las unidades desconcentradas que tienen las direcciones regionales sectoriales (UGEL, Redes de Salud y Agencias Agrarias principalmente) y el propio Gobierno Regional (gerencias subregionales) en los distintos ámbitos subregionales.

La solución no sería tan directa como en el caso de Huancavelica. Cajamarca tiene más provincias y el Gobierno Regional está organizado de manera distinta en ellas: actualmente mantiene sendas oficinas subregionales en Jaén (para esta provincia y la de San Ignacio), en Cutervo y en Chota (ésta para atender a las provincias centrales del departamento); habría tenido una más –que ya no operaría– en la localidad de Chilete, para atender a las provincias del suroeste; la provincia capital y las del sureste del departamento se atienden desde la sede central.

Una alternativa sería organizar gerencias según esos ámbitos subregionales, por lo tanto en la mayoría de los casos con ámbito pluriprovincial. El Presidente Regional cree que una alternativa así generará resistencia en los alcaldes provinciales (cada uno aspiraría a tener una oficina subregional en su provincia) y se inclina por una opción más pragmática:

aprovechar la UE mayor existente en cada provincia, sea de una Dirección Regional o del Gobierno Regional, para consolidar en ella todas las unidades operativas regionales existentes en esa provincia. Ello podría resultar incluso en reducir el número actual de UE, lo que debería contribuir a reducir las resistencias a esta reforma adelantadas por el MEF.

De cualquier modo, la decisión ya tomada es iniciar con una Gerencia Subregional piloto en la provincia fronteriza de San Ignacio, en la cual actualmente el Gobierno Regional no tiene una unidad operativa que no sean las desconcentradas de las Direcciones Regionales Sectoriales.

Gobierno Regional de Junín

Como el caso de Cajamarca, el Gobierno Regional de Junín inició el debate de su proyecto de reforma institucional también desde el 2007. El proyecto de reforma del Gobierno Regional de Junín está basado en cuatro componentes:

- Conversión de las principales Direcciones Regionales sectoriales en Gerencias Regionales.
- Creación de la Unidad Ejecutora de Inversiones Multipropósito (UEIM).
- Creación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional CEPLAR.
- Formación de Oficinas Zonales desconcentradas comenzando por un piloto en una provincia.

Considerando las resistencias al cambio que se hicieron visibles desde un inicio, el Gobierno Regional optó por un camino prudente para implementar la reforma. En el año 2007 se elaboró un diagnóstico institucional. Durante el 2008 se diseñó el proyecto de reforma. Luego de presentar el proyecto a los alcaldes y de un amplio debate incluso a nivel público, en junio del 2009 se aprobó el nuevo ROF del Gobierno Regional que expresa el diseño institucional reformado. Durante la segunda mitad del año se presentó la propuesta de nuevo MOF; actualmente está en análisis en el Consejo Regional. Durante el mes de enero del 2010 se debía presentar la propuesta de nuevo CAP también para su análisis por el Consejo Regional. Entretanto, en octubre del 2009, mediante RER N° 516-2009-GRJ/PR se emitió una Directiva de Gestión Administrativa con el objeto de introducir algunas mejoras prioritarias en la gestión regional, a fin de contribuir a su mayor eficiencia mientras se implementa la reforma general.

Una segunda estrategia de corto plazo tomada por el Gobierno Regional para mejorar su capacidad de gestión en tanto progresa la reforma, ha sido la incorporación en puestos claves de gerentes públicos provistos por SERVIR en puestos claves. El Gobierno Regional de Junín es el segundo a nivel nacional (después de Apurímac) en términos de número de gerentes públicos incorporados:

- En la Dirección Regional de Administración y Finanzas: el Director Regional.
- En la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial: el Gerente Regional y el Subgerente de Inversión Pública (OPI).
- En la Gerencia Regional de Infraestructura: el Gerente Regional y los Subgerentes de Estudios, de Obras y de Supervisión y Liquidaciones de Obras y Proyectos.

- Conversión de las Direcciones Regionales en gerencias

Sigue el camino iniciado por Arequipa y La Libertad pero con algunas diferencias sustantivas:

- Convierte a las Direcciones Regionales de Educación, Salud y Agricultura, las de mayor tamaño, en gerencias regionales; hasta aquí el modelo es similar a sus antecesores.
- Funde a las Direcciones Regionales de Transportes y Comunicaciones, y de Vivienda, Construcción y Saneamiento en una única gerencia regional.
- Reúne a las Direcciones Regionales más pequeñas, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas, Producción y Trabajo y Promoción del Empleo, manteniéndolas como tales bajo una Gerencia Regional de Desarrollo.
- Esta Gerencia Regional de Desarrollo asume también las materias de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades transferidas desde el MIMDES y que están a cargo de la actual Gerencia Regional de Desarrollo Social.
- Conserva la Gerencia Regional del Ambiente (de Medio Ambiente y Recursos Naturales según la LOGR).

Este componente es interdependiente con el de creación de Oficinas Zonales en las provincias del departamento. La propuesta prevé que las unidades operativas principalmente de las Gerencias Regionales de Educación, Salud y Agricultura (UGELs, Redes de Salud y Agencias Agrarias) estarán adscritas a la Oficina Zonal de cada provincia, en tanto que órganos desconcentrados de la respectiva gerencia. El supuesto es que producto de ello, dichas gerencias podrán concentrarse en la formulación, gestión y evaluación de la política regional del sector correspondiente; su personal administrativo que como consecuencia de ello pueda resultar excedente, pasaría a reforzar las dependencias administrativas de la sede central del Gobierno Regional.

- La Unidad de Ejecución de Inversiones Multipropósito UEIM

Será un organismo del Gobierno Regional especializado en la ejecución de proyectos de inversión, con un esquema similar al del Pro Región de Cajamarca. La diferencia sustantiva con el caso de Cajamarca es que la UEIM absorberá a la actual Gerencia Regional de Infraestructura; una vez que la UEIM comience a operar, esta gerencia se extinguiría.

Actualmente la puesta en funcionamiento de la UEIM está detenida por la negociación con el MEF de su autorización para crear la respectiva Unidad Ejecutora presupuestal. Esta resistencia del MEF es poco comprensible considerando la insistencia del nivel nacional para que los gobiernos regionales mejoren su eficacia de ejecución de la inversión pública.

Entretanto, como ya se ha indicado, se ha reforzado con gerentes públicos de SERVIR todos los cargos directivos de la Gerencia Regional de Infraestructura.

- El Centro de Planeamiento Estratégico Regional CEPLAR

El proyecto de CEPLAR del Gobierno Regional de Junín está concebido de manera diferente a los casos de La Libertad y Cajamarca. Está definido como un órgano asesor adscrito a la Presidencia Regional compuesto por:

- Un Gabinete de Asesores, formado por un Jefe de Gabinete y cinco asesores temáticos; y,
- Un Consejo Consultivo, formado por sendos representantes de la MyPE, la actividad minera, el sector académico y la sociedad civil del departamento.

Iniciando el proceso de implementación del CEPLAR, en el pasado mes de enero fue lanzada una convocatoria pública para la inscripción de las organizaciones interesadas en formar parte de su Consejo Consultivo.

▪ Oficinas Zonales desconcentradas del Gobierno Regional

Sigue el mismo esquema adoptado en Huancavelica y Cajamarca, bajo la denominación de Oficinas Zonales a cargo de un Jefe Zonal, las cuales consolidarán en una misma Unidad Ejecutora presupuestal todas las unidades desconcentradas de las gerencias regionales en cada provincia del departamento. Está previsto que serán ocho, una por cada provincia, comenzando en la provincia de Satipo, la más alejada de la capital departamental; se exceptúa a la provincia capital que sería atendida desde la sede central del gobierno regional.

Esta última excepción puede entrañar el riesgo de que la labor administrativa de las gerencias regionales respectivas no disminuya en la proporción esperada; el supuesto es que las unidades desconcentradas asumen las funciones administrativas de gestión de los servicios del ámbito a su cargo, descargándolas de la gerencia respectiva, para que ésta pueda concentrarse en la conducción de la política regional correspondiente. En este sentido por ejemplo, en la Provincia de Huancayo no existe Agencia Agraria, por lo que las funciones que le corresponderían deberán ser asumidas directamente por la respectiva Gerencia, con lo cual deberá mantener una determinada carga de tareas operativas y administrativas. Otro desajuste de organización puede originarse por la Red de Salud Valle del Mantaro que abarca tres provincias (Huancayo, Concepción y Chupaca) ¿A qué Oficina Zonal se adscribiría esta Red de Salud? O se hará a la Gerencia respectiva, con implicancias como las anticipadas para el caso de agricultura?

Gobierno Regional de San Martín

El Gobierno Regional de San Martín también fue uno de los primeros que se planteó llevar a cabo una reforma institucional.

Para ello entre el año 2007 e inicios del 2008 contrató la formulación de un Plan de Modernización Organizativa. En el marco de éste, ha emprendido una primera etapa piloto de implementación enfocada en la reorganización de su Dirección Regional de Salud.

Para poder describir esta reforma, antes es necesario explicar que el Gobierno Regional de San Martín está organizado territorialmente en cuatro zonas:

- Sede central: provincias de Moyobamba y Rioja, con sede en la ciudad de Moyobamba, capital del departamento.
- Subregión Bajo Mayo: provincias de San Martín, Lamas, Picota y El Dorado, con sede en la ciudad de Tarapoto.

- Oficina Zonal Huallaga Central: provincias de Mariscal Cáceres, Bellavista y Huallaga, con sede en la ciudad de Juanjuí.
- Oficina Zonal Alto Huallaga: provincia de Tocache, con sede en la ciudad del mismo nombre.

Esto responde, entre otros, a la situación particular del departamento de San Martín donde la capital del mismo (Moyobamba) no corresponde con su principal ciudad (Tarapoto). Ello originó que por diversas facilidades, algunas direcciones regionales, entre ellas la de Salud, estuvieran localizadas en la ciudad de Tarapoto. Por demanda de las organizaciones de Moyobamba, la actual gestión del Gobierno Regional decidió que todas las direcciones regionales trasladen su sede a la capital del departamento, a pesar de las ineficiencias que ello pudiera generar. Es en este marco, por su necesidad de trasladarse a Moyobamba, que se decide emprender la reforma de la Dirección Regional de Salud (DIRESA).

- La reforma de la DIRESA

Esta reforma comprende dos dimensiones:

- La división de la Dirección Regional propiamente dicha y la parte de su organización que corresponde a la administración y operación de los servicios de salud de la Subregión Bajo Mayo; y
- La reforma interna de la Dirección Regional redimensionada y su traslado a Moyobamba.

Estos cambios estaban en proceso de implementación en diciembre del 2009 cuando se visitó el Gobierno Regional. Según la información provista por el Director Regional, a ese momento la sede de su Dirección tenía aproximadamente 200 servidores; como consecuencia del cambio, más o menos la mitad de ellos deberá trasladarse a Moyobamba con la Dirección Regional y la otra mitad se quedará en Tarapoto para la gestión de los servicios correspondientes a esta sub-sede.

Con este paso, el sector pasará a estar organizado en cuatro Unidades Ejecutoras territoriales (además de las UE que corresponden a cada uno de los hospitales), de acuerdo a las cuatro zonas en que se organiza el Gobierno Regional en el departamento, bajo la conducción de una Dirección Regional claramente diferenciada de ellas.

El objetivo es que con esta reforma, la Dirección Regional se libere de una parte importante de su labor administrativa y pueda concentrarse en la planificación, gestión y evaluación de la política regional de salud. Para hacer esto posible, el siguiente paso ha sido simplificar la estructura interna de la Dirección Regional a fin de adaptarla a su nuevo rol.

- Los Proyectos Especiales como agencias de ejecución de inversión

Aunque no de reforma, otro elemento de adaptación que vale la pena resaltar en el caso de San Martín es el rol que se les ha asignado, para acelerar la ejecución de la inversión pública regional, a los dos Proyectos Especiales de que dispone el Gobierno Regional: El PE Alto Mayo y el PE Bajo Mayo y Huallaga Central.

Como se ha explicado, los Proyectos Especiales transferidos, en la medida de que son Unidad Ejecutora presupuestal, tienen su propia estructura administrativa, de asesoramiento y control y, por su naturaleza, experiencia en la ejecución de proyectos de inversión. Englobar dentro de su organización una porción mayor del ciclo de los proyectos les permite asumir con sus propias capacidades y con mayor eficacia que la administración central del Gobierno Regional, al menos las fases de formulación de estudios, de ejecución de inversiones y su liquidación física-financiera.

Ello ha hecho que actualmente la Presidencia Regional esté usando a ambos Proyectos Especiales como especies de agencias de inversión pública, con un esquema semejante al de Pro Región en Cajamarca o de la UEIM planeada en Junín, aunque en su caso sin necesidad de crear un nuevo organismo.

Gobierno Regional de Apurímac

El caso del Gobierno Regional de Apurímac se incorpora no porque esté implementando un proyecto de reforma institucional –más bien, no lo ha hecho- sino porque su apuesta para mejorar la efectividad de su gestión ha sido la incorporación de un equipo de gerentes públicos provistos por SERVIR en los puestos claves del ejecutivo regional, sin introducir reformas en la organización de la institución.

En este sentido, otros gobiernos regionales como Junín, Huancavelica y Cajamarca también han recurrido a los gerentes públicos como parte de sus procesos de modernización de la gestión, pero Apurímac es el que lo ha hecho en mayor número, con un total de 9 gerentes públicos:

- En la Dirección Regional de Administración y Finanzas: el Director Regional y el Subdirector de Abastecimiento y Margesí de Bienes.
- En la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial: el Gerente Regional y el Subgerente de Programación de Inversiones (OPI).
- En la Gerencia Regional de Infraestructura: el Gerente Regional y los Subgerentes de Estudios y de Supervisión y Liquidaciones de Obras y Proyectos.
- En la Gerencia Subregional Chanka (Andahuaylas): los Subgerentes de Planificación y Presupuesto y de Infraestructura.

3.2. Tipología y enfoques de reforma

Como se ha visto, a tres años de iniciadas las actuales gestiones regionales, muchas de las reformas institucionales aún no se han implementado o están aún en proceso de implementación. La resistencia al cambio del personal regional, en particular del sectorial; la compleja normatividad que regula a las organizaciones públicas, sus sistemas administrativos y sus posibilidades de reorganización; la resistencia del MEF al ejercicio de la autonomía regional y los paradigmas predominantes sobre el diseño de las instituciones públicas aplicados a organizaciones que están aún en proceso de maduración como los gobiernos regionales, imponen altos costos de negociación y sensibilización a los proyectos de reforma institucional que impulsan los presidentes regionales y sus equipos directivos.

Como resultado del análisis realizado, se ha identificado seis tipos de reformas institucionales que los gobiernos regionales analizados han aplicado en diferentes combinaciones:

- Conversión de las direcciones regionales en gerencias.
- Fortalecimiento del proceso de planeamiento estratégico.
- Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública.
- Reforma piloto en sectores prioritarios.
- Creación de unidades ejecutoras multisectoriales desconcentradas.
- Incorporación de gerentes públicos en unidades claves.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de los tipos de reformas incorporados en cada una de las experiencias presentadas.

TIPOLOGIA DE REFORMAS INSTITUCIONALES REGIONALES

Componentes de reforma	Arequipa	La Libertad	Huancavelica	Cajamarca	Junín	San Martín	Apurímac
Reforma del nivel gerencial.	Direcciones Regionales se convierten c/u en Gerencia Regional. Gerencias de Desarrollo Económico y Desarrollo Social se suprimen. Autoridad Regional de Medio Ambiente reemplaza a Gerencia Regional de Medio Ambiente y RRNN.	Direcciones Regionales y Subgerencia de VCYS se convierten c/u en Gerencia Regional. Gerencias de Desarrollo Económico y Desarrollo Social se suprimen.	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.	Direcciones Regionales se reagrupan en 5 Gerencias Regionales. Nueva Gerencia de Desarrollo concentra enfoque multisectorial. Gerencias de Desarrollo Económico y Desarrollo Social se suprimen.	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.
Fortalecimiento de planeamiento estratégico concertado.		Centro Regional de Planeamiento Estratégico CERPLAN. 13 consejos consultivos temáticos en ROF.		En proceso Centro de Planeamiento Estratégico Regional CEPLAR. En debate sistema regional de concertación con centro en CCR.	En proceso Centro de Planeamiento Estratégico Regional CEPLAR. ROF incorpora a consejos consultivos regionales.		
Fortalecimiento de gestión de inversión pública.			Oficinas Regionales de Estudios de Preinversión y Liquidaciones.	Unidad Orgánica de Programas Regionales Pro Región.	Aprobada Unidad de Ejecución de Inversiones Multipropósito. Reemplazará a Gerencia Regional de Infraestructura.	Uso de Proyectos Especiales como agencias especializadas de ejecución de inversiones.	
Reformas de organización sectorial.	Reestructuración de la Gerencia Regional de Educación conservando sus funciones administrativas.	UGEL Trujillo y Virú separadas de Gerencia Regional de Educación. Sistema Regional Coordinado y Descentralizado de Salud.	UGEL, Redes de Salud y Agencias Agrarias fuera de la capital del dpto. consolidadas en Gerencias Subregionales.		Funciones administrativas de Gerencias Regionales pasarán a Oficinas Zonales.	Reorganización de la Dirección Regional de Salud separándola de 4 Unidades Ejecutoras subregionales.	
Articulación de la acción regional en las provincias.	Oficinas Provinciales del Consejo Regional y Oficinas Operativas Provinciales no operan.	Gerencia de Coordinación e Integración Intergubernamental Provincial.	Gerencias Subregionales consolidando en una UE todas las dependencias desconcentradas en cada provincia.	Gerencias Subregionales consolidarán en una UE todas las dependencias desconcentradas en cada provincia. Inicia con piloto en San Ignacio.	Oficinas Zonales consolidarán en una UE todas las dependencias desconcentradas en cada provincia. Inicia con piloto en Satipo.		
Incorporación de Gerentes Públicos en cargos claves.			5 gerentes públicos: 4 en GRPPAT y 1 en GRI.	4 gerentes públicos: 1 en Gcia. Adm., 1 en GRPPAT, 1 en GRI y Gte. de Pro-Región.	7 gerentes públicos: 1 en Gcia. Adm., 2 en GRPPAT y 4 en GRI.		9 gerentes públicos: 2 en Gcia. Adm., 2 en GRPPAT, 3 en GRI y 2 en Gcia. Sub-regional.

Con base en los tipos de reformas realizadas o en proceso, es posible caracterizar los distintos enfoques o estrategias de reforma institucional asumidos por cada gobierno regional, los cuales representan distintos énfasis o combinaciones de componentes de reforma adoptados según el momento y las circunstancias específicas de cada experiencia.

Foco en el nivel directivo

Las experiencias pioneras de Arequipa y La Libertad son en realidad un gesto de autonomía regional frente al problema prolongado –y todavía en proceso de superación– de la débil relación entre los gobiernos regionales y sus respectivas direcciones regionales, que seguían atadas a sus sectores de origen. Para enfrentar este problema adoptaron un enfoque de reforma centrado en el nivel directivo de la organización y no abordaron reformas en el resto de la misma. En ambos casos han incorporado o tienen en curso algunas medidas de reforma en los sectores de educación y/o salud, pero a la fecha éstas no son lo más relevante de la experiencia. Con respecto al caso inicial de Arequipa, la experiencia de La Libertad incorpora además el componente del CEPLAR que retomaremos después.

El Gobierno Regional de Junín ha retomado este camino pero dentro de una propuesta más matizada, que recombina las direcciones regionales en un nuevo conjunto de gerencias regionales que intentan no sacrificar completamente la mirada multisectorial implícita en el diseño establecido en la LOGR.

Foco en el nivel operativo

A diferencia de las anteriores, la experiencia de Huancavelica se enfoca en el nivel operativo de la organización, el que está directamente relacionado con la prestación de los servicios a cargo del gobierno regional. En realidad, también es una manera de atacar la débil supeditación de las organizaciones sectoriales a la autoridad regional pero en este caso, desde abajo. Así como en el enfoque anterior no se tocó la estructura interna de las direcciones regionales, en este caso tampoco se tocó la superestructura directiva y administrativa de las direcciones regionales (órganos de dirección, línea, apoyo, asesoramiento y control) que se mantiene tal cual.

Como se ha visto, los gobiernos regionales de Cajamarca y Junín también incorporan este enfoque en sus estrategias de reforma institucional, aunque como un componente de un conjunto mayor de medidas.

Reforma sectorial efectiva

En realidad la única experiencia que ha abordado efectivamente la reforma integral de una dirección regional es el caso de San Martín con su Dirección Regional de Salud. Al separar a la Dirección Regional propiamente dicha de sus unidades ejecutoras territoriales, no sólo se está abordando el nivel operativo de la gestión de los servicios a su cargo, sino que ello le está permitiendo al Gobierno Regional reformar la estructura de organización interna de la propia Dirección, eliminando sus instancias administrativas y enfocándola en su rol de gestión de la política sectorial regional, sin necesidad de cambiarle la denominación ni el nivel organizacional.

En cierto modo, la reforma realizada en la Gerencia Regional de Educación de La Libertad al separarla de la UGEL correspondiente a la provincia de Trujillo va en dirección similar; el Gerente Regional reconoce que como efecto habrá una reducción de la carga administrativa de la Gerencia, pero no es parte de una reforma planificada de su organización interna.

En el caso de Arequipa, la reforma aprobada de la Gerencia Regional de Educación sí incorpora la creación de nuevas subgerencias, una por cada nivel de educación básica y superior no universitaria y una para las materias de recreación, cultura y deportes, pero a su vez conserva –e incluso refuerza- la estructura de unidades administrativas, de asesoramiento y control de la Gerencia, con lo cual mantiene su capacidad administrativa propia y favorece la consolidación de la estructura y la mirada sectoriales, con el riesgo de ir en contra de asegurar su supeditación al gobierno regional.

Fortalecimiento de procesos transversales

Las experiencias de Cajamarca y Junín agregan al enfoque en el nivel operativo un énfasis en fortalecer determinados procesos claves para la gestión regional, como son el planeamiento estratégico del desarrollo y la gestión de la inversión pública.

- Planeamiento estratégico

Siguiendo el camino iniciado por La Libertad, también Cajamarca y Junín están diferenciando el proceso de planeamiento estratégico de largo plazo referido a su ámbito territorial de los procesos de planeamiento institucional de mediano y corto plazo, aunque con diseños institucionales bastante distintos: en La Libertad, el CERPLAN es una agencia especializada de la administración regional; en Junín, el CEPLAR tiene un formato austero de un gabinete de asesores, aunque contará con un consejo directivo incorporando representantes de la sociedad civil; en Cajamarca, también será una agencia especializada pero en este caso hay que resaltar el énfasis que se está dando a la necesidad de articular el CEPLAR, a través del CCR, a un sistema de concertación con los actores del territorio tanto locales como funcionales.

- Gestión de inversión pública

Las experiencias de Cajamarca y Junín incorporan la creación de una agencia especializada que abarque en sí misma la gestión completa de la fase de ejecución del ciclo de los proyectos de inversión pública, para evitar la fragmentación de responsabilidades que implica su ejecución dentro de la administración central del gobierno regional. En el caso de Cajamarca, Pro Región coexiste con la Gerencia Regional de Infraestructura; en el caso de Junín, la apuesta es más audaz: la UEIM reemplazará a esa gerencia.

El Gobierno Regional de San Martín está aplicando un enfoque similar pero para ello no ha debido crear ningún organismo nuevo; está aprovechando a sus dos Proyectos Especiales transferidos desde el INADE, que tienen la organización, la experiencia y las capacidades para desempeñar ese mismo rol.

Una idea clave de estas iniciativas es que estas agencias especializadas no se saturan en la ejecución de pequeños proyectos, con lo cual, aunque incorporan dentro de sí mismas

las fases administrativas de la ejecución de inversiones, podrían caer en limitaciones similares a las que afectan a las Gerencias Regionales de Infraestructura. En los casos de Cajamarca y San Martín, dicha gerencia conserva a su cargo la ejecución de los pequeños proyectos. En el caso de Junín, se tiene previsto que las Oficinas Zonales asumirán la ejecución de aquellos proyectos con valor hasta de S/. 5 millones cada uno.

Mejorar la gerencia en la misma organización

Este es el enfoque representado por la experiencia de Apurímac que sin incorporar reformas en la organización, ha apostado por mejorar su rendimiento de gestión mediante la incorporación de personal directivo calificado en puestos claves de la organización, apoyándose en la herramienta del Cuerpo de Gerentes Públicos a cargo de SERVIR.

Junín, Huancavelica y Cajamarca también han recurrido a esta herramienta pero como una medida complementaria, no como el componente principal de sus estrategias de reforma institucional.

El énfasis de la demanda sobre SERVIR está claramente puesto en: (i) los procesos de gestión de la inversión pública, particularmente de evaluación a nivel de preinversión (en las OPI), (ii) los de planificación y presupuesto, y (iii) los de gestión administrativa y financiera, particularmente los relacionados con el sistema de contrataciones y adquisiciones por el Estado; justamente los sistemas que tienen que ver con la gestión del gasto y su ordenamiento a través de instrumentos de planificación, evaluación previa de las decisiones de inversión y procedimientos administrativos uniformizados, en los que los gobiernos regionales –como por cierto el Estado en general- muestran debilidades de desempeño, son también aquéllos en los que las autoridades regionales son especialmente sensibles, por razones de oportunidad política frente a las demandas ciudadanas y por lo cual requieren de gestores públicos particularmente eficaces.

Considerando las exigencias que implican los sistemas de planificación y ejecución del gasto de inversión, no sorprende entonces que las prioridades de demanda de gerentes públicos a SERVIR coincidan, aunque apelando a un instrumento distinto, con iniciativas como la creación de agencias especializadas en gestión de la inversión pública (Pro Región, UEIM) y planeamiento del desarrollo regional (CERPLAN, CEPLAR).

En el cuadro siguiente se detalla el número de gerentes públicos provistos o comprometidos por SERVIR para gobiernos regionales a diciembre del 2009, según los Sistemas Administrativos Nacionales con los que se relacionan sus cargos.

Cargos	N° de gerentes públicos	Sistemas Administrativos				
		Inversión Pública	Planificación	Presupuesto	Abastecimiento	Tesorería
Director ó Gerente Regional de Administración (y Finanzas)	3			3		
SubGerente de Logística (ó de Abastecimiento y Patrimonio)	2				2	
SubGerente de Tesorería	1					1
Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	4	4				
SubGerente de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial	1		1			
SubGerente de Presupuesto y Tributación	2			2		
SubGerente de OPI (y Cooperación Internacional ó de Inversión Pública)	4	4				
Gerente Regional de Infraestructura	3	3				
SubGerente de Estudios	2	2				
SubGerente de Obras (y Vialidad)	3	3				
SubGerente de Supervisión (y Liquidaciones)	3	3				
Organos desconcentrados						
Director Ejecutivo de Unidad Ejecutora de Inversión Pública	1	1				
Gerente Subregional de Presupuesto y Planificación	1		1			
Gerente Subregional de Infraestructura	1	1				
Otros	1					
TOTALES	32	21	6	10	5	4

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil, diciembre 2009 / Elaboración propia.

Hacia una reforma integrada: directiva y operativa

Cuando se implemente, el proyecto de reforma del Gobierno Regional de Junín permitiría ensayar un enfoque que sí intenta abordar en forma integrada las dimensiones directiva y operativa de la organización regional: incluye la integración de todas las unidades operativas regionales en cada provincia (como Huancavelica y Cajamarca), pero también la eliminación en las nuevas gerencias regionales de las instancias administrativas provenientes de las direcciones regionales, así como la reestructuración de sus unidades de línea (como en el caso de la Dirección Regional de Salud de San Martín), con excepción de los sectores de Educación y Salud que conservarían básicamente su organización de línea precedente.

Al abordar simultáneamente los niveles directivo y operativo de la organización, este enfoque permite eliminar pisos en la organización regional que, como se ha descrito, es extensa en su eje vertical: de plano suprime las subgerencias regionales que duplicaban direcciones regionales (reemplazándolas por las unidades de línea de las direcciones regionales convertidas en gerencias o por las propias direcciones regionales, en el caso de las nuevas gerencias multisectoriales), además de eliminar las unidades de apoyo y asesoramiento de las direcciones regionales, cuyas tareas pasarían a ser asumidas por las oficinas desconcentradas multisectoriales.

3.3. Análisis comparativo

En esta sección se aborda el análisis de las ventajas, limitaciones y en determinados casos, riesgos de cada uno de los enfoques de reforma institucional regional identificados.

Foco en el nivel directivo:

Conversión de las direcciones regionales en gerencias

Es verdad que la conversión de las direcciones regionales en gerencias, reemplazando total o parcialmente a las establecidas en la LOGR, elimina un nivel organizacional en una estructura compleja y frondosa como la de los gobiernos regionales. Es lo que más resaltan como ventaja de ese esquema el Presidente Regional de La Libertad y el ex Vicepresidente de Arequipa.

Ello acerca a los Directores Regionales a la Presidencia Regional que, en un sistema institucional presidencialista como el peruano, es de donde emanan las definiciones de política regional y ante quien rinden cuenta de sus resultados los funcionarios de confianza tales como los Directores Regionales. Todo lo cual afirma a la autoridad regional frente al poder sectorial remanente en las direcciones regionales.

Sin embargo hay que ser claro en que si de esto se trataba, no hay ninguna disposición en la legislación nacional que impida a los Presidentes Regionales incorporar a los Directores Regionales en el Directorio de Gerentes, con lo cual lograrían lo mismo sin necesidad de haberlos convertido en gerentes.

Un costo de la supresión de las gerencias regionales multisectoriales y su reemplazo por gerencias sectoriales especializadas ha sido afectar el enfoque multisectorial en las políticas regionales implícito en las gerencias normadas en la LOGR y muy probablemente, incluso la simple coordinación intersectorial, en la medida que las nuevas gerencias sectoriales mantienen intocados la estructura, el personal y los procesos de las direcciones regionales de origen, las cuales provienen de una cultura de gestión fuertemente intrasectorial.

Por ejemplo, en el caso de Arequipa, al eliminarse las gerencias regionales multisectoriales, la supervisión del componente multisectorial de las políticas regionales debió ser atribuida a la Gerencia General⁴¹, lo cual es poco viable que ésta pueda cumplir por el gran número de unidades orgánicas bajo su supervisión (gerencias y/o direcciones regionales y todos los órganos desconcentrados) y la alta carga administrativa que soporta.

Además materias sectoriales que no estaban en ninguna dirección sectorial, como las que corresponden al MIMDES (población, desarrollo social e igualdad de oportunidades) y estaban atribuidas a la Gerencia de Desarrollo Social, al eliminarse ésta deben ser atribuidas a otra gerencia o peor aún, podrían quedar sin ser asumidas específicamente por ninguna dependencia.

Por otro lado, como se ha precisado antes, las direcciones regionales se convirtieron en gerencias tal cuales eran antes de la reforma, sin modificar en nada su estructura interna,

41 Art. 23º, inc. c de la Ordenanza N° 010-Arequipa.

ni afectar sus capacidades propias de ejecución preexistentes. Como funciones simplemente se les transcribió las funciones sectoriales específicas que figuran en la LOGR, agrupándolas según los sectores que corresponden a cada gerencia; si las direcciones regionales hacían antes alguna función que no figure en la LOGR, ésta quedó englobada en “las demás que correspondan conforme a la legislación en la materia.”⁴²

Como resultado, la reforma no alteró en nada los enfoques de acción de las direcciones regionales fuertemente sesgados por su especialidad sectorial, ni sus sistemas de gestión fuertemente dependientes de sus sectores de origen y por lo tanto, en la práctica, no afectó en forma sustantiva el poder de acción con base en sus propias definiciones que las direcciones regionales tenían previamente.

Todo parece indicar que esta tendencia a reforzar el eje sectorial de organización institucional se fortalecería en el proceso de reforma del Gobierno Regional de Arequipa. La reestructuración de su Gerencia Regional de Educación emprendida como siguiente fase del proceso, claramente refuerza la estructura directiva, administrativa y de línea de la Gerencia y por lo tanto, sus capacidades propias de acción. Es esperable que el camino así abierto marcará un derrotero que buscarán seguir las otras gerencias originadas en direcciones regionales, particularmente las mayores de Salud y Agricultura. En ese caso, es probable que la compartimentación sectorial de las políticas regionales se exacerbe y por lo tanto, el requerimiento de coordinación intersectorial de las mismas, y que también se fortalezca el poder de acción propio de las gerencias con respecto al de la administración central del gobierno regional.

No hay que olvidar que algunas direcciones regionales (convertidas en gerencias) son en sí mismas UE presupuestales, tanto como lo es la administración central de cada gobierno regional tomada en conjunto, lo cual equipara el poder de acción institucional de la estructura central de la organización con el de una de sus partes. Incluso algunas, principalmente en los casos de educación y salud, incorporan dentro de sí varias unidades ejecutoras; ejemplo extremo de ello es el caso de La Libertad, cuyas 12 UGEL y 12 Redes de Salud, una por provincia, son UE presupuestales.

Foco en el nivel operativo: Creación de unidades ejecutoras multisectoriales desconcentradas

La creación de gerencias subregionales consolidando en una sola UE presupuestal todas las dependencias regionales en cada provincia ordena y simplifica la estructura de unidades ejecutoras del gobierno regional y al colocarlas bajo la dependencia de una sola gerencia permite -en teoría- unificar plazas administrativas.

En la práctica le quita a las direcciones regionales su capacidad operativa propia (sus unidades desconcentradas) y las pone bajo la cadena de mando central del gobierno regional (Presidencia Regional / Gerencia General / unidades ejecutoras multisectoriales). Con ello, aunque no se haya reformado el nivel superior de las direcciones regionales, en la práctica les quita poder y contribuye a supeditarlas a la autoridad regional.

42 Ver por ejemplo los artículos pertinentes de la Ordenanza N° 010-Arequipa.

Sin embargo hay que decir que al haber separado de las direcciones regionales sus unidades operativas sin haber con ello reformado la estructura central de las mismas (la propia Dirección, sus unidades propias de apoyo, asesoramiento y control, y unidades de línea centrales), es probable que esta estructura haya quedado sobredimensionada para sus responsabilidades subsistentes en el nuevo esquema y que de ello el gobierno regional deba sostener una carga burocrática ya innecesaria.

Una característica subyacente en el enfoque de reforma puesto en juego por el Gobierno Regional de Huancavelica es que enfatiza el plano de organización territorial del gobierno regional, en contraste con el enfoque anterior que más bien enfatiza el eje de organización sectorial.

En ese sentido, reunir bajo una sola jefatura a todas las unidades operativas del gobierno regional en cada provincia seguramente contribuirá a articular la acción regional en las provincias. Aunque el diseño de las políticas regionales pueda seguir teniendo un enfoque especializado sectorial, es esperable que en la ejecución habrá una mayor coordinación intersectorial y una programación coordinada, lo que redundará en un mejor uso de recursos y poco a poco en mayor complementación. Esto puede ser visto como un primer paso en dirección de construir, desde la ejecución, enfoque territorial en las políticas públicas regionales.

El riesgo es que esas gerencias desconcentradas se conviertan en especies de municipalidades que compitan con la respectiva Municipalidad Provincial, sobre todo en el campo de la inversión pública, si los gobiernos regionales siguen prefiriendo ejecutar proyectos de escala local, reconociendo que muchas veces son empujados a ello por la demanda de la población.

Una manera de escapar a este riesgo es seguir el camino que está intentando el Gobierno Regional de Cajamarca; es decir, incorporar en un enfoque programático la inversión regional en proyectos de infraestructura local, agrupando en metas regionales prioritarias de expansión de servicios conglomerados de proyectos que tomados individualmente podrían ser considerados de escala local.

Persiste el problema de los campos de competencia regional que no disponían de instancias desconcentradas sectoriales, estuvieran o no a cargo de una dirección regional ¿Quién asume su operativización en los espacios subdepartamentales? En los casos que coinciden con una dirección regional preexistente, si corresponden con una prioridad de política regional, la dirección regional podría recibir el mandato de implementar una capacidad de ejecución en los ámbitos sub-departamentales que se requiera. Pero, si se tratara de un campo de acción en el que no existía una dirección regional (lucha contra la pobreza, asuntos ambientales, por ejemplo), ¿quién asumiría esa responsabilidad? ¿Directamente una gerencia, con las debilidades ya tratadas que tienen para asumir tareas operativas?

Reforma piloto en sectores prioritarios

La ventaja de este enfoque de reforma sobre los dos anteriores es que aborda la reforma de una dirección regional sectorial a lo largo de toda su estructura orgánica, desde su nivel directivo hasta las unidades operativas que gestionan los servicios a su cargo, permitiendo con ello superar algunas de las limitaciones de los dos enfoques anteriores, aunque en un solo ámbito sectorial de acción.

Como se ha expuesto, el foco en el nivel directivo no afecta el tamaño ni la capacidad de ejecución propia de las direcciones regionales, aún cuando se les cambie la denominación a gerencias. El foco en el nivel operativo efectivamente le quita a las direcciones regionales su capacidad de ejecución propia y la supedita directamente a la estructura jerárquica central del gobierno regional, pero no aborda la reconfiguración de sus unidades de línea heredadas de la estructura sectorial. Y ninguno de ambos enfoques incluye, por lo menos en lo que va de las experiencias reales, la eliminación de las instancias preexistentes de apoyo, asesoramiento y control de las direcciones regionales, lo que supone una clara duplicación con los órganos correspondientes del gobierno regional.

El caso del Gobierno Regional de San Martín no sólo implica la separación de la Dirección Regional de sus unidades operativas, que asumirán plena responsabilidad de la administración de los servicios de su ámbito, sino también que como consecuencia de ello, la Dirección Regional perderá su condición de Unidad Ejecutora presupuestal y pasará a formar parte de la Unidad Ejecutora central de la administración regional. Producto de ello ya no necesitará contar con unidades administrativas propias.

El efecto principal de esto es que como la Dirección ya no tendrá que ocuparse de tareas administrativas, debería entonces poder concentrarse en planificar, gestionar y monitorear la política regional respectiva. Basado en ello, la reforma ha incorporado la recomposición de las unidades de línea internas de la Dirección en función de los campos de responsabilidad regional en la materia, en reemplazo de la estructura de origen sectorial que replicaba la de las Direcciones Generales del Ministerio de Salud.

Sólo de esta manera se puede convertir a las direcciones regionales en brazos gestores de las políticas sectoriales regionales, efectivamente supeditados a las indicaciones que para ello emanen del gobierno regional.

Más allá de ello, el principal aporte de este enfoque es que permite armonizar en el seno del gobierno regional las lógicas de acción sectorial y de respuesta a demandas territoriales que atraviesan su organización, aunque con la limitación de que se trata de una reforma en un único sector, por lo cual no puede abordar la integración en el territorio de las unidades operativas de las diferentes gerencias o direcciones regionales, como lo hace el enfoque adoptado por Huancavelica, y previsto en Cajamarca y Junín.

Fortalecimiento de procesos transversales claves

Estas alternativas de reforma no ponen el foco en hacer cambios en la organización sino en fortalecer determinados procesos que hacen a los objetivos de ésta en su conjunto y que son claves para su desempeño, como los procesos de planeamiento estratégico del desarrollo y gestión de la inversión pública, aunque para concretarlo haya que crear instancias orgánicas especializadas, como son el CERPLAN o CEPLAR en el primer caso, y Pro Región o la UEIM en el segundo.

Estas reformas pueden ser menos costosas en resistencia al cambio que otras de alcance más transversal, aunque las experiencias de La Libertad y Cajamarca muestran que la creación de un centro especializado en planeamiento estratégico puede generar resistencia en el personal de la respectiva Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. De modo similar puede suceder con las Gerencias Regionales de Infraestructura

ante la creación de unidades desconcentradas de gestión de la inversión regional de mayor envergadura.

Ahora bien, los casos presentados de centros regionales de planeamiento estratégico, como se ha visto, expresan diferencias en su enfoque de diseño institucional. El diseño del CEPLAR de Junín, conformado por un pequeño gabinete de asesores y un también pequeño comité consultivo, puede resultar insuficiente para que dicho órgano pueda asumir las complejidades que implican los procesos de planeamiento estratégico concertado, salvo que sólo se espere que asesore a la Presidencia Regional en esta materia. En los casos de La Libertad y Cajamarca sí se trata cabalmente de agencias especializadas, previstas para incorporar progresivamente funciones de producción de información, análisis, planeamiento, monitoreo y evaluación. El caso de Cajamarca incluye el componente interesante adicional de asociar el CEPLAR con la reforma del CCR, la cual prevé articular a éste al conjunto de instancias consultivas y de concertación, tanto territoriales como funcionales, representativas en el departamento. Con ello pueden lograr que el planeamiento estratégico se convierta en efectivamente concertado, como proceso permanente de retroalimentación del planeamiento regional y no sólo como un proceso ocasional vinculado a la formulación o actualización del PDRC.

La creación de agencias especializadas para el planeamiento estratégico del desarrollo, más aún si como en el caso de Cajamarca incorporan o se asocian a instancias de concertación con los principales actores del desarrollo regional en cada departamento, puede ser clave para mejorar la calidad de toma de decisiones de desarrollo por los gobiernos regionales. Es conocida la dedicación que requieren los procesos de planeamiento institucional y gestión presupuestaria a cargo de las Gerencias Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, por su relación con la gestión de corto plazo, por la gran cantidad de información que requieren para reportar a organismos centrales y por su supeditación a los procedimientos y cronogramas que establece el MEF, todo lo cual afecta la posibilidad de que esas gerencias y sus dependencias responsables del planeamiento puedan dedicarse con la atención necesaria a la dimensión estratégica de éste.

En relación con ello, vale la pena retomar la inquietud planteada por uno de los funcionarios entrevistados del Gobierno Regional de Cajamarca, en el sentido de que el Decreto Legislativo Nº 1088 que crea el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) incluiría en una de sus disposiciones finales una restricción para que los actuales gobiernos regionales de departamento puedan constituir Centros Regionales de Planeamiento Estratégico.

Claramente esto no es así: lo que la norma establece es que, una vez conformadas las regiones, se deberá constituir en cada una de ellas un Centro Regional de Planeamiento Estratégico como parte del respectivo Sistema Nacional⁴³. Ello no debe ser entendido como una limitación para que los actuales gobiernos regionales puedan constituir Centros Regionales de Planeamiento Estratégico, en uso de su autonomía constitucional para aprobar su organización interna. Más aún cuando la norma alude expresamente a la competencia regional de formulación, seguimiento y evaluación de planes estratégicos de desarrollo, sin

43 Quinta Disposición Complementaria Transitoria: "2. Una vez conformada cada región, se constituye en ella un Centro Regional de Planeamiento Estratégico como parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico".

hacer distinción entre gobiernos regionales de departamento o región, con excepción de aquella disposición final, e incorpora en el Sistema a los órganos de los gobiernos regionales con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico, como son los CEPLAR existente y en formación.

En el caso de las agencias especializadas en la ejecución de inversiones tienen la ventaja de que le aseguran al gobierno regional mejorar notoriamente su desempeño en un campo en el que son muy observados por la opinión pública y el gobierno nacional. Los avances en eficacia de ejecución logrados por Cajamarca y San Martín demostrarían que la apuesta es correcta; en el caso de San Martín con la ventaja de no haber creado ningún organismo nuevo, sino aprovechando las capacidades y experiencia disponibles en uno existente (sus Proyectos Especiales). Algo similar se podría decir de las experiencias de Apurímac o del propio Junín -en tanto obtiene la autorización presupuestal para poner en funcionamiento su UEIM- que, sin contar con un organismo especializado para ello, han buscado mejorar su desempeño inversor con el concurso de gerentes públicos provistos por SERVIR.

Lo que sucede en realidad es que el proceso inversor dentro de los sistemas de inversión pública, de contrataciones y adquisiciones es muy complejo y fuertemente demandante de capacidades. Si éstas se pueden incorporar a través de recursos humanos, es esperable que el desempeño mejorará. Pero también es verdad que cuando las inversiones se procesan dentro de la administración central del gobierno regional, a los desafíos de los sistemas antedichos, se agrega la dificultad de que los demás sistemas administrativos que intervienen en el proceso (planificación, presupuesto, tesorería, control) están en el ámbito de distintos órganos responsables, lo cual burocratiza el proceso y alarga sus plazos.

En relación con ello, la limitación de estas dos alternativas enfocadas en el planeamiento estratégico y la gestión de inversiones es que, aunque aluden a procesos que de un modo u otro atraviesan a toda la organización, no atacan directamente a los procesos administrativos y de toma de decisiones del resto de unidades de la organización, en particular de las responsables de la operación de los servicios a cargo del gobierno regional, que seguramente mantendrán su cultura burocrática de gestión.

Incorporación de gerentes públicos en unidades claves

Este enfoque se basa en mejorar el desempeño de la organización a través de la incorporación de funcionarios provistos por SERVIR, sin necesariamente introducir reformas en el diseño de la organización. Como se ha visto, el Gobierno Regional de Apurímac es el caso más enfático en este enfoque, pero otros gobiernos regionales analizados también han recurrido a este instrumento: Cajamarca y Junín, como estrategia inicial mientras implementan sus reformas estructurales; o Huancavelica, como medida complementaria a las reformas emprendidas.

La principal ventaja de este enfoque es que ha permitido a los gobiernos regionales que lo han aplicado mejoras rápidas en su capacidad de gestión, sin haber tenido que pasar por las dificultades y esperar los plazos que implica una reforma estructural. Por ejemplo, en el caso del Gobierno Regional de Junín le ha permitido pasar de la mitad de la tabla de eficacia en ejecución de recursos de inversión por los gobiernos regionales en el 2008, a disputar los primeros lugares de ese ranking en el 2009.

Recurrir a SERVIR da a los gobiernos regionales la posibilidad de acceder a funcionarios mejor remunerados que los que ellos podrían financiar en base a su propia escala remunerativa,

esperablemente mejor calificados y más experimentados que el promedio al que se puede acceder localmente, merced al proceso de reclutamiento basado en méritos que aplica esa entidad. Hay que decir que los gobiernos regionales ya tienen a través del FAG la posibilidad de contar con al menos otro grupo de funcionarios mejor remunerados⁴⁴. Sin embargo, hay que decir también que, en general, estos recursos son usados para financiar funcionarios de confianza, seleccionados con base en este criterio principal y no necesariamente a través de procedimientos de reclutamiento basados en una evaluación objetiva de capacidades para el cargo a desempeñar.

El riesgo de este enfoque es el rechazo del personal local a los gerentes provistos por SERVIR. Según información conocida, en Apurímac se han producido reacciones de opinión contrarias a la incorporación de personal foráneo, aduciendo que el Gobierno Regional debería preferir personal profesional local.

Las razones pueden ser diversas: simple localismo respaldado en el supuesto de que “aquí también existe personal capaz”, resistencia de la burocracia regional a estándares mayores de exigencia que traten de implantar los nuevos gerentes o, por último, problemas de adaptación que funcionarios generalmente foráneos puedan tener para insertarse en una organización compleja, con su propia cultura organizacional y con personal predominantemente local con idiosincrasia seguramente distinta. Como anticipa la cita de Hirschmann en epígrafe de este documento, un equipo reducido de gerentes, por más calificado y bien intencionado que sea, podrá lograr mejoras en el desempeño de la organización, pero probablemente con el techo que marque la cultura burocrática dominante en esa organización.

Enfoque integrado: niveles directivo y operativo

Como se ha visto, los enfoques de reforma centrados en el nivel directivo de la organización (casos de Arequipa y La Libertad) o en su nivel operativo (caso de Huancavelica y previsto en Cajamarca) han permitido a las experiencias involucradas enfrentar en alguna medida las limitaciones de gestión que perjudican el desempeño de los gobiernos regionales, pero aceptando en ambos enfoques mantener intocadas determinadas dimensiones de la organización.

La conversión de las direcciones regionales en gerencias permite acercar a su nivel directivo a las altas instancias decisorias política y administrativa del ejecutivo regional (Presidencia y Gerencia Regional), pero ha tenido la limitación, al menos en las experiencias habidas, de dejar intocada la estructura operativa de las direcciones regionales; por lo tanto, no ha podido superar la compartimentación sectorial de la acción regional.

La unificación de las unidades operativas de las direcciones regionales bajo gerencias subregionales tiene la ventaja por un lado, de que pone a esas unidades bajo la línea de mando principal del gobierno regional, lo que contribuye a su sujeción a las orientaciones de política de aquél, por lo menos en los campos de competencia regional que disponen de capacidad operativa desconcentrada (educación, salud, promoción agraria, infraestructura);

⁴⁴ Según información provista por el Congresista Juan Carlos Eguren, publicada el 21/09/09 en el diario Gestión, a julio de ese año, los gobiernos regionales financiaban a través del FAG de 6 a 12 funcionarios directivos, con remuneraciones que fluctuaban entre S/. 5 mil (en el solo caso de Amazonas) y S/. 10 mil mensuales, bastante por encima de lo que podrían financiar con base en su escala remunerativa general.

por otro lado, propicia la coordinación intersectorial al menos en el nivel de ejecución de la acción regional, lo que contribuirá primero a un uso más eficiente de recursos y después a visualizar las retroalimentaciones intersectoriales a nivel de los resultados. Sin embargo, al dejar intocada la superestructura organizativa de las direcciones regionales, este enfoque tiene la desventaja de exacerbar ineficiencias, ya que las direcciones regionales mantendrían instancias propias de apoyo, asesoramiento y control que ya no resultan necesarias, en la medida de que ya no desarrollan tareas de ejecución, y que terminan siendo redundantes con las de la administración central regional.

El enfoque adoptado por el Gobierno Regional de Junín, abordando integralmente la reforma tanto del nivel directivo como operativo de la organización regional, abre la posibilidad de superar esas limitaciones. Habrá que verificar si esta hipótesis se confirma luego de un plazo de que el gobierno regional logre implementar esta reforma con enfoque integral.

La primera ventaja de este diseño es que diferencia claramente el rol que tienen dentro de la organización regional su nivel directivo, que representa el nivel de gerencia estratégica de las políticas y servicios regionales, de su nivel operativo que representa el nivel de gerencia operacional de esas políticas y servicios. Esto significa no sólo una diferencia semántica sino absolutamente sustantiva; en esa perspectiva, el nivel directivo deja las funciones eminentemente administrativas que hoy día saturan su labor y deberá concentrarse en las responsabilidades de diseñar, proponer, conducir, monitorear y evaluar las políticas regionales, en directa relación con las más altas instancias decisorias del gobierno regional y las orientaciones de política nacional que correspondan; frente a ello, el nivel operativo quedará como cabal responsable de la ejecución de las políticas regionales, así como de la operación de los servicios de responsabilidad regional y la administración de sus recursos (principalmente el personal asignado a cada servicio) de cara a los ciudadanos de cada ámbito subregional.

Este enfoque armoniza las lógicas sectorial y territorial presentes en la organización regional, como en el caso de la DIRESA de San Martín, pero con el atributo adicional de que lo hace para el conjunto de la organización. Además, conserva la ventaja de experiencias como las de Arequipa y La Libertad de suprimir niveles organizacionales en la estructura del gobierno regional, fundiendo en uno las gerencias regionales y sus subgerencias con las direcciones regionales y sus órganos de línea.

En este orden, el criterio mixto propuesto por el Gobierno Regional de Junín combina gerencias y direcciones regionales especializadas (como Educación, Salud y Agraria) con otras que salvaguardan el enfoque multisectorial, particularmente la propuesta Gerencia de Desarrollo (que reunirá las materias sectoriales vinculadas a desarrollo económico pero también las relacionadas con desarrollo social); así como también la Gerencia del Ambiente y en cierto sentido, la de Transportes, Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento, que reúne los campos de acción regional más vinculados con competencias de provisión de infraestructura.

La desventaja de este enfoque es que, siendo más comprehensivo, es más complejo y por tanto, más retador para su implementación, y seguramente afectará más y diversos intereses por mantener el actual estado de cosas; en cierto sentido, es indicación de ello la demora y la estrategia prudente de implementación de la reforma que ha debido adoptar el Gobierno Regional de Junín.

3.4. Modelos de organización regional en formación

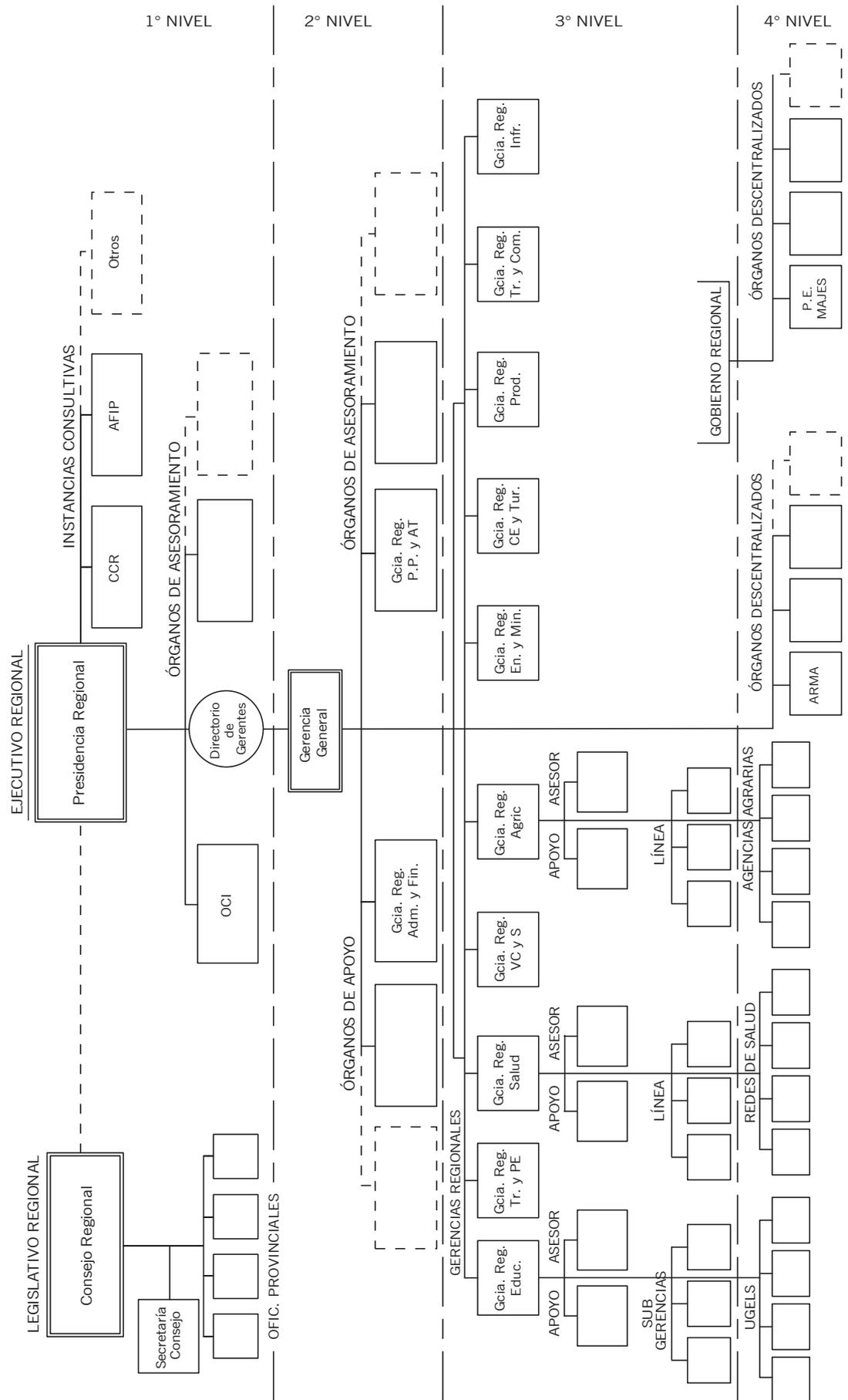
Del análisis hasta aquí efectuado es posible diferenciar dos tendencias de evolución en el diseño organizacional regional, en proceso de configurarse como resultado de lo avanzado hasta ahora por las experiencias de reforma institucional en curso:

- Énfasis en el eje vertical de organización sectorial, representado por las experiencias de Arequipa y La Libertad. Adopta un modelo de organización estructurado en base a gerencias especializadas bajo las cuales se despliega la capacidad operativa institucional en cada uno de los campos de acción regional.
- Énfasis en el eje horizontal de organización territorial, representado por la experiencia de Huancavelica (y Cajamarca que ha previsto un diseño similar). Adopta un modelo de organización estructurado en base a gerencias multisectoriales bajo las cuales se unifica la capacidad operativa institucional en cada ámbito subregional.

En realidad, ambos enfoques representan sendas alternativas de respuesta desde los gobiernos regionales a las dificultades de supeditar a las orientaciones de política regional a las dependencias sectoriales que les fueron adscritas. Por lo mismo, debieron ser medidas puestas en práctica en forma tajante, lo que puede contribuir a explicar que en ninguno de ambos casos, al menos en las experiencias ya implementadas (Arequipa, La Libertad y Huancavelica), hayan incluido una reforma interna cabal de las direcciones regionales sectoriales para incorporarlas efectivamente en la organización regional, lo que inevitablemente hubiera ampliado el plazo para efectivizar la medida inicial de cambio.

Como se ha visto, a partir de la Ley 28926, las direcciones regionales sectoriales fueron anexadas a los gobiernos regionales tal cuales, conservando su estructura, personal y sistemas de gestión, y no fueron cabalmente fusionadas con la organización receptora como hubiera debido ser. En este punto es donde toman relevancia las limitaciones de que este proceso no se haya hecho con base en la transferencia a los gobiernos regionales de las funciones que detentaban las direcciones regionales; que, de acuerdo a ello, se les hubiera transferido el personal, los procesos de gestión, los recursos y según fuera necesario, las unidades específicas completas que correspondieran; y que una vez producida la transferencia de esas funciones y sus componentes asociados, los gobiernos regionales hubieran incorporado cabalmente todo ello en su organización existente, creando las unidades o efectuando las reformas orgánicas que fueran necesarias, en lugar de haber optado por simplemente anexarles las direcciones regionales sectoriales tal cuales eran, con todos los desajustes que ello ha provocado.

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN REGIONAL CON ÉNFASIS EN EJE SECTORIAL: CASO AREQUIPA



Tanto el Gobierno Regional de Arequipa como el de La Libertad postergaron en las ordenanzas que dispusieron sus respectivas reformas, para procesos específicos posteriores, la reforma interna de las direcciones regionales que convirtieron en gerencias. Como se ha visto, la reestructuración emprendida por el Gobierno Regional de Arequipa de su Gerencia de Educación anticipa un reforzamiento de la lógica sectorial de organización de la institución. Por su parte, el Gobierno Regional de Huancavelica desmembró de las direcciones regionales su aparato ejecutor desconcentrado y lo unificó en gerencias multisectoriales provinciales, pero no abordó la reforma del tramo superior de las direcciones regionales (órganos de dirección, apoyo, asesoramiento, control y línea centrales).

La única experiencia implementada a la fecha que ha abordado la reforma integral de una dirección regional sectorial, intentando armonizar los ejes sectorial y territorial que atraviesan la organización regional, es la de la Dirección de Salud del Gobierno Regional de San Martín. Ha desconcentrado efectivamente las responsabilidades administrativas y de gestión de los servicios a cargo de la Dirección Regional en unidades ejecutoras territoriales o de servicio (en el caso de los hospitales). Con ello ha descargado a la Dirección de su carga administrativa, con lo cual ésta podrá concentrarse en planificar, conducir y monitorear la política regional respectiva. Algunas medidas de recomposición de sus unidades desconcentradas en la Gerencia de Educación del Gobierno Regional de La Libertad van en el mismo sentido, pero sin que formen parte de un enfoque integral planificado con ese propósito como en el caso de la Dirección de Salud de San Martín.

Retomando el caso de ésta, se ha reformado el aparato superior de la Dirección (sus órganos de apoyo, asesoramiento, control y línea centrales) para adecuarla a su nueva misión, incluyendo perder su condición de UE presupuestal por resultar ya innecesaria. Como se ha expuesto, la limitación de esta experiencia es que se trata de una reforma en un único sector, por lo cual no puede abordar la integración en el territorio de las unidades operativas de las diferentes gerencias o direcciones regionales.

El único caso que adopta de modo transversal a toda la organización regional el enfoque puesto en práctica en la Dirección Regional de Salud de San Martín al menos en el diseño, el proyecto de reforma institucional aprobado por el Gobierno Regional de Junín. Ello le permite articular en su propuesta, en la búsqueda de un diseño institucional regional que exprese la especificidad de este nivel de gobierno, las lógicas sectorial y territorial que jalonan a la organización regional.

Desconcentra las responsabilidades ejecutoras y de gestión de los servicios a cargo de las direcciones regionales y de las unidades desconcentradas del propio gobierno regional en jefaturas multisectoriales provinciales (como en el caso de Huancavelica) y posibilitado por ello, aborda la reforma interna del nivel superior de las direcciones regionales, reorientándolas hacia la planificación, conducción y monitoreo de las políticas regionales que les correspondan (como en el caso de San Martín), para lo cual las recompone en un nuevo esquema de seis gerencias, tres de ellas sectoriales (de Educación, Salud y Agricultura) y tres multisectoriales (de Desarrollo, Ambiente y una tercera reuniendo a los sectores de infraestructura), que ya no necesitarán ser UE presupuestales y bajo las cuales combina en un mismo nivel un conjunto de subgerencias y direcciones regionales según sea pertinente en cada caso.

Habrá que esperar que el Gobierno Regional de Junín logre implementar su proyecto de reforma institucional, de modo de poder valorar las perspectivas de evolución que de ello se vayan mostrando.

3.5. Restricciones para las reformas

Estas experiencias son respuestas a las limitaciones en que el marco normativo nacional ha obligado –y obliga- a gestionar a los gobiernos regionales. Frente a ello, cada gobierno regional, desde sus particulares circunstancias y prioridades de mostrar resultados, ha abordado su reforma institucional con una diferente perspectiva y sus propios énfasis, cada una con sus fortalezas y limitaciones. Como era esperable, la mayoría ha puesto el acento en integrar a las direcciones regionales al gobierno regional y a su cadena de toma de decisiones, apelando a distintas estrategias; unos acercándolas a la alta dirección regional, otros supeditando su estructura desconcentrada a la línea de mando central del gobierno regional, algún otro reestructurando a algunas de ellas.

Sin embargo, ninguna experiencia ha podido abordar todas las limitaciones del diseño institucional regional. En particular:

- Las capacidades de representación efectiva y producción normativa del Consejo Regional;
- La adaptación de los sistemas administrativos nacionales al nuevo escenario de la gestión descentralizada que por naturaleza, requiere conceder mayor autonomía a más instancias decisorias;
- El cuestionamiento del modelo de gestión burocrático, que propicia organizaciones verticales con procesos que deben recorrer muchas unidades orgánicas para completarse; la implantación de un régimen de recursos humanos que permita mejorar las capacidades del capital humano de los gobiernos regionales;
- La construcción de una institucionalidad de soporte para la participación ciudadana adaptada a la ubicación y roles del gobierno regional en la estructura del Estado.

Estos son temas que aún están pendientes de concretar innovaciones, en parte porque en ellos los gobiernos regionales tienen menos espacio de maniobra para introducir reformas.

Extensión del poder nacional sobre las dependencias sectoriales regionales

Las direcciones regionales tal cuales o transformadas en gerencias siguen supeditadas a sus sectores de origen, porque conservan sus sistemas administrativos, obtienen recursos de sus programas nacionales o esperan sus orientaciones normativas, y no se asumen cabalmente como niveles descentralizados con competencia para asumir decisiones y tomar sus propias orientaciones en el marco de las políticas nacionales.

Por su lado, los sectores siguen tratando de mantener su poder atando a las direcciones regionales a sus instrumentos administrativos, a sus recursos y a sus enfoques de política, con un detalle que confunden con el ejercicio de la rectoría sectorial. Esto es particularmente notorio en el caso del Sector Educación que, por ejemplo, sigue obligando a las direcciones regionales a usar su aplicativo informático para la administración de la planilla de personal.

Regímenes de recursos humanos

Esta restricción es particularmente grave en los gobiernos regionales ya que, como se ha explicado anteriormente, reúnen personal en distintos regímenes salariales y de condiciones

laborales, particularmente por la proporción de personal involucrado, en el régimen general (D. Leg. N° 276) y en los regímenes especiales de que gozan los servidores de educación y salud. Varias de las medidas de reforma se estrellan contra las rigideces de estos regímenes; por ejemplo, para formar unidades desconcentradas multisectoriales como en el caso de Huancavelica, cuando se quiere consolidar en unidades de apoyo o asesoramiento a personal proveniente del CTAR y de las unidades desconcentradas de salud y educación, no es posible porque tienen niveles y composiciones remunerativas distintas y como los servidores saben esto, en la medida de que se requiere su consentimiento para reubicarlos, nada les impide usarlo como mecanismo de presión para obtener mejoras de condiciones laborales o sino, negarse al cambio; ello obliga a soluciones forzadas como unificar sus tareas pero seguir pagándoles en planillas distintas.

SERVIR es una ayuda pero como se ha visto, no es suficiente. Hasta ahora sólo ha atendido a 6 gobiernos regionales para algunos puestos claves. Una de las explicaciones que plantea SERVIR es que los gobiernos regionales no le solicitan más gerentes públicos. Es verdad que en los gobiernos regionales –así como en las municipalidades- existe una preferencia por recurrir a profesionales locales, explicada por el tema del localismo o más bien, de la expectativa ciudadana de que los gobiernos descentralizados deben contribuir al empleo local, problemas de adaptación que pueden tener profesionales foráneos o incluso, por ésa u otras razones, deficiencias de rendimiento, en cuyo caso sería más eficaz poder reemplazarlos en el mercado local; en definitiva, desde el punto de vista de construir institucionalidad, trabajar con personal local es más sostenible.

Pero una pregunta que surge inmediatamente es ¿si los gobiernos regionales le pidieran más gerentes públicos a SERVIR, esta entidad estaría en capacidad de atender la demanda con oportunidad suficiente? Además, la pregunta última es ¿existen en el mercado suficientes profesionales con calificación y experiencia comprobadas para cubrir las necesidades del Estado?

Porque el problema no sólo es de funcionarios directivos de calidad. El problema es el conjunto del capital humano de los gobiernos regionales, particularmente el personal permanente proveniente de los CTAR que como se ha explicado, estaba habituado a determinado tipo de tareas y no ha sido formado para el conjunto de nuevas competencias que deben ejercer los gobiernos regionales; o el personal de las direcciones regionales, que estaba habituado a actuar bajo las directivas de su sector y ahora labora para una entidad con autonomía, donde las orientaciones deben decidirse en el nivel regional.

Reestructuración de unidades ejecutoras presupuestales

El Gobierno Regional de La Libertad tiene 33 UE, entre ellas Sede Central, Gerencia Regional de Agricultura, la UGEL y la Red de Salud de cada una de sus doce provincias y el Proyecto Chavimochic. La mayoría de gobiernos regionales tienen UEs distribuidas de muy distinta manera, según como éstas preexistían en las gerencias subregionales que heredaron de los CTAR, en las direcciones regionales sectoriales, en las estructuras desconcentradas de éstas y en los Proyectos Especiales transferidos. Se da el caso de provincias donde pueden coexistir hasta tres UE (Gerencia Subregional, UGEL y Red de Salud) y otras donde puede no haber ninguna.

Reordenar esta estructura requiere autorización del MEF en la medida que las UEs son instancias que forman parte del Sistema Nacional de Presupuesto Público a su cargo. Para llevar adelante su reforma, el Gobierno Regional de Huancavelica reordenó sus UE con autorización del MEF, consolidándolas en ocho, una para la sede central, una para cada una de sus seis Gerencias Subregionales de ámbito provincial, complementándose con la del hospital regional. Sin embargo, ahora el MEF estaría mostrando resistencias a aprobar nuevas modificaciones de UE, probablemente porque lo obliga a adecuar la forma cómo recoge y consolida la información sobre la ejecución presupuestal descentralizada.

Frente a ello, el Gobierno Regional de Cajamarca, para lograr que el MEF le autorice la UE que requería para la implementación de Pro Región, debió recurrir al artificio de hacerlo en el marco de la ejecución de su programa de inversión en saneamiento urbano, financiado con endeudamiento internacional. El Gobierno Regional de Junín tiene meses esperando que el MEF le autorice la creación de la UE requerida para el funcionamiento de su UEIM.

Como se ha visto, los proyectos de reforma institucional regional requieren poder reordenar la estructura de UE presupuestales preexistente, resultante de la agregación de las distintas organizaciones que les dieron origen, para adecuarla a la evolución de la organización regional. Esto debe permitir ordenar la diversidad de situaciones actualmente existente y eventualmente, incluso reducir el número actual de UE. Para ello, el Presidente Regional de Junín plantea como alternativa que el MEF permita a los gobiernos regionales reestructurar sus UE presupuestales de acuerdo a sus requerimientos específicos, siempre y cuando no incrementen su actual número.

4. Orientaciones para la Organización Regional

Las experiencias analizadas de reforma institucional regional aportan un conjunto de pistas sobre lo que debería ser un diseño organizacional más eficiente y más favorable al desempeño eficaz de los gobiernos regionales. Cada una desde sus particulares perspectiva y énfasis, con sus propias fortalezas y debilidades, pone luz sobre la necesidad y posibilidades de reforma de determinados componentes o dimensiones de la organización regional.

De lo expuesto hasta este punto parecería que todavía no se tiene un consenso, particularmente en la clase política y la alta burocracia nacional, sobre el modelo de gobierno regional que podría responder a las expectativas de desempeño que se ponen sobre él. El marco normativo los diseñó como si fueran una municipalidad grande, el MEF está preocupado en mantener controlado su gasto, los sectores buscan que mantengan su organización desconcentrada y prácticas de gestión previas a la descentralización, los gobiernos locales los ven como una ventanilla adicional de recursos para financiar lo que ellos no logran hacer con los suyos y en ese contexto, unos y otros gobiernos regionales buscan maneras de cumplir mejor los roles que entienden que tienen, en los espacios de atención que les permite el ritmo apretado de la gestión burocrática y las demandas ciudadanas.

En este contexto, antes de intentar cualquier recomendación para una organización más coherente con la dimensión y competencias de los gobiernos regionales, parece necesario reflexionar primero sobre cuál es el rol que le corresponde a éstos dentro de la estructura de conjunto de un Estado unitario y descentralizado, tal como la define la Constitución; y a partir de ello, intentar definir cuál es su naturaleza y sólo en ese punto, plantear algunos elementos y características de un diseño institucional con mejores posibilidades de responder a ese rol y naturaleza.

4.1. El nivel regional en la organización del Estado

Antes del actual proceso descentralizador, el Estado peruano operaba a través del gobierno central y de poco más de 1 800 municipalidades provinciales y distritales, prácticamente sin canales de coordinación entre ambos niveles. Entre los años 1989 y 1990, se crearon doce regiones, siete de ellas multidepartamentales; pero en 1992, antes de que pudieran consolidarse, fueron rápidamente desactivadas, siendo reemplazadas por los CTAR que retomaron los ámbitos departamentales precedentes a la regionalización. Estos CTAR eran organismos desconcentrados del nivel nacional, como ya se ha anotado, principalmente con funciones de programación, ejecución y supervisión de inversiones públicas en los departamentos; coexistían con las instancias desconcentradas de los sectores que las tenían, representadas por las direcciones regionales y su estructura de organización territorial. Cuando el gobierno central necesitaba llegar a todo el territorio nacional con alguna política pública específica, a partir de los años 90 multiplicó la práctica de crear Programas Nacionales, bajo la forma de organismos públicos descentralizados (OPD) que implementaban una estructura organizativa propia con capacidad de ejecución hasta el nivel local; FONCODES, PRONAA y PRONAMACHCS fueron los ejemplos más representativos de esta modalidad institucional.

Rol del gobierno regional

Por su envergadura, los gobiernos nacionales se organizan en ejes temáticos (sectoriales e incluso más especializados); por ello, cuando sus políticas deben converger en un territorio concreto tienen tendencia, por su propia especialización, a compartimentar sus intervenciones y les cuesta articularlas en resultados multidimensionales (multisectoriales). Además de que por su carácter agregado, esas políticas tienden a promediar la diversidad de características de los distintos ámbitos territoriales donde ellas se aplican.

En contraste, por naturaleza los gobiernos locales están identificados con un territorio delimitado en el cual inevitablemente convergen todas las dimensiones de la vida colectiva en una sociedad local específica; por ello, casi por la fuerza de la cercanía, pueden abordar enfoques más multidimensionales en sus intervenciones. Sin embargo, por la misma razón de estar circunscritos a un ámbito local, les cuesta visualizar las interacciones entre éste y procesos que se dan en el territorio de mayor escala del cual forman parte y las oportunidades de complementación y sinergias asociadas a esos procesos.

Es desde estas limitaciones del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales que se explica la necesidad de un nivel intermedio de gobierno. Su razón de ser es por un lado, articular las políticas nacionales en un territorio concreto y asegurar que se conviertan en resultados de desarrollo integrados en ese territorio, y en el otro extremo, articular los procesos de desarrollo local a los intercambios y complementaciones que se producen en territorios de escala mayor.

Es por eso que los gobiernos intermedios (regionales), situados al medio de la estructura de organización vertical del Estado, pueden ser vistos como una especie de “correa de transmisión” entre lo nacional y lo local; porque el papel articulador que cumplen no es en un solo sentido, sino de ida y vuelta:

- De arriba hacia abajo (*top-down*)
 - Aterrizar las políticas nacionales que por definición promedian las diferencias, a la especificidad de su territorio y del mosaico de realidades locales que lo componen.
 - Orientar a las políticas locales que por definición están limitadas a su realidad específica, sobre sus oportunidades de complementación y sinergia, enmarcándolas en procesos de desarrollo territorial de mayor escala.

- De abajo hacia arriba (*bottom-up*)
 - Conocer la diversidad de realidades locales de su ámbito para integrarlas en objetivos y metas compartidas de desarrollo regional.
 - Retroalimentar al nivel nacional con la caracterización de esas diversidades para que sean incorporadas en el diseño de las políticas nacionales.

Es decir, el gobierno regional particulariza y articula en el territorio las políticas nacionales, así como enmarca y articula en ese territorio los procesos de desarrollo local.

Cuál es sino justamente ésta la definición del **enfoque territorial de desarrollo**: articular la acción de los distintos actores sobre un territorio, de manera que se produzcan las sinergias

y retroalimentaciones que aseguran resultados efectivos e integrados de desarrollo que impacten en la calidad de vida de las personas. Los gobiernos intermedios tienen el gran potencial de poder objetivar el enfoque territorial de desarrollo, articulando en un territorio específico los vectores sectoriales y territoriales de la acción pública.

¿Cómo pueden hacer esto? Definiendo a través de las políticas y programas de desarrollo regional, los resultados de conjunto, sectoriales y multisectoriales, que debe alcanzar la región, a los que deben contribuir tanto los niveles nacional y local como el propio nivel intermedio. Las políticas y programas de desarrollo regional representan la estrategia de desarrollo de la región, sobre la que desembocan las políticas nacionales y se articulan las locales. En ese marco, el nivel regional debe asegurarse que las políticas nacionales correspondan con las prioridades regionales y que las políticas locales aporten a resultados regionales de conjunto.

Las políticas y programas regionales se convierten así en las vías de soporte para canalizar y articular las políticas nacionales, organizar la acción del propio gobierno regional, así como enmarcar y complementar las políticas locales. Las políticas y programas regionales expresan las prioridades, los ejes de la estrategia de desarrollo regional y a ellos se asocian los resultados de conjunto que debe alcanzar la región, a los que deben contribuir tanto las intervenciones nacionales como los procesos locales en el territorio. Por eso es tan relevante y valía la pena resaltar la iniciativa del Gobierno Regional de Cajamarca de articular con un enfoque programático al menos la inversión pública regional.

Desde este punto de vista, los gobiernos regionales son una correa de transmisión que no sólo transmite orientaciones de acción y de política entre los niveles nacional y locales a lo largo de la estructura de organización vertical del Estado, sino que en ese proceso agregan valor a dicho intercambio, poniendo en juego sus propias políticas y programas de desarrollo regional.

¿Por qué un gobierno y no simplemente una agencia multisectorial desconcentrada del nivel nacional? Así, el Estado peruano durante la segunda mitad del siglo pasado mantuvo bajo sucesivas denominaciones organismos departamentales de desarrollo (su última versión fueron los CTAR) para buscar acercarse a los departamentos y las provincias e intentar coordinar territorialmente sus programas y proyectos, pero como se trataba de organismos desconcentrados estaban supeditados a las políticas provenientes del centro y su capacidad de influir en éstas era limitada. Sin embargo, frente a ello, un gobierno elegido democráticamente recibe en teoría la legitimidad como para convocar y concertar los diversos intereses y demandas presentes en un territorio.

Imprescindible descentralización regional

En un país como el Perú, donde el nivel nacional, a pesar de sus programas nacionales y sus esfuerzos de desconcentración, ha estado siempre alejado de las necesidades específicas de las personas; donde los gobiernos locales, a pesar de sus esfuerzos de innovación y de abordar nuevos campos de acción, no logran cubrir todos los requerimientos de atención del Estado a las necesidades de la población, los gobiernos regionales deben asegurarse de acercar al Estado y sus servicios a las personas, en el lugar donde ellas vivan. Lograr esto es lo único que puede justificar su existencia y legitimarlos ante los ojos de la población a ellos y a la descentralización.

Para ello los gobiernos regionales tienen que lograr salir de las capitales y principales ciudades de cada departamento, y extender sus programas y redes de servicios, así como canalizar los del nivel nacional y apoyar a los del nivel local, en todos los rincones de su ámbito territorial.

Para diseñar la manera más eficiente y eficaz de organizarse en el territorio, los gobiernos regionales deben conocer íntimamente el ámbito territorial que tienen bajo su responsabilidad; identificar y caracterizar sus potencialidades, limitaciones y desafíos, los flujos y procesos que lo organizan, las áreas diferenciadas -por características naturales, sociales, económicas, de infraestructura y servicios- que lo conforman. Sólo así podrán asegurar la correcta focalización de las políticas nacionales y de las suyas, promover las articulaciones y complementaciones intermunicipales que más aportan al desarrollo regional y definir con criterios de eficiencia y racionalidad territorial la manera más eficaz de organizar la red de servicios públicos y programas de desarrollo que es necesario llevar a la población de los distintos espacios subregionales, según sus características y necesidades específicas. En este sentido es clave la competencia de ordenamiento territorial que tienen y deben ejercer los gobiernos regionales.

Ello inevitablemente tendrá efectos sobre la organización de los gobiernos regionales. Un país de geografía difícil como el Perú, vial e insuficientemente articulado, con su población dispersa en innumerables caseríos, pueblos y pequeñas ciudades, requiere que los gobiernos regionales necesariamente tengan que descentralizar sus servicios y programas para acercarlos a la gente allí donde está; pero también que tendrán que descentralizar crecientemente sus decisiones, para darle mayor capacidad resolutive a esos servicios y programas allí donde se aplican. En este punto será clave la articulación del gobierno regional con los gobiernos locales de su ámbito, a fin de complementar recursos y aprovechar la presencia de éstos en cada una de las localidades.

En el momento que el Estado y la institucionalidad regional logren organizarse en el territorio con este sentido, en función de acercar los servicios públicos y programas de desarrollo a la gente, y si éstos así organizados responden, a los ciudadanos ya no debería importarles tanto dónde está físicamente la autoridad de la cual dependen esos servicios y programas que responden efectivamente a sus necesidades y sólo en ese momento, la población tal vez esté dispuesta a la integración de los departamentos en regiones. Antes preferirá tener cerca a ese Estado, aunque sea deficiente, para poder incidir directamente sobre él de manera que preste atención a sus necesidades.

4.2. Elementos para un diseño organizacional regional

La institucionalidad regional es todavía un rompecabezas por armar. La amplitud del campo de acción regional, el desafío que implica ser nivel intermedio de gobierno, su corta edad como institución en proceso de maduración pero sobre todo, la falta de un consenso político y técnico-burocrático sobre el modelo de gobierno regional al que se aspira, así lo indican. Las experiencias de reforma institucional analizadas y sus diversas apuestas y énfasis muestran que lo menos aconsejable en este punto del proceso es intentar proponer un diseño uniforme y supuestamente ideal de gobierno regional y, más bien, lo que hay que permitir es la flexibilidad y la innovación producto de la experiencia, para que la institucionalidad regional pueda ir madurando su mejor versión.

Desde este punto de vista, más que caer en limitación semejante a las normas vigentes, pretendiendo deducir un modelo ideal de organización regional, de las lecciones que aportan los casos analizados, parece más apropiado plantear algunos criterios y elementos de reforma que aspiren a orientar a los gobiernos regionales en sus procesos, tanto a los que los tienen en curso, para que puedan profundizarlos, como a los que no los han iniciado aún, para que puedan hacerlo con algunas orientaciones de partida.

En esa perspectiva, lo primero que hay que tener claro es que los gobiernos regionales son organizaciones grandes y complejas. Al incorporar a las direcciones regionales sectoriales, la estructura austera de organización prevista en la LOGR creció significativamente. El CAP del Gobierno Regional de Junín contempla 24 mil plazas, de las cuales 17 mil sólo en el sector educación y 3 500 más en salud. Organizaciones de esa envergadura no pueden ser concebidas como una estructura jerárquica unificada bajo un solo centro de decisión. Como se verá más adelante, es probable que en algún momento habrá que aceptar que los gobiernos regionales tengan que descomponerse en varias organizaciones con centros de decisión crecientemente autónomos, de modo similar, aunque guardando las diferencias de escala y naturaleza, a como está armada la estructura del gobierno nacional. Tal vez ése sea el esquema cuando se formen gobiernos regionales de verdaderas regiones (producto de la integración de departamentos y/o provincias) que inevitablemente, serán organizaciones más grandes que los actuales pero esperablemente, también más maduras.

Criterios claves para el diseño

Antes de intentar plantear orientaciones específicas para los distintos componentes de la organización regional, es necesario precisar algunos criterios conceptuales que deberían ser tomados en cuenta como base para cualquier diseño.

- Delegación de capacidades decisorias

Considerando su tamaño y complejidad organizacional, para posibilitar una gestión fluida y eficiente, los gobiernos regionales deben apostar casi inevitablemente por una política de gestión fuertemente basada en esquemas de delegación de decisiones a distintos niveles. Para que esas delegaciones no afecten la unicidad de objetivos de la institución, cada una de sus partes (i) debe tener claramente definidos sus roles, responsabilidades y prerrogativas de decisión, (ii) recibir indicaciones claras de las políticas en las cuales debe enmarcarse y de los resultados que debe lograr, y (iii) ser evaluada por esos resultados de manera de no perder el control de conjunto de la acción institucional.

- Diferenciar la gerencia estratégica de la operativa

Para la atribución de responsabilidades y resultados en la organización regional es imprescindible diferenciar claramente (i) la gerencia estratégica, responsable de la gestión de las políticas regionales en directa relación con la Presidencia Regional y bajo las orientaciones que apruebe el Consejo Regional, (ii) de la gerencia operativa, responsable de la gestión de los procesos de prestación de los bienes y servicios públicos de responsabilidad regional. Superponer ambas en los mismos centros de responsabilidad, como todavía predomina hoy, sólo hará que las exigencias administrativas de la segunda ahoguen la perspectiva estratégica que requiere la primera.

- Órganos de línea y órganos desconcentrados

A los órganos de línea centrales del gobierno regional les corresponde ser los depositarios de las materias de competencia de responsabilidad regional, en la combinación que mejor corresponda a cada caso, en la medida de que aquéllas definen los campos de acción permanente del gobierno regional; en esa medida, éste será un nivel más estable en su estructura organizativa. La responsabilidad de entrega de los bienes y servicios públicos en que se expresan esos campos de acción regional debería estar preferentemente en manos de órganos desconcentrados o incluso descentralizados, de manera que estén más cerca de los destinatarios de esos bienes y servicios públicos; por lo tanto, esta parte de la organización podría ser más variable para adaptarse a las necesidades de la población, las características del territorio y los requerimientos de los servicios.

- Lo multisectorial como resultado de la matriz sectorial-territorial

En la medida que los gobiernos regionales son una correa de transmisión entre las políticas sectoriales nacionales y los ámbitos territoriales donde éstas deben converger, idealmente su organización debería tener un diseño matricial que vincule el eje sectorial de definición de políticas con el eje territorial de su ejecución; sin embargo, por el problema de cuál es el eje predominante, este modelo ideal es muy difícil de llevar a la práctica. Eso no quita que, en la medida que se diferencie la gerencia estratégica de la operativa y la primera de ellas quede a cargo de órganos de línea organizados por campos de competencia y la segunda a cargo de órganos desconcentrados organizados territorialmente, habrá que asegurar que estos últimos se supediten técnica y normativamente a los primeros. En sentido contrario, también habrá que asegurar que la gerencia estratégica organizada por campos de acción regional más o menos especializados incorpore y mantenga en el diseño de las políticas regionales la mirada multisectorial que es propia del enfoque territorial.

Gobierno regional: una organización para armar

Como se ha advertido, las propuestas que siguen no pretenden dibujar un modelo normativo y menos único de organización regional; más bien buscan aportar algunas consideraciones y criterios para fortalecer los diversos componentes de la institucionalidad regional, a partir del análisis y las lecciones recogidas de las experiencias de reforma institucional emprendidas por los gobiernos regionales, en la búsqueda junto con ellos de un diseño de organización que exprese el rol y las características distintivos del nivel regional de gobierno, reconociendo que en el caso peruano se trata de un diseño todavía en construcción.

- Fortalecer el Consejo Regional

El Consejo Regional es órgano de representación, normativo y fiscalizador. Los consejeros suelen concentrarse en el último de estos roles; debe serles más asible. Aún siendo necesario fortalecer sus capacidades para ejercer este rol fiscalizador con mayor efectividad, es perentorio fortalecer las capacidades de los Consejos Regionales en tanto que colegiados, para ejercer con igual efectividad sus roles normativo y de representación, absolutamente sustantivos para el fortalecimiento y legitimación de la institucionalidad regional.

En definitiva, los consejeros son ciudadanos y no tienen porque conocer anticipadamente las materias sobre las cuales tienen que legislar. Es necesario fortalecer la capacidad de los Consejos Regionales de producir las normas que requieren el desarrollo y la gestión regionales, dotándolos de asesoría técnica y legal. Una opción para ello es recuperar el concepto original de las Secretarías Generales y retornarlas como órganos de asesoramiento técnico legal de los Consejos Regionales, además de ser depositarias y fedatarias de su producción normativa, acuerdos y debates. Las funciones de trámite documentario, asesoría jurídica o apoyo a la Gerencia General que actualmente desempeñan en la mayoría de gobiernos regionales bien pueden ser atribuidas a alguna unidad existente o ser asumidas por unidades especializadas que el ejecutivo regional está en posibilidad de conformar. De no ser el caso, las secretarías de apoyo a su Consejo Regional que los gobiernos regionales han conformado basados en el artículo 18 de la LOGR, deben ser reforzadas en su capacidad de prestar asesoría técnica legal a los Consejos, más allá de las tareas de apoyo administrativo y gestión documentaria que hoy realizan.

En la dimensión de representación, a través de la Ley N° 29470 el Congreso de la República ha reformado la Ley de Elecciones Regionales, estableciendo a partir del proceso electoral de octubre 2010, la elección de los consejeros regionales por distritos electorales provinciales. Ello corrige la debilidad que tiene el actual sistema de elección, haciendo que en el futuro el o los consejeros que representarán a cada provincia sean los que su electorado considera los mejores y no los que define su ubicación en las listas que obtengan las mayores votaciones relativas en el departamento. Ello favorecerá una mayor rendición de cuentas de los consejeros frente al electorado de la provincia a la cual representan.

Razones para justificar el artificioso sistema de elección anterior fueron fortalecer a las agrupaciones políticas en contra de candidaturas enfocadas en figuras individuales, así como favorecer a través de los consejeros de cada agrupación, representaciones de intereses más agregados tendientes a un alcance departamental, aunque su origen sea nominalmente provincial. La realidad ha demostrado que esto no es tanto así porque la debilidad de las agrupaciones hace que los consejeros abandonen su filiación con la lista original, con lo cual la elección uninominal no debilitaría más a los partidos y agrupaciones políticas de lo que ya lo están.

Algunos señalan que esta modificación del ámbito de elección tiene el riesgo de desfavorecer la representación de las minorías porque en 16 de los 24 departamentos que tienen siete⁴⁵ o más provincias, la elección de los consejeros será uninominal, salvo que se cambie el número de consejeros por departamento con base en un ratio de número de electores por consejero. Es cierto que probablemente desfavorecerá la representación de las minorías al interior de cada provincia, pero favorecerá una representación más clara de los intereses de cada provincia con respecto al departamento; con lo cual se favorecerá a las provincias con menor capacidad de influencia, lo que es un canal distinto para proteger a las minorías en el espectro de los intereses a escala del departamento.

45 Número mínimo de miembros del Consejo Regional que establece la Constitución.

En sentido contrario a lo anterior, como la ley establece, siguiendo a la CP, que en aquellos departamentos con menos de siete provincias, el JNE fijará la distribución de las plazas en el Consejo Regional en base a criterios de población, ello puede favorecer una mayor representación de las áreas más pobladas en los 8 departamentos en esa situación. Ello no es necesariamente negativo, pero puede generar fuertes desbalances de representación en aquellos departamentos con fuerte asimetría en la distribución interprovincial de los electores⁴⁶; en estos casos, es necesario considerar criterios de compensación para la representación de las provincias menos pobladas, a fin de asegurar una representación proporcionada de los diversos intereses que expresan las distintas provincias de cada departamento.

Para asegurar una mayor equidad frente a ambos riesgos planteados y favorecer una representación más amplia de los intereses existentes en cada departamento y provincia, el JNE podría usar la potestad que le otorga la Ley 29470 de establecer el número de miembros de cada Consejo Regional siguiendo un criterio de población electoral y respetando el mínimo de uno por provincia. Usando esta puerta, el JNE podría aprovechar para incrementar el número de miembros de determinados Consejos Regionales, en particular de aquellos departamentos con mayor población electoral relativa, en función de mantener entre departamentos y en cada uno de ellos, entre provincias, una proporción más equivalente de electores por consejero, respetando siempre el mínimo de 7 y el máximo de 25 miembros fijado en la CP.⁴⁷

Una limitación que no se puede evitar con un sistema de elección por distritos electorales provinciales es que favorezca la fragmentación en intereses provinciales, salvo que los consejeros de provincias de características e intereses similares converjan en sus posiciones. Una opción para incentivar esta convergencia de intereses podría ser pensar en representaciones similares por áreas homogéneas que componen el territorio de cada departamento que presumiblemente tendrían intereses y prioridades más afines, de manera que los distintos intereses territoriales existentes en cada departamento estén representados con un poder de negociación semejante. Estas áreas sub-departamentales internamente más homogéneas y claramente diferenciadas entre sí, representadas en general por agrupaciones de provincias, son más o menos reconocidas en la mayoría de departamentos. Sólo a modo de ejemplo referencial, en Cajamarca son distinguibles el norte (Jaén y San Ignacio), el centro (Cutervo, Chota, Sta. Cruz y Hualgayoc), el suroeste (Sn. Miguel, Sn. Pablo y Contumazá), el sureste (Cajamarca y Celendín) y el extremo sur (Cajabamba y Sn. Marcos), cada una de las cuales podría tener una representación semejante en función de un módulo máximo de electores por representante.

- Los órganos consultivos: CCR y otros consejos

Los CCR han confirmado sus limitaciones de diseño y más bien a nivel regional han demostrado mayor dinámica, obviamente que con diferencias, otros espacios

⁴⁶ Por ejemplo, el caso de Tacna, con 4 provincias, donde más del 90% de su población vive en la provincia capital del departamento.

⁴⁷ Siguiendo este criterio, en el extremo, al menos 8 departamentos con mayor población electoral que Ancash (cuyo Consejo Regional es el más numeroso hoy) podrían tener un Consejo Regional de 21 a 25 miembros.

temáticamente más especializados, donde es más evidente una intersección de intereses entre los que participan, como los Consejos Regionales de Salud, de Educación y muchos otros con una gran variedad de caso a caso.

Hay que tomar las lecciones de la realidad; los CCR no pueden ser los depositarios exclusivos de los requerimientos de participación y consulta ciudadana de la gestión regional, ni el único espacio normado para dicho fin en la LOGR. No existen suficientes actores departamentales que representen los intereses agregados existentes en un departamento o más bien, la cantidad de actores que serían necesarios para representar la diversidad de intereses vigentes en un departamento no caben en el número mínimo de representantes ciudadanos fijado en la ley. Por el contrario, la fragmentación de intereses predominante en la sociedad peruana hace que los participantes sólo tengan interés en parte de los asuntos que se traten en un espacio como éste, supuesta síntesis de todos los temas; además de los costos de la participación para un actor residente lejos de la capital departamental, que no tiene incentivos suficientes para participar en una sesión en la que probablemente no se traten los asuntos de su interés.

Una opción para los CCR es que sean más bien el nodo final de una red de espacios y mecanismos de participación y consulta ciudadana, tanto temáticos como territoriales. En esta dirección va la propuesta de reforma del CCR en debate en Cajamarca, asociada a la creación de su CEPLAR.

- En el plano temático, siendo el punto de confluencia de espacios reuniendo a los principales actores y grupos de interés relacionados con las prioridades o ejes del desarrollo regional. No tienen que ser muchos porque las prioridades pierden visibilidad; según necesidad, se pueden descomponer en grupos de trabajo o comisiones por asuntos más específicos, que reúnan a actores cada vez más vinculados por temáticas de interés afines. Por lo demás, los encuentros presenciales no son el único mecanismo de participación y consulta; son posibles otros como sondeos, encuestas o votaciones. Todos esos espacios deberían estar claramente adscritos a una dependencia regional que actúe como animadora y secretaria; idealmente, debería participar en ellos -sino estar a cargo de- algún miembro del Consejo Regional; en ocasiones claves debería participar en ellos el Presidente o el Vicepresidente Regional.
- En la dimensión territorial, los CCR deberían articularse con las instancias participativas de nivel provincial, CCL u otras, y a través de ellas con las de nivel distrital; si los actores locales constatan que estas instancias efectivamente retroalimentan las políticas regionales con las demandas y expectativas locales, irán desarrollando confianza en que a través de ellas participan en la gestión regional, contribuyendo a minimizarles los costos de participación al posibilitarla más cerca de su lugar de residencia; vincularse activamente a esas instancias, en coordinación con la respectiva municipalidad, debería ser una responsabilidad explícitamente asignada a la gerencia subregional o a la oficina desconcentrada del gobierno regional en cada provincia; idealmente, deberían participar en ellas el consejero correspondiente a la respectiva provincia.

Incluso se podría ir más allá: los representantes ciudadanos ante el CCR se podrían elegir a partir de los CCL provinciales y las instancias temáticas de participación. Así se lograría

que el CCR sea efectivamente el nodo central de una red de participación, consulta y retroalimentación de las políticas y prioridades de acción regional.

De estas ideas se desprende que los consejeros regionales deberían participar en el CCR, de modo similar que los regidores en los CCL municipales. Las instancias de participación y consulta ciudadana son espacios de deliberación pública, tanto como el Consejo Regional, sino que en ese caso ampliadas a otros representantes no elegidos mediante votación universal pero que representan a diversos intereses y demandas sobre el gobierno regional existentes en el departamento. Desde esta perspectiva, pueden ser para el Consejo Regional un espacio de retroalimentación de las preferencias ciudadanas, antesala de sus propios debates. Es verdad que esto es más cierto a nivel municipal, donde el alcalde y los regidores conforman un mismo colegiado. Con la separación de poderes en el nivel regional, el CCR puede ser entendido como un contrapeso para el Presidente Regional frente al Consejo Regional; sin embargo, como los CCR son débiles (y lo seguirán siendo con el diseño actual), en la práctica no ofrecen al Presidente Regional ese potencial de respaldo ciudadano frente al Consejo Regional.

Ahora bien, este sistema de participación y consulta ciudadana a nivel regional no reemplaza la necesidad de un canal de relación entre autoridades políticas elegidas regional y locales a nivel de cada departamento. La articulación regional-local es un aspecto clave para que los gobiernos regionales cumplan efectivamente su rol de nivel intermedio de gobierno (así como los hechos demuestran que lo es la nacional-regional). Que los alcaldes provinciales sean miembros del CCR y los distritales participen en él como invitados no sule esta necesidad; es sabido que los alcaldes no participan regularmente en el CCR. Es verdad que los presidentes regionales se reúnen y coordinan regularmente con unos y otros alcaldes, pero no a través de un mecanismo predecible e institucionalizado; la legislación vigente no prevé ningún mecanismo de este tipo. En ese sentido, ésta debería incorporar una instancia de coordinación con los alcaldes del departamento, bajo la conducción del Presidente Regional, que se reúna periódicamente para la coordinación de políticas y prioridades de inversión pública, en la que el gobierno regional pueda enmarcar las demandas municipales en los ejes de desarrollo regional y concertar los alcances del apoyo que otorgará a esas demandas.

- La superestructura de gobierno y administración

Nos referimos al tramo superior de la estructura organizativa del ejecutivo regional; es decir a la Presidencia y Vicepresidencia Regionales, a la Gerencia General y a las unidades centrales de apoyo, asesoramiento y control.

En este nivel es poco lo que se puede innovar a nivel de diseño organizativo porque sus unidades básicas dependen de disposiciones nacionales: de la LOGR en el caso de la Presidencia, Vicepresidencia y la Gerencia General; de los sistemas nacionales administrativos y funcionales (planificación, presupuesto, inversión pública, tesorería, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos, estadística, informática, cooperación técnica, defensa nacional), que propician o mandan crear unidades individualizadas para cada sistema; de los lineamientos establecidos por la PCM para el diseño de los ROF, que fijaron el modelo de diseño organizacional jerárquico para toda la administración pública basado en órganos de apoyo, asesoramiento, control, línea y desconcentrados.

Así por ejemplo, la obligación de crear unidades separadas para los sistemas de tesorería, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos prácticamente dibuja la estructura de las Oficinas de Administración (y Finanzas) de los gobiernos regionales, como por cierto de toda la administración pública.

Algunos gobiernos regionales han incorporado algunos órganos poco usuales en este nivel de la organización. Por ejemplo, los casos mencionados de Huancavelica que ha creado sendas Oficinas Regionales de Estudios de Preinversión y Supervisión y Liquidaciones como órganos de apoyo, fuera de la Gerencia Regional de Infraestructura donde generalmente se ubican; o La Libertad que ha creado una Gerencia Regional de Coordinación e Integración Gubernamental Provincial como órgano de asesoramiento para la coordinación con los gobiernos locales. El CERPLAN de La Libertad y el CEPLAR de Junín también están ubicados en este nivel de la organización, privilegiando su rol de asesoramiento a la Presidencia Regional.

Para este nivel de la organización las recomendaciones básicas que se pueden hacer son por un lado, no multiplicar los órganos de apoyo y asesoramiento porque correspondiendo por naturaleza con fases de procesos transversales al conjunto de la organización, más órganos de apoyo o asesoramiento lo único que hacen es alargar el circuito de unidades orgánicas que deben recorrer esos procesos; por otro lado, cuidar que los que se ubican como órganos de apoyo y asesoramiento realmente lo sean, es decir que tengan un rol intermedio, alimentador de procesos que concluyen en la entrega de bienes o servicios públicos a los ciudadanos, y no sean responsables de esa fase final de entrega que debe corresponder a órganos de línea o desconcentrados.

Más allá de ello, la Gerencia General y los órganos de apoyo y asesoramiento constituyen la unidad ejecutora central de la administración regional; por ella pasan todas las decisiones y fases administrativas de los procesos que no estén asignados a otras unidades ejecutoras desconcentradas. Para hacer más eficiente la gestión en esta sección de la organización, el camino no pasa por reformas de la estructura que como se ha visto, está en lo sustantivo determinada en las normas, sino por la gestión de procesos expresada en una política amplia de delegaciones. Según la LOGR, el Gerente General es el responsable administrativo del gobierno regional; la gestión de una organización del tamaño de un gobierno regional no es sostenible con un solo responsable administrativo final por el que pasen todos los asuntos, nimios como estratégicos.

Parte de esa política de delegaciones será desconcentrar en órganos especializados todos aquellos procesos cuyo ciclo de ejecución pueda ser contenido dentro de ellos; expresión de esta alternativa son las unidades especializadas para la gestión de las principales inversiones regionales en los casos de Cajamarca y Junín, las unidades ejecutoras multisectoriales consolidando todas las dependencias regionales en cada provincia en el caso de Huancavelica y previstas en Cajamarca, Junín y varios otros gobiernos regionales, y las unidades ejecutoras autonomizadas responsables de la administración de los servicios en proceso de implementación en la Dirección Regional de Salud de San Martín.

- La gerencia estratégica

Este es el nivel de la organización que debe ser responsable de diseñar, conducir y evaluar las políticas públicas regionales. Está representado por las actuales gerencias y direcciones regionales, las cuales deben poder ser reconfiguradas de acuerdo a los condicionantes y capacidades de cada gobierno regional. Este es en definitiva el “gabinete de ministros y viceministros” de la Presidencia Regional.

Desde este punto de vista, las gerencias regionales no pueden ser estandarizadas; debe dejarse a cada gobierno regional en libertad de crear las gerencias que requiera e integrar efectivamente a las direcciones regionales en la organización regional, dentro de criterios orientadores que pueda fijar la norma nacional. En ese marco, cada gobierno regional debe poder decidir si convierte a las direcciones regionales en gerencias, en subgerencias o las mantiene como tales. Lo que sí no tiene ningún sentido es mantener subgerencias que replican los campos de acción de las direcciones regionales.

En un escenario así, es esperable que direcciones regionales de mayor tamaño organizacional como las de educación, salud o agricultura, por la relevancia además de estas materias en la asignación de competencias regionales y en las prioridades de la mayor parte de los departamentos, deban ascender al tercer nivel organizacional y convertirse en gerencias o similares. Pero también es posible que de acuerdo a la realidad específica de cada departamento, otros campos sectoriales puedan ser elevados al nivel de subgerencia o dirección regional, como pueden ser la minería, el turismo o la gestión forestal, en los departamentos en que esas materias correspondan con sus prioridades. Aunque tampoco es deseable que se pierda el enfoque multisectorial que buscaban promover las gerencias de desarrollo económico y desarrollo social establecidas en la LOGR. En este sentido, las propuestas del Gobierno Regional de Junín de una Gerencia de Desarrollo reuniendo a las direcciones regionales productivas otras que Agricultura, pero también a las competencias de desarrollo social, y de una Gerencia de Transportes, Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento (faltaría Energía para completar el concepto) reuniendo a las materias ligadas a las redes de infraestructura, pueden marcar un camino posible en esa dirección.

Un mecanismo clave para que este nivel de gerencia estratégica no pierda la mirada integradora de las políticas sectoriales es el Directorio de Gerentes (y Directores Regionales mientras persistan). En él deben fijarse y monitorearse las grandes prioridades de política del gobierno regional, para que todos sus funcionarios directivos ubiquen sus campos específicos de responsabilidad en el conjunto de la acción regional y se identifiquen las sinergias y retroalimentaciones entre unos y otros. Como se ha dicho, estos funcionarios son como el gabinete del Presidente Regional y en esa medida, el Directorio de Gerentes debería tener para el gobierno regional la relevancia que tiene el Consejo de Ministros en el nivel nacional.

- La estructura operativa

Para que el nivel de gerencia estratégica pueda jugar este rol, debe ser descongestionado de la labor administrativa que hoy abrumba a los gerentes y directores regionales. Para ello, como se ha dicho, es clave diferenciar claramente ese nivel de gerencia estratégica

del nivel de gerencia operativa de los servicios públicos de responsabilidad regional y de sus procesos administrativos relacionados.

Estas responsabilidades deben ser claramente delegadas a las unidades desconcentradas de las direcciones regionales que las tienen (UGEL, redes y microrredes de salud, hospitales y agencias agrarias principalmente) y a las dependencias desconcentradas del gobierno regional (gerencias subregionales y oficinas provinciales según el caso). Para ello, se puede seguir la estrategia de la Dirección Regional de Salud de San Martín y hacia la que van las Gerencias de Educación de La Libertad y Arequipa, desconcentrando dentro del ámbito de la propia Dirección o Gerencia; o la estrategia desencadenada por Huancavelica y que prevén seguir varios gobiernos regionales, entre ellos Cajamarca y Junín, desconcentrando bajo la jefatura de gerencias subregionales o provinciales multisectoriales, que abre la posibilidad de maximizar recursos administrativos y logísticos.

La ventaja adicional que ofrece este esquema es que permite articular la acción regional en cada ámbito subregional o provincial, que es la forma de llevar a la práctica un enfoque territorial de desarrollo; pero además que a través de esas unidades multisectoriales desconcentradas se puede canalizar y sobre todo, dinamizar la coordinación y articulación del gobierno regional con los gobiernos locales y los actores territoriales del ámbito de responsabilidad de cada una de esas gerencias desconcentradas.

No hay que desatender sin embargo que mantener la unicidad vertical de la organización sectorial (dirección regional o su equivalente y unidades desconcentradas en los niveles necesarios) como en los casos de Educación en Arequipa o Salud en San Martín, puede permitir que cada campo de acción sectorial adecue su organización territorial a requerimientos diferenciados de los servicios a su cargo.

En cualquier caso, estas disyuntivas llevan a pensar que probablemente el nivel provincial no sea el único posible para desconcentrar la organización regional. Como se ha planteado para la base de representación de los consejeros regionales, en los departamentos son reconocibles ámbitos de escala intermedia entre la provincia y departamento, de mayor homogeneidad relativa y diferenciables entre sí por diversas variables (físicas, socio-culturales, económicas, de infraestructura y servicios), que también podrían ser usados como plataforma intermedia para organizar la prestación de los bienes y sistemas de servicios públicos de responsabilidad regional. Para precisar sus límites podrían contribuir sustantivamente los procesos de Zonificación Económica Ecológica (ZEE) que llevan a cabo los gobiernos regionales, en el marco de sus competencias en materia de ordenamiento territorial.

- Los órganos especializados

Aparte de la superestructura de gobierno y administración, del nivel de gerencia estratégica y de la estructura operativa, que son la organización más o menos común a todos los gobiernos regionales, éstos deben poder crear organismos especializados en temas prioritarios que necesitan especialización y eficacia administrativa. Aquí sí la diversidad debe ser mayor, de acuerdo a las prioridades y potencialidades de su ámbito territorial. La Agencia Regional de Medio Ambiente de Arequipa, el Programa de Asistencia Social

de La Libertad, el Instituto del Café de Junín, el Instituto de Ciencia y Tecnología de Piura son ejemplos en este sentido.

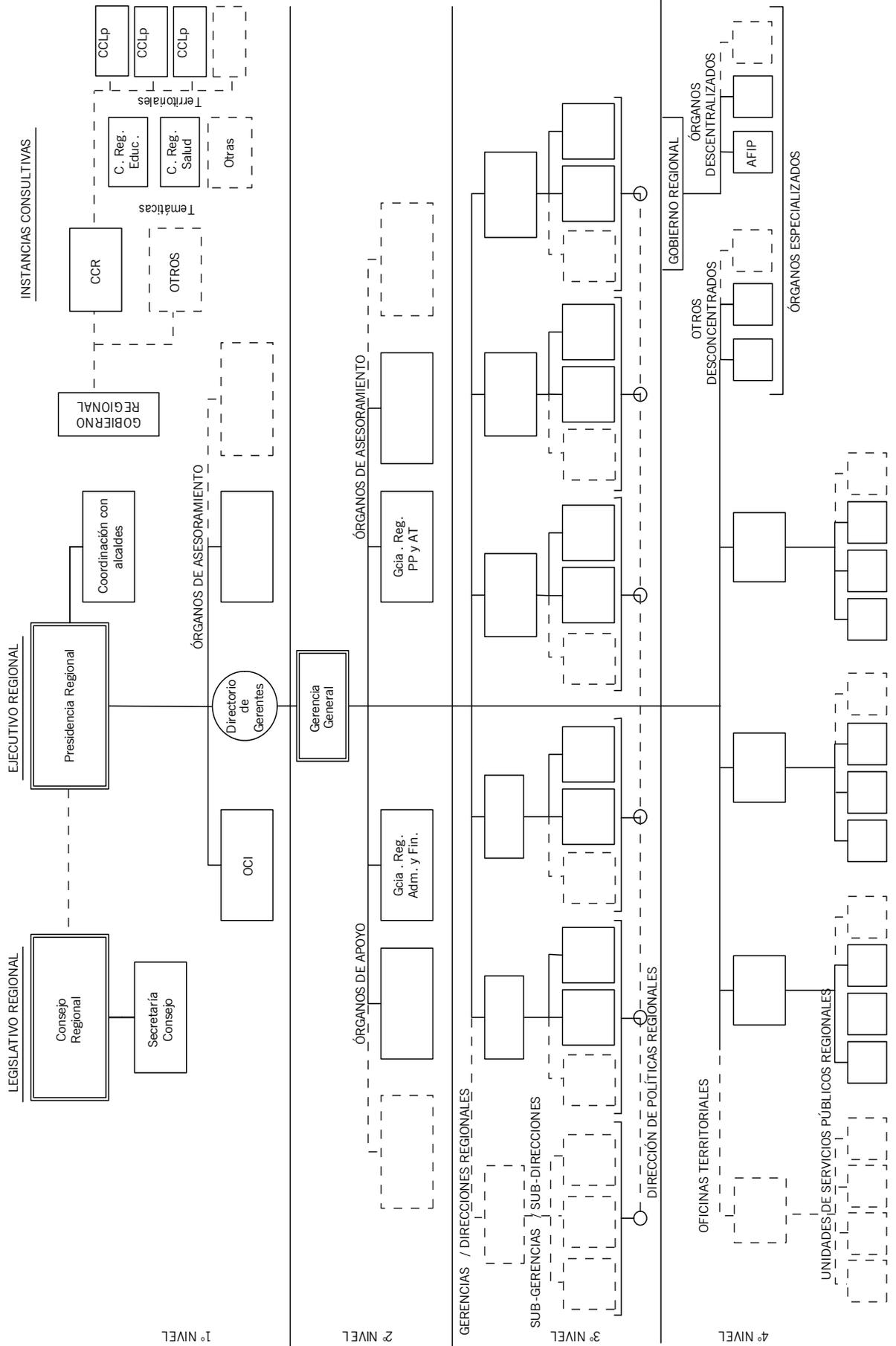
Pero también las agencias especializadas en la ejecución de inversiones de Cajamarca y Junín, o los proyectos especiales de San Martín usados como tales son expresiones de este tipo de organismos especializados. Su característica clave es que deben reunir dentro de sí todos los procesos necesarios para cumplir el mandato que han recibido; por lo tanto, deben ser como mínimo órganos desconcentrados con relativa autonomía o mejor aún, descentralizados con su propia instancia decisonal, en el marco de la política regional en la materia; y para ello deben ser también Unidades Ejecutoras presupuestales individualizadas.

Una temática para este tipo de organismos sobre la que vale la pena detenerse es la de promoción de la inversión privada. Progresivamente todos los gobiernos regionales deberían contar con efectivas **agencias** de promoción de la inversión privada, con un enfoque ampliado de **promoción del desarrollo económico territorial**, considerando el énfasis que la CP y la LOGR otorgan a los gobiernos regionales en este campo de acción pública. En el Perú no se trata sólo de promover la gran inversión privada, sino de mejorar la competitividad de la mayoritaria pequeña actividad económica, tanto urbana como rural.

No se trataría de que estas agencias compitan con las Gerencias de Desarrollo Económico ni con las Direcciones Regionales de los sectores productivos, que deben enfocarse en el rol de planeamiento, conducción y monitoreo de políticas, sino de un formato distinto: efectivas agencias de promoción del desarrollo económico y el sector privado, que desarrollen capacidades de canalizar y proveer servicios permanentes de información, promoción, capacitación, asistencia técnica, acompañamiento y acceso a financiamiento a las actividades económicas existentes y a los nuevos emprendimientos, en alianza directa con los agentes privados y otros, como ONG especializadas y la cooperación internacional. Lo ideal sería incluso que con respecto al gobierno regional, operen como organismos descentralizados, bajo una instancia directiva público-privada. Para ello, la legislación nacional tiene que dar la posibilidad de arreglos institucionales de este tipo.

En la figura que sigue se ha representado gráficamente aquellos de los planteamientos antes expuestos cuya aplicación sería visible en la estructura de organización regional.

ORGANIZACIÓN REGIONAL: UN MODELO PARA ARMAR



El desafío de las capacidades humanas

Un factor clave de una organización es su capital humano. Cualquier propuesta de reforma institucional para mejorar el desempeño de los gobiernos regionales se enfrenta al desafío de las capacidades humanas que requieren estos gobiernos para poder cumplir el rol que se espera de ellos.

Como se ha visto, el FAG y los gerentes públicos son una ayuda pero no son suficientes. El problema no sólo es de funcionarios directivos de calidad, sino el conjunto del capital humano de los gobiernos regionales. Y la fuente más sostenible para renovar este capital es la propia circunscripción de cada gobierno regional.

El desafío entonces es desarrollar capacidades locales para la gestión pública descentralizada en cada uno de los departamentos del país. Y para ello no hay estrategia posible ejecutada de arriba hacia abajo desde el nivel nacional, que pueda ser eficaz para el tamaño, diversidad y dispersión territorial de las necesidades. Esta es la principal limitación de los Planes Nacionales de Capacitación que en su momento plantearon el CND y la Secretaría de Descentralización, así como de todos los esfuerzos de capacitación conducidos desde los sectores del gobierno nacional. Por más cursos o talleres que logren hacer, éstos no llegan sino a resultados informativos o en el mejor de los casos que impactan en las capacidades de las personas, pero no llegan a modificar las de las instituciones, más aún con la movilidad que afecta al personal contratado por el Estado, debido al congelamiento de la carrera pública desde hace muchos años.

El desarrollo de capacidades es un proceso que trabaja con las personas y a través de ellas, debe trascender a las instituciones; como tal, es un proceso complejo, que va acumulando capital humano progresivamente y por lo tanto, debe ser persistente. Para ello, sus instrumentos deben estar al alcance de las instituciones y éstas deben poder acceder a ellos de acuerdo a sus necesidades, para lo cual la única estrategia eficaz posible es estimular la oferta y demanda descentralizadas de servicios de capacitación y asistencia técnica cerca de donde están las instituciones que los requieren.

Para ello, por el lado de la demanda, las entidades deben poder identificar y expresar sus necesidades de desarrollo de capacidades, lo cual requiere también desarrollar capacidades para poder hacer esto objetivamente; luego deben poder gastar en atender esas necesidades, lo cual requiere que ese gasto pueda ser considerado como gasto de inversión por el Sistema Nacional de Inversión Pública, para lo cual éste debe contribuir aceptándolo y desarrollando los criterios de evaluación e indicadores de resultado que lo posibiliten. Además deben ponerse en juego incentivos, como por ejemplo programas de ayudas y becas, o puntajes para acceder a determinados puestos o contratos de servicio, para que los propios servidores públicos y profesionales locales valoren invertir en sus capacidades.

Por el lado de la oferta, es evidente que en los últimos años se ha multiplicado una abundante oferta de cursos, diplomados y maestrías dirigidos al sector público por las universidades públicas y privadas, ONG, programas de cooperación internacional y otras entidades privadas en las principales ciudades del país. Ello prueba que existe demanda, en parte exacerbada por el proceso de descentralización y la mayor exposición pública que tienen las gestiones regionales y locales. Un ejemplo en el Perú es el caso del SNIP: cuando se implantó este sistema, no había profesionales en el Perú, menos en provincias, formados en la metodología

y requisitos de evaluación de proyectos implantados por el sistema; ello provocó demanda e inmediatamente una abundante oferta de cursos de capacitación en evaluación de proyectos, aun cuando en paralelo el MEF hiciera sus propios esfuerzos.

Sin embargo, esa oferta es de toda calidad. Para asegurar que ella responda a los requerimientos del Estado, un instrumento es implantar un procedimiento de certificación voluntaria de los cursos y programas que los ofertantes quieren sean reconocidos por el Estado y por sus servidores como aquéllos que cumplen con sus requerimientos. Para ello esos requerimientos deben ser conocidos por el mercado. Una primera base con ese propósito puede ser provista por el gobierno nacional diseñando los perfiles para los puestos de conducción de los sistemas administrativos comunes a todo el Estado. Ello generará que las entidades deban cumplir esos perfiles para cubrir esos puestos y que los aspirantes a esas posiciones quieran cumplir los requisitos que exigen esos perfiles para poder acceder a ellas. Ello generará demanda y como en el caso del SNIP, estimulará la oferta de formación para esa demanda; en este punto, el procedimiento de certificación permitirá que el Estado se asegure que la formación cumple con los requerimientos de capacidades para los perfiles establecidos y la oferta más competitiva estará dispuesta a acceder a la certificación porque ampliará su atractivo frente a la demanda.

Se sabe que SERVIR está trabajando en estas direcciones. Lo que está en juego es la perentoriedad de los plazos para poder atender la necesidad largamente postergada de mejorar las capacidades humanas para la gestión en los gobiernos descentralizados. Y es evidente que una estrategia como la expuesta no se opone al instrumento de los gerentes públicos que puede coexistir como elemento de apoyo complementario, sobre todo en tanto se construyen los resultados progresivos de una estrategia de formación como la descrita.

Ahora bien, el desafío de las capacidades humanas no se completa con los esfuerzos de formación, por más amplios y eficaces que éstos sean. Más aún, si una estrategia como ésta tiene éxito, recursos humanos más capacitados para el sector público tendrán expectativas de mayores ingresos y perspectivas de carrera. Ello no será posible mientras se mantenga el incongruente sistema de gestión de recursos humanos que exhibe el Estado peruano, donde coexisten distintos regímenes de servicio, con beneficios y derechos diferenciados, sin vasos comunicantes posibles entre sí y sin mecanismos objetivos de evaluación de desempeño que tengan alguna significancia concreta. Las rigideces de estos regímenes son identificadas como un obstáculo de primer orden por las experiencias de reforma institucional regional analizadas.

Un primer paso en el caso de los gobiernos regionales, deberá ser entonces unificar progresivamente los regímenes laborales al interior de una misma institución. Una opción sugerida por el Presidente Regional de Junín es otorgarles a los gobiernos regionales la prerrogativa de negociar con los sindicatos de trabajadores la unificación progresiva de las condiciones de trabajo. Una posibilidad para financiar los acuerdos que produzcan estas negociaciones es la propuesta del Gobierno Regional de Lambayeque de usar para ello los Recursos Directamente Recaudados que administran las direcciones regionales y de los cuales hoy éstas disponen a su libre discrecionalidad.

Mediando el establecimiento de mínimos vasos comunicantes entre regímenes laborales, una opción para paliar la situación en el corto plazo puede ser desarrollar programas de formación de capacidades específicamente dirigidos a personal administrativo excedente por

efecto de procesos de reforma institucional, que esté dispuesto a reconvertirse a posiciones de servicio directo a la población, con lo cual se reforzaría la capacidad de servicio de los gobiernos regionales sin incrementar necesariamente su gasto corriente.

Sin embargo, estos caminos son de resultados inciertos y además diferenciados de un caso a otro. Más allá de ellos una alternativa sería implantar un régimen laboral paralelo para todo el personal nuevo a partir de su implantación -e incluso para personal de ingreso más reciente-, basado en reglas claras de reclutamiento, evaluación de resultados, progreso de carrera y salida; y esperar a que el personal en los regímenes preexistentes se vaya jubilando progresivamente, manteniéndose inflexibles en los plazos máximos normados para ello.

4.3. La organización regional en el escenario de regiones efectivas

No hay que olvidar que los actuales gobiernos regionales de departamento son una institucionalidad de transición. Mientras se mantenga el diseño constitucional vigente, más tarde o más temprano deberían transitar a gobiernos regionales de efectivas regiones producto de la integración de los departamentos o más realistamente, de la reagrupación de las provincias y en casos, de distritos, en función de sus mayores afinidades e interrelaciones relativas en el territorio.

En ese escenario, ¿cómo se aplicarían las propuestas anteriormente expuestas? ¿Seguirían siendo vigentes? O en todo caso, ¿cómo debería evolucionar la organización de la institucionalidad regional para adecuarse a la nueva situación?

Sin que sea posible responder con certeza a esas preguntas, lo más o menos obvio es que el tamaño institucional de los gobiernos regionales crecerá aún más, producto de la fusión de dos o más de los actuales gobiernos regionales de departamento o de la ampliación de su circunscripción por la integración de provincias y distritos que pertenecían a otro departamento.

Ante esa perspectiva, sería deseable que la organización regional crezca más en sentido horizontal que vertical. Si crece más en sentido vertical, incrementando niveles organizacionales tratando de mantener a la institución unificada en una sola organización, el flujo de las decisiones y la información se hará más largo y engorroso, afectando de todos modos la unicidad de la organización porque será difícil asegurar que la información y las decisiones lleguen a su destino tal como fueron formuladas en su origen. Sin embargo, es probable esperar que entre el nivel de gerencia estratégica de políticas y el de gerencia operativa de programas y servicios específicos, deba aparecer o reforzarse una instancia intermedia que asegure la coordinación y agregación de resultados de esos programas y servicios. Sería deseable que ello no pase por crear un nuevo nivel organizacional sino más bien, por fortalecer las instancias subregionales de que ya disponen los gobiernos regionales y que como se ha visto, varios de ellos están yendo en dirección de reforzar.

Ello nos pone ante la opción de crecimiento más bien horizontal de la organización regional frente a la disyuntiva que implican las dos tendencias de evolución hacia la desconcentración que están mostrando las experiencias de reforma institucional en curso a nivel regional: por un lado, los casos de Huancavelica, Junín y Cajamarca que apuestan por una desconcentración de énfasis territorial en gerencias multisectoriales subregionales; por el otro, los casos de Arequipa, La Libertad y en cierta medida San Martín, que parecen apostar por una

desconcentración de énfasis sectorial dentro de la propia estructura de organización de los campos de competencia sectorial del gobierno regional.

La integración regional debe significar la ampliación del ámbito territorial de responsabilidad de cada gobierno regional y la expansión consiguiente del ámbito de prestación de sus sistemas de servicios y aplicación de sus programas. No es esperable que implique una ampliación significativa de los campos de competencia regional porque la legislación no establece una asignación diferenciada de competencias entre los actuales gobiernos regionales de departamento y los futuros de regiones efectivas.

Siendo así, es probable que el enfoque basado en gerencias multisectoriales subregionales pueda adaptarse más fácilmente a la incorporación de nuevos ámbitos territoriales de prestación de servicios o ejecución de programas; será cuestión de incorporar en el eje horizontal de la organización las instancias intermedias de gerencia a escala subregional provenientes de los gobiernos regionales de origen y si es el caso, crear las que sean necesarias en función de la estructura de organización territorial de la nueva región. Ahora bien, en un escenario como éste es probable que estas instancias ya no puedan ser de ámbito provincial, como muestra la tendencia actual de los gobiernos regionales que apuestan por este esquema; el número de provincias que podría llegar a tener una futura región haría ineficiente mantener gerencias subregionales multisectoriales de ámbito provincial. Más bien habrá que repensar la organización del territorio regional en ámbitos multiprovinciales de características y necesidades de acción regional afines.

El riesgo en un escenario de integración regional, del enfoque de desconcentración basado en la estructura de organización de los campos sectoriales de competencia regional es que propicie el crecimiento piramidal (predominantemente vertical) de esas estructuras sectoriales, justificado en la necesidad de abarcar un mayor ámbito territorial de servicio. Ello contribuirá casi inevitablemente a compartimentar sectorialmente la organización regional, replicando las limitaciones que presenta la organización sectorial del ejecutivo nacional, en detrimento de un enfoque territorial integrado de las políticas regionales. No sería de extrañar que en su evolución, este enfoque de organización desemboque en que las gerencias o direcciones regionales sectoriales terminen convirtiéndose (o aspirando a hacerlo) en prácticamente “ministerios” regionales.

Ahora bien, en uno u otro caso, es probable que haya que aceptar que, por su envergadura, gobiernos efectivamente regionales no puedan mantenerse a la larga como una sola organización unificada bajo una única instancia ejecutiva de conducción (la Presidencia Regional) y deban descomponerse en varias organizaciones (agencias) ya no sólo desconcentradas, sino descentralizadas, con su correspondiente instancia de decisión, unificadas bajo las prioridades y políticas regionales emanadas del Consejo Regional y el nivel superior del ejecutivo regional.

Siguiendo esta misma línea de ideas, es probable que en esa situación pequeños Consejos Regionales con base de representación provincial como los actuales, resulten insuficientes para procesar la seguramente mayor diversidad de intereses de los nuevos ámbitos regionales. En ese momento sí habrá que pensar en la alternativa ya anticipada de replantear la base territorial de elección y representación de los consejeros regionales, transitando hacia distritos electorales predominantemente pluriprovinciales, definidos en función de características afines de las provincias que los conforman, de manera de asegurar una

representación equitativa en el Consejo Regional de la diversidad de realidades e intereses existente en la región.

Finalmente, no hay que desatender que la fusión de dos o más gobiernos regionales de departamento en un gobierno efectivamente regional puede significar acumular en la nueva institución al personal administrativo de las entidades de origen. Por más que esos gobiernos efectivamente regionales serán instituciones de mayor tamaño, es muy posible que se produzcan excedentes de personal administrativo. Para que la nueva institucionalidad no nazca con esa carga de origen, es probable que antes de pensar en la integración de departamentos en regiones, sea requisito que el Estado peruano haya puesto en juego la reforma efectiva de su servicio civil o al menos, dar a los gobiernos regionales la posibilidad de manejar con mayor flexibilidad -pero también con reglas objetivas de reclutamiento, evaluación y salida- esta dimensión clave para lograr mejorar su desempeño.

4.4. Propuestas para mejorar el marco institucional

Las propuestas precedentes evidencian que para apoyar los procesos de reforma institucional regional y contribuir a mejorar el desempeño de este nivel de gobierno, son necesarias reformas en el marco normativo de la descentralización, así como en el que regula a la administración pública en general en el país.

Sin embargo, parece evidente que para que esas reformas normativas vayan en la dirección requerida y efectivamente contribuyan a esos objetivos, también son necesarios consensos a nivel político y de la tecnocracia nacional sobre si el modelo de Estado al que realmente aspiramos es descentralizado; cambios en la cultura de gestión pública predominante en el Estado peruano, reglamentarista y enfocada en la desconfianza entre las partes; e instrumentos de orientación para los procesos de reforma institucional regional, principalmente de intercambio de experiencias y aprendizajes.

Marco institucional básico

- Concordar competencias

En lo que lleva de recorrido el proceso de descentralización, van quedando en evidencia las imprecisiones y vacíos de competencias existentes, producto de leyes orgánicas por nivel de gobierno no concordadas desde su origen. Lo grave de esto es que esos vacíos e imprecisiones perjudican el desempeño de conjunto del Estado y por lo tanto, a sus ciudadanos. Es imprescindible precisar y delimitar claramente las competencias por nivel de gobierno a la luz del ciclo de producción de los bienes y servicios públicos asociados a cada materia de competencia y con base en ello, concordar las leyes orgánicas de municipalidades (LOM), de gobiernos regionales (LOGR) y de los sectores del gobierno nacional (LOF). La PCM ha optado para ello por el camino de desarrollar matrices de competencias sectoriales por nivel de gobierno como parte del proceso de aprobación de las LOF; sin embargo, todavía no son claros los resultados que se pueden esperar de este proceso. En cualquier caso, ese esfuerzo será infructuoso sino desemboca en la revisión integral y concordancia efectiva de las leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno y los sectores del gobierno nacional.

Este proceso de concordancia incluso debería incluir determinadas materias de competencia asumidas genéricamente como exclusivas del gobierno nacional que, miradas bajo el lente del ciclo de producción de las funciones públicas, incorporan responsabilidades en que participan los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, la materia de fronteras (LBD, 26º; LOPE, 4º) que en tanto forma parte de la política exterior, es sin duda competencia exclusiva del Sector Relaciones Exteriores pero en cuyo componente de desarrollo fronterizo deben participar necesariamente los gobiernos regionales y locales; o la materia de prevención del delito (LBD, 26º) en la que participan los serenazgos municipales.

- Precisar concepto de autonomía

Precisar en la LBD los alcances del concepto de autonomía en un Estado unitario y descentralizado, para inhibir la vulneración sistemática de los sectores a la autonomía administrativa de los gobiernos regionales; en particular, qué significa la autonomía de cada nivel de gobierno en el ejercicio de las competencias compartidas. Es una autonomía en el ámbito de las funciones específicas que le corresponden a cada nivel de gobierno en el ciclo de producción de los bienes y servicios públicos concernidos en cada materia de competencia.

Es verdad que la LBD precisa que los poderes Legislativo y Ejecutivo no pueden afectar ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales. El problema principal no está aquí, sino en las funciones específicas que corresponden a cada nivel de gobierno en el ejercicio de las competencias compartidas; para los efectos de la gestión descentralizada, esas funciones son la parte exclusiva que le corresponde a cada nivel de gobierno en el ciclo de la competencia compartida. Es a este nivel que los sectores en nombre de la rectoría vulneran sistemáticamente la autonomía de los gobiernos descentralizados.

Se suele escuchar que la definición “autonomía en el marco de la ley” es suficiente precisión del alcance de la autonomía de los gobiernos descentralizados en un Estado unitario pero, mientras siga dominando una cultura reglamentarista en la producción normativa, ésa será una definición insuficiente para impedir que la ley, pero sobre todo las normas de menor nivel que la desarrollan, vulneren las autonomías constitucionales de los gobiernos descentralizados. Ante esa imprecisión, es mucho más claro el amplio desarrollo que el Tribunal Constitucional ha hecho de este concepto.⁴⁸

- Limitar injerencia sectorial

En ese marco, debe limitarse claramente la injerencia administrativa sectorial en los procesos de gestión de las competencias y funciones ya transferidas a los gobiernos regionales, justificado en que esa injerencia se enmarca en la rectoría nacional que

48 Para mayor detalle de los preceptos fijados por el Tribunal Constitucional sobre las interacciones de las autonomías relativas en un Estado unitario y descentralizado, ver Johnny Zas Friz Burga, “La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008). Palestra Editores. Lima, 2008.

corresponde a los sectores. La rectoría se refiere a la definición de políticas nacionales y estándares mínimos para los servicios públicos comunes a todo el Estado –concepto de rectoría sectoría que los sectores ejercen, en general, muy limitadamente- y no a la imposición de instrumentos administrativos; para ello existen los Sistemas Administrativos Nacionales.

No es evidente en qué norma, el Congreso de la República podría incorporar esta restricción; tal vez podría hacerlo en la LBD, asociada a la precisión del concepto de autonomía o precisando en la LOPE (artículos 5 y 44) el concepto, alcances y limitaciones del concepto de rectoría, en particular con respecto a los Sistemas Funcionales.

- **Adecuar sistemas administrativos**

También es necesario adecuar los Sistemas Administrativos Nacionales al entorno de la descentralización. Son las reglas de juego comunes a todo el Estado y como tales, son necesarios; pero no pueden ser usados como instrumento para, a contrapelo de la Constitución y las leyes de la descentralización, asfixiar la autonomía de los gobiernos descentralizados, particularmente la que se refiere al ejercicio de sus competencias exclusivas de aprobar su organización interna y presupuesto, administrar sus bienes y rentas, y dictar las normas inherentes a su condición de nivel de gobierno.

El problema de esta adecuación es que requeriría reformar la ley de cada uno de los Sistemas y ello implica enfrentarse a las resistencias de sus órganos rectores. Frente a ello, mínimamente el Congreso de la República podría incorporar en los artículos pertinentes de la LBD (10.3) y de la LOPE (43º, 44º y 46º) precisiones generales sobre los alcances y limitaciones a que deben sujetarse dichos sistemas en el escenario de un Estado descentralizado. Pero en extremo, también podría pensarse en la alternativa de una ley marco de sistemas administrativos que pueda desarrollar con mayor amplitud esos alcances y limitaciones.

Representación, participación y articulación intergubernamental

Para aportar a la legitimidad ante los ciudadanos de los gobiernos descentralizados y de la descentralización, resulta necesario reforzar la capacidad de representación y rendición de cuentas de los Consejos Regionales y la efectividad de los mecanismos de participación y consulta ciudadana a nivel regional.

- **Fortalecer al Consejo Regional**

En ese propósito sería útil precisar en el artículo 31º de la LBD que en un modelo de balance de poderes, el gobierno regional es ejercido por el Consejo Regional y por la Presidencia Regional, cada uno en su respectivo rol.

Sin embargo, la reforma sustantiva debe ser fortalecer el vínculo de representación de los consejeros regionales con sus electores; la base territorial de elección de los consejeros debe estar asociada a electores específicos. En ese sentido, la Ley N° 29470 que modifica la Ley de Elecciones Regionales estableciendo la elección de los consejeros regionales

por distritos electorales provinciales, es un avance pero no basta, por las limitaciones ya expuestas. Como se ha planteado, debe pensarse en una circunscripción de elección de los representantes al Consejo Regional atribuible sólo al nivel regional, que favorezca la agregación de los intereses de base territorial, asegure la representación equitativa de los ámbitos diferenciados que componen el territorio del departamento –y a futuro, de cada región- y no compita con el de las municipalidades provinciales.

Con base en la Ley N° 29470 que otorga al JNE la atribución de establecer el número de miembros de cada Consejo Regional siguiendo un criterio de población electoral y respetando el mínimo de uno por provincia, se abre la oportunidad de que el JNE evalúe incrementar el número de consejeros regionales, en particular en aquellos departamentos de mayor población electoral relativa, en función de mantener una relación más uniforme entre el número de miembros de cada Consejo Regional y la población electoral del departamento.

Por otro lado, precisar en la LOGR que las responsabilidades de la Secretaría del Consejo Regional son tanto de apoyo administrativo como de asesoramiento técnico. Esta modificación normativa podría incluso ir más allá, estableciendo que las Secretarías Generales existentes en los gobiernos regionales sean adscritas a los respectivos Consejos Regionales para cumplir esas responsabilidades de apoyo administrativo y asesoramiento técnico; sus funciones actuales (apoyo administrativo, trámite documentario, imagen institucional, asesoría legal, según el caso) pueden ser fácilmente asumidas por otros órganos del ejecutivo regional.

- Reformar el CCR

En la LOGR reformar el diseño de los CCR, reconcibiéndolos como componente central de un enfoque articulador de las diferentes escalas territoriales y campos temáticos de participación y concertación con los diversos actores del desarrollo regional. Los principales elementos de esta reforma deberían ser: (i) incorporar al CCR a todos o parte de los consejeros regionales; (ii) eliminar la proporción indicativa de representantes ciudadanos con respecto al número de autoridades que conforman el CCR; (iii) vincular el origen de esos representantes ciudadanos a los CCL provinciales y a las instancias temáticas de coordinación y consulta existentes en cada región. En ese sentido, indicar la vinculación que debe existir entre el CCR y otros consejos temáticos creados en normatividad de alcance sectorial, como los Consejos Regionales de Educación, de Salud y otros.

- Articulación regional-local

Incorporar en la LBD una instancia institucionalizada de coordinación entre el gobierno regional, las municipalidades provinciales y una representación de las municipalidades distritales de su ámbito, bajo la conducción del Presidente Regional, para la coordinación de políticas y prioridades de acción. Como escenario mínimo, hacerlo al menos en la Ley Marco de Presupuesto Participativo, para la coordinación de prioridades de inversión pública previa a la programación participativa y para la evaluación compartida de resultados al término de cada ejercicio presupuestal.

Desmontar rigideces para la organización y la reforma

- Gerencias y direcciones regionales

Eliminar la relación cerrada de cinco gerencias regionales estándar fijada en la LOGR y las indicaciones de adscripción de las direcciones regionales a determinadas gerencias, sólo sea porque esas normas han sido sobrepasadas por la realidad. Más bien, definir el rol de gerencia estratégica de las políticas regionales que corresponde a las gerencias y direcciones regionales, y a través del Poder Ejecutivo, los criterios para la determinación por cada gobierno regional de los órganos gerenciales que requiere en función de sus particularidades.

Sea sólo para mayor claridad y concordancia interna de la ley, en el artículo 28 de la LOGR debería precisarse que los Gerentes Regionales sesionan con el Presidente Regional en el marco del Directorio de Gerentes, el cual se menciona en la ley recién en su artículo 40.

- Subregiones preexistentes

Eliminar la obligatoriedad fijada en la LBD de mantener las subregiones provenientes del periodo de los CTAR y más bien, promover que los gobiernos regionales revisen su organización en el territorio a partir de sus avances en los estudios de ZEE y ordenamiento territorial que deben desarrollar y las necesidades de los sistemas de provisión a la población de los servicios públicos de su responsabilidad.

- AFIP

Revisar completamente la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Descentralizada y su reglamento de modo que las AFIP puedan convertirse en efectivas agencias de promoción del desarrollo económico regional en alianza con el sector privado y otros actores.

- UE presupuestales

En este punto, una de las principales restricciones a desmontar para apoyar el avance de los procesos de reforma institucional a nivel regional: autorizar a los gobiernos regionales a definir o modificar, en concordancia con sus requerimientos de organización institucional, su estructura de organización en Unidades Ejecutoras presupuestales, en el marco de normas técnicas generales que dicte el MEF. El problema es que esta flexibilización depende del MEF en tanto que rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, pero el Congreso de la República puede influir para que ella se de.

- Régimen especial del Decreto Legislativo N° 1026

Si se quiere que el Decreto Leg. N° 1026 sea un instrumento efectivo para la modernización institucional regional, se requiere flexibilizar su reglamentarismo y retirarle los elementos de supeditación de los gobiernos regionales a SERVIR y a la SGP de PCM. La aplicación de la norma más bien debería poner énfasis en la asistencia técnica y orientación por parte del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales que han decidido emprender

procesos de modernización institucional, ofreciendo verdaderas salidas a los obstáculos que enfrentan ese tipo de procesos.

Dimensiones pendientes

Como se ha enfatizado, un gran desafío para mejorar la gestión pública regional es el desarrollo de capacidades de sus servidores. Este desafío, para que produzca los resultados esperados, va inevitablemente aparejado a la reforma de la gestión de recursos humanos en el Estado peruano. Este mandato está ahora a cargo de SERVIR como órgano rector del correspondiente sistema administrativo. Sin embargo, la importancia que tiene esta dimensión de la gestión como restricción para el avance de los procesos de reforma institucional a nivel regional, obliga a señalar una necesaria perentoriedad para que SERVIR defina los principales elementos de la reforma y ponga en juego medidas que permitan facilitar progresivamente la gestión de este capital fundamental de las organizaciones públicas. El Cuerpo de Gerentes Públicos es un apoyo pero no es suficiente para la envergadura y prioridad del desafío.

¿Se podría empezar concediendo a los gobiernos regionales un cierto nivel de autonomía para, en acuerdo con sus servidores, buscar alternativas que permitan flexibilizar la gestión de sus recursos humanos? Obviamente en el marco de criterios objetivos de reclutamiento, reasignación y evaluación que deberá fijar SERVIR. Ello requiere el diseño de perfiles de puesto, por parte de los órganos rectores, para los cargos claves relacionados con los sistemas administrativos nacionales y por parte de los gobiernos regionales con apoyo de los sectores, para los cargos relacionados con los campos de competencia regional. Pero también requiere flexibilizar la gestión del gasto corriente, dirigiéndola por parte del MEF pero también de la Contraloría General de la República hacia el control de resultados más que de insumos, en el marco de la implantación del Presupuesto por Resultados que el MEF viene impulsando.

A la larga sin embargo, ¿qué es lo que puede darle a los gobiernos regionales efectiva autonomía para decidir su organización, asignar el personal dentro de ésta y atribuir los recursos para ello? Dos reformas son ineludibles para ello:

- Un régimen unificado de personal (integrando a los regímenes diferenciados que han heredado) que les permita reasignar a sus recursos humanos dentro de la organización y administrar su escala salarial.
- Una efectiva descentralización fiscal, la gran reforma pendiente del proceso de descentralización, que les permita decidir el destino de sus recursos para gasto corriente dentro de un flujo predecible.

Instrumentos no normativos

Para aportar a mejorar la gestión pública regional son posibles otro tipo de instrumentos que no se refieren a reformas normativas. En ese sentido, el Estado peruano no tiene una cultura de aprendizaje de sus propias experiencias; múltiples entidades públicas, principalmente a nivel descentralizado, llevan a cabo esfuerzos similares buscando mejorar su gestión y desempeño, sin posibilidades de intercambio de información e interaprendizaje, recorriendo caminos ya recorridos y enfrentando obstáculos tal vez ya superados por otras entidades.

A falta de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública regional y local enmarcado en el proceso de descentralización, son posibles dos instrumentos que aportarían a mitigar la limitación planteada:

- La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales o en su caso, la Secretaría de Descentralización de la PCM podrían impulsar un **Observatorio de la Gestión Regional** que posibilite y promueva el intercambio activo de información y aprendizajes sobre la gestión pública regional en general y sus experiencias de reforma institucional en particular.
- De manera de contribuir al propósito que animó la dación del D. Leg. N° 1026, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM podría poner a disposición de los gobiernos regionales una **Guía de Orientación** para el diseño institucional regional y para orientar sus procesos de reforma.

Es evidente que las reformas sugeridas, unas más que otras, son complejas de implementar por su número y naturaleza, más aún si se tratara de hacerlo simultáneamente. Requieren un consenso político y técnico que no parece posible en lo que queda de las actuales gestiones de gobierno, tanto regional como nacional, más aún en años electorales como éste y el próximo. No obstante, los procesos electorales que se avecinan deberían más bien ser vistos como una oportunidad para introducir en el debate público la necesidad de esas reformas normativas, de modo que podamos ir construyendo un consenso más fino sobre el futuro que esperamos de una reforma institucional tan sustantiva como la incorporada en el 2002: crear un nuevo nivel de gobierno en la estructura general de organización del Estado.

ANEXO 1: Propuestas de Reforma para Promover la Gestión de los Gobiernos Regionales

Temas de propuesta	Medidas propuestas	Normas relacionadas	Actores responsables
Marco institucional básico			
Reformas Básicas			
Concordar competencias de los tres niveles de gobierno.	Precisar y delimitar competencias por nivel de gobierno con enfoque de procesos dirigidos a servicios a los ciudadanos.	LBD, 35°, 36°, 42° y 43°. LOGR, 10° y 47° al 64°. LOM, 73° y 79° al 86°. LOFs de los ministerios.	Legislativo en consulta con el Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.
	Precisar competencias exclusivas del gobierno nacional en que participan los gobiernos descentralizados (desarrollo fronterizo, prevención del delito).	LBD, 26° y LOPE, 4°.	
Precisar concepto de autonomía en un Estado unitario y descentralizado.	Precisar sentido, alcances y limitaciones del concepto, particularmente en ejercicio de competencias compartidas.	LBD, 8°, 9° y 10.2.	Legislativo.
Limitar injerencia sectorial en gestión de competencias descentralizadas.	Precisar sentido, alcances y limitaciones de rectoría sectorial. Poner acento en Sistemas Funcionales.	LBD, 10.2 y/o LOPE, 5° y 44°. LOPE, 45°.	Legislativo.
Reformas Complementarias			
Adecuar Sistemas Administrativos Nacionales al contexto de la descentralización.	Precisar su sentido, alcances y limitaciones en ese contexto Actualizar sus normas al contexto de la descentralización.	LBD, 10.3 y LOPE, 43°, 44° y 46°. Leyes y normas de los sistemas.	Legislativo. Organos rectores. Legislativo.
Representación, participación ciudadana y coordinación intergubernamental			
Reformas Básicas			
Fortalecer al Consejo Regional.	Precisar que gobierno regional es ejercido por Consejo y Presidencia Regionales, c/u en su rol.	LBD, 31°.	Legislativo.
	Reforzar funciones de Secretaría del Consejo: soporte administrativo como técnico.	LOGR, 18°.	Legislativo.
Reformar el CCR.	Incorporar a consejeros regionales al CCR.	LOGR, 11° y 11-A.	Legislativo.
	Eliminar % indicativo de representantes ciudadanos.	LOGR, 11-A.	
	Vincular representación ciudadana a CCL provinciales e instancias temáticas de concertación (COPARE, CR de Salud, etc.).	LOGR, 11-A.	
Reformas Complementarias			
Crear instancia institucionalizada de coordinación regional-local.	Crear instancia (asamblea, consejo) de coordinación de gobierno regional con alcaldes bajo conducción de c/ Presidente Regional.	LBD Ley Marco del Presupuesto Participativo.	Legislativo.

Temas de propuesta	Medidas propuestas	Normas relacionadas	Actores responsables
Fortalecer al Consejo Regional.	Mejorar representación de consejeros regionales con base en ámbitos subregionales diferenciados.	Ley de Elecciones Regionales, 8° y 12°.	
	Evaluar incremento de número de consejeros en departamentos con mayor población electoral.	Normas electorales con base en la Ley N° 29470.	Jurado Nacional de Elecciones.
Desmontar rigideces para organización y gestión regionales			
Reformas Básicas			
Flexibilizar organización gerencial regional.	Eliminar Gerencias Regionales estandarizadas.	LOGR, 29-A.	Legislativo.
	Indicar que Direcciones Regionales pueden recomponerse según campos prioritarios de competencia regional.	LOGR, 12ª Disp. Final.	
	Referir a Directorio de Gerentes.	LOGR, 28° (según art. 40°).	
Obligatoriedad de mantener subregiones provenientes de CTAR.	Eliminar obligatoriedad de mantener subregiones preexistentes y sus instancias administrativas.	LBD, 6ª Disp. Final.	Legislativo.
	Revisión por los gobiernos regionales con base en estudios de ZEE.	Ordenanzas regionales.	Gobiernos Regionales.
Recomposición de UE presupuestales.	Permitir que Gobiernos Regionales recompongan sus UE presupuestales según su organización institucional.	Normas del Sistema de Presupuesto Público.	Ejecutivo (MEF).
Flexibilizar Régimen Facultativo de modernización institucional.	Eliminar vulneraciones a autonomía regional de organización Enfatizar obligación nacional de asistencia técnica y orientación.	Dec. Leg. N° 1026.	Legislativo en consulta con el Ejecutivo (PCM y SERVIR).
	Guía de orientación para diseño y reforma institucionales.	Norma de aprobación.	Ejecutivo (PCM).
Reformas transversales pendientes			
Reformas Complementarias			
Replantear AFIP.	Replantear AFIP como efectivas agencias regionales de promoción de desarrollo económico.	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.	Legislativo en concertación con el Ejecutivo (MEF, Pro-Inversión) y Gobiernos Regionales.
Reforma del Sistema de Gestión de Recursos Humanos.	Flexibilizar regímenes de recursos humanos; posibilitar vasos comunicantes entre ellos.	Normas del Sistema.	Ejecutivo (SERVIR) y Legislativo.
	Definir reglas de reclutamiento, reasignación y evaluación. Diseñar perfiles para cargos claves de Sistemas Administrativos.	Normas de los sistemas.	Ejecutivo (SERVIR) Órganos rectores con SERVIR.
Descentralización fiscal.	Predictibilidad en la asignación de recursos; equidad según responsabilidades de gasto. Autonomía en la gestión del gasto con enfoque a resultados.	Dec. Leg. N° 955 y otras leyes relacionadas.	Ejecutivo en concertación con Gobiernos Regionales y Locales (Comisiones Intergubernamentales) Legislativo.

ANEXO 2: Conclusiones y recomendaciones del Informe Final del grupo de Trabajo del “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”

INFORME FINAL

GRUPO DE TRABAJO

“Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales” de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República

Coordinador: Congresista Washington Zeballos Gámez

Integrantes: Congresista Olga Cribilleros Shigihara

Congresista Martha Moyano Delgado

JUNIO 2010

VI.- CONCLUSIONES DE LA SISTEMATIZACIÓN DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. La institucionalidad de los Gobiernos Regionales ha sido diseñada a partir de una Reforma Constitucional y leyes orgánicas nacionales, pero su organicidad también se ha configurado a partir de las herencias estructurales orgánicas, de recursos humanos y de regímenes laborales que han aportado la transferencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), las transferencias de funciones y competencias de los sectores nacionales, y el proyectos especiales que provienen de INADE.
2. Existen capacidades por fortalecer en los Consejos Regionales en tanto que colegiados, para que puedan ejercer con efectividad sus funciones normativas, de control y de representación. Se debe recuperar el concepto original de las Secretarías Generales y retornarlas como órganos de asesoramiento técnico legal de los Consejos Regionales, además de ser depositarias y fedatarias de su producción normativa, acuerdos y debates.
3. Existe una debilidad en el sistema de elección de los Consejeros Regionales que se ha corregido a través de la Ley N° 29740, donde se ha establecido que la elección de consejeros regionales se realizará por distritos electorales provinciales, corrigiendo la debilidad del actual sistema de elección, haciendo que en el futuro el o los consejeros que representarán a cada provincia sean los que su electorado considera los mejores y no los que define su ubicación en las listas. Favoreciendo una mayor rendición de cuentas de los consejeros frente al electorado de la provincia a la cual representan. Sin embargo, es necesario considerar

criterios de compensación para la representación de las provincias menos pobladas, a fin de asegurar una representación proporcionada a los diversos intereses que expresan las distintas provincias de cada departamento.

4. Los Consejos de Coordinación regional tiene limitaciones de diseño y otros espacios temáticamente más especializados adquieren mayor dinámica porque existe una intersección de intereses entre los que participan, como los Consejos Regionales de Salud, de Educación y muchos otros. Los CCR no pueden ser los depositarios exclusivos de los requerimientos de participación y consulta ciudadana de la gestión regional, ni el único espacio normado para dicho fin en la LOGR. Por el contrario, la fragmentación de intereses predominante en la sociedad peruana hace que los participantes sólo tengan interés en parte de los asuntos que se traten en un espacio como el CCR.
5. La estructura organizativa del denominado ejecutivo regional; es decir a la Presidencia y Vicepresidencia Regionales, a la Gerencia General y a las unidades centrales de apoyo, asesoramiento y control son diseños establecidos en leyes nacionales cuya innovación o modificación dependerían de modificaciones constitucionales y de leyes orgánicas nacionales que implican alcanzar un consenso en la voluntad política.
6. Innovar el nivel de diseño organizativo de los gobiernos regionales dependen de modificaciones en la normatividad de carácter nacional como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en el caso de la Presidencia, Vicepresidencia y la Gerencia General; de los sistemas nacionales administrativos y funcionales (planificación, presupuesto, inversión pública, tesorería, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos, estadística, informática, cooperación técnica, defensa nacional), que propician o mandan crear unidades individualizadas para cada sistema; de los lineamientos establecidos por la PCM para el diseño de los ROF, que fija el modelo de diseño organizacional jerárquico para toda la administración pública basado en órganos de apoyo, asesoramiento, control, línea y desconcentrados. Como por ejemplo, la obligación de crear unidades separadas para los sistemas administrativos de tesorería, contabilidad, abastecimiento, recursos humanos prácticamente dibuja la estructura de las Oficinas de Administración (y Finanzas) de los gobiernos regionales, como por cierto de toda la administración pública.

7. Algunos gobiernos regionales han logrado incorporar algunos órganos poco usuales como las Oficinas Regionales de Estudios de Pre-inversión y Supervisión y Liquidaciones como órganos de apoyo, fuera de la Gerencia Regional de Infraestructura; la Gerencia Regional de Coordinación e Integración Gubernamental Provincial como órgano de asesoramiento para la coordinación con los gobiernos locales; el Centro de Planeamiento Regional que privilegia su rol de asesoramiento a la Presidencia Regional.
8. La Gerencia General y los órganos de apoyo y asesoramiento constituyen la unidad ejecutora central de la administración regional; por ella transitan todas las decisiones y fases administrativas de los procesos que no estén asignados a otras unidades ejecutoras desconcentradas. Hacer más eficiente la gestión en estas áreas pasa en el corto plazo por mejorar la gestión de procesos que se puede expresar en una política amplia de delegaciones. Según la LOGR, el Gerente General es el responsable administrativo del gobierno regional; la gestión de una organización del tamaño de un gobierno regional no es sostenible con un solo responsable administrativo, por donde discurren decisiones de tipo estratégico, como los de la vida cotidiana.
9. La gerencia estratégica es el nivel de la organización que debe ser responsable de diseñar, conducir y evaluar las políticas públicas regionales. Está representado por las actuales gerencias y direcciones regionales, las cuales deben poder ser reconfiguradas de acuerdo a los condicionantes y capacidades de cada gobierno regional. Esta gerencia es el gabinete de la Presidencia Regional donde deben fijarse, priorizar y monitorear las principales políticas regionales.
10. Las gerencias regionales deben dejar su carácter estandarizado y cada gobierno regional debería tener libertad para la creación de gerencias en función de la gestión de su territorio que es de carácter diverso dependiendo del departamento. Los Gobiernos Regionales deben tener el poder de decidir si convierte a las direcciones regionales en gerencias o mantiene las subgerencias, sabiendo que estas replican los campos de acción de las direcciones regionales.
11. Se debe descongestionar a la gerencia estratégica de la labor administrativa, estableciendo en los gobiernos regionales la diferencia entre lo que significa el nivel de gerencia estratégica del nivel de gerencia

operativa de los servicios públicos de responsabilidad regional y de sus procesos administrativos relacionados.

12. Las responsabilidades operativas deberían ser delegadas a las unidades desconcentradas de las direcciones regionales que las tienen (UGELs, redes y microrredes de salud, hospitales y agencias agrarias principalmente) y a las dependencias desconcentradas de los gobiernos regionales (gerencias subregionales y oficinas provinciales según el caso).
13. Los gobiernos regionales deben de tener el poder de crear organismos especializados en temas prioritarios que necesitan especialización y eficacia administrativa. La diversidad de estos organismos debe ser mayor, de acuerdo a las prioridades y potencialidades de su ámbito territorial. La Agencia Regional de Medio Ambiente de Arequipa, el Programa de Asistencia Social de La Libertad, el Instituto del Café de Junín, el Instituto de Ciencia y Tecnología de Piura, las agencias especializadas en la ejecución de inversiones de Cajamarca y Junín, o los proyectos especiales de San Martín usados como tales son expresiones de este tipo de organismos especializados. Deben reunir dentro de sí todos los procesos necesarios para cumplir el mandato que han recibido, por lo tanto, deben ser como mínimo órganos desconcentrados con relativa autonomía o mejor aún, descentralizados con su propia instancia decisional, en el marco de la política regional en la materia; y para ello deben ser Unidades Ejecutoras.
14. Cualquier propuesta de reforma institucional de los gobiernos regionales debe abordar el tema de las capacidades humanas más adecuadas que requieren estos gobiernos para poder cumplir su rol. El Fondo de Apoyo Gerencial y el programa de Gerentes Públicos (SERVIR) son una ayuda importante pero no alcanzan a la solución del problema, porque no sólo se requieren funcionarios directivos de calidad, sino mejorar el conjunto del capital humano de los gobiernos regionales. Estudios del OSCE mostraron la existencia de una falta de seriedad al momento de planificar y de falta de capacidad, y una no correspondencia del perfil profesional de las personas que realizan las proyecciones de compra, unido a los bajos sueldos, alta rotación, falta de carrera pública.
15. Se requieren desarrollar capacidades locales para la gestión pública descentralizada en cada uno de los departamentos del país. Y para ello no hay estrategia posible ejecutada de arriba hacia abajo desde el nivel

nacional, que pueda ser eficaz para el tamaño, diversidad y dispersión territorial de las necesidades. Esta es la principal limitación de los Planes Nacionales de Capacitación que en su momento plantearon el CND y la Secretaría de Descentralización, así como de todos los esfuerzos de capacitación conducidos desde los sectores del gobierno nacional. Por más cursos o talleres que logren hacer, éstos no llegan sino a resultados informativos o en el mejor de los casos que impactan en las capacidades de las personas, pero no llegan a modificar las de las instituciones, más aún con la movilidad que afecta al personal contratado por el Estado, debido a la ausencia de una carrera pública.

16. Los gobiernos regionales deberían estar en la capacidad de identificar y expresar sus necesidades de desarrollo de capacidades, y de poder gastar en atender esas necesidades, lo cual requiere que ese gasto pueda ser considerado como gasto de inversión por el Sistema Nacional de Inversión Pública. Adicionalmente, son necesarios incentivos para los recursos humanos, como ayudas, becas o puntajes para acceder a determinados puestos o contratos de servicios, para que los propios servidores públicos y profesionales locales valoren invertir en sus capacidades.
17. En los últimos años se ha multiplicado una abundante oferta de capacidades dirigidas al sector público por las universidades públicas y privadas, ONGs, programas de cooperación internacional y otras entidades privadas en las principales ciudades del país. Comprobándose la existencia de una como consecuencia del proceso de descentralización y la mayor exposición pública que tienen las gestiones regionales y locales. Sin embargo, la oferta que es diversa y múltiple debería tener un elemento de certificación voluntaria de los cursos y programas que los ofertantes quieren sean reconocidos por el Estado y por sus servidores como aquéllos que cumplen con sus requerimientos.
18. No sólo se requieren recursos humanos más capacitados, sino que se supere las incongruencias del sistema de gestión de recursos humanos existente en el Estado, donde coexisten distintos regímenes de servicio, con beneficios y derechos diferenciados, sin lazos comunicantes entre sí y sin mecanismos objetivos de evaluación de desempeño. Las rigideces de estos regímenes son identificadas como un obstáculo de primer orden por las experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales.

19. No se debe perder de vista que los actuales gobiernos regionales asentados en los departamentos constituyen una institucionalidad en transición, hacia la constitución de regiones. Por eso las modificaciones que se propongan para fortalecer la descentralización y mejorar la gestión pública de los gobiernos regionales debe tomar en cuenta esta realidad sobre todo en lo concerniente a la forma como deberían crecer los gobiernos regionales buscando que la toma de decisiones llegue a su destino con mayor rapidez.
20. La integración regional debe significar la ampliación del ámbito territorial de responsabilidad de cada gobierno regional y la expansión consiguiente del ámbito de prestación de sus sistemas de servicios y aplicación de sus programas. Sin dejar de tomar en cuenta que la fusión de dos o más gobiernos regionales de departamento en un gobierno efectivamente regional puede significar acumular en la nueva institución al personal administrativo de las entidades de origen. En ese momento será necesario contar con una reforma efectiva de su servicio civil u otorgar a los gobiernos regionales la posibilidad de manejar con mayor flexibilidad reglas objetivas de reclutamiento, evaluación y salida, para lograr mejorar su desempeño.

VII.- RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS NORMATIVAS

La mayoría de las recomendaciones y propuestas normativas con el objeto de apoyar los procesos de reforma institucional regional y contribuir a mejorar su desempeño, exige cambios y modificaciones en el marco normativo de la descentralización, así como en el que regula a la administración pública en general en el país.

Con el fin de que estas reformas normativas se conduzcan en la dirección requerida y contribuyan a esos objetivos, hace indispensable alcanzar consensos a nivel político y de la tecnocracia nacional sobre si el modelo de Estado al que realmente aspiramos es descentralizado; así como realizar cambios en la cultura de gestión pública predominante en el Estado peruano que se encuentra sesgada por lo reglamentario y enfocada en la desconfianza entre las partes; así como incorporar instrumentos de orientación para los procesos de reforma institucional regional, principalmente de intercambio de experiencias y aprendizajes.

1. Para alcanzar una gestión fluida y eficiente se recomienda a los gobiernos regionales que puedan optar por una política de gestión

basada en delegación de decisiones a distintos niveles, definiendo claramente sus roles, responsabilidades y formas de decisión, tener clara las indicaciones sobre las políticas y resultados que deben obtener, y ser evaluados por esos resultados.

Responsable: Gobiernos Regionales.

2. Se recomienda que los gobiernos regionales establezcan las diferencias entre la gerencia estratégica de la gerencia operativa, la primera responsable de la gestión de las políticas regionales en directa relación con la Presidencia Regional y bajo las orientaciones que apruebe el Consejo Regional, y la segunda, responsable de la gestión de los procesos de prestación de los bienes y servicios públicos de responsabilidad regional.

Responsable: Gobiernos Regionales

3. Se recomienda que los órganos de línea centrales de los gobiernos regionales deben ser los depositarios de las materias de competencia de responsabilidad regional.

Responsable: Gobierno nacional y los gobiernos regionales.

4. Se recomienda la elaboración de una matriz en el Estado peruano que permita vincular las políticas que provienen de los sectores nacionales, con la ejecución de las mismas en el ámbito territorial regional, estableciendo de ese modo que los gobiernos regionales sean una correa de transmisión entre las políticas sectoriales nacionales y los ámbitos territoriales donde éstas deben converger.

Responsable: Gobierno Nacional y gobiernos regionales.

5. Se recomienda acelerar el proceso de precisar y delimitar con la mayor claridad posible las competencias por cada nivel de gobierno tomando como referencia el ciclo de producción de los bienes y servicios públicos asociados a cada materia de competencia.

Complementariamente a nivel normativo se requiere concordar efectivamente la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) entre ellas y con las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los sectores del gobierno nacional. (LOFs).

10. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley de Bases de la Descentralización que precise el artículo 31° sobre el balance de los poderes y roles del Consejo Regional y la Presidencia Regional.

Responsable: Poder Legislativo

11. Se recomienda modificar la normatividad sobre la circunscripción de elección de los representantes al Consejo Regional que pueda favorecer la agregación de los intereses de base territorial y asegure la representación equitativa de los ámbitos diferenciados que componen el territorio del departamento y no compita con el de las municipalidades provinciales. En base a la Ley N° 29740 el Jurado Nacional de Elecciones tiene la potestad de establecer el número de miembros de cada Consejo Regional siguiendo un criterio de población electoral y respetando el mínimo de uno por provincia. El JNE puede incrementar el número de consejeros regionales en aquellos departamentos de mayor población electoral para mantener una relación más uniforme entre el número de miembros de cada Consejo Regional y la población electoral del departamento.

Responsable: Poder Legislativo y Jurado Nacional de Elecciones

12. Se recomienda modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sobre las responsabilidades de la Secretaría del Consejo Regional como soporte administrativo y de asistencia técnica de los consejeros regionales.

Responsable: Poder Legislativo

13. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales que permita incorporar en todo o parte a los Consejeros Regionales al Consejo de Coordinación Regional, retirar el porcentaje de ciudadanos respecto del número de autoridades, y vincular el origen de los representantes ciudadanos a los Consejos de Coordinación Locales de las provinciales.

Responsable: Poder Legislativo

14. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Marco del Presupuesto Participativo para crear una instancia de coordinación entre el gobierno regional, las municipalidades provinciales y una representación de las municipalidades distritales de su ámbito, bajo la conducción del Presidente Regional, para

Responsable: Poder Legislativo en consulta con tres niveles de gobierno.

6. Se recomienda que el proceso de concordancia de leyes incluya a materias asumidas genéricamente como exclusivas del gobierno nacional, pero que en el ciclo de producción de las funciones públicas, incorporan responsabilidades en que participan los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, la materia de fronteras (LBD, 26; LOPE, 4) es competencia exclusiva de Relaciones Exteriores pero tiene un componente de desarrollo fronterizo donde participan los gobiernos regionales y locales.

Responsable: Poder Legislativo tres niveles de gobierno.

7. Se recomienda una modificación normativa de la Ley de Bases de la Descentralización donde se precise con mayor claridad los alcances del concepto de autonomía en la relación de los tres niveles de gobierno, en un Estado unitario y descentralizado, con el fin de inhibir la vulneración sistemática de los sectores a la autonomía administrativa de los gobiernos regionales. Considerando el significado de autonomía de cada nivel de gobierno en el ejercicio de las competencias compartidas y las funciones específicas.

Responsable: Poder Legislativo

8. Se recomienda la modificación de la Ley de Bases de la Descentralización y/o de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que precisen con mayor claridad la injerencia administrativa y la rectoría de los sectores nacionales en los procesos de gestión de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales. Entendiendo por rectoría nacional, principalmente, la definición de políticas nacionales y estándares mínimos de los servicios públicos.

Responsable: Poder Legislativo

9. Se recomienda que se inicie y se acelere el proceso del sentido, alcances y limitaciones y adecuación de los Sistemas Administrativos Nacionales al proceso de la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales. Se hace necesario que el Congreso de la República realice precisiones generales sobre los alcances y limitaciones de los sistemas administrativos, y/o elaborar una ley marco de los sistemas administrativos para el proceso de descentralización.

Responsables: Poder Legislativo y Órganos Rectores Nacionales

la coordinación de políticas y prioridades. Un escenario mínimo, es establecerlo en la Ley Marco de Presupuesto Participativo, para la coordinación de prioridades de inversión pública previa a la programación participativa y para la evaluación compartida de resultados al término de cada ejercicio presupuestal.

Responsable: Poder Legislativo

15. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para eliminar la obligatoriedad de las cinco gerencias regionales estandarizadas para todos los departamentos y a través del Poder Ejecutivo definir los criterios; asimismo, definir el rol de la gerencia estratégica y su relación con las políticas regionales; y establecer el directorio de gerentes como instancia de coordinación del Presidente Regional y el cuerpo de Gerentes Regionales.

Responsable: Poder Legislativo

16. Se recomienda modificar la normatividad de la Ley de Bases de la Descentralización eliminando la obligatoriedad de mantener las subregiones provenientes de los Consejos Transitorios de Administración regional (CTAR) en los gobiernos regionales.

Responsable: Poder Legislativo

17. Se recomienda que los gobiernos regionales elaboren una normatividad regional que revise su organización en el territorio en relación con sus estudios de Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial y en función de la provisión de los servicios públicos de su responsabilidad.

Responsable: Gobiernos Regionales

18. Se recomienda la revisión y modificación de la normatividad de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada Descentralizada para que las Agencias de Fomento de la Inversión Privada, y que los gobiernos regionales y locales están obligados a crear, se conviertan en efectivas agencias de promoción del desarrollo económico regional en alianza con el sector privado y otros actores.

Responsable: Poder Legislativo, MEF, Proinversión y Gobiernos Regionales.

19. Se recomienda modificar las normas sobre el Sistema de Presupuesto Público para autorizar a los gobiernos regionales a definir o modificar, en concordancia con sus requerimientos de organización institucional, su estructura de organización en Unidades Ejecutoras presupuestales, en el marco de normas técnicas generales señaladas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Responsable: Poder Ejecutivo - MEF

20. Se recomienda modificar el Decreto Legislativo N° 1026 para que sea un instrumento eficaz para la modernización institucional regional, flexibilizando su carácter reglamentario y retirando la supeditación de los gobiernos regionales a la Autoridad Nacional del Servicio Público (SERVIR) y a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, poniendo énfasis en la asistencia técnica y orientación del gobierno nacional a los gobiernos regionales que inician procesos de modernización institucional.

Responsable: Poder Legislativo en consulta con PCM y SERVIR

21. Se recomienda modificar o elaborar normatividad en el corto plazo que permita la flexibilización de la gestión de los recursos humanos, regímenes laborales y elimine restricciones en función de la modernización institucional de los gobiernos regionales, facilitando la gestión del capital humano. El establecimiento del cuerpo de Gerentes Públicos es un apoyo pero no logra abarcar el tamaño y la prioridad del desafío. Una posibilidad es que los gobiernos regionales constituyan un régimen unificado de personal (integrando a los regímenes diferenciados que han heredado) que les permita reasignar a sus recursos humanos dentro de la organización y administrar su escala salarial.

Responsable: Autoridad Nacional del Servicio Público y Poder Ejecutivo

22. Se recomienda modificar la normatividad sobre sistemas de recursos humanos donde se diseñe los perfiles de puesto para los cargos claves relacionados con los sistemas administrativos nacionales y por parte de los gobiernos regionales con apoyo de los sectores, para los cargos relacionados con los campos de competencia regional.

Responsable: SERVIR, sectores del Poder Ejecutivo.

23. Se recomienda modificar la normatividad del Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal y otras leyes flexibilizando la gestión del gasto corriente, donde el MEF y la Contraloría General de la República la

dirijan hacia el control de resultados más que de insumos, en el marco de la implantación del Presupuesto por Resultados.

Responsable: Poder Ejecutivo en concertación con gobiernos regionales y locales.

24. Se recomienda la creación de un sistema o de un espacio que posibilite monitorear y realizar un seguimiento eficaz del proceso de descentralización y de la gestión pública de los gobiernos regionales, promoviendo el intercambio activo de información y aprendizajes sobre la gestión pública regional en general y sus experiencias de reforma institucional en particular. A la falta de sistemas de monitoreo o seguimiento existentes en el Estado peruano podría promoverse la creación de un Observatorio de la Gestión Regional, que a su vez permita establecer una cultura de aprendizaje en el Estado peruano.

Responsables: Secretaría de Gestión Pública – PCM, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Poder Legislativo

25. Se recomienda la elaboración de un instrumento de gestión que permita orientar los procesos de reformas y modernización institucional de los gobiernos regionales como un aporte a la orientación de dichos procesos. Un Manual o una Guía de Orientación aprobado por el Poder Ejecutivo en coordinación con los gobiernos regionales.

Responsable: Secretaría de Gestión Pública – PCM

VIII.- CONSIDERACIONES FINALES

El encargo recibido por la Comisión de Descentralización implica el seguimiento y el estudio de todos los procesos que se encuentran relacionados con la Reforma del Estado de la Descentralización en general y de los procesos institucionales de los gobiernos regionales, por lo que los cambios y reformas que recomendamos requiere construir un consenso político y técnico que hoy día no existe, pero que el contexto de las elecciones regionales y municipales, así como de las elecciones nacionales del año 2011, podrían permitir y ser un momento propicio para establecer los cambios que se sugieren que son del corto, mediano y largo plazo.

El trabajo del Grupo de Trabajo estaba enmarcado en el “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales” y en este tiempo ha podido abarcar con mayor profundidad la situación de los gobiernos regionales, estableciendo una mirada a la gestión pública de los mismos, a partir de los procesos de reformas institucional o de modernización que emprendieron con el objetivo de alcanzar un gestión eficiente y eficaz.

Por razones de tiempo el Grupo de Trabajo no ha podido abordar en la extensión y profundidad requerida la gestión pública de los gobiernos locales y el cumplimiento de la normatividad de la descentralización, porque el universo de gobiernos locales provinciales y distritales es de grandes proporciones, a lo cual se le adiciona la diversidad de tamaño y de tipos de municipalidades por abordar, lo que dificulta aún más la atención en profundidad.

Adicionalmente un tema pendiente es el seguimiento del cumplimiento de la normatividad de la descentralización en el Gobierno Nacional con mayor especificidad, pero el estudio que se ha realizado desde a la descentralización desde la gestión pública de los gobiernos regionales, permite descubrir el comportamiento del Poder Ejecutivo respecto de la profundización del proceso de descentralización.

Finalmente, existe una agenda pública que es de alguna manera externa a los gobiernos subnacionales, pero el que estos temas no se encuentren resueltos afecta directamente la gestión pública de los gobiernos regionales, y en la mayoría de casos su resolución se encuentra en el terreno del Gobierno Nacional, principalmente. Dentro de esos puntos pendientes podemos señalar los siguientes:

1. Transferencias de funciones y competencias a los Gobiernos Regionales que suelen colisionar con las actividades que emprenden los Programas Estratégicos Nacionales lo que mostraría una resistencia a descentralizar, y al mismo tiempo todavía son transferencias que no tienen una implicancia en el presupuesto operativo ni en el desarrollo de capacidades.
2. Al no contar con un modelo de descentralización fiscal los presupuestos asignados a los gobiernos regionales son sólo proyecciones y por lo tanto no puedan estar sujetos a variaciones que se producen en la gestión pública regional, configurándose una restricción a la autonomía constitucional. Esta es la gran reforma pendiente que tiene un avance en la constitución de un grupo de carácter

intergubernamental que en seis meses debe presentar una propuesta de modelo de descentralización fiscal según obliga la Ley del Presupuesto Público 2010.

3. La ausencia de una Reforma del Estado integral no permite modernizar los aparatos públicos regionales, darle movilidad y renovación de los recursos humanos. Son los gobiernos subnacionales y los Gobiernos Regionales en particular los que resienten con mayor crudeza las múltiples formas de contratación y las diversas escalas remunerativas existentes en el aparato público.

4. El proceso de descentralización busca alcanzar un desarrollo integral en el país, estableciendo que la regionalización permitiría obtener ese objetivo nacional. Un pregunta pendiente de respuesta es sí la gestión pública regional se plantea su acción como en tránsito a ese proceso de regionalización o simplemente no se toma en cuenta. La gestión pública regional debería encaminarse a promover la regionalización o la integración regional si se pretende alcanzar un desarrollo sostenible.

5. Se requiere desarrollar una cultura organizacional en el Estado peruano de carácter intergubernamental que permita no sólo formular políticas nacionales y sectoriales como señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sino implementar un adecuado funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental con competencias resolutorias, además, y de acuerdo a las recomendaciones sugeridas, promover la coordinación intergubernamental de los gobiernos regionales con los gobiernos locales.

6. La carencia y la no definición de la formulación de los Sistemas Administrativos para los gobiernos subnacionales es un gran tema pendiente que se encuentra en la competencia del Gobierno Nacional y al parecer su resolución no se encuentra en el corto plazo. Por esa razón, los gobiernos regionales como parte del arte para gobernar establecen atajos para superar los escollos o los cuellos de botella, pero ello no significa que se mejore la institucionalidad regional, sino que dentro del tiempo de gobierno establecido se busca alcanzar mecanismos que superen los problemas, aunque ello signifique dejar de lado a la mayoría del personal nombrado de estos gobiernos subnacionales.

IX.- RECOMENDACIONES FINALES

El Grupo de Trabajo a partir del desarrollo del encargo recibido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la

Gestión del Estado y de lo complejo que resulta abordar las diversas aristas del proceso de descentralización plantea las siguientes recomendaciones finales

1. Que se establezca un grupo de trabajo de carácter permanente en el seno de la Comisión de Descentralización que continúe con el trabajo iniciado sobre el “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”.
2. Que la Comisión de Descentralización cuente con la asistencia profesional y personal especializado que le permita desarrollar asistencia técnica y consultorías sobre la normatividad, gestión pública, sistemas administrativos, procesos de políticas y estructura orgánica, coordinación intergubernamental y otros que se encuentran implicados en el desarrollo y profundización del proceso de la descentralización.
3. Que la Comisión de Descentralización promueva la constitución de un espacio de carácter permanente intergubernamental e intersectorial que permita avanzar en la construcción de un consenso, mejorar los contenidos, respecto de las modificaciones necesarias que requiere el marco normativo de la descentralización.

Lima, junio 2010



Washington Zeballos Gámez
WASHINGTON ZEBALLOS GÁMEZ

Olga Cribilleros Shigihara
OLGA CRIBILLEROS SHIGIHARA

Martha Moyano Delgado
MARTHA MOYANO DELGADO

ANEXO 3: Relación de personas entrevistadas o que aportaron información

Personas entrevistadas

- Gobierno Regional de Arequipa.
 - Carlos Leyton, Asesor de la Presidencia Regional y ex Vicepresidente Regional.

- Gobierno Regional de Cajamarca.
 - Jesús Coronel, Presidente Regional.
 - Fernando Silva, Asesor de la Presidencia Regional y jefe de la Comisión de Reforma Institucional.
 - David Bastidas, asesor del Gobierno Regional para la reforma institucional.

- Gobierno Regional de Junín.
 - Vladimiro Huaroc, Presidente Regional.
 - Jaime Aquino, Consejero Delegado hasta diciembre 2009.
 - José Reátegui, Asesor de la Presidencia Regional y coordinador del proyecto de reforma institucional.
 - Eduardo Muñoz, Asesor de la Presidencia Regional y ex Gerente Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.
 - José Italo Fernández, Gerente General Regional.
 - Carlos García, Director Regional de Asesoría Jurídica.
 - Jorge Zapata, Gerente Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.
 - Walter Angulo, Gerente Regional de Desarrollo Social.
 - José Antonio Caro, Director Regional de Educación.
 - Fiorella Gotelli, consultora para el proyecto de reforma institucional.

- Gobierno Regional de La Libertad.
 - José Murgia, Presidente Regional.
 - Luis Pérez, Gerente Regional de Administración⁴⁹.
 - Marco Zegarra, Gerente Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

49 Encargado de la Gerencia Regional en ocasión de la entrevista

- Eliana Loli, Sub-Gerente de Desarrollo Institucional.
 - Angel Polo, Gerente del CERPLAN.
 - Wilfredo de la Cruz, Gerente Regional de Agricultura.
 - Walter Rebaza, Gerente Regional de Educación.
- Gobierno Regional de San Martín.
 - César Villanueva, Presidente Regional.
 - César Rengifo, Asesor de la Presidencia Regional.
 - Luis Vela, Gerente General Regional.
 - Neptalí Santillán, Director Regional de Salud.
 - César Flores, Alcalde Distrital de la Banda de Shilcayo y Presidente de AMRESAM.
 - Genaro Sánchez, miembro del equipo técnico de AMRESAM.

Personas consultadas y/o que aportaron información.

- Cinthya Arguedas, Governa.
- Javier Azpur, Secretario Técnico de ANGR.
- Carlos Bardález, consultor del Gobierno Regional de San Martín.
- Vlado Castañeda, MIMDES.
- Iván Castillo, Programa Gobernabilidad, GTZ.
- Andrés Corrales, SERVIR.
- Oscar Fuentes, CEDEPAS Norte (Trujillo).
- Arturo Granados, consultor del Gobierno Regional de San Martín.
- Gustavo Guerra-García, consultor, ex Secretario Técnico de ANGR.
- Ingrid Guzmán, Programa APODER, COSUDE.
- Elías Pinglo, equipo de reforma, Gobierno Regional de Lambayeque.
- Binolia Porcel, Programa APODER, COSUDE.

ANEXO 4: Relación de participantes en reuniones técnicas de presentación del estudio

Reunión Técnica. Huancayo, Junín.

Gobierno Regional de Junín.

Lunes, 15 de marzo 2010.

1. Vladimiro Huaroc, Presidente Regional Junín.
2. José Reátegui, Gobierno Regional de Junín.
3. Vides Ramírez, Gobierno Regional de Junín.
4. Armando Carrasco, Gobierno Regional de Junín.
5. José Álvarez, Gobierno Regional de Junín.
6. Walter Angulo, Gobierno Regional de Junín.
7. Julio Meza, Gobierno Regional de Junín.
8. Jorge Zapata, Gobierno Regional de Junín.
9. Carlos García, Gobierno Regional de Junín.
10. Dimas Bernedo, Gobierno Regional de Ayacucho.
11. Freddy Sachahuamán, Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones.
12. Oscar Calixto, Dirección Regional de Agricultura.
13. Nidia Pinto, Dirección Regional de Educación.
14. José Caro, Dirección Regional de Educación.
15. Manuel Rojas, Dirección Regional de Agricultura.
16. Ramón Astete, Dirección Regional de Agricultura.
17. Carlos Alcocer, Dirección Regional de Producción.
18. Esaú Chanco, Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo.
19. Jorge Cajachagua, Dirección Regional de Producción.
20. Fiorella Gotelli, PNUD.

Reunión Técnica. Cajamarca, Cajamarca.

Hotel Costa del Sol.

Martes, 30 de marzo 2010.

21. Jesús Coronel, Presidente Regional Cajamarca.
22. Luzmán Salas, Gobierno Regional de Cajamarca.
23. Herbert Villar, Gobierno Regional de Cajamarca.
24. Rubén Vílchez, Gobierno Regional de Cajamarca.
25. Rosa Pinelo, Gobierno Regional de Cajamarca.
26. Tania Regalado, Gobierno Regional de Cajamarca.
27. Oscar Santisteban, Gobierno Regional de Cajamarca.
28. Jimmy Álvarez, Gobierno Regional de Cajamarca.
29. Pelayo Roncal, Gobierno Regional de Cajamarca.

30. Jorge Paredes, Gobierno Regional de Cajamarca.
31. Juan Arroyo, Gobierno Regional de Cajamarca.
32. José Mendoza, Gobierno Regional de Cajamarca.
33. Roger Príncipe, Gobierno Regional de Cajamarca.
34. Carmen García, Gobierno Regional de Cajamarca.
35. Wilson Vargas, Gobierno Regional de Cajamarca.
36. David Bastidas, Gobierno Regional de Cajamarca.
37. Fernando Silva, Gobierno Regional de Cajamarca.
38. Alma Quispe, Gobierno Regional de Cajamarca.
39. Walter Roncal, Gobierno Regional de Cajamarca.
40. Adriano Montoya, Gobierno Regional de Cajamarca.
41. María Paz, Gobierno Regional de Cajamarca.
42. Roseles Machuca, Gobierno Regional de Cajamarca.
43. Daniel Pinglo, Gobierno Regional de Lambayeque.
44. Julio Palacios, Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo.
45. Tulio Ruiz, Dirección Regional de Energía y Minas.
46. Angélica Boyán, Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo.
47. Violeta Vigo, Asociación de Los Andes de Cajamarca - ALAC.
48. Rosario Vargas, Asociación de Los Andes de Cajamarca - ALAC.
49. Martha Zegarra, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.
50. Elena Sánchez, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.
51. Eduardo Rodríguez, Comité de Gestión y Desarrollo del Distrito La Encañada.
52. Nery Alejandro, CEDEPAS Norte.
53. Nelly Horna, CARE Perú.
54. Víctor Raúl Céspedes, Programa JUNTOS – CRECER.
55. Cristina Chambizea, REMUR Cajamarca.
56. Carlos Cueva, APODER.
57. Víctor Vargas, CECCAJ.
58. Antenor Florindes, Instituto Cuencas.
59. Telmo Rojas, Instituto Cuencas.
60. Roxana Chávez, Grupo Panorama.
61. Percy Suárez, PREDECI.
62. David Rosario, GTZ Cajamarca.
63. Jorge León, Lumina Cooper SAC.
64. Richard Graeme, Lumina Cooper SAC.
65. Miguel Incháustegui, Lumina Cooper SAC.
66. Carmen Malpica, Compañía Minera Yanacocha.
67. Víctor Alvites, Sociedad Civil.
68. José Carranza, Consultor.
69. Jorge de la Torre, Universidad Nacional de Cajamarca.
70. Sobiedad Gonzales - USAID.

**Reunión Técnica. Lima, Lima.
Congreso de la República.
Miércoles, 12 de mayo 2010.**

71. Washington Zevallos, Congreso de la República.
72. Franz Portugal, Congreso de la República.
73. Fernando Paredes, Congreso de la República.
74. Flor Blanco, SERVIR.
75. Mónica Callirgos, Defensoría del Pueblo.
76. Kantuta Vallenás, Defensoría del Pueblo.
77. Gerardo Távara, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.
78. Julio Díaz Palacios, Red Perú.
79. Marcela Ponce de León, PNUD.
80. Violeta Bermúdez, USAID/Perú ProDescentralización.
81. Elena Alvites, USAID/Perú ProDescentralización.
82. Hugo Santamaría, Consultor.

