

# GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

## Capítulo 3

CARLOS ALZA BARCO  
(EDITOR)



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Gestión pública: balance y perspectivas*  
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Capacidades estatales en gobiernos regionales

Flavio Ausejo

El contenido de las siguientes líneas parte de la experiencia de trabajo con un gobierno regional y sobre la base de las transferencias de funciones que se han venido realizando desde el gobierno central a los distintos gobiernos subnacionales, específicamente en lo que se refiere a recursos naturales, con un énfasis en la responsabilidad que estos tienen en el cuidado de los bosques y la fauna silvestre. Cabe resaltar que muchas veces se piensa que la transferencia de funciones no trasciende más allá de lo normativo, sin embargo, este aspecto solo representa una parte de lo que puede ser una solución o un problema más grande. Es por ello que la transferencia de funciones en sí misma representa una oportunidad, pero también representa una opción que complica tremendamente el poder cumplir con los objetivos del Estado; es decir, el mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Dentro de las competencias transferidas, en lo que se refiere a la conservación de bosques y fauna silvestre, se desenvuelven las funciones de, por un lado, desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible y, por otro lado, otorgar permisos y autorizaciones de concesiones forestales en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional. Estas son funciones que anteriormente se encontraban en manos de organizaciones del gobierno central y que hoy han sido transferidas a gobiernos regionales, teniendo un impacto muy grande sobre todo en aquellos gobiernos situados en las zonas amazónicas, cuyo recurso natural principal son los bosques. Sin embargo, dichas funciones son transferidas sin presupuesto y sin capacitación en aquellas competencias que los funcionarios regionales deben ahora afrontar.

## CAPACIDAD REGIONAL: UN ESTUDIO DESDE LA REGIÓN SAN MARTÍN

Como se mencionó, este análisis nace de una experiencia con el gobierno regional de San Martín. En primer lugar, el gobierno regional muestra una continuidad en la gestión, dado que los representantes del periodo anterior han sido reelectos. Por esta razón, ya existía un plan de gobierno que tiene menciones al tema de bosques y la fauna silvestre, lo cual no necesariamente significa que era posible que estas funciones sean ejercidas por el gobierno regional de San Martín, ya que las transferencias sobre dichos temas se dieron recién a finales del año pasado. Sin embargo, lo que hay que resaltar de esto es que, al darse las transferencias sobre estos temas, se obliga al gobierno regional a convertir esto en una política pública, lo cual no significa únicamente formular objetivos, sino que plantea la necesidad de contar con indicadores; es decir, contar con la capacidad de medir y contrastar la situación inicial con los resultados de la gestión. Estos indicadores tienen que estar traducidos necesariamente en mejorar la calidad de vida, lo cual lleva a la necesidad de que estos se concentren en la persona. Por ejemplo, el porcentaje de población obesa es un indicador que mide qué tan saludable es la población, o cuantos años más de esperanza de vida le agrega la acción de un gobierno a los datos vigentes dentro de un territorio o nación. En el caso del saneamiento, se suele utilizar el indicador de servicio, pero este no dice si es que la gente posee acceso al agua, por lo que un dato más preciso es la dotación diaria de agua, ya que me permite medir desde un punto a otro en el tiempo si es que las personas dentro de un territorio están teniendo acceso a agua segura y, con ello, un aumento de su calidad de vida. Por lo tanto, el poder medir un tipo de situación responde a la necesidad de conocer si es que una acción gubernamental está teniendo efecto en el problema medido. Esta acción gubernamental se encuentra, primero, en el imaginario de los responsables, en este caso, la burocracia regional. Son ellos los que materializan los resultados de la acción según el marco del proceso de transferencias. En contraste, los ministerios y demás organizaciones nacionales tienen un rol más activo en la definición de la política pública, pero no en la puesta en práctica de la misma, lo cual genera un reto sobre la posibilidad de que el Estado en su conjunto pueda generar resultados, los cuales deben concentrarse en producir un impacto. Esto se plasma en la región de San Martín, en donde los bosques ubicados en la zona de Altomayo, bajo régimen de concesión, están protegidos por ley, por lo que se puede medir el impacto de la acción del hombre a partir del porcentaje de deforestación o la cobertura forestal.

En resumen, la política pública debe tener un enfoque de resultados como consecuencia de la gestión pública y, a su vez, una señal sobre el impacto que está teniendo la acción gubernamental mediante el uso de indicadores que permitan medir dicho impacto. Esto ocurrió con la Autoridad Regional Ambiental (ARA) en el gobierno de San Martín, donde las transferencias de funciones resultaron siendo un gatillo que motivó una suerte de reforma estatal regional integrando todas las funciones asignadas al tema de bosques al ARA. Esta nueva organización regional requiere de indicadores con el fin de medir su desempeño y también el de un conjunto de estrategias que apuntan a cumplir las metas que se trazan a nivel de política pública. De este modo, estas estrategias pueden traducirse en productos o bienes que entrega el gobierno regional a la sociedad, los cuales pueden ser bienes como, por ejemplo, mapas de los bosques para aquellos que estén interesados en alguna área de la región. Sin embargo, la mayor tarea del gobierno es la entrega de servicios, como la entrega de información para la toma de decisiones o brindar asistencia técnica a los actores para la promoción de la accesibilidad a mecanismos limpios de conservación de los recursos naturales. Estos servicios, a su vez, permiten reducir conflictos, por ejemplo, al esclarecer los límites entre dos comunidades. Dado que existe la función asignada y en tanto solo es posible ejecutar acciones que la ley autoriza, el gobierno regional puede llevar a la realidad estos productos. A su vez, para llevar a cabo estos procesos es necesario un conjunto de insumos que se encuentran en el presupuesto. La acción gubernamental requiere, en la práctica, tener todos estos elementos en mente.

Retomando el caso de San Martín, la transferencia obligó a la ARA a integrar un conjunto de funciones relacionadas a los recursos naturales con el fin de facilitar la gestión pública. La gestión pública amerita no solo una planificación operativa, sino también presupuestal y organizacional. Y la política pública necesita una planificación estratégica, en el sentido de tener claras qué cosas son las que se busca lograr en términos de resultados en las personas y qué tipo de consecuencias debe tener la acción gubernamental sobre los ecosistemas. También debe existir una planificación por parte del gobierno que promueva acciones a largo plazo y que permita la continuidad de la gestión, al margen de quién ocupe la presidencia regional. En este escenario de planificación hay varios elementos que pueden ser tomados en cuenta, pero destaco uno de ellos: el uso de la información. La región de San Martín posee ciertas herramientas para conocer el nivel de deforestación, lo cual arroja únicamente como dato que este problema afecta en un 50% a los bosques de la región. Dicha información es escasa, ya que no muestra por dónde iniciar la gestión en medio de un territorio

tan amplio, con el fin de que el tomador de decisiones pueda plantear qué tipo de acción gubernamental es necesaria para atacar ese problema. Esta situación podría llevar a la política pública al fracaso, ya que en la realidad la capacidad con la que cuenta el gobierno regional es muy limitada como para abarcar tanto territorio. En resumen, el gobierno regional de San Martín contaba con información que no permitía tomar una decisión de política pública en cuanto a las nuevas competencias sobre bosques y recursos hídricos.

En este contexto, en los primeros meses del año 2011, se empezó a procesar la información de modo que esta fuera útil para la toma de decisiones. Es por ello que se empezó a hacer contrastes utilizando imágenes de satélite de los bosques entre los años 2002 al 2008, logrando así tener mayor visibilidad sobre aquellas zonas que con el pasar de los años habían sido deforestadas; también se logró descubrir aquellas partes del territorio deforestadas y que con el tiempo habían logrado ser recuperadas. Con ello, el tomador de decisiones puede dar cuenta de aquellas zonas que están siendo bien protegidas y que no representan una amenaza. Sin embargo, esta información permitía observar dos zonas que con el pasar de los años representaban un foco de deforestación, expandiéndose y arrasando de a pocos con el bosque a su alrededor debido a la ampliación de la frontera agrícola. Es decir, el gobierno regional de San Martín, mediante el uso de esta información mejor procesada, posee los datos suficientes para saber en dónde comenzar la acción gubernamental, siendo estos dos frentes aquellos en donde se debe centrar la toma de decisiones. Esto implica planificar el tipo de servicio que el gobierno regional debe entregar para reducir las probabilidades de que estos bosques protegidos se vean afectados por la expansión de la frontera agrícola.

En conclusión, mucha de la capacidad de los gobiernos regionales recae en utilizar la información que ya se tiene y en saber observarla de una manera distinta e inteligente que permita sacar adelante una política pública, por lo que la transferencia de funciones ha gatillado un ejercicio antes no tomado en cuenta y que ahora permite armar una plataforma para la acción gubernamental y el logro de los objetivos propuestos. El tener la voluntad política, los datos necesarios y la capacidad de usarlos no será suficiente si no existe institucionalidad; es decir, procesos que permitan hacer que este esfuerzo que lleva adelante la política se convierta en una práctica cotidiana dentro de la organización regional. En la práctica, la acción recae ahora en los gobiernos regionales. La existencia de una mayor cantidad de actores e instituciones interactuando provoca la necesidad de un esfuerzo mayor para lograr un resultado positivo para los ciudadanos.