



# Gestión Regional en Arequipa: AVANCES Y DESAFÍOS 2007-2013

Carlos Leyton Muñoz



Es una publicación de:

### **Grupo Propuesta Ciudadana**

**Presidenta del Directorio:** Molvina Zeballos

**Coordinación Ejecutiva:**

Eduardo Ballón Echeagaray

Epifanio Baca Tupayachi

**Dirección:** Calle León de la Fuente 110,  
Magdalena del Mar, Lima 17.

**Teléfonos:** 613-8313 / 613-8314

**Página web:** [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

**Elaboración de contenidos:** Carlos Leyton

**Corrección de estilo:** León Portocarrero

**Edición de publicación:** Nelly Carrasco

**Diseño y diagramación:** Mario Popuche

Lima, junio del 2015

Con el apoyo de:

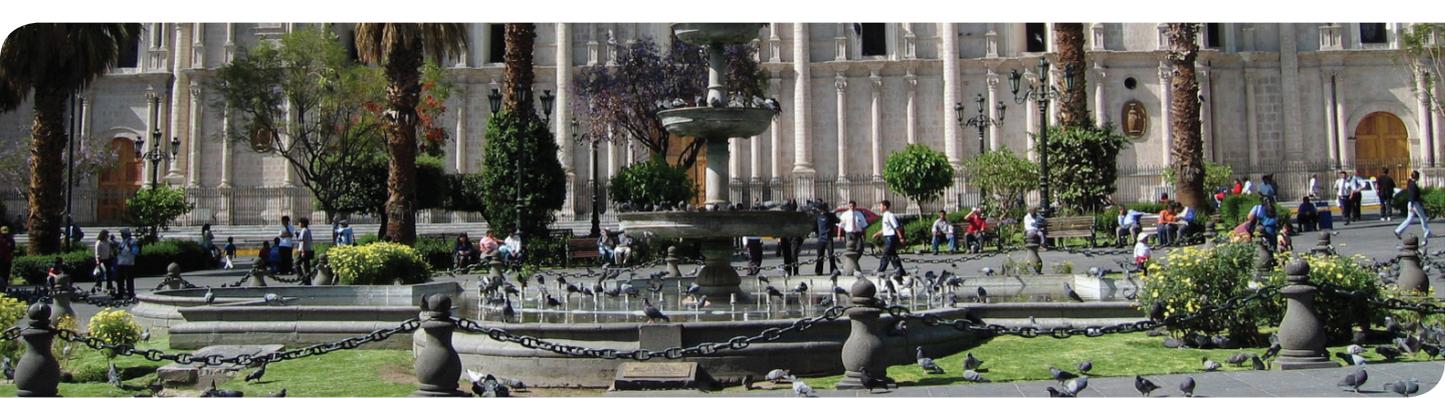


**OXFAM**

**Brot**  
für die Welt

# Contenido

Introducción	3
<b>1</b> Logros en la gestión del gobierno regional de arequipa entre el 2007 y el 2012	5
<b>2</b> Cambios en la gestión de gobierno	9
<b>3</b> La relación entre la gestión de gobierno y la sociedad civil	13
<b>4</b> Participación ciudadana en la gestión de recursos del Gobierno Regional de Arequipa	16
<b>5</b> Competitividad y desarrollo regional	19
<b>6</b> Gestión presupuestaria y financiera	23
<b>7</b> Gestión territorial	27
<b>8</b> La búsqueda de la macrorregion sur	28
Comentario final	30
Anexo Estadístico	31



# Introducción

## El desarrollo de Arequipa en la historia reciente y el rol del Estado

Arequipa, a lo largo del siglo pasado, ha ido consolidando un proceso de desarrollo que se ha sustentado en su vinculación con las economías de los demás departamentos de la macrorregión sur. Existen diversos estudios que demuestran la condición de eje administrativo comercial que Arequipa desempeñó desde la Colonia hasta mediados del siglo pasado. Así mismo, diversas investigaciones señalan cómo el crecimiento urbano producto de los fuertes procesos migratorios de los departamentos vecinos y la necesidad de reconstrucción de la ciudad como efecto de los terremotos de los años 1958 y 1960, determinaron que la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA) jugara un rol importante en la consolidación de un modelo de industrialización basada en la estrategia de fortalecer parques para pequeñas y medianas industrias, las mismas que se sustentaban en el procesamiento de materias primas procedentes de la región o el país. Dicho impulso industrial trajo consigo una mayor migración y el desarrollo de otras actividades económicas, principalmente de servicios y comercio.

Dentro de las industrias que se instalaron en Arequipa, se destaca la presencia del Banco del Sur y la Mutual de Vivienda Arequipa. Sumado a ellas está la consolidación de tres grandes empresas vinculadas a la agricultura como son el

Grupo Gloria (lácteos), SIDSUR (harina de trigo y derivados) y CERVESUR (cervezas), las cuales impulsaron la modernización del sector agropecuario regional.

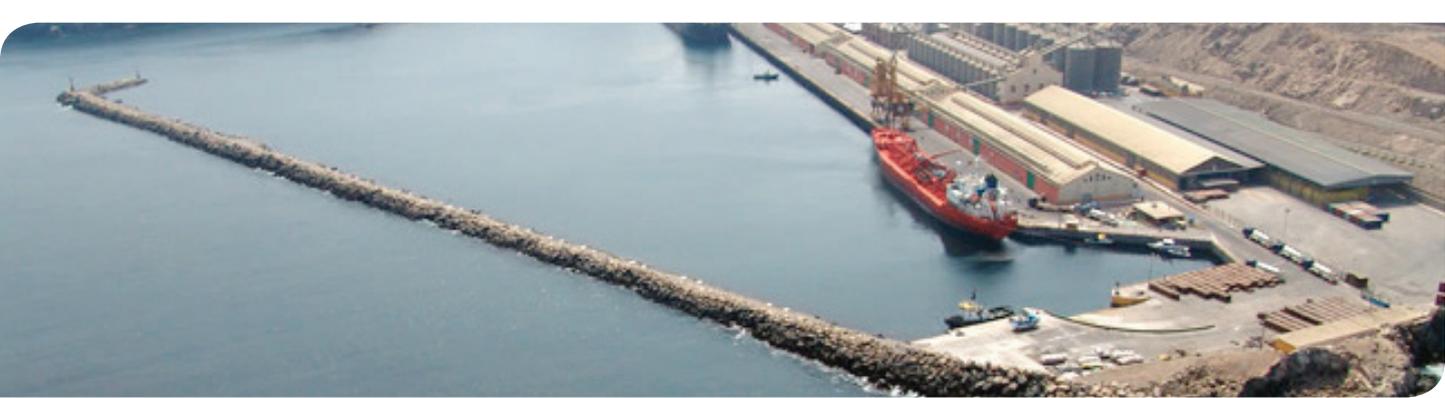
En términos generales, la diversificación de la estructura productiva regional se fue consolidando a partir de los años 50 del siglo pasado, con un marcado centralismo urbano en la ciudad capital, la que terminó concentrando a más del 85% de la población del departamento.

Esta situación tuvo como correlato que también se concentraran los servicios sociales en todos los niveles, particularmente en los referidos a la educación superior, lo que permitió un importante proceso de profesionalización y desarrollo de clases medias.

Este proceso entró en crisis en los años ochenta y continuó hasta inicios del presente siglo, para luego presentar una recuperación, gracias al desarrollo de la minería y la apertura de nuevos mercados, tanto mineros como de productos de agroexportación (aunque este último mucha más incipiente que el primero). Más adelante se fortalecerían otras actividades económicas, en particular el comercio, el turismo y la construcción.

Una muestra de la importancia de la economía de Arequipa en la macrorregión sur está en su aporte al Valor Bruto de la Producción (VBP), que es de casi el 50% del valor total de la macrosur (ver el cuadro n° 1 del anexo).





# 1 Logros en la gestión del gobierno regional de arequipa entre el 2007 y el 2012

Desde el año 2005 se ha notado una dinámica económica muy importante en la región, y en particular en la ciudad de Arequipa, la que se ha visto reflejada en el rápido desarrollo de grandes centros comerciales y en el incremento de los índices de crecimiento de la construcción y de los servicios, dinámica que principalmente ha sido producto del rápido crecimiento del sector minero y agrícola, en particular del primero.

Si bien la minería no se desarrolla en las zonas urbanas, los efectos de la bonanza minera y lo que ello ha significado en los ingresos de los trabajadores de este sector se han trasladado a las ciudades, en particular a Arequipa. Tal como se ha señalado, es ahí donde se cuenta con los servicios más avanzados de educación, salud y otros que la hacen atractiva para que los trabajadores mineros fijen la residencia de sus familias en ella. En este, sentido los trabajadores de Cerro Verde, Cuajone y Toquepala (Southern), Tintaya (Xtrata), Orcopampa (Buenaventura), Arcata (Hoschild) y otras pequeñas empresas localizadas en el departamento, así como de otros lugares de la macrorregión sur, han dinamizado el mercado de la ciudad y con ello el surgimiento de nuevas actividades económicas, principalmente los servicios.

En este contexto se han constituido los gobiernos regionales y en torno a ellos una serie de expectativas que estaban embalsadas debido a que en las décadas anteriores el Estado no tuvo una presencia significativa, tanto en lo referente a la atención de servicios básicos como al desarrollo de infraestructura económica y social. Por otro lado, la estructura del Estado, si bien se fue

diseñando con el fin de modernizar la gestión pública, lo que se ha buscado principalmente es controlar el gasto público, prioritariamente lo referente a las inversiones, creando el Sistema de Inversión Pública (SNIP) como un mecanismo que permitiese asegurar que el gasto en proyectos fuese el más adecuado a las necesidades de los ámbitos regionales y locales.

Desde el lado de las demandas sociales, se presentan una diversidad de propuestas, la mayoría orientadas a proyectos que generen mayores oportunidades de trabajo, como son la continuación del Proyecto Majes Siguan, la ampliación del Puerto de Matarani, una nueva vía de ingreso a la ciudad de Arequipa, la construcción de parques para la micro y pequeñas empresas, entre otras.

Teniendo en cuenta el comportamiento del VBP en la macrorregión sur, que se muestran en los cuadros n° 1, 2 y 3 del anexo, se puede apreciar que en términos de participación, tanto en valores absolutos como en porcentaje, el VBP de Arequipa es significativamente mayor que el del resto de departamentos, representando el 40% del total en el 2011.

Si bien la relación entre el Valor Agregado Bruto (VAB) y el total de la población, el *per cápita*, muestra un vínculo creciente, esto no significa que exista una distribución igualitaria efectiva. Lo que sí señala es la tendencia al crecimiento que se viene dando en el departamento, que en el año 2001 tuvo como VAB *per cápita* S/. 5387 y para el año 2012 S/. 9907 nuevos soles por persona, es decir, un incremento del 83%. También se puede

observar que desde el 2005 hasta el 2010 el valor *per cápita* en Arequipa es mayor al nacional. Sin embargo, hay algunos departamentos que tienen valores mayores, como es el caso de Moquegua, que al final del periodo dicho valor es de 14 500 soles. De igual modo, la información reciente del VBP muestra que hay un incremento anual de casi mil millones de soles, habiéndose pasado ya de casi 17 000 mil millones de soles a 22 700 millones de soles, lo que haría un aproximado de 17 000 soles para fines del periodo analizado (ver los cuadros n° 2, 3 y 4 del anexo).

Así tenemos que, tal como se ha señalado, la estructura económica de Arequipa es mucho más diversificada que la de la mayoría de los demás departamentos del país, e incluso que la de la propia macrorregión (lo que se puede apreciar en el cuadro 2 y 3 del anexo). Es importante señalar sobre este punto que en los últimos años, entre el 2007 y el 2010, hubo algunos cambios en la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) por rama de actividad, donde se ha incrementado el porcentaje de trabajadores en las ramas de manufactura, administración pública y construcción, mientras que ha disminuido en comercio y agricultura.

Sin embargo, en términos de participación en el VAB departamental, se encuentra que manufactura (18.5%), otros servicios (16.3%), comercio (14.2%) y agricultura (12.7%) son las ramas que más aportan. Sobre este punto, es importante señalar que hay un grupo de ramas de actividad económica que aportan cada una alrededor del 10% (minería, construcción, transportes).

En términos de los productos de exportación, se puede observar que se ha producido una contracción en los valores de lo exportado (4533 millones de nuevos soles en el 2011 a 3783 millones en el 2013), lo que podría explicarse como resultado de las condiciones internacionales con respecto de los precios de los minerales, ya que los tres principales productos de exportación tradicional son el cobre, el oro y el plomo. De otra parte, las exportaciones no tradicionales, que representan el 12% del total exportado, muestran un ligero incremento, siendo los principales productos los textiles de fibra de alpaca, agrícolas y metalmecánicos.

Como resultado de esta dinámica económica se ha logrado disminuir la pobreza monetaria de manera significativa entre el 2004 y el 2010. En lo referente a la pobreza general, se ha pasado del 48% al 31%, y en lo referente a la pobreza extrema, esta se ha reducido de 7% a 3%, siendo en todos los casos porcentajes menores al nacional. Cabe recalcar que estas tendencias continúan y se acentúan en el año 2013 (ver el siguiente cuadro).

Como parte de la gestión regional, se han invertido más de 400 millones de soles para atender obras de saneamiento básico (agua y desagüe), aspecto que no siendo directamente de competencia regional fue asumida teniendo en cuenta que esta era una de las demandas más importantes de la población organizada. Con ello se han atendido con estos servicios a más de 250 000 personas (ver el cuadro n° 5 del anexo). En dicho anexo, se muestra además el incremento de las conexiones domiciliarias de agua y desagüe. En el primer caso son más de 50 mil nuevas conexiones. Si a ello se multiplica por cinco miembros por familia, se tienen las 250 000 personas beneficiadas por este servicio. En el caso de las conexiones de desagüe, esta cifra es mayor, llegando a las 300 000 personas.

En el sector Educación, el Gobierno Regional de Arequipa (GRA) priorizó la construcción y equipamiento de laboratorios de física, química, biología e informática en los principales colegios de las provincias del departamento, capacitándose además a los profesores de estas áreas, incluso enviándolos, a las casas matrices de las fábricas de los equipos científicos adquiridos donde recibieron la capacitación pertinente para su uso educativo. Lamentablemente por problemas administrativos en cada uno de los centros educativos, el uso de estos equipos ha sido limitado.

Respecto al sector Salud, el GRA ha invertido principalmente en mejorar la infraestructura y los servicios de salud en las provincias del departamento. Sin embargo, la principal inversión ha sido la construcción y concesión del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas del Sur (IREN - SUR), siendo esta en su momento la úni-

**Perú: Incidencia de la pobreza total, según departamentos, 2013 (%)**

Departamento	Pobre extremo	Pobre no extremo	Total
Amazonas	15,8	31,5	47,3
Áncash	3,8	19,7	23,5
Apurímac	9,3	33,4	42,8
<b>Arequipa</b>	<b>1,4</b>	<b>7,7</b>	<b>9,1</b>
Ayacucho	16,1	35,8	51,9
Cajamarca	22,6	30,3	52,9
Callao	0,1	13,4	13,5
Cusco	2,7	16,1	18,8
Huancavelica	11,6	35,0	46,6
Huánuco	11,5	28,6	40,1
Ica	0,0	4,6	4,7
Junín	2,2	17,4	19,5
La Libertad	7,5	22,0	29,5
Lambayeque	1,9	22,9	24,7
Lima	0,4	12,7	13,1
Loreto	8,3	29,1	37,4
Madre de Dios	0,2	3,6	3,8
Moquegua	1,1	7,6	8,7
Pasco	16,2	30,3	46,6
<b>TOTAL</b>	<b>4,7</b>	<b>19,2</b>	<b>23,9</b>

Fuente: Censo Estadístico Arequipa 2014. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Arequipa.

ca institución que prestaba este servicio a la población (luego la seguridad social lo implementó para sus asegurados).

Para el Gobierno Regional de Arequipa la prioridad en la inversión ha sido la infraestructura vial. Ello ha permitido el asfaltado de las vías que unen las capitales provinciales de la región, con excepción de Cotahuasi (provincia de La Unión) que está en ejecución, así como la construcción de puentes tanto carrozables como peatonales. El monto ejecutado para estas inversiones ha sido aproximadamente de 970 millones de soles.

Para finales del periodo 2007-2013, el índice de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) de la región alcanzó el 11%, frente al 5.3% del promedio nacional (según el Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI–). Así mismo, Arequipa compartía los primeros puestos en el índice anual de competitividad regional (según CENTRUM Católica y el Instituto Peruano de Economía –IPE–) y haber mantenido bastante estable el Índice Compuesto de la Actividad Económica (ICAE), hasta la llegada de los primeros efectos de la actual desaceleración internacional y nacional.

Por otro lado, en los últimos años, en publicaciones de distintos centros especializados de América Latina, reiteradamente se ha venido destacando la percepción de importantes procesos estables de crecimiento en la costa sur del Perú, y particularmente de Arequipa, siendo catalogada esta como una de las ciudades que contaban con las mejores oportunidades para la inversión (América Economía. Ranking 2014).

En ella destaca el rol dinamizador de su “activo polo urbano de desarrollo”, con un tamaño de población mayor a un millón de habitantes, señalando las posibilidades de expansión que pueda alcanzar el encadenamiento productivo de los altos niveles actuales y previsibles de la minería y la disposición de energía con suficientes capacidades para poder impulsar la actividad industrial, y la de otros sectores, y así en pocos años, grandes y nuevas capacidades agrícolas y agroindustriales. Destaca también en Arequipa la disposición de amplia infraestructura vial y portuaria, nacional y externa, para altos volúmenes exportables de Brasil y Bolivia, y su ubicación privilegiada para el transporte marítimo hacia Asia.

Aun así, la región soporta una importante disminución de sus capacidades productivas. El crecimiento del PBI regional ha alcanzado el 3.4% al final del primer semestre del 2014, frente al 11% en el mismo índice al final del año 2013 (entonces el más alto del país). El valor del mismo índice semestral en el 2014 es de 3.4% para Arequipa, mientras que para Lima es de 4.9%, 4.5% en Tacna y 3.1% en Cusco.

Teniendo en consideración las actuales circunstancias de desaceleración económica, en Arequipa se debe demostrar nuevamente la fortaleza

de su economía para superar los efectos de la reciente recesión de las variables productivas más sensibles del país, particularmente por la contracción de precios de los minerales y otros *commodities* regionales en mercados exteriores. Para ello, es de vital importancia la ejecución de proyectos estratégicos, como lo son la segunda etapa del Proyecto Majes, la construcción del parque industrial en La Joya, los parques industriales para las pequeñas y medianas empresas zonificados según especialización productiva, la integración territorial mediante circuitos productivos turísticos, entre otros.



## 2 Cambios en la gestión de gobierno

Los gobiernos regionales se conforman sobre la base de las estructuras administrativas de los Consejos Transitorios de Administración Regional y adecuándose a lo que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecía respecto al número y competencia de los mismos.

En Arequipa, en el año 2007, al asumir la nueva gestión, se evaluaron las características de esta estructura administrativa y las posibilidades que ella prestaba para una adecuada gestión “unitaria y descentralizada” del Estado a nivel regional. Una de las primeras medidas que se tomó fue la que tenía que ver con la relación entre el “Ejecutivo regional” y el “Legislativo regional”.

Teniendo en consideración que el GRA se rige por el principio de separación de poderes y en concordancia con lo establecido en el artículo 191 de la Constitución, que establece que la estructura básica de los Gobiernos Regionales (GORE) la conforman el Consejo Regional (CR), como órgano normativo y fiscalizador, y la presidencia, como órgano ejecutivo, se tomó la decisión de fortalecer la independencia del CR a través la Ordenanza Regional n° 0001-2007-GRA/CR-AREQUIPA, mediante la cual se establece lo siguiente: “El CR es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional, está integrado por los ocho consejeros de las ocho provincias de la región Arequipa y será presidido por uno de ellos (...) por un periodo anual y elegido democráticamente”. Así mismo se estableció que: “el Presidente y el Vicepresidente podrán asistir a las sesiones del CR participando con voz pero sin voto”.

Si bien es cierto que estas medidas debían fortalecer el desempeño del CR, subsistieron una

serie de dificultades que no permitieron el ejercicio eficiente de la separación de poderes.

Por ejemplo, en la estructura presupuestal de los GORE no hay partidas específicas que correspondan a los CR y por lo tanto su funcionamiento está supeditado a lo que la Presidencia, en términos de recursos, pueda derivar para el funcionamiento del mismo. Ello sucede también con la asignación del personal de apoyo y administrativo, y el equipamiento y los servicios básicos, los que finalmente terminan siendo todos incorporados como gasto de la administración central del gobierno regional.

Por otro lado, la limitada experiencia política de los consejeros regionales y el casi nulo apoyo de las organizaciones políticas por las cuales han llegado al Consejo, los deja en orfandad para realizar sus funciones, dedicándose principalmente a ser promotores y tramitadores de proyectos y propuestas para beneficiar a su provincia, en algunas oportunidades en alianza con las autoridades locales y en otras en beneficio político personal.

Posterior a las modificaciones señaladas, se discutió sobre la estructura administrativa existente en el GRA que establecía diversos niveles de dirección desde la presidencia, la gerencia general y los gerentes de línea, los que correspondían a las gerencias sugeridas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Estas últimas intermedaban con las subsistentes direcciones regionales que provenían de la estructura de los ministerios. Esta situación alejaba a los directores de los principales órganos de dirección y mantenía de una manera muy directa la relación sectorial. Situación que se agudiza por la injerencia de los

órganos rectores de los sistemas administrativos nacionales que no son descentralizados. Particularmente esto son los casos de Educación y Salud (en el primero de ellos, en lo referente a los concursos para nombramiento y contratación, lo que generó una situación conflictiva que terminó en el Poder Judicial).

En un intento por remediar la situación presentada líneas arriba, mediante la Ordenanza n° 0010- AREQUIPA, se aprueba la modificación de la estructura orgánica y del reglamento de organización y funciones del Gobierno Regional de Arequipa. A través de ella se establece que las direcciones regionales “erradamente tienen un trabajo administrativo y no ejecutivo” y “que existe una duplicidad de funciones entre las gerencias regionales y las direcciones regionales” por lo que era necesario eliminar las instancias intermedias que obstaculizaban la adecuada toma de decisiones y la implementación de las políticas regionales.

Al respecto, cabe mencionar dos aspectos críticos. Primero, el Estado nacional se organiza de manera funcional-sectorial, vertical en los ámbitos de su jurisdicción, y se relaciona con los GORE cuando se trata de las competencias compartidas, mientras que los GORE tienen un enfoque de gestión territorial del desarrollo, por lo que asume una perspectiva multisectorial, donde la estructura existente no permitía la fluida relación entre direcciones regionales y la presidencia, subsistiendo un desfase entre los aspectos administrativos y funcionales con las decisiones de políticas de desarrollo regional.

Segundo, las direcciones regionales por lo general no se han sentido parte del GRA, situación que es casi generalizada en todos los departamentos ya que les era difícil lograr una reunión con el presidente para definir una política regional de su competencia.

La modificación principal en este caso fue crear gerencias regionales que tuviesen el nivel que les permita desarrollar las funciones de gobierno que les corresponde en cada región. Así mismo, se creó la Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA) como órgano descentralizado

del GRA y dependiente de la presidencia regional, encargada de las funciones específicas en materia ambiental y áreas protegidas. Esta se rige en lo que corresponde por el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del GRA, la Ley de Gestión Ambiental y demás dispositivos que norman el Sistema Regional Ambiental. Tiene autonomía administrativa de acuerdo con la normatividad legal vigente.

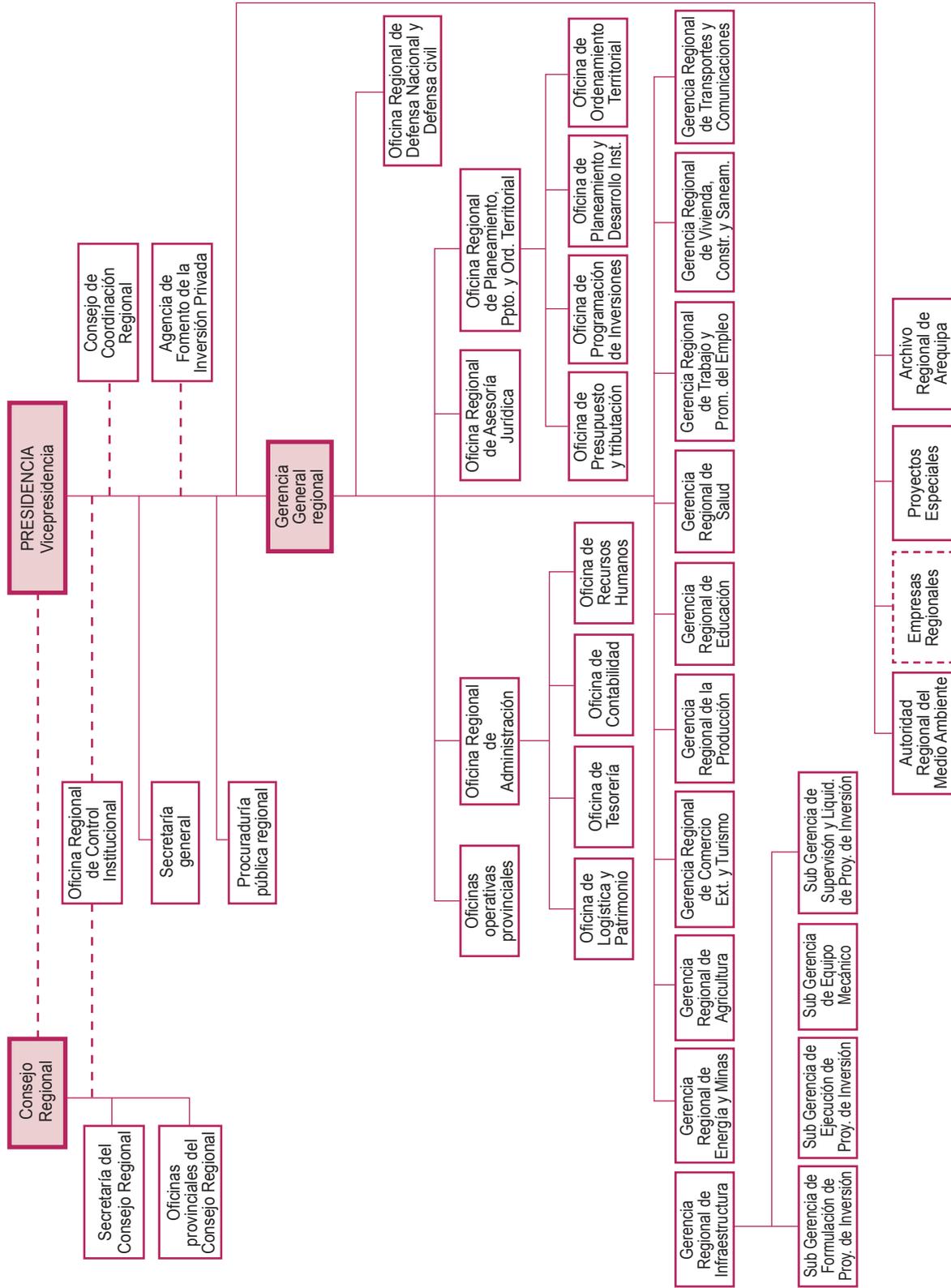
Desde su inicio, el ARMA ha desarrollado un papel importante en lo que se refiere al cumplimiento de sus funciones y, particularmente, en la intervención en los conflictos socioambientales, la facilitación del proceso de información para la formalización de los mineros informales y, la fiscalización ambiental regional.

La mencionada ordenanza también contempló la conformación de la Agencia de Fomento de la Inversión Privada (AFIP), que “es el órgano especializado, consultivo y de coordinación con el sector privado, en la promoción de la inversión dentro de la región que se funda en acuerdos explícitos entre ambos sectores”. La AFIP está integrada por tres representantes del GRA y cuatro del sector privado de los gremios y asociaciones de productores y empresarios que se han constituido en el ámbito regional, invitados estos por el presidente del gobierno regional. El presidente de esta agencia es designado por el presidente del GRA. El ejercicio del cargo de los miembros de la AFIP es *ad honórem* y no genera ningún gasto administrativo al GRA.

A pesar de que la AFIP es una importante instancia de gestión para el GRA, sobre todo para viabilizar muchas iniciativas que permitirían generar proyectos productivos que oferten nuevas fuentes de trabajo, ella no fue implementada.

Frente a ello se mantuvo el Organismo de Promoción de la Inversión Privada (OPIP), cuyo rendimiento ha sido muy limitado debido a que no cuenta con una estructura definida y a que la responsabilidad de su funcionamiento fue encargado a la Gerencia de Comercio Exterior y Turismo, desde donde fueron muy pocas las iniciativas privadas de inversión que se hayan aprobado en estos últimos ocho años.

## Estructura orgánica del Gobierno Regional de Arequipa



Fuente: Ordenanza Regional del Consejo Regional de Arequipa n° 010- 2007.

En términos generales, es importante señalar que en la Ley de Bases de la Descentralización se estableció que las competencias de los ministerios están orientadas fundamentalmente a cumplir el rol normativo y de planificación de las materias de su competencia. Sin embargo, a lo largo de este proceso de descentralización ello no se ha concretado, por el contrario, en términos presupuestales se ha desarrollado una recentralización del gasto de inversión, siendo los propios ministerios los que han mantenido su presencia y autonomía en los departamentos a través de los programas o proyectos nacionales, como con el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL), el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (QaliWarma),

por mencionar algunos. Cabe recalcar que todos estos programas tienen recursos y posibilidades de mayor flexibilidad presupuestal que los GORE, así como componentes de financiamiento externo vía endeudamiento o donación.

En este sentido, existe una competencia entre el nivel nacional con los gobiernos regionales y locales, en la que las mayores ventajas las tiene los mencionados programas. Por otro lado, la mayoría de estos son usados con fines políticos para publicitar la figura del Presidente de la República y la Primera Dama, sin tener en cuenta que esto incentiva la cultura del centralismo, ya que la población no ve en el presidente regional la autoridad que llega con este tipo de ayuda directa y que para lograrla hay que recurrir a la capital.



### 3 La relación entre la gestión de gobierno y la sociedad civil

En Arequipa, luego de muchos intentos y de un trabajo participativo de técnicos y representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), se logró concluir con el Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013-2021. De igual modo, y mientras el plan mencionado se culminaba, se vino trabajando con el plan elaborado para el periodo 2003-2011, aprobado mediante la Ordenanza Regional n° 009-2003/ GRA-AREQUIPA por el CR de Arequipa, el que mantenía una estructura sectorial y no territorial como la que se plantea en las directivas del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

En la formulación del plan vigente se han considerado las directivas que ha emitido el CEPLAN para la formulación del Plan Bicentenario.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013-2021 contiene una visión que ha sido analizada y consensuada en talleres de trabajo con los representantes de la sociedad civil, las gerencias del GRA y los representantes del sector privado.

#### Visión

*Arequipa es una región competitiva con empleo pleno, digno y ciudades seguras, es un territorio articulado, culturalmente rico y diverso, ambientalmente sustentable, con economía sostenible, prioriza la agroindustria, manufactura, turismo y minería, sus hombres y mujeres son cultos, educados y saludables.*

Además, en el mencionado plan se presentan los ejes estratégicos en los cuales se sustenta la gestión.

- I. Educación, cultura, salud y familia, cuyos objetivos son:
  1. Acceso equitativo a la educación de calidad.
  2. Acceso universal a servicios de salud de calidad.
  3. Alimentación y nutrición, con prioridad de madres y niños.
  4. Acceso pleno a los servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en la vivienda.
  5. Reducción de la pobreza y la desigualdad.
  6. Arequipa, centro de producción, manifestación y encuentro artístico, cultural e intelectual de nivel internacional.
- II. Economía, competitividad y empleo
  1. Crecimiento económico sostenido de los sectores productivos, agropecuario, pesca, minería e industria.
  2. Diversificación y competitividad de la actividad económica regional.
  3. Incremento de las exportaciones y del valor agregado.
  4. Arequipa, destino turístico internacional.
  5. Mejor empleo e ingresos adecuados.
- III. Infraestructura e integración regional y macrorregional
  1. Dinamización de la infraestructura productiva (agrícola, pesquera e industrial).
  2. Infraestructura de transporte multimodal adecuada y moderna.

3. Infraestructura que potencia la generación y abastecimiento de energía.
4. Ampliación de infraestructura de servicios: turismo y comunicaciones.

#### IV. Ambiente y recursos naturales

1. Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica.
2. Manejo integrado y eficiente del agua y de las cuencas regionales.
3. Calidad ambiental adecuada sin afectación de ecosistemas y recuperación de ambientes degradados.
4. Consolidar la gobernanza ambiental, un alto grado de conciencia y cultura ambiental, y la activa participación ciudadana.
5. Desarrollo ecoeficiente y competitivo del sector público y privado, promoviendo potencialidades y oportunidades económicas y ambientales.

#### V. Gestión pública y gobernabilidad

1. Gestión pública eficiente.
2. Gestión pública transparente y moderna.

3. Participación ciudadana en la gobernabilidad.
4. Ciudad segura para ciudadanos, familia, empresa y turistas.

Es importante señalar que durante la gestión 2007-2010 se fue diseñando una estrategia de intervención denominada “Plataforma Productiva de la Región Arequipa”, que ahora se complementa con la “Visión de Arequipa al 2021”, la misma que:

“(…) exige poner la Región en el escenario económico comercial de Sudamérica y el Mundo, nuestra presencia allí, nos garantiza un territorio articulado hacia adentro y hacia afuera, con actividad productiva y una población adecuadamente empleada con ingresos sostenibles”.

“La estrategia para ello, es un conjunto de obras y proyectos de infraestructura mayor que conforman la denominada Plataforma Productiva Exportadora de Arequipa, en ella se combinan proyectos de tipo privado, público y mixto, tanto provinciales, departamentales como macro

### La plataforma productiva de la Región Arequipa



En el Tramo Circuito Chivay -Cotahuasi y ramales se han culminado los subtramos: Chivay -Tuti, Tuti-Sibayo, Chivay-Yanque, Yanque-Achoma, Cabanaconde-Cruz del Cóndor y Caylloma-Cayarani. Se encuentran en ejecución los subtramos Achoma -Maca y Huambo-Cannco de la vía Ayo-Huambo.

Fuente: Gobierno Regional de Arequipa. Plan de Desarrollo Concertado Región Arequipa 2015-2021.

regionales, a ser financiados con el uso de nuevos mecanismos como (Iniciativa de Inversión Privada, Inversión en zonas por encima de los 2,800 msnm. Inversiones en Alianza publico-privadas, obras por impuestos, etc.". (Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013-2021).

Esta propuesta considera los principales proyectos o ideas de proyectos que se deben realizar en el mediano y largo plazo para lograr la integración económica y social de la región. De igual modo, en la mencionada plataforma se han incorporado algunas obras que actualmente se vienen ejecutando, como la construcción y el mejoramiento de carreteras (Atico-Caraveli, Chivay-Cabanaconde, Chivay-Sibayo, etc.), y otras que cuentan con estudios listos para ser ejecutados, como el Proyecto Majes segunda etapa (que tiene el finan-

ciamiento garantizado) y la carretera Arequipa-La Joya (que se ha ejecutado ya en una primera etapa). Otras ideas incorporadas en la mencionada propuesta son solo eso, ideas, o proyectos con estudios preliminares, como el megapuerto de Corío, el Aeropuerto Internacional de La Joya, la Irrigación Pampa Colorada, las hidroeléctricas de LLuclla y LLuta, entre otros. En este sentido, la plataforma tiene como horizonte de ejecución el mediano y largo plazo, donde algunos de sus componentes deberán ser financiados con participación principal del sector privado.

En términos generales, y dado que no se tienen estudios completos para cada una de las propuestas, no es posible determinar el monto de inversión necesario para alcanzar los objetivos propuestos en esta plataforma.



## 4 Participación ciudadana en la gestión de recursos del Gobierno Regional de Arequipa

La participación de las OSC en el proceso de presupuesto participativo local y regional presenta una tendencia decreciente debido a que los logros alcanzados por los agentes participantes han sido muy limitados. Diversas pueden ser las razones que expliquen esta situación. Según la perspectiva de las autoridades, porque el manejo de los recursos y los objetivos de la gestión no necesariamente coinciden con los de los agentes participantes. Desde el lado de las OSC, por el desconocimiento de las normas técnicas para presentar sus propuestas, lo que determina que sus iniciativas solo queden registradas como ideas y no incorporadas en los presupuestos a ser ejecutados. De acuerdo con los dirigentes de las OSC que participan en el proceso de presupuesto participativo, este se ha convertido en una rutina para cumplir con un requisito administrativo solicitado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para aprobar los presupuestos municipales y regionales. En este sentido, las expectativas por ser escuchados y atendidos son muy limitadas. Una rápida revisión de las demandas de los agentes participantes y del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del GRA demuestra que la mayor parte de los proyectos priorizados en los talleres participativos han quedado fuera de las listas del presupuesto participativo.

Por otro lado, subsisten algunas debilidades en la representación de los agentes participantes debido a que, a pesar de haber estado en más de una oportunidad en esta instancia, aún continúan presentando propuestas a nivel de idea y sin mayor sustento técnico, sin tener en con-

sideración lo establecido en las normas técnicas del MEF. Ello pone de manifiesto que entre un año y otro no habría mayor preocupación en elaborar expedientes técnicos para sustentar sus demandas.

Aunado a lo anterior, se rescata el hecho de que en particular en el proceso de presupuesto participativo regional las demandas son de alcance local y referidas a servicios básicos, lo que se explicaría en la medida que en los últimos años la mayor parte de agentes participantes han sido representantes de organizaciones barriales de la ciudad y no con representación regional.

Es importante señalar la ausencia o limitada participación de los grupos y gremios empresariales, así como de las universidades, quienes en general hacen “acto de presencia” sin aportar propuestas técnicas o contribuir en el debate de los proyectos que han sido presentados por otros agentes participantes.

Desde esta misma perspectiva, la ausencia de las autoridades locales y regionales en los talleres participativos es notoria y reclamada por los representantes de las OSC.

Ante la pérdida de importancia de este espacio de concertación y participación, las OSC han buscado establecer una relación directa con las autoridades locales y regionales para lograr la atención a sus demandas, recurriendo en algunos casos a medidas de presión, como son las marchas y paralizaciones momentáneas de la ciudad.

Como resultado de estas situaciones se han generado diversos mecanismos de coordinación entre las autoridades, principalmente regionales, y los representantes de diferentes frentes de defensas, para lograr así acuerdos concertados para la solución de problemas de manera integral y con la participación de los involucrados.



Fuente: Gobierno Regional de Arequipa - Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional (OPDI). 2013.

Las directivas para la participación en el proceso de elaboración del presupuesto participativo establecen que se deben presentar propuestas a nivel de perfil o de proyectos con SNIP aprobado. Sobre esto, es interesante anotar que desde el año 2009 en adelante la mayor parte de propuestas venían con un proyecto inscrito en el SNIP. Así, en el 2009 se priorizaron 136 proyectos, de los cuales solo el 42% estuvieron a nivel de perfil. Al año siguiente se presentaron 114 proyectos, de los cuales el 57% de ellos tenía perfil en el sistema. Finalmente, para el último año se presentaron 147 proyectos, de los cuales el 80% de ellos tenía perfil en el SNIP.

No obstante, aún la mayoría de proyectos presentados por OSC son propuestos a nivel de idea, siendo necesario el apoyo técnico de universidades y organismos de desarrollo.

Es importante señalar que a pesar de la falta de apoyo técnico, desde hace cinco años más de la mitad de los proyectos que aparecen en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del GRA han sido propuestos y priorizados en el presupuesto participativo.

Para el 2013 hubo un descenso en la inclusión de proyectos debido a que, siguiendo la norma

presupuestal, se debía continuar con la inversión en obras y proyectos que se iniciaron el año anterior, los que podían ser multianuales o inconclusos por diversos motivos justificados, por lo que debían incluirse en el PIA del 2014.

En términos generales, se puede afirmar que algunas OSC de Arequipa, principalmente las de segundo nivel, como la Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa (FDTA), la Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa (AUPA), el Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), entre otras, han logrado importantes niveles de reconocimiento en la sociedad y con ello fortalecido su capacidad de diálogo con las autoridades locales y regionales. Sin embargo, también se debe destacar el surgimiento de nuevas organizaciones que representan nuevos intereses vinculados a los microempresarios y a grupos de defensa de derechos fundamentales, los que han tenido una importante participación en los movimientos sociales recientes y que ejercen acciones de presión para conseguir que sus demandas sean atendidas por fuera de las instancias participativas.

De otro lado, la participación del GRA en la solución de los conflictos sociales y la propuesta de establecer y consolidar una red de instituciones económicas y sociales que impulsen las propuestas incorporadas en la llamada "Agenda de desarrollo para la región Arequipa", han hecho que los dirigentes de las OSC reconozcan en el gobierno regional un importante liderazgo social.

Esta situación y las fluidas relaciones entre algunos de los dirigentes y la presidencia del GRA fue lo que propició el llamado "cogobierno", frase acuñada en la campaña electoral del 2010 y que se tangibilizó en la coordinación para la ejecución de actividades y acciones que tenían que ver con el logro de beneficios para la región o para realizar gestiones ante las autoridades nacionales cuando las medidas tomadas no eran favorables para el desarrollo de Arequipa.

Desde diversos sectores sociales hubo críticas a esta forma de relación ya que se decía que favorecía a una capa de dirigentes tradiciona-

les y sus intereses particulares. De igual modo se señalaba la colusión política entre ellos para mantener un proceso reeleccionario o de continuidad en el poder regional. Desde el lado de la presidencia y sus allegados se ha manifestado que un importante logro de esta relación había sido el conseguir que en los últimos años exis-

tiera una relativa paz social y que disminuyeran significativamente las acciones de fuerza contra las autoridades locales para la solución de los problemas de su competencia, y consolidar un bloque popular frente a las medidas que provenían del gobierno nacional, como es en el caso del conflicto por el proyecto minero Tía María.



## 5 Competitividad y desarrollo regional

En la década de los 90 el gobierno peruano contrató los servicios de la empresa Monitor para que, entre otros, elaborara un estudio de competitividad regional para Arequipa. En dicho estudio se diseñaron algunas estrategias para la conformación de clústeres en diversas ramas de la producción, como son textiles, agroindustria, servicios, etc. La implementación de este estudio, entregado a la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa (CCIA) fue muy limitada, según los intereses de los sectores empresariales involucrados en las cadenas de valor analizadas.

En el año 2012 se tuvo contacto con el profesor Michael Porter, profesor de la Escuela de Negocios de Harvard y reconocido a nivel global como la principal autoridad mundial en materia de competitividad y estrategia empresarial, con el fin de contar con su participación en la formulación de una estrategia de desarrollo competitivo para la región Arequipa. Este nuevo estudio se inició en el año 2013 mediante la conformación de un grupo de trabajo integrado por representantes de la CCIA, del GRA y del equipo del profesor Porter. Este grupo ha realizado las siguientes actividades:

- Conferencia del profesor Porter: lanzamiento del estudio.
- Revisión de los planes de desarrollo y estudios existentes sobre competitividad.
- Investigación basada en revisión de fuentes secundarias.
- Revisión y utilización de la Encuesta de Opinión de Ejecutivos (encuesta IPSOS Perú).
- Talleres.

- Ambiente de negocios.
- Propuesta regional de valor y clústeres.
- Conferencia sobre “valor compartido” por Jorge Ramírez-Vallejo.
- Reuniones quincenales con el comité de seguimiento para evaluar el progreso del estudio e identificar problemas.
- Reuniones periódicas con el Presidente Regional de Arequipa, Dr. Juan Manuel Guillén.

Para la realización de este trabajo se conformaron 19 mesas de trabajo, en las que se involucraron un promedio de 10 profesionales por mesa. Los temas desarrollados durante esta actividad variaban desde seguridad ciudadana, salud, cultura, desarrollo rural, agroindustria, sofisticación y desarrollo empresarial, valor compartido, entre otros.

Cada grupo tenía un coordinador local que hacía las veces de relator y que debía entregar un breve informe del trabajo realizado que servía de insumo para el equipo del profesor Porter. Este trabajo está en ejecución.

A manera de una breve síntesis se presentan algunas de las principales ideas del trabajo realizado:

- Arequipa ha logrado un avance significativo hacia una economía próspera y una mejor sociedad.
- Arequipa tiene muchos activos y su ambiente de negocios sobresale.
- Arequipa ya ha hecho contribuciones importantes para aumentar el crecimiento y la prosperidad.

Sin embargo, hay mucho trabajo por hacer:

- Muchas partes de la sociedad no han participado plenamente del reciente crecimiento económico de la región.
- Muchas dimensiones de competitividad continúan débiles y tiene que ser mejoradas.
- La estrategia propuesta ofrece un plan realista pero ambicioso hacia adelante.
- Define prioridades claras, identifica políticas y programas como un plan de acción y establece unas metas concretas.
- El cambio ocurrirá solamente si se construye un consenso en Arequipa.
- El proceso de competitividad necesita continuar.

La segunda etapa de este trabajo es la de identificar y desarrollar dos cadenas de valor para la región Arequipa, actividad que se encuentra en ejecución.

En el desarrollo de las actividades señaladas líneas arriba, se tuvo contacto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), que manifestó al GRA su interés de desarrollar un estudio para la implementación de dos clústeres en la región. Luego de evaluar la información, en coordinación con el equipo de trabajo del profesor Porter, se definió realizar los estudios para las cadenas de textiles en Alpaca y metalmecánica, principalmente la vinculada con la minería.

El GRA definió que la metodología que se utilizaría para la implementación de los clústeres es la propuesta por la CAF y que esta no difiere sustantivamente del trabajo que realiza el equipo de Porter.

En ambos casos, la alianza público-privada entre el GRA y las empresas es importante, pues haciéndolo cada uno por su lado significaría un mayor esfuerzo económico y de tiempo.

Es importante señalar que para la realización del estudio del profesor Porter se ha contado con el apoyo financiero de un consorcio de empresas privadas que operan en la región.

Tal como se ha mencionado en la introducción de este trabajo, la diversificación productiva, la

articulación económica y la integración territorial han permitido que en Arequipa se construya una estrategia de desarrollo que está orientada a un uso adecuado de los recursos, tanto para la satisfacción de la demanda local como para la de los mercados externos.

En términos de competitividad, uno de los modelos más ampliamente conocidos que enlaza el éxito de las industrias con factores sistémicos asociados con la competitividad, es el Modelo del Diamante de Michael Porter. En dicho modelo, el autor define un clúster como “un grupo, geográficamente próximo, de empresas interconectadas e industrias asociadas, en un sector particular, vinculadas por características y complejidades comunes”.

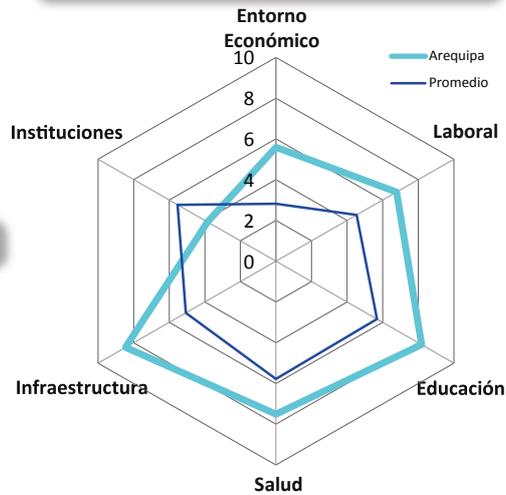
El estudio de Porter muestra que empresas competitivas surgen con mayor propensión donde existen clústeres de compañías relacionadas o competidoras, y donde las condiciones adicionales estén presentes. Estas condiciones, popularizadas en el mencionado Modelo del Diamante de Porter, incluyen:

- Condiciones de los factores, tales como mano de obra calificada e infraestructura.
- Condiciones de la demanda, particularmente en el mercado local.
- Industrias relacionadas y de apoyo, incluyendo universidades e institutos de investigación.
- Estructura y estrategia de las empresas.

Estas condiciones en Arequipa se han ido construyendo de manera privada y bajo iniciativa de las llamadas “empresas ancla”, “cadenas de valor” en las actividades textiles (fibras y pelos de camélidos sudamericanos), agroindustriales (lácteos), chocolates, etc.

El Instituto Peruano de Economía (IPE) ha publicado el Índice de Competitividad Regional (INCORE) 2014, en el cual muestra que, con respecto del 2013, Arequipa descendió del segundo lugar al tercero, en dicho ranking de competitividad. El índice presentado por el IPE se construye sobre la base de seis pilares: a) entorno económico, b) laboral, c) educación, d) salud, e) infraestructura, e f) instituciones.

Arequipa ha descendido un puesto en el índice general. Esto se debe principalmente a la caída relativa que presenta en el pilar Instituciones. Este pilar presentó un deterioro en la percepción de la población respecto a la gestión pública y el nivel de seguridad ciudadana. Asimismo, se incrementó el número de conflictos sociales en la zona.



### Puntaje Puesto (DE 0 A 10) (DE 24)

<b>Índice Total</b>	<b>6.73</b>	<b>3</b>	▼
<b>Entorno Económico</b>	<b>5.58</b>	<b>3</b>	■
<b>Laboral</b>	<b>6.78</b>	<b>3</b>	■
<b>Educación</b>	<b>8.26</b>	<b>4</b>	■
<b>Salud</b>	<b>7.50</b>	<b>2</b>	■
<b>Infraestructura</b>	<b>8.46</b>	<b>2</b>	■
<b>Instituciones</b>	<b>3.84</b>	<b>22</b>	▼

Indicador	Puntaje (de 0 a 10)	Puesto (de 24)	Indicador	Puntaje (de 0 a 10)	Puesto (de 24)
<b>1. Entorno económico</b>	<b>5.58</b>	<b>3</b>	<b>4. Salud</b>	<b>7.50</b>	<b>2</b>
1.1 Producto bruto interno	1.11	2	4.1 Mortalidad infantil	9.29	2
1.2 Producto bruto per cápita	4.75	3	4.2 Esperanza de vida	7.54	5
1.3 Gasto por hogar	5.39	6	4.3 Desnutrición crónica	9.21	5
1.4 Presupuesto público per cápita	3.20	10	4.4 Morbilidad	6.83	12
1.5 Stock de capital	5.39	2	4.5 Partos institucionales	8.53	8
1.6 Disponibilidad servicios financieros	10.00	1	4.6 Acceso a seguro de salud	3.62	17
1.7 Acceso a crédito	9.24	2			
<b>2. Laboral</b>	<b>6.78</b>	<b>3</b>	<b>5. Infraestructura</b>	<b>8.46</b>	<b>2</b>
2.1 Nivel de ingresos por trabajo	5.66	4	5.1 Cobertura eléctrica	8.84	5
2.2 Ingreso laboral femenino	3.47	19	5.2 Precio de la electricidad	9.01	4
2.3 Empleo adecuado	8.31	3	5.3 Cobertura de agua	9.41	6
2.4 Educación de la fuerza laboral	9.69	3	5.4 Cobertura de desagüe	8.21	4
<b>3. Educación</b>	<b>8.26</b>	<b>4</b>	5.5 Cobertura de internet	6.93	2
3.1 Analfabetismo	8.67	6	5.6 Cobertura de telefonía móvil	8.34	4
3.2 Matrícula escolar en inicial	9.17	2	<b>6. Instituciones</b>	<b>3.84</b>	<b>22</b>
3.3 Asistencia escolar en primaria	7.84	10	6.1 Percepción de corrupción	4.44	16
3.4 Asistencia escolar en secundaria	10.00	1	6.2 Rendición de cuentas públicas	0.06	23
3.5 Deserción escolar	9.48	2	6.3 Ejecución de la inversión pública	2.39	21
3.6 Población con educación secundaria	6.12	10	6.4 Percepción de la gestión pública	1.73	20
3.7 Rendimiento en lectura	9.25	3	6.5 Conflictos sociales	7.27	14
3.8 Rendimiento en matemáticas	6.87	4	6.6 Criminalidad	4.51	20
3.9 Acceso a internet en primaria	6.27	5	6.7 Percepción de seguridad	6.22	18
3.10 Acceso a internet en secundaria	7.94	5	6.8 Resolución expedientes judiciales	4.12	13

▲ Mejora en el puesto ■ Mantiene el puesto ▼ Retroceso en el puesto

Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE), 2014.

Índice de Competitividad Regional 2014

Dicho retroceso se explica si se observa que: en la parte del resumen por pilares, los cinco primeros se mantienen iguales, a excepción del sexto pilar, f) instituciones, donde se muestra que se ha retrocedido. Ahora, observando los componentes de este pilar, se encuentra que los aspectos referidos a rendición de cuentas, percepción de la gestión pública, conflictos sociales, criminalidad y percepción de seguridad muestran un claro descenso.

Esta es una situación coincidente con lo que vienen atravesando algunos de los presidentes de los GR que están siendo investigados por tener indicios de haber cometido delitos, como malversación y sobrevaluación de obras, entre otros. Lamentablemente, en este grupo de presidentes se encuentra el presidente del GRA sin que hasta la fecha las investigaciones del Ministerio Público hayan encontrado pruebas que ameriten el inicio de procesos

judiciales. Sin embargo, esto ha afectado la imagen del gobierno regional en su conjunto. Lo cual ha sido exacerbado en el periodo electoral que se desarrolló en el país para elegir presidentes y vicepresidentes regionales, consejeros regionales y alcaldes provinciales y distritales.

Un hecho singular sobre este punto es que la mayor parte de denuncias hechas ante el Ministerio Público contra el GRA provengan de uno de los ex miembros del comité de vigilancia, quien no las hizo durante el periodo en el que estuvo en el cargo.



## 6 Gestión presupuestaria y financiera

El GRA viene funcionando fundamentalmente por la transferencia de recursos del Estado provenientes de diversas fuentes. Teniendo en consideración todo lo presupuestado a nivel regional, incluyendo lo referente al presupuesto para ser ejecutado por el gobierno nacional, el gobierno regional y los gobiernos locales, la asignación de recursos para el departamento de Arequipa, entre los años 2007 y 2012, se ha visto incrementada de manera significativa: de 1760 millones de soles a 4630 millones, siendo los gobiernos locales los que han visto incrementar su participación en la distribución por nivel de gobierno. Las fuentes de las que provienen y de las que se depende para la asignación de los recursos han variado significativamente. En el año 2007, el 59% de los recursos provenían de “recursos ordinarios” y solo el 19% eran de “recursos determinados” o canon. Para fines del periodo (2012-2013) esta situación ha cambiado significativamente pues estos últimos se han incrementado, viniendo de esta fuente la mayor cantidad de recursos, 41.5% del total. Esto ha generado una dependencia financiera que, tal como se ha visto en los ejercicios presupuestales del 2013 y del 2014, ha afectado la ejecución de las obras programadas o en ejecución por su significativa disminución, ya que por esta fuente se ha recibido 203 millones en el 2013 y 61 millones en el 2014.

Por esta razón, y con el fin de viabilizar la ejecución de algunas obras consideradas prioritarias, el GRA ha buscado otras formas de financiamiento. Una de ellas ha sido el endeudamiento sin aval del Estado, modalidad promovida por el Banco Mundial. El GRA, previa calificación de riesgo, logró obtener una certificación BB+, con lo cual, a través del Banco Continental y por

cuatro años, consiguió un crédito de treinta millones de dólares que permitió la ejecución del asfaltado de la vía Atico-Caraveli. De igual modo, y bajo el mismo objetivo, el GRA ha desarrollado iniciativas para el financiamiento de proyectos bajo la modalidad de la concesión. Así, al iniciar la gestión en el 2007, se encontró que la ejecución del proyecto para construir una nueva vía de salida para la ciudad de Arequipa se había entregado en concesión a una empresa, la misma que por no tener la capacidad financiera terminó negociando la concesión con un consorcio que realizó los estudios definitivos, evaluando este que el retorno de la inversión por la vía del cobro de peaje no era posible en el plazo que se estableció para la vigencia de la cesión, por lo que mediante una negociación se reconoció el monto de lo invertido, teniendo que asumir directamente el GRA la ejecución del proyecto.

De igual manera se ha tenido la experiencia de la concesión del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas del Sur (IREN - SUR), la que fue iniciada por la gestión anterior. Luego de superar algunos problemas con la implementación de los servicios el instituto ha estado operando por más de 2 años. Sin embargo, por diversos desacuerdos entre la concesionaria y el GRA, se generaron controversias sobre los pagos al concesionario, que para su solución han sido llevadas a un tribunal arbitral, situación que en la actualidad se viene procesando en ese ámbito. Estas controversias han afectado la prestación de los servicios a la población con los malestares sociales que ello representa.

En los últimos años, el gobierno nacional ha promovido el desarrollo de nuevas modalida-

des de alianzas público-privadas para la ejecución de proyectos estratégicos. Una de ellas es la denominada Obras por Impuestos, que en el fondo significa que la empresa o consorcio de empresas financian una determinada obra con cargo al impuesto a la renta que deberían pagar en los ejercicios siguientes. El compromiso de los GORE es devolver en cuotas el monto invertido para cubrir con recursos de su presupuesto el adelanto hecho por la empresa. Sobre el monto de endeudamiento, este está supeditado a la autorización de fondos que realiza el MEF, es decir, que de acuerdo con el flujo de recursos cada uno de los entes del Estado puede acceder a la modalidad pero con la limitación que no puede excederse de la cantidad fijada por el MEF. Para aprobar esta operación debe haber un expediente técnico aprobado en donde se señale el costo de la obra y la Contraloría de la República debe haber auditado al gobierno regional o la institución que haga uso de esta modalidad.

Una de las obras más importantes que ha realizado la gestión del presidente regional Juan Manuel Guillén es la construcción del Puente Chilina, obra realizada sobre el río Chili en la campiña norte de la ciudad, con una extensión de más de 500 metros. Dicho puente tiene tres carriles en cada sentido y una altura máxima de 50 metros sobre el nivel del río. Su diseño es uno de los más modernos, minimizando el efecto de su presencia en la campiña arequipeña. Un dato importante es que este es, en la actualidad, el puente más largo construido en el Perú. Inaugurado a fines de noviembre del 2013, y faltando construir las etapas que mejorarán sus accesos, ya se nota el impacto positivo en el transporte al disminuir el flujo vehicular de una de las avenidas más congestionadas de la ciudad, como es la Av. Ejército, que por ahora recibe solo vehículos ligeros hasta que el municipio de Arequipa diseñe la forma en que será utilizada.

El monto considerado inicialmente para la construcción del Puente Chilina fue de 120 millones de soles, pero debido a los ajustes por contingencias ocurridas durante su construcción ha terminado siendo de aproximadamente 240 millones.

La ejecución de esta obra ha sido observada por diversos sectores de la población arequipeña, en particular por el tema de los accesos y las vías alimentadoras, que en la actualidad son muy angostas y limitadas para crecer sin afectar zonas históricas, por lo que se está estudiando la mejor salida para poner en valor pleno esta obra.

Otras modalidades que utilizó el GRA para obtener nuevos recursos para la ejecución de proyectos fue la emisión de bonos regionales, lo que significa entrar al mercado de capitales. Sin embargo, se determinó que aún no existían las condiciones adecuadas para lograr un flujo financiero que garantice el pago de dichos bonos.

El financiamiento del Proyecto Majes Siguan II es importante ya que allí han participado el gobierno nacional, a través del MEF, como garante de un crédito del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) de 150 millones de dólares; el GRA, que financia 57 millones de dólares; y el consorcio COSAPI-COBRA, financiando 200 millones de dólares. Estas cifras variarán ya que por una serie de circunstancias ajenas al proyecto su inicio se ha retrasado cuatro años, lo que ha motivado los reajustes de costos y la participación de cada uno de los involucrados. Lo importante es que el esquema de devolución o pago de deuda sigue vigente, en donde una parte se cubre con la venta de la tierra y otra con el pago del agua, todo ello en un plazo de 18 años. Es decir, en el largo plazo este proyecto se autofinanciará y seguirá generando beneficios al GORE y a la economía nacional.

Así mismo, como resultado de una subasta para la producción de energía no renovable en el país que lanzaron el Ministerio de Energía y Minas junto con la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), la empresa ganadora T-solar de España propuso al GRA la instalación de una planta en las pampas de La Joya y Majes, para lo que se entregó en sesión de uso las tierras para ejecutar este proyecto. Finalmente, con una inversión de 164 millones de dólares se han construido dos centrales de energía fotovoltaica (solar) que generan 40 megawatts/hora, siendo las primeras de este tipo

en Sudamérica, y que operaran como parte del sistema interconectado nacional.

En general, el GRA ha tratado de distribuir los fondos de inversión buscando atender las necesidades de la población y las magnitudes de las obras prioritarias. Esto se puede ver en el siguiente cuadro, en el cual se ha organizado la inversión por provincias entre el año 2007 y 2010 (que corresponden al primer periodo de la

gestión actual), calculando además, con la suma total por provincia, el *per cápita*. Los resultados muestran que en las provincias con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) el valor *per cápita* ha sido mayor.

Con esta última información no se ha tratado de señalar la calidad de la inversión ni la magnitud de las obras, sino la proporción en relación a la población atendida.

#### Descentralización del gasto GRA ejecución presupuestal por provincia

Provincias	Ejecución presupuestal				Total	Población	Inversión por habitante
	2007	2008	2009	2010			
Arequipa	82 600 562.43	117 831 541.88	165 929 967.11	166 666 422.13	533 028 493.60	864 250	616.75
Camaná	5 946 998.83	6 419 895.03	15 518 584.84	13 285 941.91	41 171 420.61	53 065	775.87
Caravelí	6 166 974.10	11 174 793.21	20 222 045.72	20 967 420.76	58 530 234.79	35 298	1 629.10
Castilla	5 567 732.93	8 760 635.88	18 477 006.21	15 151 813.19	47 957 187.21	38 425	1 248.07
Caylloma	9 117 914.45	28 453 820.12	35 967 745.69	63 892 534.90	137 432 015.16	73 718	1 864.29
Condesuyos	5 257 761.38	6 742 125.78	12 877 186.53	3 051 447.62	27 298 521.31	18 991	1 470.62
Islay	4 791 621.97	8 647 319.50	6 250 803.67	6 584 815.03	26 274 560.17	52 284	502.73
La Unión	3 064 355.85	8 580 447.96	16 703 936.32	24 256 408.23	52 605 198.36	15 662	3 358.78
<b>TOTAL</b>	<b>122 512 921.99</b>	<b>198 610 670.38</b>	<b>291 947 326.09</b>	<b>313 868 408.23</b>	<b>924 927 631.21</b>	<b>1 162 303</b>	<b>802.67</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Consulta amigable. Elaboración propia.

#### Ejecución Presupuestal gestión 2007 - 2014 Proyectos de Inversión Pública

Función / Año fiscal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Transporte	30 340 847.00	51 551 512.00	100 413 099.00	126 591 786.00	102 308 128.00	95 278 566.00	261 683 784.00	204 712 519.00	972 880 241.00
Agropecuaria	28 441 362.00	47 750 559.00	57 848 203.00	42 287 818.00	58 422 590.00	88 390 094.00	21 270 366.00	120 271 148.00	464 683 140.00
Saneamiento	31 073 135.00	32 031 598.00	35 405 756.00	38 602 830.00	67 766 192.00	42 146 260.00	37 009 945.00	42 385 711.00	356 421 433.00
Educación	10 337 036.00	12 684 513.00	42 889 522.00	30 284 516.00	35 834 753.00	54 071 128.00	54 085 411.00	8 860 528.00	249 048 407.00
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	6 312 683.00	11 202 542.00	15 179 839.00	12 656 487.00	19 852 200.00	30 613 779.00	24 431 992.00	6 798 766.00	127 042 292.00
Salud	19 355 247.00	11 430 513.00	20 644 353.00	14 774 210.00	8 535 811.00	14 989 417.00	5 169 219.00	1 106 869.00	96 005 639.00
Orden público y seguridad	1 166 816.00	4 170 137.00	2 296 816.00	1 473 226.00	4 359 825.00	8 327 826.00	7 832 217.00	206 663.00	29 833 526.00
Justicia	-	345 735.00	6 050 928.00	5 273 259.00	-	2 277 373.00	6 855 846.00	7 813 205.00	28 616 346.00
Cultura y deporte	1 024 132.00	230 578.00	47 859.00	1 963 578.00	1 698 885.00	5 707 655.00	5 054 846.00	7 220 818.00	22 948 351.00
Industria y comercio	4 565 065.00	3 324 386.00	6 992 467.00	427 902.00	55 039.00	-	-	-	15 364 859.00
Energía	2 650 280.00	6 558 774.00	3 216 971.00	484 945.00	9 862.00	26 596.00	72 053.00	4 183.00	13 023 664.00
Pesca	96 000.00	106 067.00	3 815.00	287 708.00	291 208.00	336 326.00	3 610 838.00	2 413 989.00	7 145 951.00
Ambiente	-	-	799 973.00	899 822.00	1 589 541.00	986 972.00	799 992.00	863 270.00	5 939 570.00
Vivienda y desarrollo urbano	-	189 885.00	2 909 718.00	101 250.00	-	-	-	-	3 200 853.00
Turismo	-	-	1 071 648.00	1 775 836.00	211 769.00	-	4 905.00	981 611.00	4 045 769.00
Protección social	12 183.00	119 826.00	163 217.00	473 708.00	537 069.00	1 083 417.00	10 054.00	-	2 399 474.00
Defensa y seguridad nacional	-	-	414 605.00	1 472 189.00	20 359.00	-	11 000.00	-	1 918 153.00
<b>TOTAL</b>	<b>135 374 786.00</b>	<b>181 696 625.00</b>	<b>296 349 795.00</b>	<b>279 831 070.00</b>	<b>301 493 231.00</b>	<b>344 235 409.00</b>	<b>427 903 468.00</b>	<b>433 639 280.00</b>	<b>2 400 517 668.00</b>

Fuente: Gobierno Regional de Arequipa. Ejecución Presupuestal. Informe Técnico 2007-2014

De igual modo, también se ha analizado la participación de los principales sectores en la distribución de la inversión, cuyos resultados se muestran en el siguiente cuadro.

Tal como se puede apreciar, una de las prioridades del GRA ha sido la integración territorial ya que más del 40% de la inversión entre el 2007

y el 2013 se orientó al sector Transporte, mientras que en el sector Salud se encuentra el menor porcentaje, lo que se puede explicar debido a que en este sector los problemas no están en ampliar su infraestructura, que sí es necesaria, sino más bien en incrementar la atención mediante el nombramiento y mejor distribución del personal de salud.



## 7 Gestión territorial

Como se ha visto en los cuadros anteriores, durante este periodo (2007-2013) se ha invertido en las provincias, aunque si se analizan solo los resultados finales, es decir, la proporción invertida por provincia, se encuentra que más del 50% del total de la inversión se ha concentrado solo en la provincia de Arequipa, quizá porque ahí vive más del 85% de la población urbana, por lo que las demandas de servicios en infraestructura y equipamiento social se concentran en ese espacio.

Ambos elementos, la cantidad de la inversión y el número de población concentrada en la región Arequipa, pueden ayudar a explicar los marcados niveles de desigualdad en los indicadores sociales de la región y en el intento de la gestión por acortar estas brechas, lo que se ha logrado parcialmente, salvo en los indicadores de las pruebas PISA, donde en los últimos años Arequipa ha descendido del segundo al tercer lugar, por departamento, tanto en lo referente a comprensión lectora como en razonamiento

matemático. Desde otra perspectiva, la mencionada Plataforma Productiva de la Región Arequipa tiene un enfoque de integración territorial bajo el principio de “igualdad de oportunidades para todos los pobladores del Departamento”. En ese sentido, se orienta a la conectividad territorial interna y a la conectividad macrorregional, es decir, en términos de desarrollo económico, lo que se busca es la complementariedad económico productiva con los departamentos vecinos.

Si bien la Zonificación Económico Ecológica (ZEE) es un instrumento importante para la planificación territorial, la región está en la etapa de formulación de los estudios para contar con la información que permita desarrollar los análisis macro, meso y micro territoriales.

En ese sentido, la experiencia más avanzada fue la que se realizó para zonificar el área de influencia del Proyecto Majes Sigwas, cuyos resultados han servido para la planificación territorial de la segunda etapa del mismo.



## 8 La búsqueda de la macrorregión sur

En la búsqueda de enfrentar los grandes retos de promover un modelo de descentralización-regionalización surgió por iniciativa de autoridades locales electas y representantes de las Cámaras de Comercio de Apurímac, Arequipa, Cusco, Ilo, Moquegua, Puno y Tacna conformar la macrorregión sur como iniciativa que permita desarrollar una visión compartida de desarrollo del sur del país. La macrorregión sur apostaba entonces por una estrategia que fortalezca la sociedad civil regional y construya institucionalidad para el desarrollo. En ese sentido, se recogió la experiencia internacional de regiones exitosas donde gran parte de la viabilidad del esfuerzo depende de una institucionalidad regional que sea capaz de estructurar una relación eficaz y eficiente entre productores, autoridades locales y entidades de investigación tecnológica. En un documento no publicado y elaborado por Fernando Paredes en el 2002 se recoge lo siguiente:

“En el intento de balance se puede señalar que las principales fortalezas de la macrorregión sur están en la calidad de su planteamiento, la generación de un espacio de análisis de alternativas y propuestas por la descentralización y la formación de una alianza estratégica en la sociedad civil con capacidades de interlocución y propuesta por el crecimiento económico y el desarrollo”.

En el plano de este proyecto de macrorregión se pueden precisar algunos aspectos significativos:

- Subrayar la necesidad de visión compartida y de una alianza entre alcaldes, empresarios y líderes institucionales para lograr una movilización de la sociedad civil regional por la descentralización.

- Líneas estratégicas que enfatizan la importancia de la infraestructura de base, el desarrollo de vocaciones locales, la retención y atracción de inversiones, la internacionalización de la economía regional y la preocupación por la formación de capital humano, ciudadanía e innovación tecnológica.
- La importancia de desarrollar una oportunidad para la economía regional con la generación de un gran mercado de calidad en el centro-oeste de América del Sur.
- La priorización del crecimiento en competitividad como base de la descentralización y de la sostenibilidad en el tiempo de gobiernos regionales y locales.
- El énfasis en las fuerzas endógenas por la descentralización y el desarrollo teniendo como motor a las fuerzas institucionales regionales y locales.

Esta experiencia pionera perdió fortaleza con la elección de los presidentes regionales en el 2002, quienes no apoyaron la idea de la integración regional, lo que se confirmó con los resultados del referéndum del 2005 donde claramente se notó la poca participación o, para decirlo de otra manera, la activa participación en contra de la integración macrorregional. Posteriormente han sido fallidos los intentos de formar la MACROSUR, primero con el auspicio de la desaparecida Comisión Nacional de Descentralización (CND) y luego de la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. A lo largo de estos últimos años los gestos de integración han sido más formales que reales, ya que luego de la firma de actas o acuerdos de integración no se avanzado en nada. Los motivos de esta situación son de orden político, organiza-

tivo, financiero y hasta cultural, lo que hace que la explicación de esta compleja realidad pueda ser motivo de un trabajo aparte. Sin embargo, pese a lo descrito líneas arriba, en la práctica se ha logrado identificar que sí existe en términos económicos una integración de mercados, así como de cadenas productivas y de servicios muy activas, como son la de textiles de fibra de camélidos, turismo, minería, hortalizas, frutas, comercio, entre otras. Desde la perspectiva social, el mejoramiento de las vías de comunicación ha

facilitado la movilidad espacial de la población, a su vez que se ha desarrollado una integración cultural, cuya muestra se encuentra en el predominio de expresiones folclóricas andinas en las festividades de las ciudades de la Costa. En otras palabras, la macrorregión funciona en los hechos y solo falta la formalización mediante acuerdos políticos, que tal como se encuentran los liderazgos sociopolíticos en los departamentos, hacen prever que estos se podrían dar aún en el largo plazo.

## Comentario final

- El desempeño final de la gestión 2007-2013 se ha visto opacada por las denuncias por corrupción que están en investigación, siendo el poder judicial el que tenga la última palabra señalando los delitos y responsables si es que hubieran.
- Han quedado importantes obras en el camino que deberán ser evaluadas y continuadas. Durante los siete años examinados en este trabajo se han ejecutado 605 proyectos con una inversión de 2400 millones de soles con un promedio de 4 millones por proyecto.
- El mayor déficit del gobierno regional está en la integración regional y en la superación de las desigualdades sociales que no se superan con accesos territoriales, sino mejorando las condiciones de vida de la población mediante ingresos y servicios adecuados.

# ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro n° 1**  
Valor de la macrorregión sur  
(Miles de soles constantes)

Departamento	2001 S/.	2006 S/.	2010 S/.	2012 S/.	Aporte MRS. 2012
Apurímac	513 671	705 842	869 487	1 053 112	3.5
Arequipa	5 925 803	7 952 657	10 832 088	12 336 720	40.9
Cusco	2 601 352	3 801 775	5 320 489	6 314 792	21.0
Puno	2 607 004	3 213 931	4 061 101	4 469 220	14.8
Tacna	1 650 411	2 094 159	2 521 602	2 773 672	9.2
Moquegua	1 605 836	2 263 407	2 478 118	2 499 640	8.3
Madre de Dios	409 367	565 343	744 928	688 459	2.3
<b>VAB.MRS.</b>	<b>15 313 444</b>	<b>20 597 114</b>	<b>26 827 813</b>	<b>30 135 615</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado OPDI. - INEI. Dirección de Cuentas Nacionales

**Cuadro n° 2**

Arequipa: Valor agregado bruto por años, según actividades económicas, 2007-2013  
Valores a precios constantes de 2007  
(Miles de Nuevos Soles)

Actividades	2007	2008	2009P/	2010P/	2011P/	2012P/	2013E/
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1 296 368	1 430 241	1 397 201	1 382 923	1 426 374	1 556 213	1 495 720
Pesca y Acuicultura	176 124	162 996	147 349	43 399	114 601	119 470	50 969
Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	4 528 459	5 584 744	5 446 500	5 788 919	5 839 273	5 661 063	5 541 910
Manufactura	3 302 350	3 371 322	3 310 397	3 427 322	3 574 853	3 505 912	3 470 241
Electricidad, Gas y Agua	214 862	213 634	202 497	219 992	245 819	266 691	273 221
Construcción	805 138	888 039	1 086 190	1 271 859	1 320 999	1 772 522	2 055 651
Comercio	1 720 214	1 909 081	1 884 158	2 097 894	2 247 009	2 470 493	2 582 344
Transporte, Almacén, Correo y Mensajería	909 346	955 746	930 596	1 049 787	1 154 541	1 205 003	1 255 827
Alojamiento y Restaurantes	342 174	377 041	381 051	411 170	452 473	493 723	521 607
Telecom. y otros serv. de información	377 856	443 876	492 381	540 884	596 643	670 166	729 699
Administración Pública y Defensa	436 696	457 551	562 059	632 157	649 571	698 055	743 630
Otros servicios	2 882 244	3 090 716	3 242 591	3 385 073	3 530 356	3 793 131	3 970 205
<b>Valor Agregado Bruto</b>	<b>16 991 831</b>	<b>18 884 987</b>	<b>19 082 970</b>	<b>20 251 379</b>	<b>21 152 512</b>	<b>22 212 442</b>	<b>22 691 024</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Con información disponible a julio de 2013.

**Cuadro n° 3**

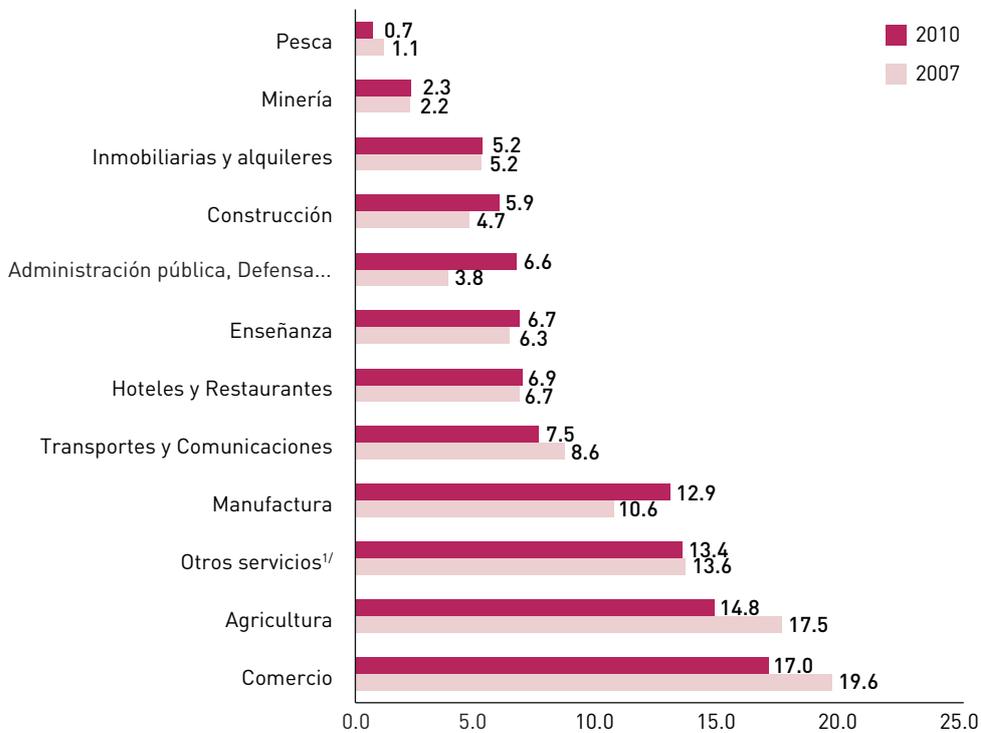
Arequipa: Valor agregado bruto por años, según actividades económicas, 2007-2013  
Valores a precios constantes de 2007  
(Estructura Porcentual)

Actividades	2007	2008	2009P/	2010P/	2011P/	2012P/	2013E/
Agricultura. Ganadería. Caza y Silvicultura	7.6	7.6	7.3	6.8	6.7	7.0	6.6
Pesca y Acuicultura	1.0	0.9	0.8	0.2	0.5	0.5	0.2
Extracción de Petróleo. Gas y Minerales	26.7	29.6	28.5	28.6	27.6	25.5	24.4
Manufactura	19.4	17.9	17.3	16.9	16.9	15.8	15.3
Electricidad. Gas y Agua	1.3	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2
Construcción	4.7	4.7	5.7	6.3	6.2	8.0	9.1
Comercio	10.1	10.1	9.9	10.4	10.6	11.1	11.4
Transporte. Almacén. Correo y Mensajería	5.4	5.1	4.9	5.2	5.5	5.4	5.5
Alojamiento y Restaurantes	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2	2.3
Telecom. y otros serv. de información	2.2	2.4	2.6	2.7	2.8	3.0	3.2
Administración Pública y Defensa	2.6	2.4	2.9	3.1	3.1	3.1	3.3
Otros servicios	17.0	16.4	17.0	16.7	16.7	17.1	17.5
<b>Valor Agregado Bruto</b>	<b>100.0</b>						

Nota: Las diferencias a nivel de décimas que pudieran presentarse en la Estructura Porcentual se deben al redondeo de cifras.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Con información disponible a julio de 2013.

**Cuadro n° 4**

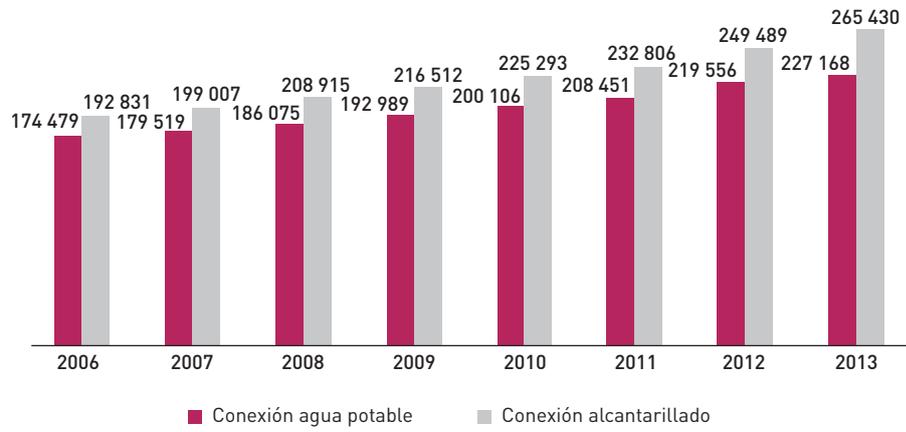
Arequipa: Población Económicamente Activa (PEA) ocupada por rama de actividad, 2007 y 2010  
(Porcentaje)



1/ Otros Servicios lo componen las ramas de actividad de electricidad, gas y agua, intermediación financiera, actividades de servicios sociales y de salud, otras actividades de servicio comunitarias, sociales y personales y hogares privados con servicio doméstico.

Cuadro n° 5

Arequipa: Número de conexiones de agua potable y alcantarillado  
2006 - 2013



Documento elaborado por



Con el apoyo de

