

Proregión: innovación organizacional para una gerencia estratégica

Fernando Silva Abanto

Introducción

El presente trabajo analiza el aporte de una innovación organizacional en un gobierno regional como parte del esfuerzo del desarrollo de capacidades en la gestión de inversiones regionales, en el marco del proceso de descentralización peruano y sostenibilidad fiscal.

En este sentido, se promovió la creación de una unidad ejecutora con capacidad de ejecutar programas regionales y que permita reducir las brechas de infraestructura económica y social priorizadas, como fue la electrificación rural y saneamiento urbano de Cajamarca, el mismo departamento que contaba con recursos fiscales como el canon que permitiesen el apalancamiento para proveer los servicios mencionados en el periodo en análisis (2007-2010) antes de disponerlos luego de su realización en un futuro próximo.

El apalancamiento financiero fue factible de concretarse, pues las lecciones aprendidas de la gestión de la deuda externa de la década de los ochenta permitió un diseño institucional que exigía contar con una entidad pública especializada así como profesionales en gestionar deuda externa. Estos últimos debían mantener rangos salariales equivalentes a las entidades públicas nacionales.

En este marco se creó PROREGION, incorporándose a la estructura del gobierno regional de Cajamarca como una innovación en la gestión estratégica de los recursos públicos y formando parte de un proceso de reforma institucional que impulsó la gestión del gobierno regional del período 2007-2010.

Las expectativas para el país de una gestión estratégica de inversiones regionales se justificaban dada la reciente creación de este nivel de gobierno y que, en el período en análisis, aún no se diferenciaba de los volúmenes gestionados por los gobiernos locales. También se justificaban por lo que representaba el ciclo económico y donde el Estado debía acompañar, ya sea con servicios o inversiones de alcance regional, a megaproyectos privados como los que se gestionaban en el sector minero.

Si bien PRO REGIÓN viene gestionando volúmenes de inversión diferentes al promedio regional de Cajamarca, estos son parte de la tendencia nacional, habiéndose incrementado en 726% desde el 2005 al 2014. Sin embargo, sucumbió a uno de los problemas del endeudamiento externo: la corrupción. Así, es materia de análisis el entrapamiento de una innovación financiera que debió significar una etapa tanto en la reducción de la pobreza como en el potenciamiento de la gestión regional de nuevos instrumentos y la contribución a la diversificación productiva de Cajamarca¹. Además, debió funcionar como un nuevo instrumento de gestión de inversiones a ser promovido por el nivel nacional, en particular por el Ministerio de Economía y Finanzas dada su potencialidad no sólo regional sino también macro regional.

1. Antecedentes

Con el modelo de descentralización peruano se buscó evitar poner en riesgo la sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, a los gobiernos regionales no se les otorgó potestad para contraer deudas ni crear impuestos, pero debían contribuir a la mejora de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público.

¹ Cajamarca es el departamento con la más alta tasa de ruralidad de acuerdo a información actualizada del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Sin embargo, al estar tanto el instrumental fiscal como el conjunto de los sistemas administrativos concebidos bajo un enfoque de disuasión, por un lado, y la transferencia de funciones sin el respaldo financiero, de capacidades organizacionales ni humanas en gestión, por otro, no se generó el rendimiento esperado.

En esta perspectiva, y al encontrarse en un segundo período de gestión de los gobiernos regionales, estos optaron por crear o fortalecer algunas experiencias de órganos desconcentrados especializados en la ejecución de inversiones (Molina, 2010). Estas fueron las siguientes: a) los casos de Cajamarca (ProRegión) y Loreto, que se establecieron como condiciones preestablecidas para la ejecución de fondos provenientes de operaciones de crédito externo y b) los casos de los gobiernos regionales que recibieron proyectos especiales del ex INADE y los mantuvieron activos para el mismo propósito (Majes, Chavimochic, Chincas y otros), o que los reorientaron como agencias especializadas de ejecución de inversiones (como hizo San Martín con los proyectos especiales Alto Mayo y Huallaga Central-Bajo Mayo durante las gestiones de César Villanueva).

Estas modalidades no forman parte de la estrategia de gestión de inversiones impulsada por la presente gestión para reactivar la economía, la cual ha priorizado otros instrumentos a nivel regional como la conformación de comités de inversión, el traslado de equipos técnicos, la asistencia personalizada para gestionar cartera de proyectos para reducir brechas de infraestructura económica y social, la elaboración de expedientes técnicos viables y con presupuesto asignado y la programación multianual de inversión pública (habiéndose puesto mayor énfasis en este instrumento).

El presente trabajo pretende analizar las razones por las cuales las innovaciones organizacionales especializadas en la gestión de inversiones regionales no han formado parte de la estrategia antes señalada y que merecen ser evaluadas por su aporte al desarrollo regional y macroregional.

2. Marco teórico

Se sigue el enfoque desarrollado por Musgrave (BID, 1994) respecto a las funciones que el Estado cumple en la economía: de asignación, distribución y estabilización y, posteriormente, se adicionó la función de regulación.

Estas funciones se justifican por la presencia de las fallas del mercado. En ese sentido, ante la existencia de bienes públicos puros (defensa y orden interno), externalidades (educación, salud), monopolio natural (servicios básicos) información imperfecta (sistema financiero), entre otros, se determinan las políticas que permiten que el Estado intervenga en la economía. Asimismo, la discusión es como intervenir con normas, financiamiento o provisión del servicio. ¿Debe participar el sector privado en el ciclo de la provisión de un bien o servicio público? Por otro lado, ¿es más eficiente y equitativo realizarlo con una estructura de un Estado centralizado o descentralizado? Organismos como el Banco Mundial (Banco Mundial, 1993), académicos como Stiglitz (Stiglitz, 2000) y analistas políticos como Fukuyama (Fukuyama, 2004) destacan la necesidad de contar con las suficientes capacidades para que el Estado cumpla con las funciones de asignación, estabilización, regulación y distribución de bienes y servicios públicos, siendo determinantes en el desempeño de la gestión pública para la prestación efectiva de las mismas pero también de la legitimidad del Estado (Rodríguez, 1996).

De allí que las funciones de estabilización y regulación requieren de capacidades para su gestión, dado que contribuyen a la estabilidad y crecimiento económico. Estas son más eficientes bajo un esquema centralizado que descentralizado. Las funciones de asignación y distribución tienden a ser descentralizadas pero no cuentan con las capacidades idóneas. Es en este contexto que se promueven esfuerzos por contar con bienes y servicios públicos que mantengan la estabilidad, contribuyan al

crecimiento, a la gobernabilidad y a la democratización de la sociedad (tal como se puede apreciar en el cuadro 1). En ese sentido, el marco teórico orienta los fundamentos acerca de los diseños institucionales que deben seguir las sociedades y son éstas las que eligen el modelo idóneo acorde al desarrollo de su cultura política.

En ese orden de ideas, ¿quién determina el grado de intervención por parte del Estado en la economía? La respuesta depende de varias variables, pero fundamentalmente de la cultura política de los actores que intervienen en ésta. Algunos actores son de la idea que el Estado tiene un ámbito restringido de intervención pues el crecimiento económico debe basarse en la libertad, esfuerzo personal, respeto de la propiedad privada y el Estado de Derecho. Otros justifican su intervención por un principio de justicia social, por el grado de concentración económica y a través de mecanismos redistributivos que generen igualdad de oportunidades para todos.

En el cuadro adjunto se sintetizan las funciones del Estado en la economía, así como las recomendaciones para su gestión. También se señalan los instrumentos a utilizar por cada una de ellas y las fallas identificadas, precisando que por razones didácticas se presentan diferenciadamente. No obstante, estas forman parte de una gestión integral del Estado.

a. Nueva gestión pública

Los cambios tecnológicos de las TICs han reconfigurado tanto las formas productivas y de gestión empresarial como las de gestión pública (Alburquerque, 2008). En ese sentido, desde inicios de los noventa muchos instrumentos del sector privado se han aplicado en la actividad pública, la misma que ha determinado un proceso de reconceptualización desde la economía donde la economía institucional brinda un marco teórico sobre el particular. En ese sentido, la “nueva gestión pública” incorpora herramientas de la gestión privada aplicables al sector público. De la misma manera, la teoría del principal-agente identifica los problemas de agencia en la gestión pública como costos de coordinación, diversidad de objetivos, asimetrías de información, entre otros.

La preocupación se centra en desarrollar capacidades efectivas para gestionar los Estados en base a las funciones identificadas pero acorde a la cultura política, desarrollo institucional y capital humano pero en un contexto democrático que promueva la participación ciudadana en las principales decisiones políticas y públicas (Fukuyama, 2004). La modernización de la gestión pública ha significado evolucionar de un modelo funcional hacia uno de procesos, tendencia en la cual están involucrados los distintos países, entre ellos el Perú.

b. Gestión de las funciones del Estado en la economía: de la teoría a la práctica en el Perú

Es con la definición del rol subsidiario del Estado que se precisa la intervención del Estado: cuando el mercado no es eficiente en asignar los recursos para que el intercambio de bienes y servicios cumpla con las condiciones de un mercado competitivo. Este fundamento constitucional no ha logrado aún asimilarse, pues muchas veces los diferentes niveles de gobierno promueven la creación de bienes públicos que, por razones redistributivas, buscan que estos estén al alcance de la ciudadanía², contraviniendo el referido rol subsidiario en cuanto no se cuenta con las capacidades para la comprensión de su concepción y operacionalización y al prevalecer, aún, las interferencias de la discrecionalidad del poder político, la estructura burocrática y una sociedad civil que no exige sus derechos pero tampoco cumple con sus deberes.

² Muchos alcaldes compran la producción agrícola de comunidades y proveen de materiales para que bajo el enfoque de género tengan una actividad productiva (hilados de lana).

La estabilización macroeconómica, a inicios de los 90, fue posible a través de una reforma de la política monetaria y política fiscal. En el primer caso, y producto de la experiencia hiperinflacionaria, se dotó de autonomía constitucional al Banco Central de Reserva y, a su vez, se sostuvo una política de Recursos Humanos que permitió contar con las capacidades suficientes para la gestión de la misma. En el caso de la reforma fiscal, mediante la creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), se facilitaron condiciones para el desarrollo de un capital humano eficiente que incrementase la presión tributaria a fin de financiar la transición de un país deficitario y endeudado hacia la recaudación efectiva de recursos. El Ministerio de Economía y Finanzas contó con el mismo respaldo para administrar la hacienda pública. Actualmente la sociedad comprende su influencia en el crecimiento y desarrollo de un país pero producto de un costoso proceso de aprendizaje social y político y de pérdida de oportunidades para varias generaciones.

La implementación de los organismos reguladores, durante la década de los noventa, representó un proceso de aprendizaje en el desarrollo de capacidades al ser una función innovadora por el retiro del Estado, propiciando un rol más protagónico del sector privado en la provisión de algunos bienes y servicios. No obstante, en una primera etapa los gestores públicos confundían su rol respecto a la transferencia de activos y se generó conflicto de intereses.

A través del rol distributivo del Estado se garantiza el principio de equidad, el mismo que significa generar condiciones para eliminar la pobreza y lograr un nivel de distribución del ingreso acorde con el objetivo del bienestar. Las circunstancias en las que se vivía a inicios de los noventa (hiperinflación, violencia política e inestabilidad social) estuvieron acompañadas por políticas de asistencia social, las cuales necesitaron del desarrollo de capacidades para implementarlas. El desafío presente es cómo, desde la acción estatal, se desarrollan capacidades, las mismas que van más allá de las capacidades productivas como ciertos derechos relativos a la seguridad, libertad de expresión, de acceso a la justicia, entre otros.

Asimismo, es importante resaltar que los avances en las funciones antes señaladas han sido resultado del diseño de las denominadas “islas de eficiencia”. Ellas permitieron contar con profesionales e ingresos promedio importantes para la gestión de las políticas públicas diseñadas, tal como se puede advertir del cuadro 2, pero bajo un régimen laboral que así lo facilitó. A pesar de no estar considerados en el cuadro referido las denominadas islas de eficiencia (BCRP, SBS, SUNAT), los reguladores han contado con remuneraciones muy superior al promedio, así como los beneficios sociales correspondientes, lo que explica el desarrollo de capacidades e institucionalización de la función de estabilización.

De igual manera, éstos mantienen un relativo privilegio respecto al conjunto del sector público. No obstante lo señalado, son estas condiciones las que han permitido que la función reguladora del Estado se ejerza y se institucionalice progresivamente en el país. Adicionalmente, también se debe destacar la situación de los organismos constitucionalmente autónomos, necesarios para la estabilidad jurídica del país (la misma que ha permitido que progresivamente las inversiones extranjeras apuesten por el Perú). A partir de la década del 2000 el Estado peruano empieza a desarrollar iniciativas para resolver los problemas de desigualdad y donde la función distributiva es la llamada a contribuir al desarrollo social, dado que el crecimiento económico cuenta con un marco institucional relativamente consolidado y que permitió la reducción de la pobreza de 54.1% en el año 2000 a 22.7% en el 2014.

La demanda de capacidades para la gestión de la función distributiva ha evolucionado de un enfoque asistencialista hacia uno de capacidades, y por ende, de mayores exigencias, requiriendo una mayor jerarquía para su gestión. Para tal fin, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

con un sentido meritocrático.

Este sentido meritocrático se observa en la correlación de gerentes públicos y la demanda por una de las funciones más sensibles del Estado en la economía: distribución. En ese sentido, se aprecia que el Poder Judicial, para un ejercicio efectivo de la justicia, ha requerido 33 gerentes públicos. También, en cuanto a la administración de los penales, se cuenta con 21 gerentes. De igual manera, en la calidad de las políticas de inclusión social, tanto el MIDIS como el Ministerio de Educación, cuentan con 15 gerentes públicos cada uno. Otros ministerios que contribuyen a una gestión eficiente de esta función progresivamente demandan este tipo de capacidades. Asimismo, el perfil de los gerentes está asociado al ciclo del gasto, con excepción de los profesionales del MIDIS por la naturaleza misma de la razón de ser del servicio que brindan.

Otro aspecto a resaltar es la asignación de gerentes públicos por entidad pública donde el Poder Ejecutivo representa el 63%, el Poder Judicial 18%, los Gobiernos Regionales 15% y Gobiernos Locales 4%. Asimismo, Lima concentra el 81% de gerentes asignados y tan sólo 19% están ejerciendo funciones en el interior del país.

c. Capacidades, institucionalidad y rendimiento de la inversión pública

La década de los noventa representó la modificación sustancial de la presencia del Estado y en particular su capacidad prospectiva, por lo que la inversión pública se instrumentalizó sin ser parte de sistemas de planificación, de las particularidades fiscales de cada país y sin contemplar las diferencias institucionales.

Es por ello que al inicio de la década de los noventa se implementó un modelo de desarrollo que minimizó al Estado peruano y retrocedió en términos de descentralización, priorizando la dimensión económica y fortaleciendo el marco institucional de la función estabilizadora, reguladora y promotora, relegando así la función redistributiva. Asimismo, como parte de ese rol *minimizador* se elimina al organismo que se encargaba de la planificación y priorización de proyectos de inversión pública: el Instituto Nacional de Planificación (INP). Sus funciones hoy son concentradas por el Ministerio de Economías y Finanzas (MEF).

Este diseño estatal centralizado y concentrado, durante la década de los noventa, tuvo una relativa eficiencia en el sistema de inversión pública, fundamentalmente por la reducción del Estado antes mencionada, la cual se expresó en la transferencia de los principales activos públicos hacia el sector privado y que originó una liquidez que se orientó a la dotación de infraestructura social antes que económica a lo largo del país. Asimismo, también se orientó a la coincidencia de un ciclo internacional expansionista que determinó mayores recursos para el erario fiscal.

En ese sentido, el nuevo diseño institucional representó una menor presencia de la inversión pública, yendo desde 4.3% del PBI en 1996 a rangos de 2.8% del PBI en promedio desde el 2002 hasta el 2006. Esta tendencia decreciente se justificaba por la compensación del incremento de la participación de la inversión privada en aquellos sectores en los que se retiró al Estado producto del conjunto de instrumentos empleados para ello. Los problemas de transparencia política, así como el agotamiento de las características de un ciclo internacional favorable, conllevaron a la innovación de la inversión pública creando el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), así como el marco institucional que rige a éste mediante la ley de prudencia y transparencia fiscal. A diferencia del período previo, hoy se implementan mecanismos fiscales que buscan modificar comportamientos cortoplacistas así como precautorios ante los ciclos económicos.

d. Innovaciones fiscales, Descentralización y TLC

La influencia de los sistemas administrativos influyó en el diseño fiscal del modelo de descentralización del Estado peruano a inicios de la década del 2000, fundamentalmente por los riesgos de la sostenibilidad financiera³. Esto trajo, desde un inicio, serios problemas en la medida que a los gobiernos sub nacionales se les delegó responsabilidades mayores en cuanto al desarrollo, las mismas que superan enfoques fiscalistas, dado que los sistemas administrativos son funcionales a un esquema centralizado, con lo cual se evidencian desencuentros en la ejecución del gasto entre las capacidades redistributiva y promotora con la reguladora y estabilizadora.

El nuevo paquete descentralizador conllevó las siguientes innovaciones: presupuesto participativo, planes de desarrollo concertado, gestión territorial, participación ciudadana, concertación y competitividad. De la misma manera, tampoco se promovieron el desarrollo de capacidades para su implementación. Asimismo, en un esfuerzo por darle consistencia al funcionamiento del Estado, recién en el 2007 se crea la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que busca asignar funciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno en los sistemas administrativos y funcionales.

Durante la gestión gubernamental del presidente García este conflicto se agudizó a pesar de haber priorizado la promoción de la inversión privada y pública para, de esta manera, alcanzar el grado de inversión. Se esperaba que la inversión pública jugase un rol dinámico en este proceso, sin embargo, a pesar de un conjunto de iniciativas (shock de inversiones, modificaciones al presupuesto participativo, presupuesto por resultados y multianual y asociaciones público privadas), no se obtuvo el resultado deseado. Por el contrario, se optó por responsabilizar a los gobiernos sub nacionales con medidas como la transferencia total anual del canon así como dificultar la ejecución del gasto autorizando la transferencia a los gobiernos locales la ejecución de proyectos menores a un millón de soles, con lo cual se dificulta la ejecución del gasto por la herencia de una cultura de microproyectos y por no contar con capacidades para la ejecución. Finalmente la flexibilización del SNIP tampoco ha contribuido a la ejecución y calidad de la inversión pública.

Es importante tener en consideración la evolución de la inversión pública y la expectativa que generaba la creación de los gobiernos regionales. Es así que en el 2005 la disponibilidad de inversión pública era de S/. 5,558 millones y el 2007 ya se contaba con S/. 15,656 millones y al concluir la segunda gestión de gobiernos regionales se disponía de S/. 31,856 millones. Asimismo, estos recursos en el 2005 se concentraban en el nivel de gobierno nacional (73.82%). Con el registro de los gobiernos municipales, desde el 2007, el nivel nacional solo administra 33.52% y los gobiernos locales: 39.65% y los gobiernos regionales: 26.83%. Tendencia que se mantiene a la fecha aunque supeditaba a la evolución del ciclo económico (ver cuadro 3).

Este contexto es el que se vive en la segunda gestión de los gobiernos regionales en el Perú, el mismo que coincide con un período de relativa bonanza fiscal producto del ciclo económico y que se tradujo en una mayor disponibilidad de recursos fiscales como el referido. Asimismo, es en esta gestión que los gobiernos regionales impulsan medidas destinadas a fortalecer sus capacidades de gestión. Entre ellas: cambios para fortalecer su estructura organizacional, creación de unidades especializadas en gestionar inversiones como lo resaltado en la sección de antecedentes, demanda de gerentes públicos para resolver el déficit de capital humano, entre otros.

Progresivamente, se ha ido comprendiendo que no basta modificar el actual sistema de inversión

³ Las experiencias de Brasil y Argentina influyeron en el diseño referido.

pública para una mayor eficiencia y calidad del gasto. Este sistema no sólo se circunscribe a la eficiencia del Sistema Nacional de Inversión Pública sino al conjunto de sistemas administrativos: presupuesto, endeudamiento, contrataciones y adquisiciones del Estado, entre otros; los cuales superan la decena de sistemas administrativos y donde los proyectos de inversión medianos y grandes tardan hasta el doble de períodos normales de ejecución, plazo que en promedio dura hasta en nueve años en concluirse de acuerdo a un estudio del FMI, 2005⁴. Con la proximidad del proceso electoral del 2011 se generaron propuestas concentradas en la gestión del ciclo del gasto y respondiendo a la inquietud antes mencionada.

Es importante destacar que, en el año 2008, se delegan facultades para legislar luego de aprobarse el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (TLC), lo cual represento la emisión de 99 decretos legislativos en la perspectiva de fortalecer la competitividad del país. De acuerdo este enfoque de competitividad se priorizan tres factores:

- Requerimientos básicos: eficiencia del Estado, promoción de inversiones, infraestructura, educación y protección ambiental.
- Reforzamiento de la eficiencia: mercado de bienes y servicios, mercado laboral y mercado financiero
- Desarrollo productivo y empresarial: MYPES y desarrollo agropecuario

Dentro de la eficiencia del Estado se consideran los siguientes ítems: fortalecimiento institucional, mejora de la gestión del estado, mejora en los procedimientos administrativos y simplificación de trámites y administración de justicia.

Este nuevo marco legal valoriza al sistema de planeamiento. Asimismo, también crea un ente rector que gestionara el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, requerido para la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente se aprueba una nueva Ley de Contrataciones del Estado y se modifica la Ley que crea el SNIP.

No obstante las innovaciones organizacionales para desarrollar capacidades de gestión de las dos principales políticas (descentralización y acuerdos comerciales suscritos) los conflictos se han incrementado, siendo el caso emblemático el conflicto de Bagua, así como los observados en varias regiones producto de la ampliación de la actividad extractiva, como es el caso de Cajamarca con el Quilish.

En este contexto se explican los limitados avances institucionales en gestión pública regional y fundamentalmente por un desencuentro técnico antes que político, pues los procesos impulsados a nivel regional no contaron con guías desde el nivel nacional y se sucumbió al comportamiento pendular producto de la inmadurez política y prospectiva que frustraron los avances de reforma institucional en particular el de Cajamarca.

e. Perú al 2021: capacidades de gestión pública descentralizada en un escenario de conflictividad socio ambiental

El ingreso a la década presente representa el reto de poder implementar el conjunto de instrumentos de mediano y corto plazo desarrollados para efectivizar el proceso de descentralización y que gozan de un relativo consenso como componentes de las políticas públicas. Así como de la comprensión que el

⁴ FMI. Proyecto piloto de inversión pública política fiscal: un informe de asistencia técnica. Autores varios. Departamento de Finanzas Públicas. Abril 2005.

ejercicio de la equidad para reducir la desigualdad representa un esfuerzo social y estatal para una mejor calificación de los recursos humanos para gestionar políticas inclusivas que combinan lo asistencial y el desarrollo de capacidades. De esta manera, la absorción del progreso técnico incrementará su productividad y competitividad, con lo cual se lo integra al crecimiento y desarrollo económico.

Es importante relevar que la función redistributiva es más efectiva en un modelo descentralizado. De allí la expectativa de contar con capacidades para gestionar esta función en territorios que no cuentan no sólo con las capacidades, sino también con recursos y financiamiento necesario.

En esta perspectiva es que, en este período, el ciclo del proyecto como unidad de análisis tiende a ser sustituido por el ciclo del planeamiento. Se supera el enfoque programático y estratégico dado que responde a una concepción microeconómica, donde el método de análisis empleado se restringe a que los beneficios tienen que ser mayores a los costos. Dicho enfoque presenta rigidez en análisis territoriales, puesto que sus parámetros de evaluación son inconsistentes con criterios estratégicos en la selección de inversiones. El debate llevó a la modificación del tal parámetro y recientemente se ha incorporado el criterio de territorialidad.

La gestión del territorio se basa en la capacidad prospectiva de un instrumento como el Plan Bicentenario que brinda una imagen objetivo que orienta el accionar del Estado Peruano, el mismo que ha sido consensuado a través de las políticas del Acuerdo Nacional y que sobre la base de las tendencias económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales se traducen en las Políticas de Gobierno. Estas Políticas se implementan mediante un instrumento: el Marco Macroeconómico Multianual. Este guarda concordancia con los planes sectoriales y regionales, así como con los planes institucionales y operativos para que, efectivamente y a través del presupuesto, se logren los resultados propuestos.

La práctica nos sigue mostrando que el sentido estratégico en la gestión gubernamental proviene del Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de las protestas socios ambientales y en particular las relacionadas con el proyecto Conga (el mismo que generó un problema público). La respuesta a este problema ha sido una serie de innovaciones en las políticas públicas en la perspectiva de armonizar los intereses de las industrias extractivas y las poblaciones donde se desarrollan estas actividades. Es así que el Gobierno aprobó la Ley de Consulta Previa, un nuevo sistema impositivo minero, la creación del SENACE y la aprobación de las Políticas de Estado sobre Recursos Hídricos, en el marco del Acuerdo Nacional. A la fecha se viene discutiendo el Ordenamiento Territorial también como una nueva Política de Estado.

Por su parte, los Gobiernos Locales y el Gobierno Regional han respondido a las presiones de sus líderes con la aprobación de ordenanzas regionales o locales de protección de sus cuencas, promoviendo procesos de zonificación económica y ecológica o implementando planes de desarrollo para canalizar las inversiones acorde a sus prioridades y al compromiso de los actores sociales. El actual Gobierno Nacional tiene dificultades para orientar estos procesos en un sentido estratégico y de aplicación práctica.

En ese contexto, el Gobierno Nacional respondió con dos nuevos objetivos de política pública: inclusión social y competitividad. Entre las estrategias de inclusión social se encuentra la creación del MIDIS (Pensión 65, Cunamás, Juntos, Beca 18, Jóvenes a la obra, Mejoramiento de barrios, Apoyo al hábitat rural), reformas en Educación y Salud, la nueva Ley de Servicio Civil que propende a un sistema meritocrático, modernización de la Gestión Pública y la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Entre las estrategias de competitividad, se anunció el Fortalecimiento de

SUNAT, reformas al mercado de capitales (AFPs, acceso al mercado bursátil), reformas a la ley del trabajo, fortalecimiento de la ley de Mypes para minimizar la informalidad, fortalecimiento del Programa de Ciencia y Tecnología, entre otras.

Adicionalmente a lo señalado, tres circunstancias políticas han determinado una estrategia de corto plazo con la finalidad de fortalecer el crecimiento económico pero con un énfasis en agilizar las inversiones públicas y privadas. Un primer aspecto tiene que ver con las aún persistentes desigualdades que vienen influyendo en el sistema político del país para un mayor nivel de intervención del Estado en la economía. Esto conlleva a la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, circunstancia que se ha morigerado pero se mantiene aún latente. Otro cambio que viene teniendo mucha resistencia es el relacionado con los procesos de revocatoria, quedando en evidencia la necesidad de reformas políticas dado que éstas impactan en el sistema económico e inducen a que las autoridades flexibilicen y aceleren los diferentes sistemas de la inversión pública y se ponga en riesgo la calidad de las inversiones. Cabe precisar en esa orientación la aprobación de la no reelección inmediata de las autoridades de los gobiernos regionales y locales. El tercer factor es la desaceleración en el crecimiento internacional y que se viene traduciendo en menores tasas de crecimiento, ante lo cual se ha reaccionado con la estrategia antes referida. La sostenibilidad de esta estrategia se garantizará mediante la modernización de la gestión pública, así como de la gestión de las reformas en curso.

Podemos destacar que el proceso de desaceleración económica ha primado en las medidas propuestas antes que consolidar la modernización de la gestión pública, esto se desprende de las medidas propuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas donde el impulso fiscal contempla minimizar el impacto del ciclo político regional y local, en ese sentido, las modalidades organizacionales propuestas por los gobiernos regionales para gestionar sus inversiones no son priorizadas y se promueven la conformación de comités de inversión, traslado de equipos técnicos, asistencia técnica personalizada para gestionar cartera de proyectos para reducir brechas de infraestructura económica y social, elaboración de expedientes técnicos viables y con presupuesto asignado y se enfatiza en la programación multianual de inversión pública.

3. Análisis de caso: PROREGIÓN

a. Contexto

La década perdida fue producto de la ineficiente asignación proveniente del endeudamiento externo, el mismo que sustituyó a la inversión pública. En ese sentido, las lecciones aprendidas por parte de los organismos internacionales fueron no prestar sin un marco institucional que garantizase la ejecución de ésta y su correspondiente devolución.

Así, organismos bilaterales o multilaterales encuentran diferentes mecanismos que garanticen sus préstamos. Uno de ellos es el Banco Gubernamental Japonés (JBIC) que exige una unidad ejecutora y un responsable con conocimiento en gestión de endeudamiento externo. Condicionalidad aceptada por el país prestatario. Otro beneficio de este nivel de condicionalidad es el exigir la ejecución de este endeudamiento en un programa, el mismo que permite resolver necesidades locales en una perspectiva regional como es el caso del saneamiento.

b. Reformas regionales y fortalecimiento de la gestión de inversiones

Desde inicios del año 2007, el Gobierno Regional de Cajamarca impulsó un proceso de reforma y fortalecimiento de su institucionalidad, buscando mejorar su desempeño en la promoción del desarrollo de su jurisdicción territorial.

Este programa de reforma estuvo basado en dos ejes:

- Modernización institucional. Dirigido a mejorar la organización, los procesos de gestión y las

capacidades humanas e institucionales del gobierno regional, de manera de que se convierta en un instrumento de buen gobierno acorde a su rol y los desafíos del desarrollo regional.

- Gestión programática. Dirigido a estructurar la acción regional en programas estratégicos que respondan a las prioridades del desarrollo regional y al rol que le corresponde al gobierno regional en la promoción del desarrollo, en articulación con los gobiernos locales y otros actores del territorio.

Los resultados alcanzados en la gestión programática son los siguientes:

- Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública regional:
 - Creación y funcionamiento de Pro Región, organismo especializado del Gobierno Regional para la ejecución de los principales proyectos de inversión pública regional.
 - Organización de la inversión pública regional en programas estratégicos de alcance departamental, destacando entre éstos el Programa de Agua y Saneamiento para 11 ciudades (S/. 300 millones) y el Programa de Electrificación Rural (S/. 220 millones), cuya ejecución se está iniciando.
 - Gestión de los planes de inversión regional vial e hídrico y de los planes a nivel de pre inversión regional de salud y educación.
 - Conformación de Comité de inversiones y elaboración de software que facilite el monitoreo de la inversiones.
- Reformas organizativas con enfoque territorial:
 - Aprobación por ordenanza regional del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR) para desarrollar un sentido estratégico de la gestión regional.
 - Propuesta de desconcentración regional basada en la integración en gerencias desconcentradas de las dependencias regionales en cada provincia, comenzando por un piloto en la Provincia de San Ignacio.
 - Formulación de las gerencias regionales desconcentradas de las otras 12 provincias.
 - Acompañamiento en:
 - Rediseño organizacional de la Dirección Regional de Salud, con participación del conjunto de sus servidores.
 - Asistencia técnica en reajuste organizacional de Gerencia Regional de Infraestructura.
 - Informe de proyecto de creación de la Subgerencia de Irrigación.
 - Incidencia para inicio de gobierno electrónico e instalación y funcionamiento del Sistema de Gestión Documentaria Regional.

c. PROREGIÓN: Características

- Nuevo marco institucional

En el marco de lo establecido en la Ley N° 24658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, mediante el cual el Estado Peruano fue declarado en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la Gestión Pública y obtener mejores niveles de eficiencia y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano; el Gobierno Regional de Cajamarca inició el proceso de Reforma Institucional y como resultado de ella, con Ordenanza Regional N° 011-2007-GR.CAJ-CR, se

creó inicialmente el Proyecto Especial de Saneamiento Regional de Cajamarca PRESAC, como organismo descentralizado del Gobierno Regional con la finalidad de ejecutar obras de impacto regional en infraestructura básica de saneamiento.

Sin embargo, de acuerdo a la Minuta de Discusión de Préstamo de los Programas de “Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales de las principales ciudades del Departamento de Cajamarca I Etapa”-PROG-018-2007-SNIP y “Programa de Ampliación de la Frontera Eléctrica – PAFE III-Cajamarca”, documento suscrito entre el Banco de Cooperación Internacional del Japón- JBIC y la República del Perú, el 08 de Febrero de 2008 , el JBIC requirió que el Gobierno Regional de Cajamarca implemente una Unidad Ejecutora encargada de la ejecución de los programas y proyectos que viabilicen la ejecución de dicha operación de acuerdo con el proceso instituido por la Ley N° 27658.

Ante esta situación, la Comisión de Reforma del Gobierno Regional de Cajamarca, replanteó los alcances de la unidad orgánica descentralizada, a fin de que se encargue de ejecutar los proyectos de inversión en Saneamiento, Transportes, Energía y otras de impacto regional, optando por la ejecución de proyectos agrupados en programas regionales por ejes de desarrollo y enmarcados en las políticas regionales de inversión. Asimismo, dejó sin efecto la creación del PRESAC y propuso la modificación de la estructura orgánica del Gobierno Regional.

Mediante Ordenanza Regional N° 001-2009-GRCAJ-CR, de fecha 21 de enero de 2009, se creó la Unidad Orgánica Programas Regionales – PROREGION, como organismo público ejecutor de la inversión regional, dándole la condición de Unidad Ejecutora Presupuestal, con autonomía técnica y administrativa, cuyo objeto es ejecutar obras de infraestructura básica en materia de Saneamiento, Transportes, Energía y otros de impacto regional.

Seguidamente, se realizaron los trámites correspondientes ante el Ministerio de Economía y Finanzas, para la autorización e implementación de la Unidad Ejecutora Presupuestal PROREGION, la misma que se oficializó con Oficio N° 539-2009-EF/76.15, de fecha 05 de Junio del 2009.

- Estructura orgánica

PROREGION cuenta con la siguiente estructura:

- Órgano de Dirección
Comité Directivo
- Órgano de Ejecución
Dirección Ejecutiva
- Órgano de Asesoramiento
Oficina de Asesoría Jurídica
Oficina de Programación y Presupuesto
- Órgano de Apoyo
Comité Directivo
- Órganos de Línea
Unidad de Ingeniería
Unidad de Estudios
Unidad de Promoción de Inversión Privada

- Funciones generales:

- Ejecutar obras de infraestructura básica en Saneamiento, Transportes, Energía y otras de impacto regional.

- Diseñar y conducir el proceso de ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura pública, encargados por el Gobierno regional, en sus diferentes etapas, en concordancia con los dispositivos legales vigentes.
- Diseñar y conducir el proceso de ejecución de los proyectos de impacto regional; así como planear, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las acciones propias de la promoción de inversión privada en proyectos de infraestructura y otros.
- Formular políticas para la recepción, operación, mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo de los proyectos de infraestructura pública de su ámbito; así como en concordancia con el Gobierno Regional, promover acciones de capacitación en este campo.
- Efectuar acciones de seguimiento de la operación, mantenimiento y sostenibilidad en el tiempo de la infraestructura pública ejecutada por los proyectos de su competencia.

- Aportes a la gestión de inversiones

La implementación de PRO REGIÓN tiene que tomarse en cuenta en función a la evolución de las inversiones así como de la revisión de la composición de la gestión de la misma.

- Evolución de las inversiones

PROREGIÓN es creado como una unidad ejecutora de inversiones y gestiona fundamentalmente programas. Asimismo, se puede observar, en el cuadro 4 y 5, la proporción de la asignación de recursos a este organismo respecto a las otras unidades ejecutoras en particular respecto de la unidad ejecutora de la sede central, la cual concentraba el mayor número del presupuesto para inversiones.

Sólo el primer año de operación el monto asignado es menor a la unidad ejecutora de la sede central e incluso el nivel de ejecución es superior a esta unidad ejecutora. Desde el 2010 gestiona montos correspondientes a los programas de saneamiento y electrificación rural.

- Aporte de los gerentes públicos a la gestión de las inversiones

En el caso de Cajamarca observamos que el aporte de los gerentes públicos, en el período 2007-2010, el nivel de ejecución es superior a los períodos previos a su participación tanto en volumen y tiempo como en el promedio de ejecución mensual (ver gráfico 1)

Las causas del incremento en la ejecución tienen dos razones. La primera está asociada a la participación de los gerentes públicos en las áreas de administración, sub gerencia de presupuesto y gerencia de infraestructura. La segunda tiene que ver con el proceso de reforma institucional y en particular en la constitución de una unidad ejecutora –PROREGIÓN- que concentró la ejecución de programas de inversiones y no simplemente proyectos. El director ejecutivo de PROREGION estuvo a cargo de otro gerente público. Esta unidad ejecutora gestiona un financiamiento equivalente a 600 millones de nuevos soles que se desembolsarán en la siguiente gestión y en programas y no proyectos dispersos y para necesidades sensibles del territorio como es la electrificación rural (320 millones de nuevos soles), saneamiento urbano (200 millones de nuevos soles) y la construcción del hospital regional (100 millones de nuevos soles).

La evolución de las inversiones en el caso de Cajamarca con aporte de los gerentes públicos antes y después del período 2007-2010 duplica su inversión promedio, asimismo, se puede apreciar (en el gráfico 2) que después del 2011 hay una reducción en el nivel de ejecución a pesar que es superior a los montos previos a los cambios.

La devolución de los gerentes públicos asignados a Cajamarca forman parte de un clima regional de protesta contra el proyecto minero Conga y el gobierno nacional, pero independientemente de este clima el volumen de las inversiones se ha ido reduciendo. El aporte del gerente público asignado a inversiones puede concentrarse en la mejora de procedimientos pero no en contar con una cartera de

proyectos que permitiese viabilizar la propuesta del actual presidente regional.

La mejor *performance* en la ejecución de inversiones obedece a PRO REGION y supuestamente a la sostenibilidad de los procedimientos fortalecidos en las áreas de administración, presupuesto e inversiones.

Del reporte semestral de los gerentes públicos, y en particular los relacionados a inversiones, se deben promover estudios de caso en los cuales se precisen la medición de los indicadores empleados por Servir y su sostenibilidad, así como el impacto en las variables de inversiones y presupuesto en cuanto a plazos y volumen, asimismo, en la cartera de proyectos para determinar la orientación de la inversión y su aporte al desarrollo regional y si corresponde a la planificación realizada.

- Transparencia en la gestión de los recursos de PROREGIÓN

La autoridad política y funcionarios del gobierno regional de Cajamarca han sido detenidos como parte de presuntos delitos de asociación ilícita, cohecho pasivo propio, y colusión simple y agravada en agravio del Estado, estando involucrada PROREGIÓN y por ende, restándole legitimidad en tanto innovación organizacional.

Una consecuencia de esta situación es la sensación de desgobierno en este organismo se traduce en la proporción de salarios respecto al volumen de gestión de inversiones así como en el nivel de calificación de los profesionales, en la medida que se ha ido reduciendo el volumen de inversiones que vienen gestionando tal como se puede advertir en el cuadro presentado sobre unidades ejecutoras (Cuadro 4).

Estas innovaciones organizacionales son susceptibles al clientelaje o injerencia política en sus gestiones y en especial en un país donde si bien se ha establecido mecanismos fiscales de control político a nivel nacional más no así en los riesgos de la descentralización en lo concerniente a la captura de las élites locales, la misma que se tradujo en serios indicios de corrupción y en presiones para que los gerentes públicos sean reemplazados por personal de confianza de la nueva autoridad.

4. Conclusiones y Recomendaciones

- Las innovaciones organizacionales como PROREGIÓN son útiles para resolver problemas concretos como los déficits de infraestructura económica y social en particular la electrificación rural.
- Se desarrollan capacidades en gestión de inversiones regionales en base a proyectos “empaquetados” y se gestionen como economías de escala y se minimiza la dispersión de proyectos.
- Genera confianza en el apalancamiento de recursos.
- Se fortalecen estas modalidades organizacionales con un capital humano calificado y adecuadamente remunerado como fue la participación de los gerentes públicos.
- Fomenta desarrollo de capacidades para la gestión de proyectos birregionales o macro regionales.
- El Gobierno Nacional no muestra disposición a apoyar cualquier iniciativa regional de crear de cualquier componente organizacional y particularmente donde el Ministerio de Economía y Finanzas presuma que va generar demanda adicional de gasto corriente, no valorando si esas figuras organizativas sirven para resolver un problema real.
- Predomina la desconfianza en las capacidades de la gestión de los gobiernos regionales, donde el caso de PROREGIÓN en Cajamarca es emblemático pues contribuye a esta desconfianza, sin embargo, el desafío no es la negativa a estas innovaciones sino contar

con mecanismos de control oportunos y preventivos.

- Las lecciones de la deuda externa si bien se han traducido en contar con entidades públicas específicas para su gestión, personal calificado y con experiencia en la gestión de estos recursos, sin embargo, no ha podido minimizar los riesgos de la corrupción.
- La recentralización de los recursos presupuestales, capacidades y decisiones no es funcional al desarrollo regional o macroregional pues las inversiones privadas en el interior del país cada vez son de mayor escala y han evolucionado exponencialmente en la presente década, por ejemplo, el proyecto Conga representaba una inversión de US\$ 4,800 millones y en un quinquenio el proyecto Bambas significa más del doble (US\$ 10,000). También, en el mercado hidrocarburífero destaca el proyecto del Gasoducto Sur Peruano por US\$ 7,000 millones. Asimismo, existen otros proyectos de gran envergadura en centrales hidroeléctricas, telecomunicaciones, retail, infraestructura de transporte terrestre, aéreo y ferroviario y telecomunicaciones.
- El desafío es que la acción pública en base a las fortalezas institucionales conseguidas (funciones de estabilización y regulación) gestione eficientemente las funciones de asignación y distribución y se eviten desencuentros entre estas, puesto que estas son funcionales a una estructura estatal descentralizada y en este contexto se explica la demanda de capacidades necesarias provenientes de entidades públicas que prestan sus servicios en el interior del país y que requieren ser gestionadas eficientemente como son el MIDIS, Ministerio de Educación, Poder Judicial e INPE, además de los propios esfuerzos de quienes tienen que operar a nivel regional pero con una estructura aún centralizada como son los gobiernos regionales, de esta manera, se reducirán los conflictos que se vienen observando y se puedan concretar las inversiones antes referidas.
- Se recomienda la revisión de las experiencias organizacionales señaladas y un diseño adecuado dado que el desarrollo regional y macroregional enfrenta limitaciones en la prestación de bienes y servicios básicos que contribuyan a incrementar la productividad y competitividad local y regional.
- Recuperar la confianza en los gobiernos regionales en la gestión de inversiones públicas debe ser parte del relanzamiento del proceso de descentralización donde los sistemas administrativos sean funcionales a un enfoque prospectivo.
- Si bien este es el noveno intento en la historia del país por descentralizar la estructura estatal, en esta oportunidad a pesar de ser una reforma inconclusa existe la convicción que un país heterogéneo geográficamente y diverso culturalmente y ambientalmente requiere de un modelo descentralizado para atender con pertinencia las principales necesidades y potenciar la abundancia de recursos naturales y humanos con los que dispone el país que en base a una adecuada visión geopolítica optimizaremos nuestras relaciones fronterizas integrándonos no sólo a nuestros vecinos sino hacer realidad la declaración constitucional de ser un país democrático, descentralizado y unitario.

5. Bibliografía:

- Alburquerque, Francisco (2008). “Desarrollo Económico Territorial: Conceptos, Estrategias e Instrumentos”. Material FOMIN-BID. En: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/02/modulo7versionreducidapdf2011-110623131803-phpapp021.pdf>, 02/07/2015.
- Alfageme, María y Guabloche, María (1993). “Estado, Gasto Público y Desarrollo de Capacidades: Una aproximación”. Estudios Económicos - BCR.
- Banco Mundial (1997). “Informe sobre el Desarrollo Mundial”. El Estado en un Mundo en Transformación. Oxford University Press.
- BID (1994). “La descentralización fiscal del sector público”. Banco Interamericano de Desarrollo. Informe.

- Celle, María; Sotomarino, Neride y Ugarte, Mayen (2011). “Medidas para Mejorar la Gestión Operativa de las Entidades Públicas: ¿Cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento “flexible” a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?” CIES-Governa Estudios.
- Congreso de la República (2013). Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. “Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe anual-Período de sesiones 2011-2012”.
- Congreso de la República (2012). “Enlace Regional”. Especial San Martín. No 1.
- Damonte, Gerardo (2012). “Dinámicas Rentistas: Transformaciones Institucionales en Contextos de Proyectos de Gran Minería”. En: *Desarrollo Rural y Recursos Naturales*. GRADE.
- FMI (2005). “Proyecto piloto de inversión pública política fiscal: un informe de asistencia técnica”. Autores varios. Departamento de Finanzas Públicas. Abril.
- Fukuyama, Francis (2004). “La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en siglo XXI”. Ediciones BSA, Argentina.
- Gobierno Regional Cajamarca (2010). “El proceso de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca: Hacia la institucionalización de un Estado Descentralista”. Sistematizado por Mendoza, Ivan; Lugon, Jimena; Gonzales, Alex.
- Grindle, Merilee (2012). Presentación de resultados de investigación de Marilee S. Grindle “Jobs for the boys. Patronage and the State in comparative perspective”.
- Grindle, Merilee (2010). “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”. Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School.
- Guglielmini, Teresa (2012). “Aplicación de las herramientas de la innovación en el proceso de capacitación de los servidores públicos”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia. 30 oct-2 nov.
- Iacovello, Mercedes; Strazza, Luciano y Azzolina, Yanina (2011). “Diagnóstico Servicio Civil de Perú”. Informe Final. BID.
- Instituto Peruano de Economía (2013). “Logros y Retos del Desarrollo Económico y Social de San Martín”. En: <http://ipe.org.pe/documentos/foro-san-martin-2013-logros-y-retos-del-desarrollo-economico-y-social-de-san-martin> 02/07/2015.
- Ipsos Public Affairs (2013). “Evaluación de la Reforma del Servicio Civil”. Preparado en exclusiva para: Servir. En: http://www.ipsos.pe/sites/default/files/imagenes%5Canuncios-interes/Informe_SERVIR.pdf 02/07/2015.
- Matos, Dina (2012). “Sistematización de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR”. ProDescentralización, USAID Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (sin fecha). Plan sectorial de desarrollo de capacidades de mediano plazo (2011-2015). En: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/comision_transferencia/programa_sectorial_mediano_plazo_2011_2015.pdf%20. 30/06/2015.
- Molina, Raúl (2010). “Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales”. Estudio de casos. Congreso de la República/Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.
- Ponce, Alejandro (sin fecha). “Sistematización de la experiencia de los Gerentes Públicos en Provincias”. Informe de trabajo.
- Reategui, Sylvia (2013). “Información de logros de los Gerentes Públicos Asignados” - enero a julio del 2013.
- Rodríguez, Flavia (1996). Capítulo I. “Funciones del sector público en la economía”. En: *La política fiscal y finanzas públicas en América Latina*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Servir (2013). “Informe especial: presencia de los gerentes públicos en la Municipalidad Provincial de Espinar (2011 – 2013)”. Análisis de las relaciones para el desarrollo de la gestión Pública.
- Servir (2013). “Boletín Gerentes del Servicio Civil”. No 1. Setiembre del 2013 En: www.servir.gob.pe 30/06/2015.

- Servir (2012). “Ejecución del Gasto de Inversión en los Gobiernos Regionales de Junín, Apurímac y Cajamarca”. Aporte de los Gerentes Públicos.
- Corrales, Andrés (2012). “Aportes del cuerpo de gerentes públicos a la reforma del servicio civil en el Perú. Servir”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia 30 oct – 2 nov.
- Corrales, Andrés (2012). “Resistencia a la Meritocracia”. Servir.
- Servir (2011). “El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma”.
- Silva, Fernando (2011). “Reformas institucionales regionales en un contexto de crisis”. El Economista. Universidad Nacional de Cajamarca.
- Silva, Fernando (2011). “Reformas regionales ¿fatiga o desfallecimiento?”. El Economista. Universidad Nacional de Cajamarca.
- Stiglitz, Joseph (2000). “Economía del Sector Público”. Tercera edición. Antoni Bosch Editor. Barcelona.
- Sotomarino, Néride; Ugarte, Mayén; Kantor, Alejandro y Solano, Dante (2011). “Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos. Informe Final”. Governa S.A.C.
- USAID PERU (2011). “ProDescentralización. Proceso de descentralización: balance y agenda a julio de 2011”.
- USAID PERU (2012). “ProDescentralización. Proceso de descentralización: balance a agenda a julio de 2012”.

6. Reseña biográfica

Fernando Luis Silva Abanto

Candidato a Doctor en Gobierno y Políticas Públicas-Instituto de Gobierno y Gestión Pública - Universidad San Martín de Porres. Maestro en Banca y Finanzas - Universidad de Lima. Economista - Universidad de Lima. Ocho años de investigación en deuda externa y comercio internacional. Veinte años como docente universitario en pre y post grado. Quince años de desarrollo profesional en gestión pública a nivel nacional, regional y local. Publicaciones en temas como deuda externa, comercio internacional, descentralización, reformas institucionales y gestión pública.

7. Cuadros, Tablas y Gráficos

CUADRO 1

ESTADO	Asignación	Distribución	Estabilización	Regulación
Centralizado		X	X	X
Descentralizado	X			
Instrumentos	Precios relativos orientan decisión de inversión y consumo en empresas y familias. Rol subsidiario del Estado.	Impuestos directos e indirectos	Política fiscal y monetaria	Regulación precios y cantidades. Entrada y salida de empresas en mercados
	Fallas de mercado: bienes públicos (seguridad, defensa y orden interno), externalidades (educación, salud), concentración económica: monopolio natural (servicios básicos), información imperfecta (sistema financiero), mercados incompletos			

Fernando Silva Abanto: Elaboración propia

CUADRO 2

Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos del Régimen Laboral de la Actividad Privada por Tipo de Entidad			
Tipo de entidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Ministerios 1/	600	15,600	8,100
Organismo Constitucionalmente Autónomos (OCA) 2/	1,000	32,560	16,780
Organismos Públicos Reguladores	1,364	15,600	8,482
Organismos Públicos Técnicos Especializados	1,400	15,660	8,530
Organismo Público Ejecutor	273	15,951	8,112
1/ No incluye Ministerio de Salud ni Ministerio de Educación.			
2/ No incluye a la SBS y al BCRP.			
Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011			
Elaboración: SERVIR – GPGRH			

Cuadro 13. Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Servir mayo 2012.

CUADRO 3

INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVELES DE GOBIERNO - 2005-2015												
(Nuevos soles)												
	2005			2007			2010			2014		
	PIM	%	Avance %	PIM	%	Avance %	PIM	%	Avance %	PIM	%	Avance %
TOTAL	5,558,800,523	100.00	75.0	15,656,717,663	100.00	51.7	31,845,839,766	100.00	72.2	40,344,771,923	100.00	78.5
GOBIERNO NACIONAL	4,103,672,850	73.82	77.2	5,248,906,193	33.52	64.1	10,263,781,593	32.23	90.7	13,581,758,392	33.66	87.6
GOBIERNOS LOCALES				6,207,774,280	39.65	42.5	13,525,902,031	42.47	72.7	18,964,671,270	47.01	72.4
GOBIERNOS REGIONALES	1,455,127,673	26.18	68.7	4,200,037,190	26.83	49.8	8,056,156,142	25.30	60.7	7,798,342,261	19.33	77.4

Fuente: Página amigable. MEF-25-06-2015

MEF: Página amigable. 06 julio 2015

CUADRO 4

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA: INVERSION PUBLICA POR UNIDAD EJECUTORA 2007-2015									
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Pilego 445: GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA	131,092,747	234,853,438	328,611,706	409,398,719	598,364,728	534,324,423	273,745,953	251,431,091	263,407,071
Unidad Ejecutora	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM	PIM
001-775: REGION CAJAMARCA-SEDE CENTRAL	34,060,851	55,074,867	85,034,516	76,967,141	110,595,547	99,046,466	143,730,651	190,059,330	215,109,156
002-776: REGION CAJAMARCA-CHOTA	7,769,097	14,354,160	15,001,137	23,510,756	20,786,556	16,801,294	14,068,938	16,647,703	16,488,342
003-777: REGION CAJAMARCA-CUTERV/O	7,711,045	21,734,755	18,997,015	25,003,988	28,183,036	13,708,979	16,609,031	24,204,554	7,895,204
004-778: REGION CAJAMARCA-JAEN	6,297,245	15,307,029	16,573,906	18,563,738	34,587,980	25,620,727	24,506,649	20,269,191	16,228,713
005-1335: REGION CAJAMARCA - PROGRAMAS REGIONALES - PRO REGION	56,892,121	111,929,266	186,525,153	261,168,428	397,739,521	375,959,958	74,504,750		
100-779: REGION CAJAMARCA-AGRICULTURA	15,205,015	13,593,361	4,115,936	1,465,684	3,578,028	2,403,281	320,723	22,166	7,091
200-780: REGION CAJAMARCA-TRANSPORTES	3,157,373	2,000,000	2,134,453	2,718,984	2,401,860	783,718	5,211		
300-781: REGION CAJAMARCA-EDUCACION CAJAMARCA		0	24,400		492,200				
401-786: REGION CAJAMARCA-SALUD CHOTA		590,000	205,190					114,658	7,678,565
403-788: REGION CAJAMARCA-SALUD JAEN		270,000						113,489	

MEF: Página amigable. 06 julio 2015

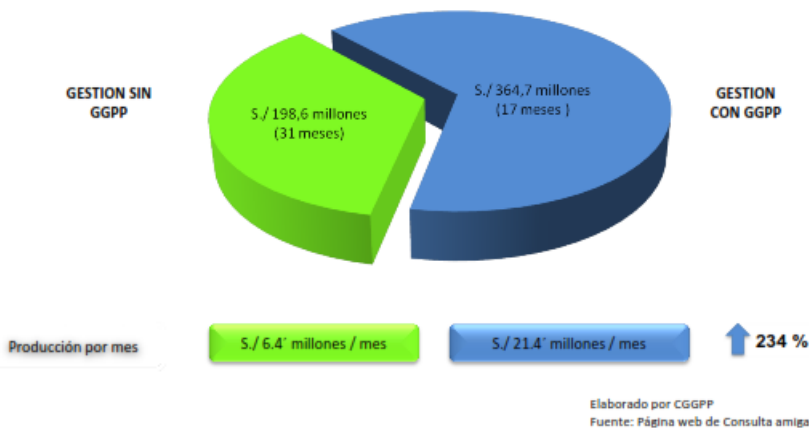
CUADRO 5

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA: INVERSION PUBLICA POR UNIDAD EJECUTORA 2007-2015																		
Unidad Ejecutora	2015		2014		2013		2012		2011		2010		2009		2008		2007	
	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %	PIM	Avance %
001-775: REGION CAJAMARCA-SEDE CENTRAL	34,060,851	40.8	55,074,867	54.9	85,034,516	64.3	76,967,141	62.7	110,595,547	42.0	99,046,466	43.7	143,730,651	38.8	190,059,330	21.4	215,109,156	26.1
002-776: REGION CAJAMARCA-CHOTA	7,769,097	22.1	14,354,160	73.1	15,001,137	72.4	23,510,756	33.9	20,786,556	26.8	16,801,294	23.0	14,068,938	63.8	16,647,703	42.8	16,488,342	87.9
003-777: REGION CAJAMARCA-CUTERV/O	7,711,045	30.2	21,734,755	58.8	18,997,015	52.1	25,003,988	52.1	28,183,036	50.0	13,708,979	75.1	16,609,031	58.1	24,204,554	54.0	7,895,204	55.2
004-778: REGION CAJAMARCA-JAEN	6,297,245	20.0	15,307,029	53.8	16,573,906	44.0	18,563,738	67.8	34,587,980	8.1	25,620,727	22.0	24,506,649	22.1	20,269,191	23.0	16,228,713	51.8
005-1335: REGION CAJAMARCA - PROGRAMAS REGIONALES - PRO REGION	56,892,121	31.9	111,929,266	31.4	186,525,153	78.8	261,168,428	59.0	397,739,521	62.0	375,959,958	48.0	74,504,750	62.8				
100-779: REGION CAJAMARCA-AGRICULTURA	15,205,015	21.2	13,593,361	53.9	4,115,936	69.3	1,465,684	64.8	3,578,028	24.0	2,403,281	87.4	320,723	79.1	22,166	100.0	7,091	100.0
200-780: REGION CAJAMARCA-TRANSPORTES	3,157,373	19.2	2,000,000	44.0	2,134,453	12.0	2,718,984	12.8	2,401,860	38.0	783,718	18.8	5,211	0.0				
300-781: REGION CAJAMARCA-EDUCACION CAJAMARCA		0.0	0	0.0	24,400	87.8		492,200	87.1									
401-786: REGION CAJAMARCA-SALUD CHOTA			590,000	100.0	205,190	92.1									114,658	100.0	7,678,565	96.1
403-788: REGION CAJAMARCA-SALUD JAEN			270,000	94.0											113,489	100.0		

MEF: Página amigable. 06 julio 2015

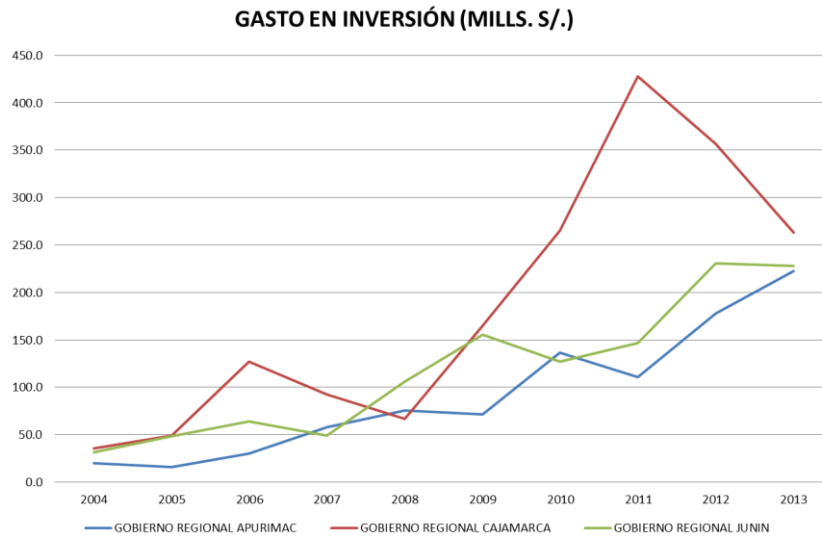
GRÁFICO 1

Gobierno Regional de Cajamarca
Ejecución del Gasto de Inversión en la Gestión 2007 - 2010



Tomado de: Ejecución del gasto de inversión en los GRs de Junín, Apurímac y Cajamarca. Aporte de los Gerentes Públicos. Servir.

GRÁFICO 2



FUENTE: TRANSPARENCIA ECONOMICA-MEF / ELABORACIÓN: PROPIA

Tomado de: Ejecución del gasto de inversión en los GRs de Junín, Apurímac y Cajamarca. Aporte de los Gerentes Públicos. Servir.