

Asistencia Técnica al GR- Cusco

Taller con la Gerencia de Desarrollo Económico



PROBLEMAS QUE LIMITAN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES*

José Carlos Vera Cubas
Grupo Propuesta Ciudadana
Programa de Incidencia Política
21 de febrero 2011

* En base a Documentos de debate 5. Aportes de los GR al proceso de descentralización. ANGR 2011 (Ballón y Molina)

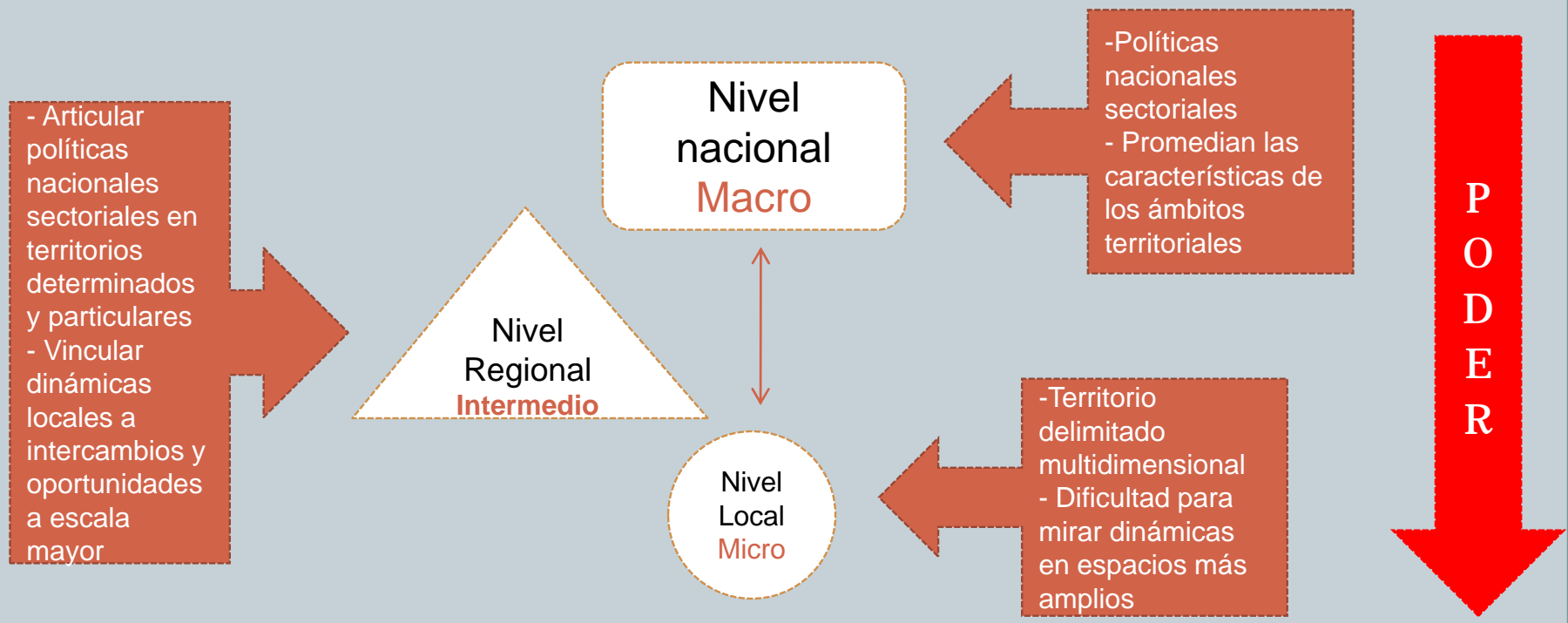
Principios de la descentralización como modernización del Estado



- **Autonomía** en el campo político, económico y administrativo a los niveles subnacionales para la conducción del desarrollo y la prestación de servicios a las respectivas comunidades territoriales.
- **Principio de Subsidiariedad**, en tanto el Estado asigna funciones y competencias (administrativas, organizativas, jurídicas y económicas) a los niveles subnacionales de gobierno. Bajo este principio es el nivel de gobierno más cercano a la población el que debe poseer mayores poderes para brindar servicios a la población.
- La **Complementariedad** alude a la exigencia de que los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) concurren en las diversas etapas para el cumplimiento adecuado de las obligaciones del Estado para con la población.
- **Ojo:** Podemos mencionar también los principios de permanencia y gradualidad.

La descentralización y el nivel de gobierno regional

- Situados al medio de la estructura de organización vertical del Estado, los gobiernos regionales pueden ser entendidos, como una “*correa de transmisión*” entre lo nacional y lo local, particularizando y articulando en el territorio las políticas nacionales, pero también debiendo enmarcar y vertebrar en ese territorio los procesos de desarrollo local emprendidos.



La complejidad del problema



- Por ello, la importancia y dificultad simultánea del proceso de descentralización, radican justamente en la complejidad que comprende transformar un estado unitario central en uno descentralizado, lo que conlleva necesariamente a transferir y distribuir poder.
- La ausencia de una visión común del proceso frente a esta novedosa conflictividad por la distribución del poder, tanto en la clase política como en una sociedad civil fragmentada y débil, constituye uno de los principales problemas para la reforma

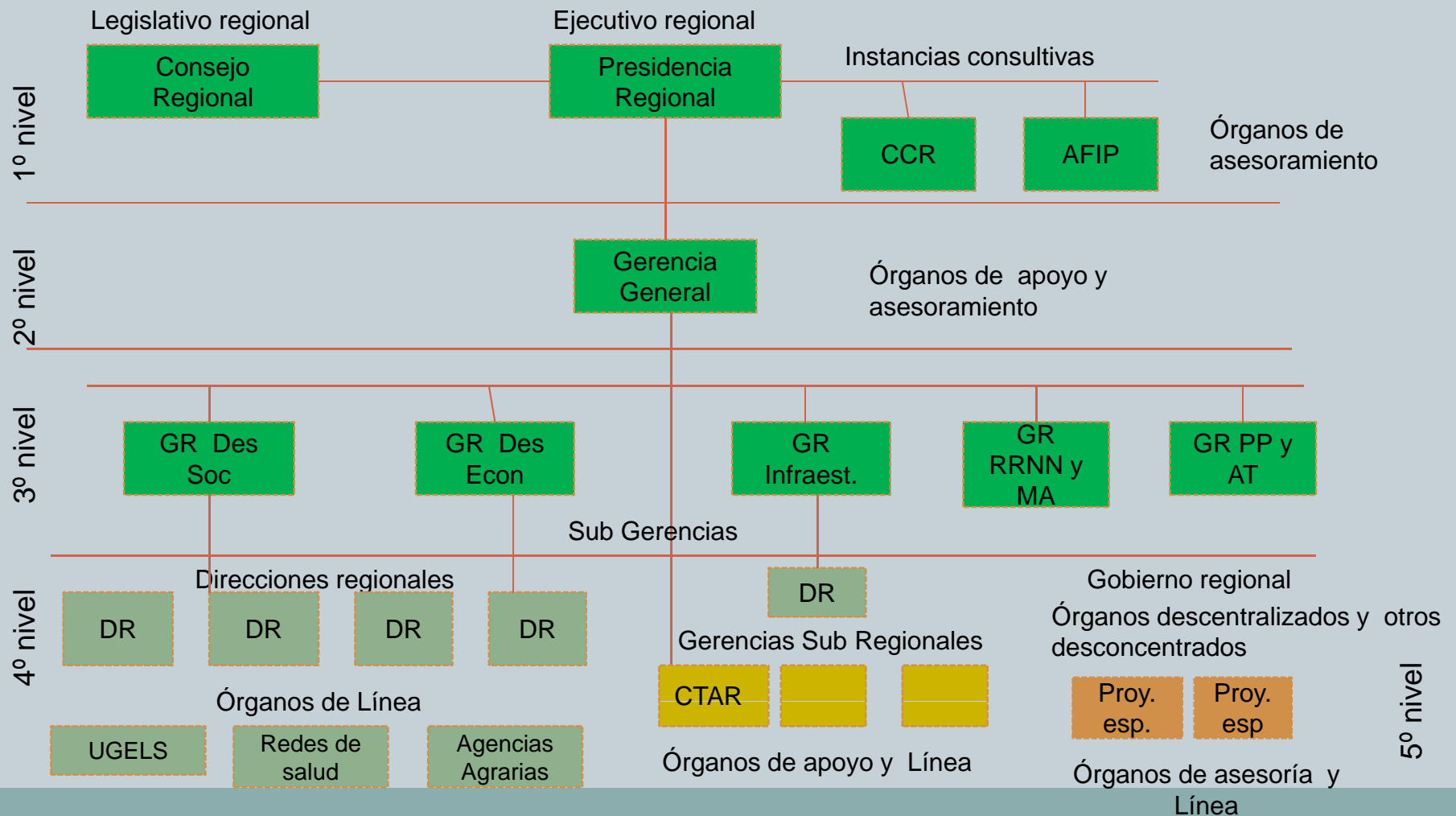
Diseño normativo de los GR y las limitaciones de su estructura organizacional



- El diseño de los GR resultante del marco normativo, es producto de la combinación de tres diseños anteriores y diferentes:
 1. La modificación constitucional del 2002, define la estructura del GR:
 - Consejo Regional
 - Presidencia Regional – Gerencias regionales
 - Consejo de Coordinación Regional
 2. Los nuevos GR se instalan sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR (LBD mantuvo)
 3. Direcciones regionales sectoriales adscritas, con la mayor parte de funciones atribuidas a los GR.

A esto, podemos añadir los Proyectos especiales transferidos desde el INADE, como órganos desconcentrados

Resultado del diseño normativo: Un árbol frondoso, complejo y poco eficiente



El resultado: Limitaciones para la gestión regional



Con el actual diseño institucional, el logro de una gestión regional exitosa, puede darse sólo a costa de múltiples ineficiencias y sobreesfuerzos institucionales, debido a:

- i) Una separación de poderes desbalanceada con un Consejo Regional débil:
 - Consejos Regionales formados por 7 a 25* miembros son, en la práctica, pequeños para convertirse en instancias con capacidad efectiva de debate y producción de la normatividad que requiere el ejercicio de las competencias regionales.
 - Una separación de poderes en la cual el Consejo Regional carece de una instancia sólida de apoyo técnico y administrativo, lo que lo hace **débil** para poder cumplir efectivamente sus roles de producción normativa y fiscalización, no obstante los cambios que se han hecho en el sistema electoral de las autoridades regionales (Ley 29470).

Limitaciones para la gestión regional



- **ii) Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no pueden cumplir su rol (órganos consultivos y de coordinación con las municipalidades)**
 - Su conformación compuesta por los alcaldes provinciales (a los distritales sólo se les invita) y escasas organizaciones de sociedad civil de representatividad regional.
 - Su existencia no elimina la necesidad de una instancia de coordinación entre niveles de gobierno (regional y local) lo que es una seria limitación del proceso de descentralización (y el CCI?)
 - La no participación en ellos de los consejeros regionales, lo que hace que el CCR no sirva como canal institucional de comunicación del Consejo Regional con los alcaldes y los representantes de la sociedad civil.

Limitaciones para la gestión regional



iii) Una estructura directiva desequilibrada:

- Gerencias regionales aparentemente equivalentes, pero de naturaleza diferente: GDS, GDE y GRRNN y MA: campos de acción regional / Infraest. y PP y AT: transversales a la gestión pública.
- Adscripción de direcciones regionales a determinadas gerencias genera desbalances entre ellas; GDS, GDE (4 cada una), Infraest. (1) y MA y RRNN (ninguna);
- Diferencias de tamaño entre las direcciones regionales incrementan los desequilibrios; Salud y Educación vs otras.
- Una sola gerencia general para una estructura tan grande y compleja: Se convierte en un cuello de botella;

Limitaciones para la gestión regional



- Una asignación confusa de materias de competencia a las gerencias regionales:
 - Las competencias regionales en materia de transportes y comunicaciones no tienen que ver sólo con la Gerencia de infraestructura; abarcan también competencias en regulación y por tanto más vinculadas a la GDE.
 - Las competencias en materia de energía no responden sólo a la GDE, también ven temas de infraestructura de electrificación rural, entonces también a la G de infraest.
 - Las competencias en materia de trabajo y promoción social, no tienen que ver sólo con un enfoque asistencial sino también con promoción del empleo y pequeña y micro empresa. Entonces ¿deben responder sólo a la GDS o también a la de DE?

Limitaciones para la gestión regional



iv) Una estructura operativa opaca:

- La LOGR normó la organización regional únicamente hasta el nivel gerencial; por debajo de éste se despliega la estructura operativa responsable de la ejecución de políticas y de la prestación de servicios a cargo del gobierno regional.
- Lo que se generó en la práctica es una organización formada por varias estructuras paralelas, sin vasos comunicantes entre ellas, y 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:
 - Las direcciones regionales mantienen su estructura e identidad sectorial
 - Los GR mantienen unidades territoriales: Gerencias sub regionales u Oficinas Provinciales heredadas de los CTAR. Dependen de la Gerencia General y no tienen mayor relación con las Gerencias Regionales específicas.

Limitaciones para la gestión regional



A los problemas originados en el diseño legal de la organización del gobierno regional, hay que añadir las limitaciones que se derivan de los Sistemas Administrativos Nacionales que regulan los procesos de gestión en toda la administración pública con un enfoque claramente controlista y restrictivo, desincentivador de la diversidad y la innovación, los cuales imponen serias limitaciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales:

- Limitaciones para la gestión de los recursos humanos: opción: SERVIR
- Los procesos de gestión: Sistemas nacionales de inversión pública, presupuesto, abastecimiento, etc. Dependientes todos ellos del MEF.

Iniciativas de reforma frente a las limitaciones



- Es recién iniciado el periodo 2007 – 2010 que algunos GR inician procesos de reforma institucional:
 - a) **La alternativa representada por el caso del Gobierno Regional de Arequipa**, fue el primero en implementar un proceso de reforma que enfatiza una lógica sectorial de organización;
 - OR 010, convierte sus 9 direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales, elimina por tanto las gerencias de DE, DS y MA y RRNN.
 - Crea la Autoridad Regional de Medio Ambiente
 - Crea la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y ordenamiento territorial
 - Reestructura la Gerencia Regional de Educación
 - b) El gobierno regional de la Libertad asumió un esquema similar al de Arequipa, aunque crea un CEPLAR e instancias consultivas

Iniciativas de reforma frente a las limitaciones



- **c) el caso representado por el Gobierno Regional de Huancavelica**, que pone énfasis en su plano de organización territorial:
 - OR 138, Reordenamiento de sus Unidades Ejecutoras. Creó Gerencias SubRegionales en seis de sus provincias excepto la capital. Estas nuevas gerencias consolidan todas las dependencias del GR en cada provincia: UGEL, Red de salud, la Agencia Agraria y las unidades zonales heredadas del CTAR.
 - El GR consiguió que el MEF le aprueba que cada una de estas gerencias se convierta en una Unidad Ejecutora (UE) presupuestal.
 - Reemplazó las estructuras sectoriales paralelas por una estructura territorial en provincias.
 - Se incorporaron 5 gerentes públicos provistos por SERVIR

Iniciativas de reforma frente a las limitaciones



- **d) La experiencia de reforma del Gobierno Regional de Cajamarca:**
 - Creación de la Unidad Orgánica de Programas Regionales Pro Región (inversión pública). Ya implementado
 - Creación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional CEPLAR.
 - Reforma y fortalecimiento del Consejo de Coordinación Regional CCR.
 - Formación de gerencias desconcentradas comenzando por un piloto en cada provincia.
 - Incorporación de 4 gerentes públicos de SERVIR

Iniciativas de reforma frente a las limitaciones



- e) **un modelo mixto representado por el Gobierno Regional de Junín:**
 - 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.
 - Incorporación de gerentes públicos de SERVIR

Iniciativas de reforma frente a las limitaciones



- f) **el caso del Gobierno Regional de San Martín**, que busca articular matricialmente los ejes sectorial y territorial que atraviesan la organización regional:
 - Formulación de un Plan de Modernización Organizativa.
 - Reorganización de su Dirección Regional de Salud
 - Los Proyectos Especiales como agencias de ejecución de inversión

Tipología y enfoques de reforma



- Según los ejemplos expuestos, se han identificado seis tipos de reformas institucionales:
 - Conversión de direcciones regionales en gerencias.
 - Fortalecimiento de 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