

Gobierno Regional de Arequipa 2005 – 2018: Ejecución presupuestal y de proyectos de desarrollo y gestión de los sectores Educación y Salud

Un caso de gestión de gobierno subnacional en el Perú

Por: Manuel Bedregal Salas.

Profesor de la Universidad Católica San Pablo

Investigación financiada por la Universidad Católica San Pablo en el Concurso fondos semilla UCSP 2019 FS P XX.

SUMILLA

El objetivo de este trabajo es evaluar la gestión del Gobierno Regional de Arequipa, Perú, entre los años 2005 y 2018, a través del análisis de su ejecución presupuestal, la administración de los proyectos de desarrollo y los avances en los sectores Educación y Salud.

La gestión presupuestal y la administración de proyectos de desarrollo ha sido ineficaz y lo conseguido en los sectores sociales insuficiente a pesar del mayor financiamiento asignado al desarrollo regional por lo que esta instancia de gobierno no ha logrado los objetivos para la que fue creada.

PALABRAS CLAVE

Descentralización, Gobierno Regional de Arequipa, ejecución presupuestal, proyectos de desarrollo, sectores sociales, desarrollo económico.

ABSTRACT

This project will assess the administration of Arequipa's Regional Government between 2003 and 2018 by analyzing its budget management as well as its execution of health and education development projects.

Both financial and project management were ineffective and what was achieved in the social sectors, was insufficient given the available budget. Therefore, this instance of government has not achieved the objectives for which was created.

KEYWORDS

Decentralization, Arequipa's regional government, budget execution, development projects, social industries, economic development.

1. INTRODUCCION

Arequipa en una región ubicada en la zona sur occidental del Perú que alberga a 1 382 730 habitantes (INEI 2108) de los cuales, nueve de cada diez viven en zonas urbanas. Para su gobierno

administrativo se divide en ocho provincias y 109 distritos, con ciudades ubicadas desde el nivel del mar hasta los 4 467 msnm, en un área de 63 345.39 Km². La provincia de Arequipa -que alberga al 75% de la población regional- es un claro polo de desarrollo por la presencia de oportunidades laborales y provisión de servicios básicos. La región, al año 2018 mantenía bolsones de pobreza (8.6%) y extrema pobreza (1.1%) (INEI ENAHO 2018), sobre todo, en las zonas rurales con incidencia en la población femenina. Es una de las regiones más desarrolladas del país según la mayoría de los indicadores y es la quinta que más recursos recibe de las 25 incluidas en el Presupuesto General de la República.

La creación de gobiernos regionales en el Perú marcó un hito en el proceso de descentralización. Si bien la Constitución Política del año 1993 la define como “una forma de organización democrática que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”; no es sino nueve años después que se promulga la Ley N° 27783 de Bases de la Descentralización que, entre otros objetivos, señala: “Objetivos a nivel económico: a) Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva... b) Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional; c) Disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la Inversión en las diferentes circunscripciones del país... d) Redistribución equitativa de los recursos del Estado... e) Potenciación del financiamiento regional y local...”

En el marco de esta política de Estado, se promulgó -en el mismo año- la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 que crea los Gobiernos Regionales según la cual “... los Gobiernos Regionales... tienen por finalidad fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes...”. Es pertinente recordar que la regionalización peruana no incluye la autonomía del uso de los recursos recaudados por cada región, sino que se sustenta en transferencias a través de la Ley General de Presupuesto.

Existen documentos valiosos de diagnóstico general del proceso de regionalización en el país (CGR 2012, CONGRESO 2013, MOLINA 2016, PCM 2018), que coinciden en detectar la falta de un norte claro para el modelo adoptado y en la necesidad de relanzarlo para darle un sentido realmente de gestión del desarrollo. En ellos se habla de experiencias fallidas que llevan a aprendizajes que no se pueden desechar -afirmación discutible por la evidencia de los datos- y de un avance en el proceso de democratización del país y de la participación ciudadana en la gestión de sus regiones.

De otro lado, se señala la falta de claridad sobre los beneficios específicos para la población y sobre la delimitación de competencias con el poder ejecutivo central. También se reconoce la presencia de graves casos de corrupción que desprestigiaron el proceso - y al cargo de gobernador en sí mismo- afectando la confianza de la población en el proceso de descentralización en su conjunto.

Se hace hincapié en dichos análisis, que el Perú es uno de los países que cuenta con herramientas para hacer seguimiento a la gestión pública que permitirían transparentar la información y crear mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados en la provisión de bienes públicos, los que no son utilizados (MOLINA 2016).

Los documentos más serios que analizan el proceso concluyen en que éste no ha sido medido en cuanto a sus resultados y tampoco ha generado canales para rendir cuentas a la ciudadanía, lo que impide la formación de ideas claras sobre el desempeño de las autoridades regionales, la calidad de su gestión y el grado de cumplimiento de sus ofertas electorales. Coinciden, también, en la necesidad de revisarlo y plantear reformas profundas que signifiquen delimitar funciones y deslindarlas respecto de las del gobierno central.

Pese a este consenso -que es conocido a nivel de las más altas instancias de gobierno y de actores políticos en general- no se han tomado acciones ni presentado iniciativas legislativas en este sentido, lo que muestra la poca importancia del tema en la agenda de las organizaciones políticas con o sin presencia en los poderes del Estado.

El proceso de regionalización en Arequipa ha tenido cinco períodos de gestión, de los cuales, cuatro han concluido: los gobiernos de Daniel Vera 2003-2006; Juan Manuel Guillén 2007-2010 y 2011-2014; y de Yamila Osorio 2015-2018. Se ha considerado en la presente investigación las gestiones culminadas que abarcan un horizonte de 16 años, de 2003 a 2018.

El presente trabajo se divide en ocho secciones: la introducción, la que presenta la metodología utilizada y las principales fuentes de datos. En la tercera, se analiza la composición y comportamiento de la economía regional a través de variables e indicadores de uso común. En la cuarta, se analiza la ejecución presupuestal total y de inversiones. En la quinta, se profundiza en la ejecución y administración de la cartera de proyectos; en la sexta se analizan los sectores sociales de interés: Educación y Salud, para luego dar paso a las conclusiones y, finalmente, a la bibliografía y fuentes de consulta.

2. METODOLOGIA

La evaluación de la performance de un gobierno regional en el Perú es un tema que no ha sido abordado en estudios anteriores. Los existentes son de carácter general y están referidos a la descentralización y regionalización como proceso, como una política de Estado. Los sustentos de las conclusiones de los documentos analizados referidos a la marcha del proceso son cualitativos, hechos por actores calificados y observadores especializados, pero no existe un análisis cuantitativo que permita calificar la calidad de la gestión en términos objetivos. En tal sentido, este estudio adquiere un carácter exploratorio ya que no se ha encontrado una evaluación de referencia.

Desde un punto de vista teórico, el estudio es descriptivo, pues mide la gestión del Gobierno Regional a través del desempeño medido en un grupo de variables. Con el objetivo de formular suposiciones e hipótesis, se realizaron entrevistas a profundidad con funcionarios y exfuncionarios vinculados al proceso.

Se ha elegido el desempeño particular de los sectores: Educación y Salud porque son fundamentales y considerados ejes del Índice de Desarrollo Humano - IDH, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, desde hace varios años. Se ha trabajado con la data disponible del portal de transparencia -Consulta amigable- así como del banco de proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

Se ha utilizado también el SIRTOD, Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones, del Instituto Nacional de Estadística (INEI). Para el sector Educación se ha consultado el sistema denominado Escala del Ministerio de Educación, MINEDU. Finalmente, del Banco Central de Reserva - BCRP, se obtuvo la información económica. En todos los casos, los pocos errores en la data y en la clasificación de algunos proyectos se han corregido satisfactoriamente.

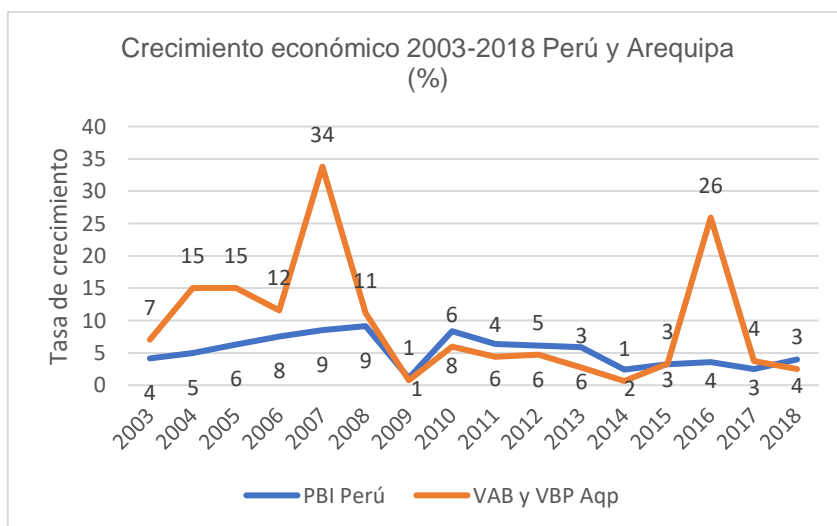
Se trata de conocer objetivamente la marcha de las variables económicas seleccionadas desde una óptica descriptiva, sin juicios de valor, dejando para trabajos posteriores, la posibilidad de profundizar en algunos aspectos más específicos. Se hace la salvedad que se ha utilizado siempre, sólo la data disponible de fuentes oficiales por lo que las series de tiempo no siempre abarcan el íntegro del período en estudio.

3. LA ECONOMÍA REGIONAL

El Valor Agregado Bruto de Producción (VAB) -indicador que está formado por la suma de valores agregados- será utilizado en dos sentidos: primero, para medir la evolución en el tiempo

de la actividad productiva regional, es decir, como tasa de crecimiento y segundo, para medir la contribución de los sectores al total.

GRAFICO N° 1



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. BCRP
Elaboración propia.

Nota. - El crecimiento de Arequipa se mide con el Valor Bruto de la Producción hasta el año 2007

En el período estudiado, salvo el año 2009, el Perú tuvo un alto crecimiento económico que redujo la pobreza de casi 50 % en el año 2000 a algo más de 20 % en el 2018, lo que propició el surgimiento de una clase media mayoritaria y pujante. (Gráfico No 1)

En el caso de Arequipa, puede observarse claros picos de crecimiento, casi todos coincidentes con el crecimiento de los volúmenes de producción del sector minero metálico y los altos precios internacionales del cobre. (Cuadro No 1)

CUADRO N.º 1 Períodos de crecimiento extraordinarios económico y del sector minería

Años de crecimiento extraordinario de la Región	Tasa anual de crecimiento económico regional	Tasa de crecimiento extraordinario del sector Minería
2004	15%	54%
2005	15%	34%
2007	33.9%	198%
2008	11.6%	23%
2016	25.9%	97.1%

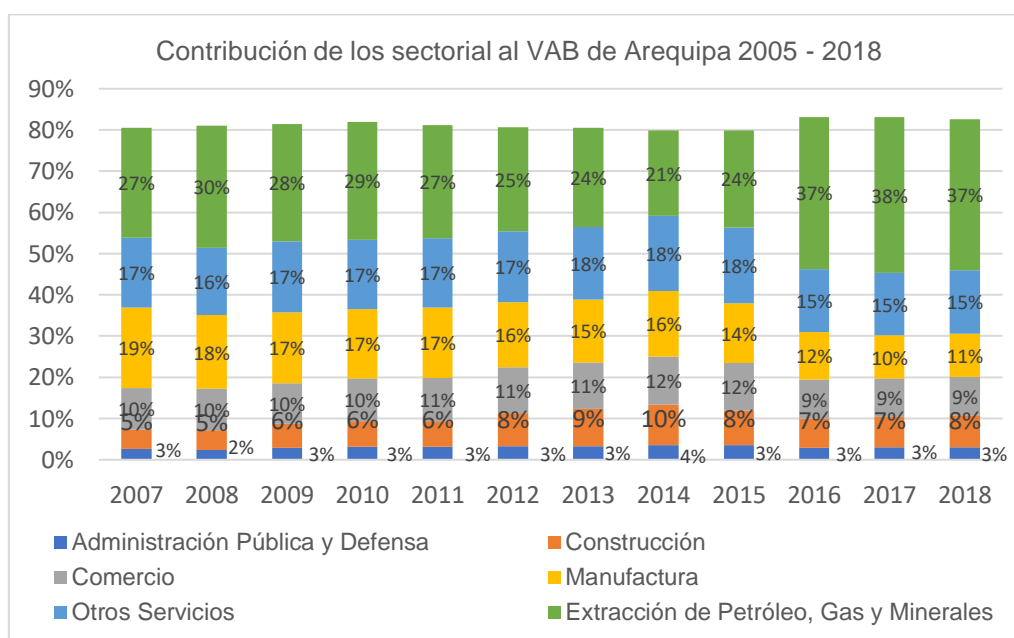
Fuente: BCRP. Sucursal Arequipa.
Elaboración propia

El crecimiento de la Región depende en gran medida del sector minero que genera un movimiento muy importante en los sectores integrados como el industrial minero-metalúrgico, transportes, servicios varios, entre otros. En el período 2003 - 2008, mientras el país creció, en promedio, a

una tasa de 5.25 % anual, la región lo hizo en 9.26 %. Si normalizamos los años de excepcional crecimiento minero, relacionándolos con la tasa nacional, el crecimiento regional resulta ligeramente menor: 4.98 %.

A diferencia del minero -que crece de manera continua hasta alcanzar el 37%- el sector público tiene un impacto mucho menor en la actividad económica. Según cifras oficiales, en el período 2007–2018 el sector administración pública contribuye con el 3 % al VAB, al cual le podríamos agregar lo producido por las empresas públicas de servicios de agua y saneamiento y de distribución de energía llegaríamos a una cifra cercana al 5 % . (Gráfico No 2)

GRÁFICO N.º 2



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.
Elaboración propia

4. LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA - GRA

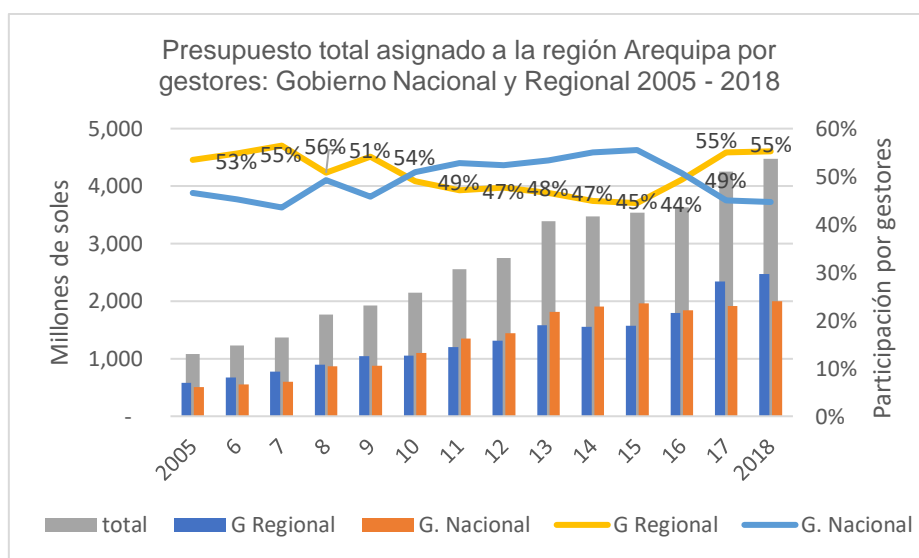
Cuando hablamos de presupuesto nos estamos refiriendo al “Presupuesto Institucional Modificado”, PIM, que es el presupuesto inicial de apertura –PIA- actualizado con las modificaciones presupuestarias efectuadas durante el año fiscal. Cabe indicar que, en este análisis, se excluye el presupuesto de los gobiernos locales -municipalidades provinciales y distritales- cuya labor es eminentemente vecinal e irrelevante para los objetivos del estudio. Recordemos también que, por no contar con data desde el año 2003 en que se da inicio al proceso, el análisis se hace para el período 2005 – 2018, lo cual es representativo.

Antes de iniciarse el proceso de regionalización, en el año 2002 -a la instalación del primer gobierno regional- el departamento de Arequipa -sin considerar gobiernos locales- recibió un presupuesto cercano a los 855 millones de soles. En el 2018 ese presupuesto alcanzó los 4 475

millones de soles, es decir, fue cinco veces mayor. Utilizando los datos de dos últimos censos nacionales, resulta que el presupuesto *per cápita* asignado a la región -y administrado por los dos niveles de gobierno- pasó de 672 soles en el 2007 a 1 789 soles en el 2017, es decir, se incrementó en 2.66 veces.

Veamos cómo es este manejo compartido entre el “nuevo” gobierno regional y el “viejo” gobierno nacional. Puede verse claramente en el gráfico N° 3 que, durante el período, los gobiernos nacional y regional compartieron el manejo presupuestal, en partes casi iguales -45 % el gobierno nacional y 55 % el regional, en promedio. La regionalización, en este sentido, ha funcionado, literalmente, “a medias”.

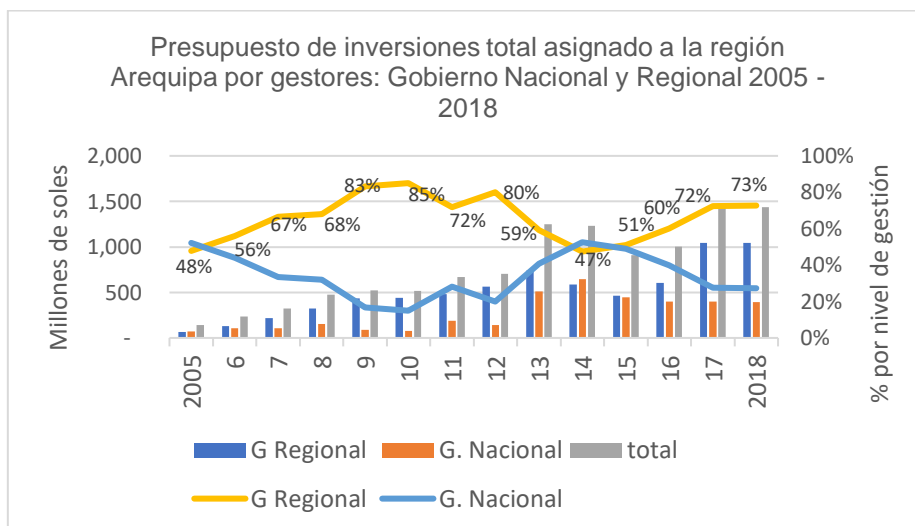
GRAFICO N.º 3



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

En cuanto a los presupuestos de inversiones, gráfico No 4, el crecimiento es también sustancial. De 141 millones de soles recibidos el año 2005, pasamos a 1 435 millones en el 2018, lo cual representa un crecimiento de diez veces. En el período bajo análisis, se ha destinado 10 863 millones a inversiones en todos los sectores. Aquí la situación es diferente en cuanto a la gestión. Si bien el gobierno nacional ha manejado -y lo sigue haciendo- una parte significativa, la participación del gobierno regional es considerablemente mayor, 66 % del total en promedio, equivalente a 7 137 millones, habiendo llegado a niveles superiores al 80% en los años 2009, 2010 y 2012.

GRÁFICO N.º 4



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

Se puede concluir de este primer análisis que, a partir de la creación del gobierno regional, el crecimiento del presupuesto total asignado a la región Arequipa ha sido muy significativo y es administrado casi en un 50 % por cada nivel de gobierno. En cuanto a inversiones, el crecimiento es aún mayor, habiendo sido en mayor proporción manejado por el gobierno regional.

Este trabajo se centra en la porción de recursos financieros del presupuesto, PIM, del GRA, es decir, no analiza los recursos gestionados por el Gobierno Nacional – antes señalados- aplicados en la región, aunque que tales recursos, obviamente, han impactado en los resultados. Asumimos que la calidad de su uso es también, en buena parte, responsabilidad de este nivel de gobierno. En el cuadro N° 2 se puede observar el presupuesto asignado a la autoridad regional por sectores económicos durante el período en estudio, el mismo que asciende a 18 954 millones, de los cuales el 82% se asignó a sociales y productivos. Cabe resaltar que 2 660 millones de soles destinados a estos sectores no fueron utilizados.

CUADRO N.º 2: Presupuesto del GRA por sectores en el período 2005 – 2018

FUNCIÓN	PIM	% de participación	Ejecutado	Devuelto	% de Ejecución
EDUCACION Y CULTURA	5,513,891,469	29%	5,229,302,464	284,589,005	95%
SALUD	4,284,461,476	23%	3,783,337,240	501,124,236	88%
TRANSPORTE	2,808,415,866	15%	1,947,018,611	861,397,255	69%
AGROPECUARIA	1,866,303,122	10%	1,097,403,201	768,899,921	59%
SANEAMIENTO	567,602,077	3%	418,305,161	149,296,916	74%
OTROS SECTORES	506,319,127	3%	411,148,270	94,425,921	81%
total sectores sociales y productivos	15,546,993,137	82%	12,886,514,947	2,659,733,254	83%
ASISTENCIA SOCIAL	560,195,122	3%	509,143,404	51,051,718	91%
ADMINISTRATIVOS, RESERVAS Y DEUDA	1,146,494,066	6%	839,796,725	780,581,855	73%
PREVISIÓN SOCIAL (PENSIONES)	1,599,933,111	8%	1,585,972,221	13,960,890	99%
	18,853,615,436	100%	15,821,427,297	3,505,327,717	84%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

La responsabilidad de la gestión pública del GRA se concentra en cuatro sectores: Los sociales, Educación y Salud, en un primer grupo con el 52% del presupuesto; en un segundo nivel de importancia, el sector Transportes con 15% y finalmente, el Agropecuario con 10%. Este último con una alta concentración en el proyecto Majes Siguan II -cuyo estatus veremos más adelante-. Se destina, también, un 3% a Saneamiento, quedando otro 3% para todos los otros sectores como: Turismo, industria, pesca, comercio, servicios, etc. El impacto del presupuesto en la producción de bienes y servicios es bajo porque los fondos se concentran en los servicios sociales básicos y algo en infraestructura de transporte. La única actividad productiva que recibe una asignación relevante es la agropecuaria para la gestión del proyecto mencionado que, de ejecutarse, tendría un impacto muy importante en el PBI regional pero que, lamentablemente, está paralizado.

Los sectores sociales, tienen una ejecución presupuestal alta, sobre todo Educación con el 95% - debido al alto contenido de gasto corriente para sueldos y gastos operativos, recursos que deben utilizarse inevitablemente-. Transporte -sector clave para dotar de infraestructura productiva a la región- tiene una ejecución de sólo el 69%, ya que los proyectos más importantes se encuentran inconclusos o paralizados.

Por otro lado, existen presupuestos muy bajos para otros sectores en los que el GRA participa generando poco impacto, ciertas ineficiencias y problemas de planificación. Veamos el cuadro N° 3.

CUADRO No 3: Principales sectores con presupuestos pequeños del GRA

Sectores de presupuestos bajos	Participación en el PIM Regional 2005 2018	PIM promedio anual	PIM 2005 - 2018	Ejecutado 2005 2018	% de ejecución	Entidades independientes del GRA con las que interfiere
Turismo	0.34%	S/ 4,413,325	61,786,550	50,455,580	82%	Sector privado. Mincetur
Orden Público y Seguridad	0.32%	S/ 4,208,845	58,923,835	52,532,921	89%	Policía Nacional, Defensoría del Pueblo
Trabajo	0.32%	S/ 4,142,739	57,998,344	43,442,156	75%	Sunafil. MINTRA
Medio Ambiente	0.31%	S/ 4,036,293	56,508,106	33,571,150	59%	Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA
Justicia	0.28%	S/ 3,690,597	51,668,360	35,002,808	68%	Poder judicial. Ministerio Público
Cultura y Deporte	0.22%	S/ 2,898,395	40,577,526	37,159,129	92%	Instituto Peruano del Deporte
Pesca	0.16%	S/ 2,104,573	29,464,021	28,416,158	96%	Sector privado. PRODUCE
Protección Social	0.16%	S/ 2,068,928	28,964,990	25,741,112	89%	Defensa civil. Defensoría del Pueblo. PNP
Industria, Comercio y Servicios	0.18%	S/ 2,345,994	26,296,694	21,808,037	83%	Sector privado. PRODUCE
Energía y Recursos Minerales	0.15%	S/ 1,880,386	18,157,718	16,654,475	92%	SEAL, EGASA. Sector privado. OSINERMIN
Defensa y Seguridad Nacional	0.07%	S/ 854,570	11,963,983	10,590,260	89%	Fuerzas armadas
Vivienda y Desarrollo Urbano	0.06%	S/ 808,103	11,313,445	9,804,160	87%	Banco de materiales, Mivivienda. MVC
Comunicaciones	0.03%	S/ 423,027	5,922,377	3,290,719	56%	Sector privado, OSIPTEL
total	2.60%		474,260,863	379,834,942	80%	

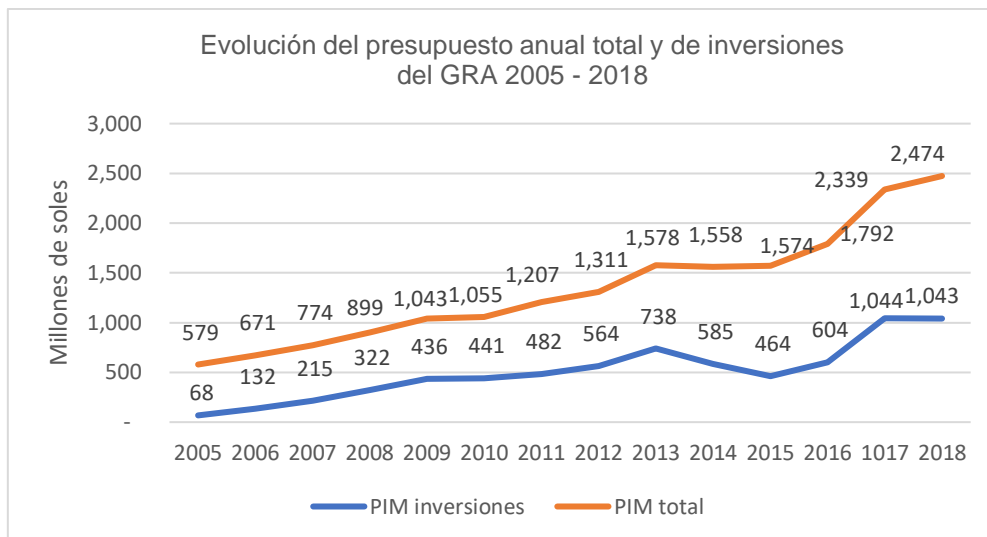
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

Con estos bajos niveles presupuestales, no parece pertinente plantearse metas en todos los ámbitos y sectores económicos y sociales ya que no tendrán impacto, generan gastos administrativos y distraerán al GRA de los objetivos principales que, consideramos, son educación y salud. Los planes para estos “otros” sectores se convierten en un conjunto de enunciados fuera de lugar.

En el gráfico N° 5 puede verse claramente el incremento sustancial de los montos asignados al GRA para su aplicación en la obtención de los objetivos de desarrollo. A los seis años de iniciado el proceso, el monto se duplicó, a los diez años se triplicó y al cierre del período estudiado -16 años-, se ha quintuplicado.

Más relevante aún es el incremento continuo del presupuesto de inversiones asignado al GRA que pasó de sólo 68 a 1 043 millones de soles, es decir, se multiplicó por más de quince veces. Éstos fondos deberían haberse convertido en mejoras significativas del bienestar de la población.

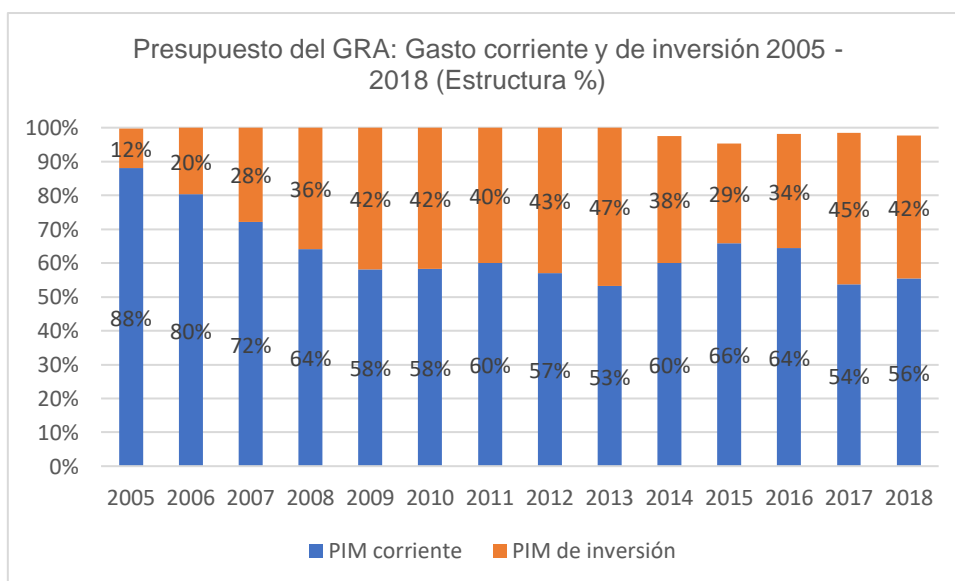
GRÁFICO N.º 5



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

En el presupuesto total hay un alto componente de bienes y servicios y remuneraciones de los maestros y personal de salud que labora en la región y que son pagados por el GRA. A esto hay que sumar la planilla de trabajadores de la propia entidad y otros gastos corrientes. Como resultado, una alta proporción está destinado a gasto corriente. En el caso del presupuesto de inversiones, este pasó de 12 % del total en el año 2005 a un -poco común e importante- nivel de 42% en el 2018. (Gráfico N° 6)

GRÁFICO N.º 6

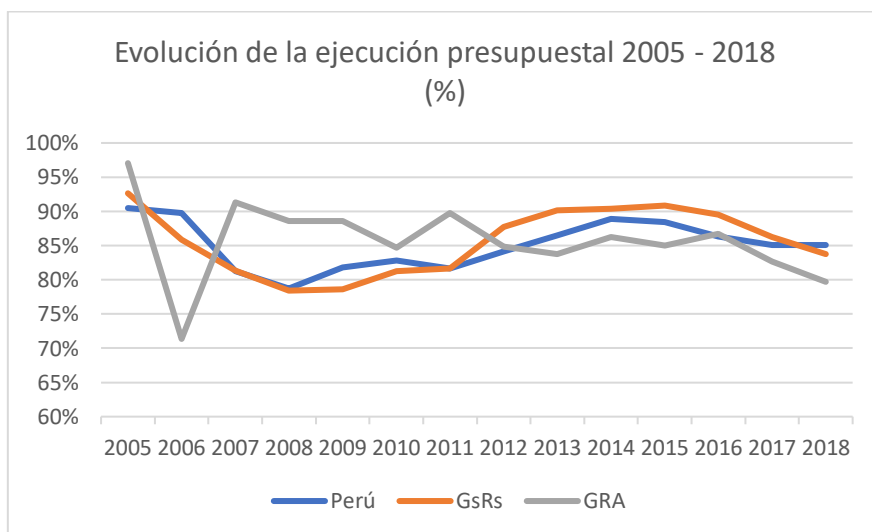


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

Recordemos que, en el análisis de la ejecución presupuestal del sector público peruano a todo nivel, se consideran las denominadas: Transferencias, realizadas entre entidades públicas que se contabilizan como presupuesto utilizado por parte de la entidad la que emite pero que podría no haber sido utilizadas por la entidad receptora, es decir, no se generaría bienes y servicios públicos.

En el gráfico N° 7 vemos la ejecución del GRA comparándola con la del conjunto de regiones y el total del presupuesto nacional. La ejecución del presupuesto total asignado al GRA tuvo altibajos durante el período. Desde el 2005 hasta el 2016 se mantuvo por encima del 85 % -salvo el 2006 que bajó a 70 % por una sobre presupuestación de gastos corrientes- cayendo en el 2018 a 80 %. Comparando la eficacia del gasto con el de otras instancias, se observa que es menor a partir del 2011 situándose por debajo de las ejecuciones del presupuesto nacional y del conjunto de otras regiones del país.

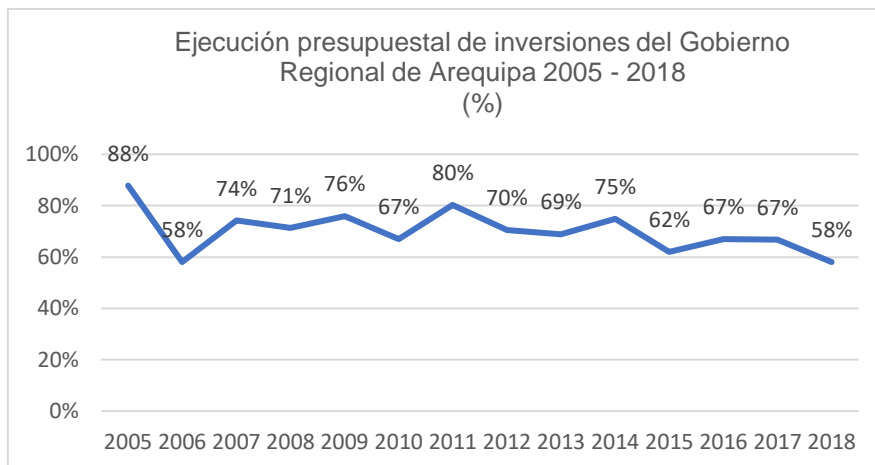
GRÁFICO N.º 7



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

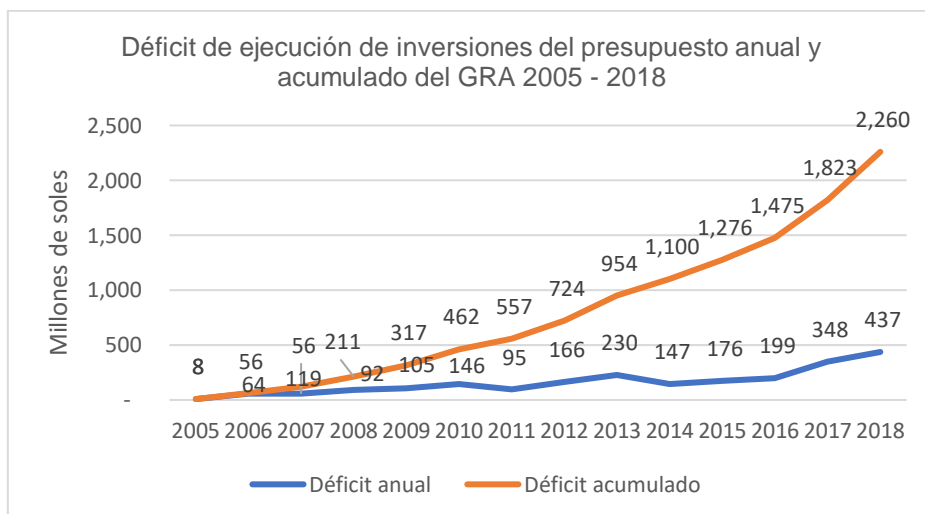
La gestión del presupuesto de inversiones, vinculado más directamente al aumento de la capacidad productiva regional -es decir, al crecimiento y potencial desarrollo- se observa en el gráfico N° 8. Allí se puede ver que conforme éste fue creciendo, el porcentaje de ejecución fue disminuyendo hasta llegar a su nivel más bajo, 58 %, en el 2018. Se configuró, así, el déficit acumulado de ejecución del presupuesto de inversiones de la región Arequipa para el período 2005 -2018 que llegó a los 2 260 millones de soles (Ver gráfico N° 9).

GRÁFICO N.º 8



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

GRÁFICO N.º 9



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

5. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

Las inversiones se materializan a través de proyectos. En el Perú, la norma vigente en el momento del análisis es la Ley N.º 27293, del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP el que “tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión...”. En él se define como proyecto viable a aquel cuyo perfil o estudio de pre-inversión haya demostrado ser socialmente rentable, sostenible y compatible con las políticas sectoriales nacionales o locales (MEF DNPP s/f). Cabe anotar que este sistema cambió de denominación a: Invierte.pe, con algunas modificaciones formales.

Haciendo un análisis de la cartera de proyectos viables puede llegarse a una aproximación a las prioridades de desarrollo y a la calidad de la gestión de inversiones del GRA. En el período en análisis, el GRA dispuso de una cartera total de 1 876 proyectos valorizados en 8 331 millones de soles de los cuales se ejecutaron solamente 4 439 millones, es decir el 53.3 % sobre el monto declarado viable, y 42.9 % sobre el monto viable actualizado. Es decir, se dejaron de ejecutar 3 892 millones en proyectos que contaban con viabilidad de parte del SNIP. Cabe advertir que la diferencia entre ese monto y los 2 260 millones del déficit de inversiones acumulado del Gráfico N° 10, corresponden a proyectos que -contando con viabilidad- no se consideraron en ninguno de los presupuestos de los años 2005 al 2018, esto es, un total de 1 645 millones en proyectos viables se abandonaron, lo cual muestra, también, falta de eficacia entre el trabajo de pre-inversión, es decir, de elaboración y trámite de viabilidad de los proyectos.

CUADRO N.º 4 Cartera de proyectos del GRA por sectores 2003 - 2018

	Monto de la viabilidad	Contribución al total %	Monto actualizado	Monto ejecutado	% sobre monto viable	% sobre monto actualizado	N° de proyectos	N° proyectos ejecutados (*)	% de proyectos ejecutados
Transportes	2,811,570,352	33.7%	3,270,964,888	1,860,968,413	66.2%	56.9%	236	65	27.5%
Agropecuario	2,091,445,276	25.1%	2,915,419,897	785,007,756	37.5%	26.9%	340	163	47.9%
Salud	1,223,620,848	14.7%	1,191,266,698	398,304,133	32.6%	33.4%	270	88	32.6%
Educación	1,071,908,910	12.9%	1,061,838,051	518,661,025	48.4%	48.8%	550	264	48.0%
Saneamiento (**)	571,362,933	6.9%	1,353,603,173	604,511,618	105.8%	44.7%	197	55	27.9%
Otros	480,213,443	5.8%	484,782,553	256,597,853	53.4%	52.9%	243	71	29.2%
Seguridad	69,006,551	0.8%	50,515,750	7,014,720	10.2%	13.9%	6	1	16.7%
Municipales	11,870,452	0.1%	12,401,125	7,448,011	62.7%	60.1%	34	4	11.8%
Total	8,330,998,763	100.0%	10,340,792,135	4,438,513,530	53.3%	42.9%	1,876	711	37.9%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF

Elaboración propia

(*) Montos ejecutados mayores al 50%.

(**) El % ejecutado es alto respecto al monto viable, pero bajo respecto al valor actualizado.

El GRA siempre contó con proyectos en fase de pre-inversión que podía ejecutar, pero a algunos no los consideró en los presupuestos anuales de inversión y otros, presupuestados, no se ejecutaron o se ejecutaron parcialmente.

Destaca el peso de los sectores Transportes y Agropecuario que concentran el 58.8 % de la cartera de proyectos y el relativamente alto grado de ejecución, sobre todo, del primero. El sector Salud sólo representa el 14.7 % y Educación 12.9 %, con niveles de ejecución de algo más de 30 % y de 48 %, respectivamente, lo que muestra las prioridades adoptadas en lo que a proyectos se refiere. Contra lo que, en nuestra opinión debiera ser, los sectores sociales claves fueron relegados

por obras de infraestructura que, siendo importantes, por su grado de complejidad pudieron haber sido manejadas más eficazmente por el gobierno nacional, dejando a las autoridades regionales la administración integral de los sectores sociales, donde pudieron desempeñarse mejor por su cercanía a la realidad.

Llama la atención también el involucramiento del Gobierno Regional en proyectos de Agua y Saneamiento (6.9 % del total) existiendo una empresa como la Empresa Pública de Servicios de Agua y Saneamiento de Arequipa, EPS SEDAPAR, de alcance regional. Esta duplicidad genera conflictos al interior del sector y problemas técnicos de concepción de los proyectos, lo que trae como consecuencia la no recepción de las obras por parte de la empresa especializada, así como errores y omisiones en el cálculo de las tarifas al usuario, desordenando la gestión e imposibilitando medir la eficiencia de este servicio fundamental.

En el cuadro N° 5 se ve la cartera de proyectos del GRA, desagregada según lo que el SNIP considera “Estado de la inversión”.

CUADRO N.º 5: Cartera de proyectos del GRA por estado de la inversión 2003 - 2018

Estado de la inversión	N°	% sobre el total	Monto viable	% sobre el total	Monto ejecutado	% de ejecución
Activos	872	46.5%	7,290,725,299	87.5%	3,978,369,226	54.6%
Cerrados	291	15.5%	596,396,068	7.2%	446,006,407	74.8%
Desactivado permanente	709	37.8%	442,717,137	5.3%	2,015,218	0.5%
Desactivado temporal	4	0.2%	1,160,260	0.0%	46,030	4.0%
total	1,876	100.0%	8,330,998,763	100.0%	4,426,436,881	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

En este cuadro se aprecia que, durante el período, existieron 1 876 proyectos declarados viables por un monto de 8 331 millones, de los cuales 46.5 % permanecieron activos -que podrían haber constituido inversión- por un monto de 7 290 millones de soles, de los cuales se ejecutaron solamente el 54.6 %. Es decir, casi la mitad de los proyectos destinados a mejorar la capacidad productiva y de servicios de la región, no se ejecutaron, lo que confirma la deficiente gestión de las inversiones señalada anteriormente.

Prácticamente ningún proyecto de inversión de envergadura ejecutado por el Gobierno Regional se ha culminado satisfactoriamente, solo uno, ejecutado en su primera etapa por privados bajo el programa “Obras por impuestos” -previo un larguísimo período de estudios- se puede decir que está ejecutado al 98% y en operación satisfactoriamente. Si algún otro, ejecutado se encuentra en

operación, es por presión de la necesidad. Lo anterior se expresa claramente en el cuadro No 6 donde se presenta la situación de los diez principales proyectos de desarrollo a cargo del GRA.

CUADRO N.º 6: Situación de los principales proyectos de inversión del GRA al 2018

Nombre de la inversión	Monto viable	Función	Fecha de viabilidad	% de ejecución	Observaciones
Majes Sigwas - II etapa	1,338,419,640	Agraria	10/01/2008	40.1%	Paralizado
Construcción de la vía regional Arequipa - la joya, en las progresivas km 0+00 al km 24+540, distritos de Cerro Colorado - La Joya	590,385,602	Transporte	25/01/2016	14.9%	Paralizado
Ampliación y mejoramiento de los servicios de salud del Hospital Goyeneche, nivel III - 1, del distrito de Arequipa	520,393,430	Salud y Saneamiento	01/08/2017	0.7%	Paralizado
Construcción de vía troncal interconectora entre los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado de la provincia de Arequipa	369,518,316	Transporte	31/03/2009	121.7%	22 % de costo adicional. obras por impuestos , al 98% de ejecución, en operación
Mejoramiento del servicio de transitabilidad del eje de integración vial norte entre la intersección de la Av. Las Torres - vía pe-34a, hasta la intersección con la Av. Italia - Av. Aviación, distritos de Yura y Cerro Colorado, provincia de Arequipa, región Arequipa	266,710,991	Transporte	09/05/2017	40.1%	En ejecución. Operación prevista para el 2021
Mejoramiento de la carretera Viscachani-Callalli-Sibayo-Caylloma, provincia Caylloma	256,441,254	Transporte	23/06/2015	33.3%	En ejecución. Retrasado 4 años
Mejoramiento y ampliación de la frontera agrícola optimizando los recursos hídricos de la subcuenca del Río Arma, Condesuyos	254,489,067	Agropecuaria	27/05/2016	15.1%	52% de costo adicional. Paralizado
Construcción de la autopista regional Arequipa - La Joya	248,739,646	Transporte	20/08/2009	46.1%	Cerrado inconcluso. Infraestructura abandonada
Mejoramiento de la carretera variante de Uchumayo, entre el puente san isidro y la vía de evitamiento, distritos Sachaca, Yanahuara y Cerro Colorado, provincia de Arequipa	214,432,065	Transporte	06/06/2013	263.7%	293% de costo adicional. En operación, no culminado. Infraestructura sin mantenimiento
Mejoramiento de la transitabilidad en la vía departamental, ruta ar-109 en los distritos de Majes, Luta y Huambo de la provincia de Caylloma	133,197,879	Transporte	24/10/2018	0.0%	No iniciado

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

No obstante, en el “Análisis de Sostenibilidad de la Alternativa Recomendada”, que presentan los funcionarios para aprobación de los proyectos de inversión, se continúa afirmando que: “El presente proyecto es sostenible porque cumple con las condiciones requeridas: Marco Normativo que respalda su ejecución; arreglos institucionales; las instituciones involucradas cuentan con capacidad de gestión que se sustenta en el equipo humano altamente calificado que forma parte de su estructura orgánica, así como la experiencia necesaria en proyectos de este tipo...”¹. Nada

¹ Este texto se encuentra de manera recurrente en las fichas de proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.

más lejano a la realidad, a la luz de los resultados. Llama también a reflexión el hecho de que ninguna institución haya levantado la voz sobre esta situación de manera consistente y así ejercer algo de presión sobre los responsables.

Creemos importante profundizar sobre los denominados “Proyectos Cerrados”, que suman 291 por 596 millones, representando el 15.5 % del total de proyectos viables. Si se siguiera la norma, deberíamos esperar proyectos culminados, es decir, con un gasto cercano e incluso algo superior al 100 % de sus presupuestos de inversión. Sin embargo, se observa que sólo se usaron 446 millones de soles, equivalentes al 74.8 %. Se debe inferir entonces, que parte de los proyectos declarados como “cerrados”, no están terminados o culminados.

En el cuadro N° 7 se aprecian los proyectos cerrados por la porción de la inversión ejecutada - representada por el monto devengado acumulado- respecto al 100 % presupuestado en la viabilidad, así como también respecto del monto de inversión actualizado que, generalmente, es mayor -producto de ajustes sucesivos-. De esta manera, se puede tener una aproximación para saber si los proyectos fueron cerrados a su culminación.

CUADRO N.º 7 Análisis de la cartera de proyectos cerrados del GRA 2005 2018

Porcentaje de ejecución de proyectos cerrados	No de proyectos	Monto viable de inversión	Monto actualizado de inversión	Devengado acumulado (ejecutado)	% de ejecución / monto viable	% de ejecución/monto actualizado	% de contribución al total de inversión en proyectos cerrados
Más de 90%	191	218,164,436	210,523,725	285,573,723	131%	136%	36.6%
entre 50 y 90%	51	43,077,302	38,874,608	32,613,173	76%	84%	7.2%
menos de 50%	26	304,180,559	385,881,747	193,045,857	63%	50%	51.0%
0%	23	30,973,771	30,459,181	-	0%	0%	5.2%
total	291	596,396,068	665,739,262	511,232,754	0%	0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

Si bien existen 191 proyectos con un uso de los presupuestos de inversión superior al 90%, estos solo representan el 36.6% del total. Sorprende ver el cierre de 26 proyectos -que representan un monto viable de más de 304 millones- con una ejecución inferior al 50 % del monto de inversión actualizado, lo que representa un importante 51 % del monto de proyectos cerrados. Se puede concluir que el cierre de proyectos en una importante proporción se hizo sin estar culminados, sin que produzcan el bien público deseado.

CUADRO N.º 8: Principales proyectos cerrados con una inversión inferior al 90 % del monto declarado viable 2005 -2018.

Nombre de la inversión	Monto viable	Función	% de ejecución al cierre del proyecto
Construcción de la autopista regional Arequipa - La Joya	248,739,646	Transporte	46.1%
Mejoramiento de los servicios educativos en la I.E. Pinto Talavera, AA.HH. villa confraternidad, zona b - distrito de Alto Selva Alegre	17,244,287	Educación	0.0%
Mejoramiento de los servicios en salud oncológica del Departamento de Oncología y Radioterapia del Hospital III-1 Goyeneche	6,379,313	Salud	21.7%
Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Arequipa	5,948,473	Educación	45.9%
Mejoramiento de la carretera Chivay - Tuti, Caylloma	5,256,935	Transporte	63.5%
Mejoramiento de los servicios educativos de la I.E. N.º 40616 - Casimiro Cuadros del distrito de Cayma	4,801,952	Educación	39.0%
Instalación del sistema de agua potable y alcantarillado sanitario para 07 asentamientos humanos en el sector Umapalca, distrito de Sabandía	4,756,865	Salud y Saneamiento	2.3%
Mejoramiento del servicio educativo en el colegio diversificado industrial politécnico nacional de Arequipa Rafael Santiago Loayza Guevara en el distrito de Mariano Melgar	4,588,252	Educación	88.2%
Mejoramiento bocatomas y canal plataforma valle de Tambo, distrito de Cocachacra, Islay	3,692,069	Agropecuaria	43.1%
Mejoramiento vía departamental d-118, tramo cruce Chaviña - cruce Medina, Caravelí	3,493,663	Transporte	0.0%
Mejoramiento de la capacidad resolutive del centro de salud Cabanaconde, distrito de Cabanaconde, provincia de Caylloma	3,331,233	Salud	1.1%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

Parte significativa de los principales proyectos cerrados sin uso total de su presupuesto son del sector Educación, por casi 32.6 millones de soles. Otro proyecto importante cerrado con solo 21.7 % de ejecución pertenece al sector Salud. Estos son indicadores del desenfoco estratégico del GRA.

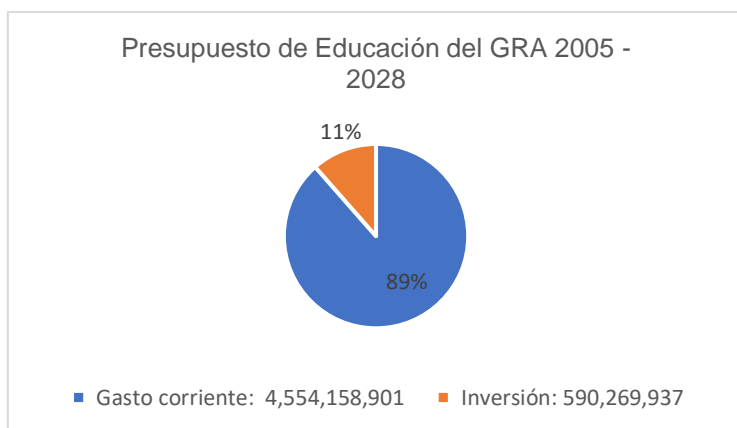
6. LA GESTIÓN DE LOS SECTORES SOCIALES

A los sectores de educación y salud se destinó el 52 % del presupuesto del GRA durante el período 2005 -2018. Educación recibió 5 142 millones de soles y adicionalmente, el gobierno nacional presupuestó 2 846 millones para ser aplicados en la región, haciendo un total de 7 988 millones de soles. Salud recibió 4 284 millones de soles, pero otros 624 millones fueron manejados desde el gobierno nacional para la región haciendo 4 908 millones. Existe pues una superposición en la administración de los recursos de los sectores sociales.

6.1 EL SECTOR EDUCACIÓN

En el gráfico No. 10 vemos el destino de los recursos para educación administrados por el GRA donde se aprecia claramente la predominancia de los gastos corrientes.

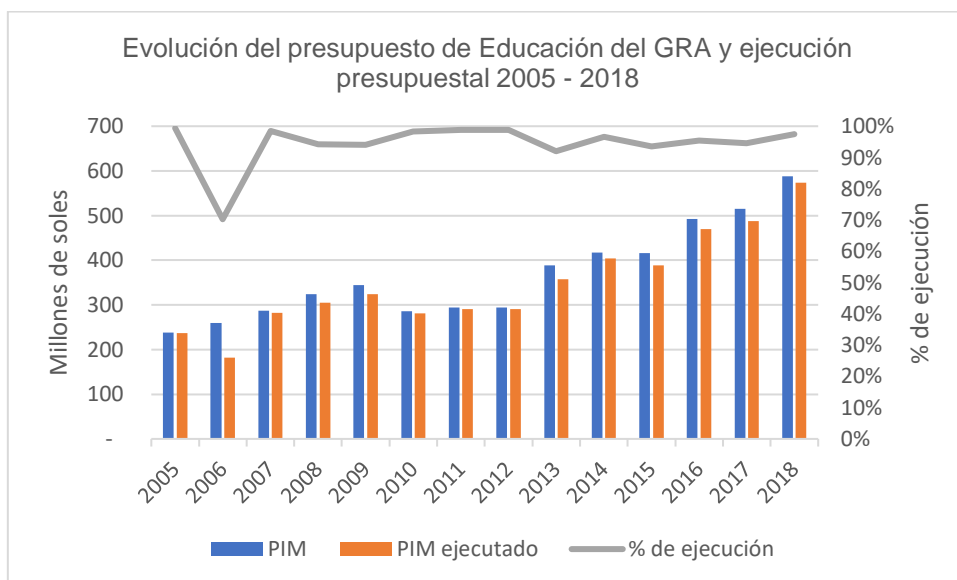
GRÁFICO N.º 10



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

En el gráfico N° 11 puede verse el importante crecimiento del presupuesto que pasó de algo más de 238 millones en el 2005 a casi 580 millones de soles en el 2018, es decir, 2.5 veces mayor, con un cumplimiento satisfactorio de alrededor del 95% -influenciado por el componente de remuneraciones y gasto corriente- salvo en el año 2006 que cae a menos del 60 %, por una sobre presupuestación de gastos para remuneraciones y bienes y servicios. Relacionando la evolución del monto presupuestado con la población escolar atendida por el sector público (Gráfico No 17) el aumento presupuestal se hace más notorio pues pasamos de 1 333 a 3 769 soles por alumno en el período, es decir, un crecimiento de 2.83 veces que, si consideráramos los fondos presupuestales del gobierno nacional destinados a educación básica regular de la región, sería aún mayor.

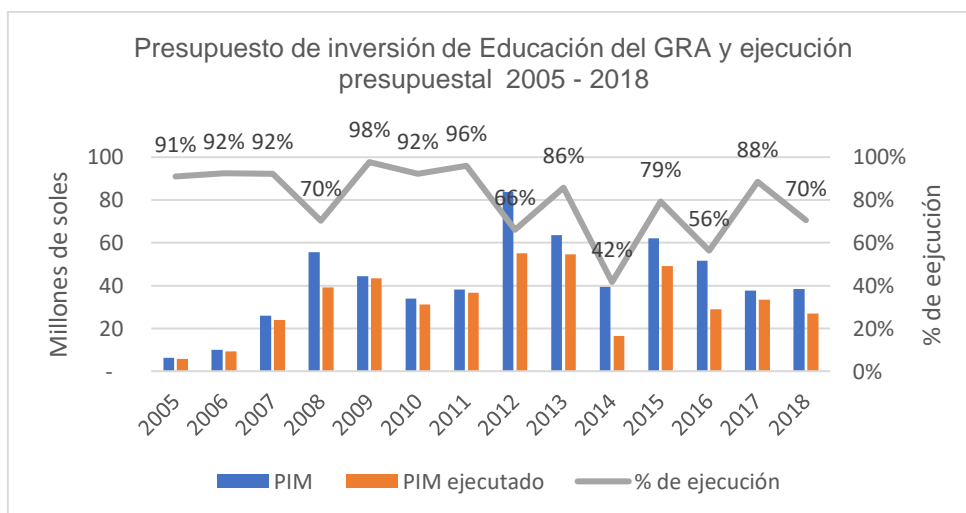
GRÁFICO N.º 11



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

En cuanto al presupuesto inversiones (gráfico N.º 12) es claro el crecimiento de los montos asignados que pasan de 6 millones de soles en el 2005, a más de 80 millones en el 2012 para volver a niveles inferiores a los 40 millones en el 2017 y 2018. Una variabilidad que expresa la falta de un plan de mediano y largo plazo que vincule objetivos con acciones. Llama la atención el importante volumen de recursos no utilizados durante los años 2014 y 2016. Recordemos que, los recursos financieros públicos tienen un alto costo de oportunidad, sobre todo en los servicios básicos.

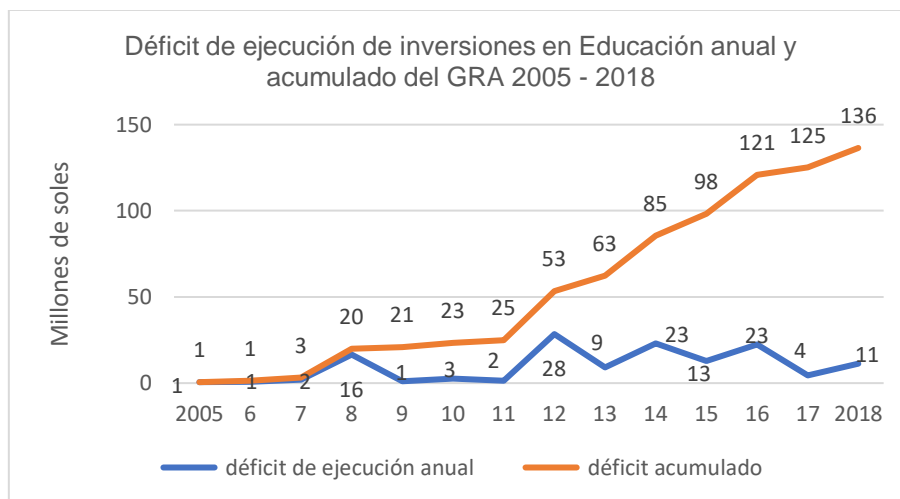
GRÁFICO N.º 12



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia

En el gráfico N° 13 se aprecian los déficits de ejecución presupuestal de inversiones del sector educación en soles, año a año y el acumulado del período, con picos en los años 2012, 2014 y 2016. En estos últimos dos gráficos se advierte una mejor gestión en el período 2009–2011. El monto no ejecutado alcanza los 136.4 millones soles.

GRÁFICO N.º 13



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia.

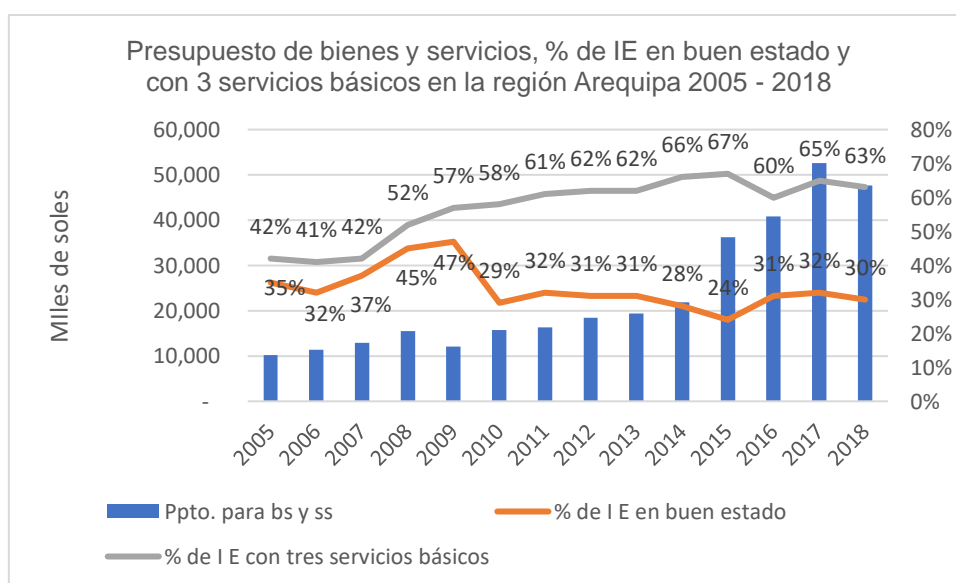
Vale la pena ver la calidad de la planeación del sector dado que recibe la mayor parte de los recursos presupuestales. En el primer plan de desarrollo del año 2003, no existen estrategias ni objetivos específicos para educación. Los seis grandes ejes estratégicos se refieren a: dinamizar la economía y desarrollarla productivamente priorizando la agroindustria de exportación; ser un destino turístico competitivo; sostener el medio ambiente; fortalecer la identidad ciudadana y calificarla; y promover la participación del sector privado (GRA 2003).

En el diagnóstico del último plan del año 2015, la mención a los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del MINEDU, como indicador de la calidad educativa, incide en la mejora reciente y en comparaciones con regiones con magros resultados, sin claridad en las acciones necesarias para cerrar las brechas existentes. Se señala como causa de las deficiencias, los bajos sueldos de los profesores, -los que responden a la Ley de la Carrera Pública Magisterial, sobre lo que el GRA poco o nada puede hacer- las limitadas estrategias educativas, la desmotivación de los docentes, los limitados materiales educativos y la mejora de la educación rural. (GRA 2015). No se ven estrategias y acciones en la línea del diagnóstico. Los objetivos estratégicos sectoriales son demasiado generales y no están en la línea de las debilidades o deficiencias encontradas. No atacan directamente los problemas señalados; tampoco se presenta una propuesta de trabajo conjunto con otros niveles de gobierno. Los planes del sector educación,

que tiene el mayor presupuesto y debiera ser prioritario, tienen serias deficiencias. Veamos algunos resultados.

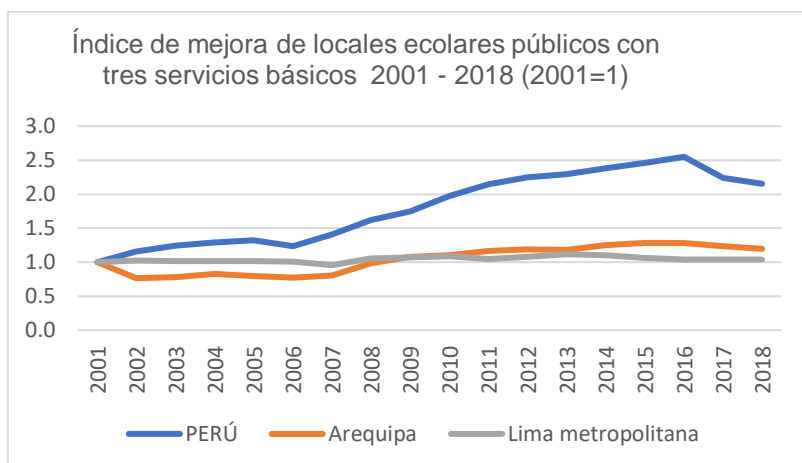
En el gráfico N° 14, se aprecia que, mientras el presupuesto destinado a la adquisición de bienes y servicios -rubro en el cual se encuentran los gastos de mantenimiento de activos y compra de servicios- va creciendo, la proporción de instituciones educativas (IE) en buen estado es cada vez menor. En ningún momento se llegó a tener siquiera el 50% de colegios en buen estado -el máximo alcanzado fue 47 % en el 2009- habiéndose llegado al 24% en el 2015 y 30% en el año 2018, un gran perjuicio para los niños y jóvenes que se forman en ambientes inadecuados que los exponen al peligro. En cuanto a la dotación de servicios básicos, se produce una importante mejora hasta el año 2015, luego se estanca e incluso retrocede. En el gráfico No 15 vemos como el índice de mejora de instituciones educativas con tres servicios básicos se mantiene por debajo del índice nacional, inclusive del correspondiente a Lima Metropolitana hasta el año 2008.

GRÁFICO N.º 14



Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
 Ministerio de Educación. ESCALE. Unidad de estadística educativa.
 Elaboración propia.

GRÁFICO N.º 15

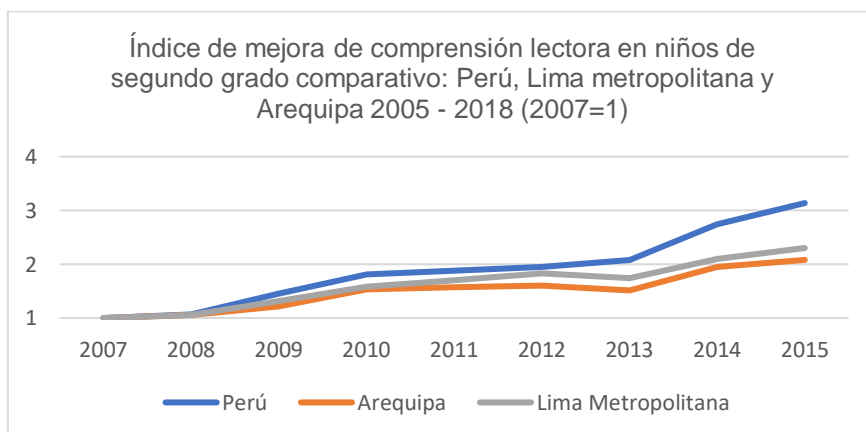


Fuente: Ministerio de Educación. ESCALE. Unidad de estadística educativa. Elaboración propia.

La gestión de los locales escolares en Arequipa no es positiva. El formarse en ambientes sin servicios influye negativamente en los niños y jóvenes creando en ellos un concepto errado de aseo, cuidado personal y calidad de vida, en general. Teniendo el dinero en caja sólo queda confirmar la escasa capacidad de gestión del GRA en el sector.

En cuanto a calidad educativa, la región muestra índices de comprensión lectora y de razonamiento matemático relativamente altos a nivel nacional con porcentajes del 46.7% y 43.1%, respectivamente, superados solo por los de Moquegua y Tacna. En el gráfico N° 16, se muestra, sin embargo, que el conjunto del país y Lima Metropolitana lograron mayores avances. De hecho, la comprensión lectora en la región mejoró entre el 2005 y 2018 en 1.44 veces mientras que el presupuesto por alumno creció casi al triple. Se demuestra así que la mejora de la calidad educativa no depende exclusivamente de mayores presupuestos.

GRÁFICO N.º 16



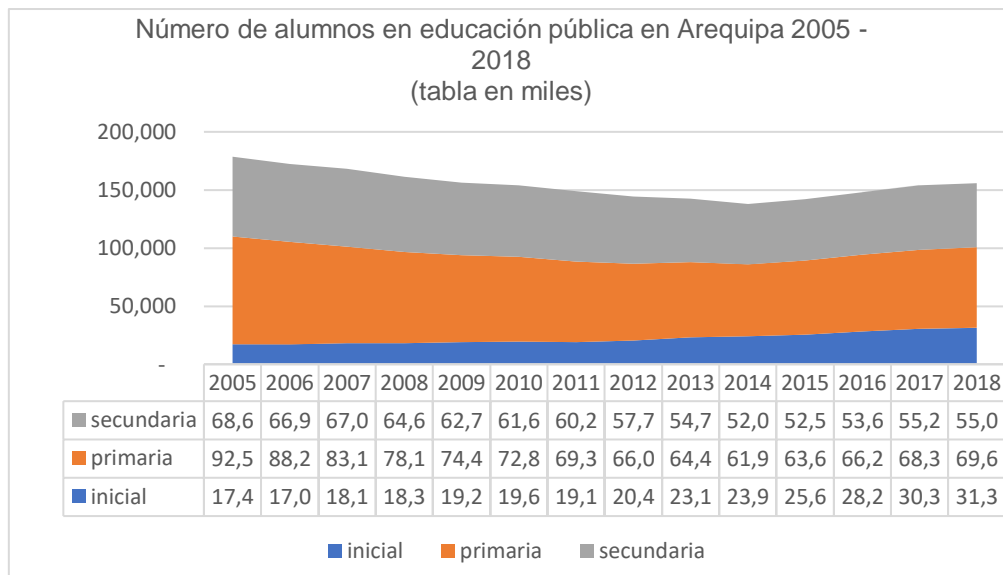
Fuente: Ministerio de Educación. ESCALE. Unidad de estadística educativa. Elaboración propia.

El sector educación es el que más presupuesto ha recibido, pero no lo ha utilizado adecuadamente ni en cantidad -por las bajas ejecuciones presupuestales de inversiones- ni en calidad -por los magros resultados obtenidos, tanto en indicadores de infraestructura educativa, como en los cualitativos de comprensión lectora- pues se limitó a administrar conservadoramente lo que se recibió. No ha existido un planeamiento adecuado que vincule los diagnósticos con los objetivos, así como tampoco un sistema de seguimiento que permita el conocimiento y control ciudadano.

En el año 2008 se aprobó el “Proyecto Educativo Regional de Arequipa 2006 – 2021” que representó un nuevo esfuerzo, sin embargo, resultó estéril al no recogerse sus mandatos en los planes estratégicos y operativos posteriores (COPARE, 2006). No se han encontrado documentos que evidencien su seguimiento y monitoreo. Posteriormente, en el 2017 se retomó este esfuerzo con un horizonte hasta el año 2030, el mismo que, se espera, cumpla un rol más efectivo en el proceso educativo regional. (GREA, 2017)

Puede considerarse como otra consecuencia de esta gestión, el transvase importante de estudiantes desde la educación pública hacia la privada. A pesar de los crecientes presupuestos, el alcance del servicio ha sido proporcionalmente menor. Se presenta la paradoja: A mayor presupuesto, menos estudiantes. Ver gráficos N° 17 y N° 18.

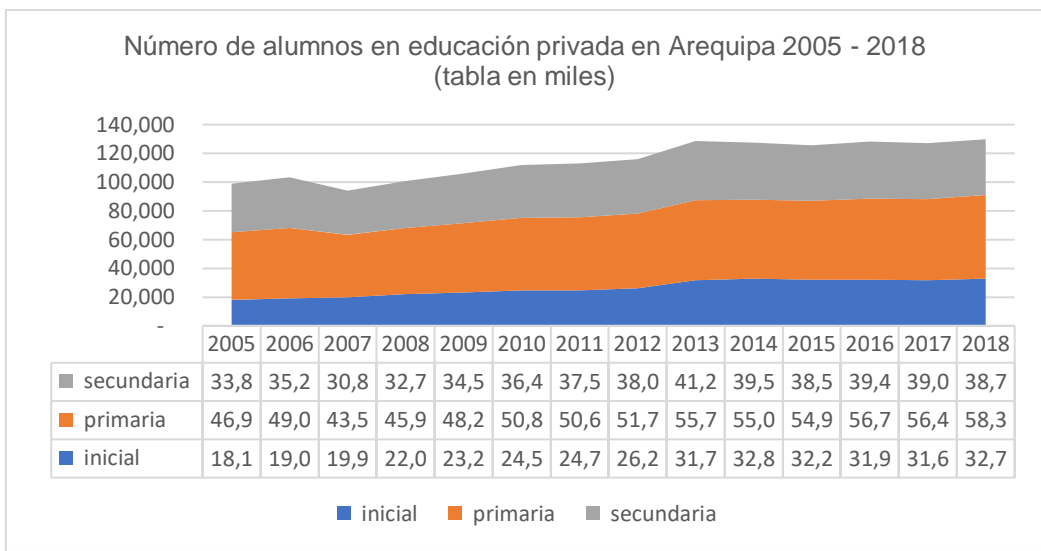
GRÁFICO N.º 17



Fuente: Ministerio de Educación. ESCALE. Unidad de estadística educativa.

Elaboración propia.

GRÁFICO N.º 18

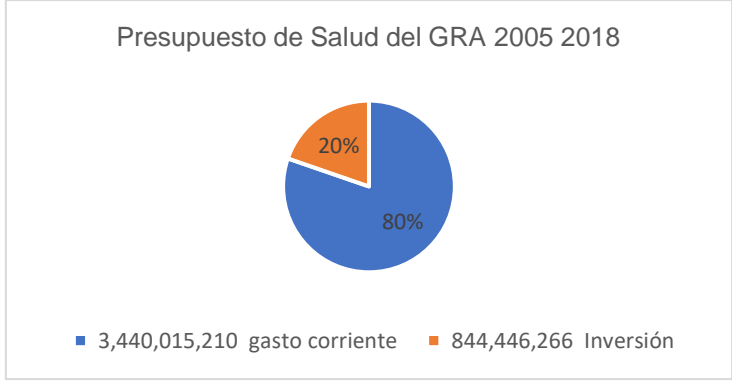


Fuente: Ministerio de Educación. ESCALE. Unidad de estadística educativa. Elaboración propia.

6.2 EL SECTOR SALUD

En el gráfico No. 19 vemos el destino de los recursos para salud administrados por el GRA, con predominancia del gasto corriente, aunque con un componente de inversión superior comparado con el sector educación.

GRÁFICO N.º 19

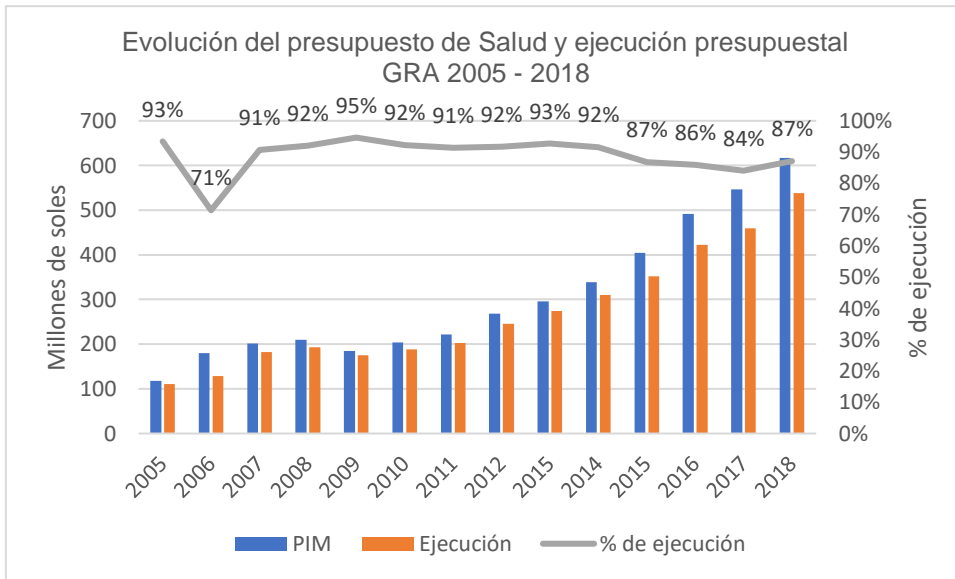


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. Elaboración propia.

En el gráfico N° 20 se observa un presupuesto total creciente a lo largo del período analizado y una ejecución fluctuante por encima del 90%, centrada básicamente en gasto corriente, salvo el año 2006 por la sobre presupuestación ya señalada que afectó a todos los sectores. El gráfico N° 21 muestra el presupuesto de inversiones que crece significativamente desde los 6 millones en el año 2005 hasta los 171 millones de soles en el 2018 con una ejecución muy baja, sobre todo

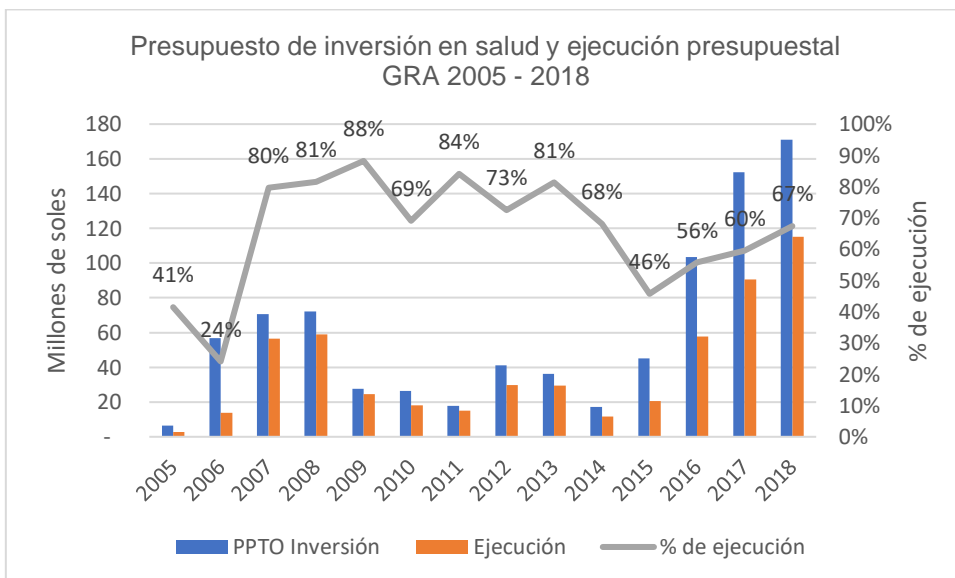
durante los ejercicios 2005 y 2006 y del 2015 en adelante, llegándose a acumular 300 millones no utilizados (gráfico N° 22).

GRÁFICO N.º 20



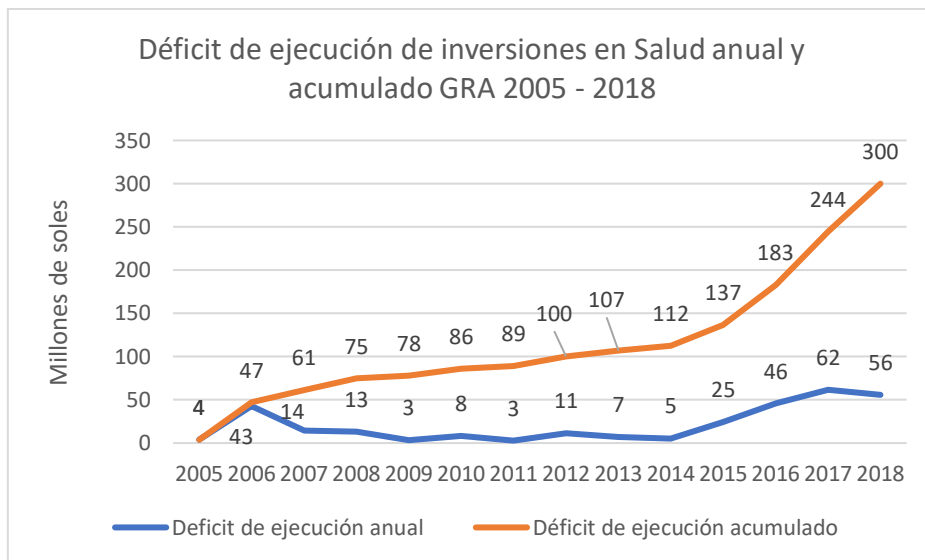
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia.

GRÁFICO N.º 21



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia.

GRÁFICO N.º 22



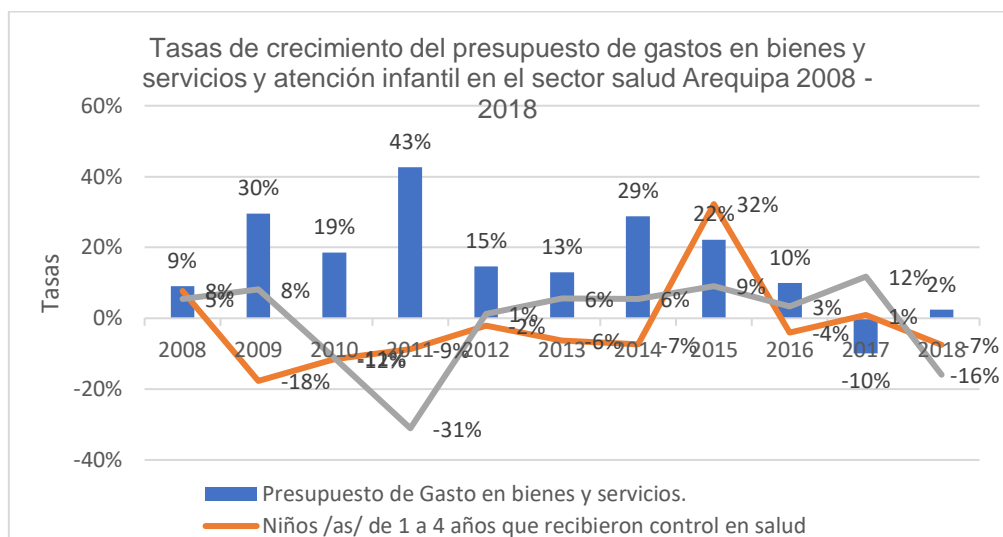
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia.

En salud, el diagnóstico del último plan regional señala que las principales causas de las carencias del sistema están relacionadas con el insuficiente personal especializado en las zonas alejadas, la falta de estrategia de atención y la limitada cantidad de establecimientos en las zonas rurales para atender a los más vulnerables, lo que estaría generando una elevada demanda no atendida, por lo que reclama el trabajo conjunto con otros niveles de gobierno, así como, con el sector educación. (GRA, 2016)

Sin embargo, las estrategias y acciones no se condicen con este diagnóstico. A pesar del esfuerzo de los últimos años en la ejecución de proyectos en provincias fuera de Arequipa, todavía gran parte del presupuesto se concentra en la ciudad más grande de la región. El diagnóstico, las acciones estratégicas, y los proyectos y actividades están pues desconectados. Una vez más, no se plantean indicadores para acciones operativas concretas que permitan el seguimiento y la participación ciudadana informada.

Veamos algunos indicadores. En el gráfico N° 23 se ha relacionado el presupuesto para bienes y servicios -es decir, para compras y contrataciones de servicios específicos- con el número de atenciones para el control de la salud de la infancia. Vemos claramente que, salvo en los años 2017 y 2018, el monto presupuestado, aunque variable, creció significativamente pero no fue usado en este esfuerzo. No hemos encontrado otras prioridades en las que pudieron haberse usado estos recursos.

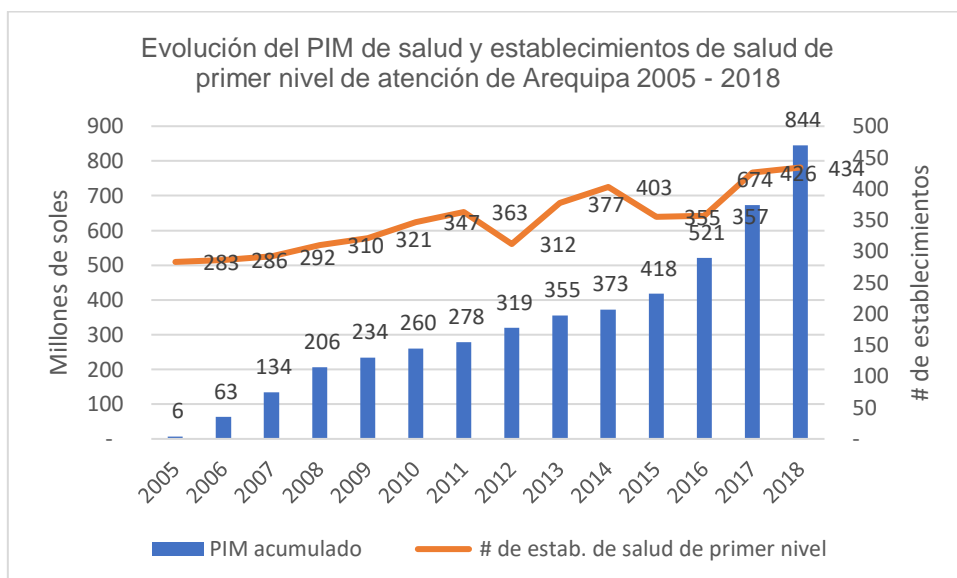
GRAFICO N.º 23



Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
 Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. Sistema de Información para la toma de decisiones SIRTOD
 Elaboración propia.

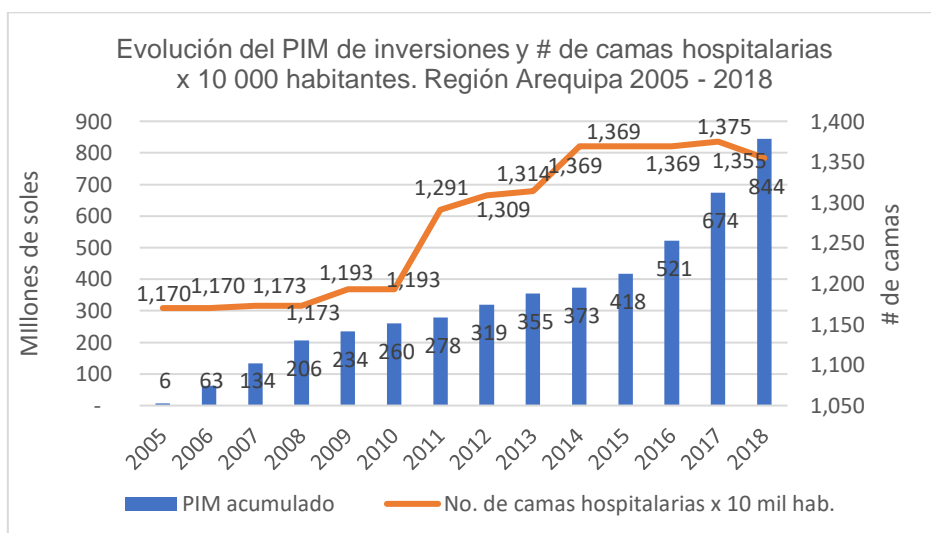
En los gráficos Nos 24 y 25 se presentan dos indicadores que relacionan el presupuesto de inversión del GRA con la oferta de establecimientos de salud y de camas hospitalarias por cada 10 000 habitantes, donde se aprecia claramente como la oferta de servicios de salud aumenta menos que proporcionalmente respecto de la evolución de los presupuestos disponibles. Mientras el presupuesto creció en 140 veces, los establecimientos de salud del primer nivel de atención lo hicieron en menos de 2. Claramente, el dinero para inversión fue dirigido a grandes proyectos los que lamentablemente están paralizados o no iniciados con un bajísimo nivel de ejecución de 31.8% para los 10 más grandes, tal como se muestra en el cuadro No 9.

GRAFICO N.º 24



Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
 Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. Sistema de Información para la toma de decisiones SIRTOD.
 Elaboración propia

GRÁFICO N.º 25



Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
 Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI. Sistema de Información para la toma de decisiones SIRTOD.
 Elaboración propia

CUADRO N.º 9: Principales proyectos del sector salud del GRA al 2018

Nombre de la inversión	Monto viable	Fecha de viabilidad	Costo actualizado	Devengado acumulado	% de ejecución del monto actualizado
AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL HOSPITAL GOYENECHÉ, NIVEL III - 1, DEL DISTRITO DE AREQUIPA, PROVINCIA DE AREQUIPA	520,393,430	01/08/2017	520,393,430	3,562,418	0.7%
MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD MARITZA CAMPOS DÍAZ DEL DISTRITO DE CERRO COLORADO, PROVINCIA DE AREQUIPA,	112,169,982	30/06/2016	148,494,902	112,459,312	75.7%
MEJORAMIENTO Y AMPLIACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD ALTO INCLÁN DISTRITO DE MOLLENDO, PROVINCIA DE ISLAY	73,214,893	31/01/2017	77,226,072	49,744,054	64.4%
MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL HOSPITAL CAMANA DISTRITO Y PROVINCIA DE CAMANA	72,120,588	11/06/2015	90,946,659	64,232,347	70.6%
MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD DE CHALA, DISTRITO DE CHALA, PROVINCIA DE CARAVELI	46,094,512	12/06/2015	62,845,047	48,124,395	76.6%
MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE SALUD DEL CENTRO DE SALUD ORCOPAMPA - DISTRITO DE ORCOPAMPA - PROVINCIA DE CASTILLA	42,350,974	28/12/2018	42,350,974	-	0.0%
MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD COTAHUASI, DISTRITO COTAHUASI, PROVINCIA LA UNIÓN	41,270,100	15/06/2015	74,544,427	45,982,511	61.7%
MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL CENTRO DE SALUD DE CHUQUIBAMBA DISTRITO DE CHUQUIBAMBA - PROVINCIA DE CONDESUYOS	36,494,994	01/02/2018	385,730	324,124	84.0%
MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL CENTRO DE SALUD CORIRE, DISTRITO DE URACA - PROVINCIA DE CASTILLA	24,509,657	05/10/2018	24,509,657	33,400	0.1%
MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTABLECIMIENTO DE SALUD COCACHACRA DISTRITO COCACHACRA, PROVINCIA DE ISLAY	23,148,505	19/09/2017	32,806,369	17,160,890	52.3%
Total	991,767,635		1,074,503,267	341,623,450	31.8%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Elaboración propia.

Consecuencia de la gestión regional en salud son los indicadores del cuadro N° 10, que presenta resultados heterogéneos. Las mejoras en las tasas de anemia y desnutrición infantil son importantes, aunque debemos indicar que reciben el apoyo de programas nacionales específicos.

CUADRO N.º 10: Indicadores de Salud de la región Arequipa

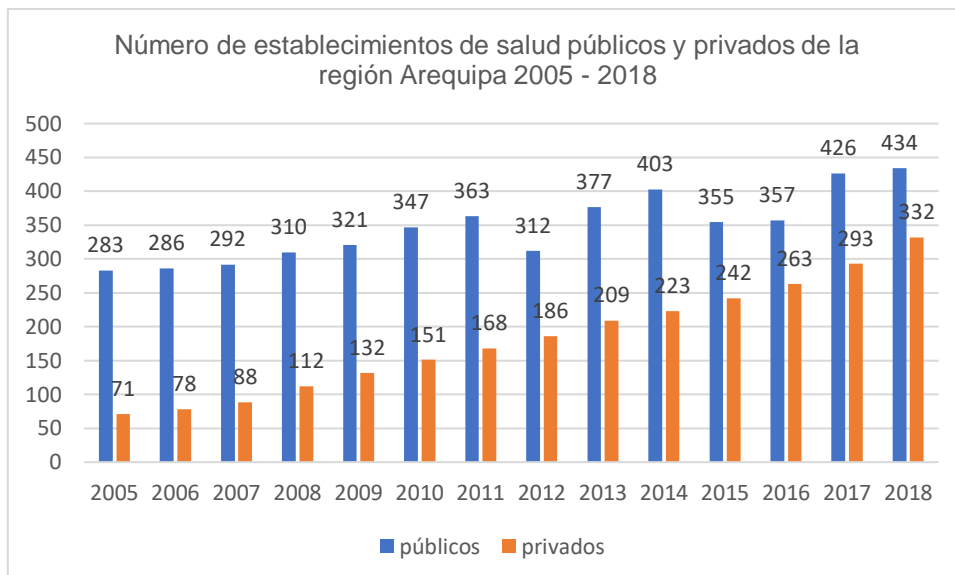
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Niños /as/ de 1 a 4 años que recibieron atención en salud	87 531	88 708	84 296	77 257	74 263	75 598	68 560	68 163	82 660	66 283	61 739
Niños /as/ de 1 a 4 años que recibieron control en salud	38 229	31 468	27 826	25 395	24 864	23 298	21 593	28 552	27 403	27 640	25 568
Niños /as/ menores de 1 año que recibieron atención en salud	69 841	72 066	73 934	65 754	61 500	71 770	60 585	62 927	72 958	45 349	56 018
Niños /as/ menores de 1 año que recibieron control de crecimiento	13 402	14 494	12 883	8 882	8 995	9 497	10 021	10 933	11 295	12 623	10 603
Porcentaje de niños de 6 a 59 meses de edad con anemia total	36,9	46,9	29,5	24,1	29,9	28,8	29,3	31,2	32,2	24,2	27,8
Porcentaje de partos en establecimientos de salud	92,6	92,4	95,3	95,8	93,3	93,5	95,1	97,7	98,4	98,3	97,4
Prevalencia de anemia en mujeres de 15 a 49 años	17,5	23,9	14,5	10,9	16,4	18,6	20,5	17,5	17,3	15,2	19,1
Tasa de desnutrición crónica de niños (as) menores de 5 años (Patrón de referencia OMS)	9,0	12,2	12,3	9,0	7,3	8,7	7,3	7,5	6,3	4,9	5,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Sistema de Información para la toma de decisiones SIRTOD.
Elaboración propia

El sector salud no ha utilizado con eficiencia sus presupuestos de inversiones, lo que ha imposibilitado la atención adecuada de los ciudadanos. Los avances en otros indicadores se deben en parte al apoyo de programas nacionales específicos. Adicionalmente, la carencia de un planeamiento eficaz que vincule los diagnósticos con los objetivos, estrategias y acciones han obstaculizado la gestión,

En el gráfico N° 26 se aprecia la evolución de la oferta de servicios de salud de primer nivel de atención -donde se atienden entre el 70 y 80% de los casos de severidad y complejidad baja que no requieren especialistas ni equipamiento complejo (MINSA 2004)-. Vemos un crecimiento de 400%, del número de establecimientos privados que pasan de 71 en el 2003 a 332 en el 2018, mientras la oferta pública crece en menor proporción – a una tasa de 71%- pasando de 197 a 336 establecimientos. De hecho, la oferta privada ha ganado espacio en el primer nivel de atención, lo que podría ser un indicador de la insuficiencia de oferta pública.

GRÁFICO N.º 26



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Sistema de Información para la toma de decisiones SIRTOD

Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. RENIPRESS

Elaboración propia.

Nota. Se corrige el dato del 2016 por el promedio interanual ante una evidente falla de la fuente.

7. CONCLUSIONES

El proceso de regionalización en Arequipa a través de la creación del gobierno regional, no ha significado una mejora en la gestión de los recursos asignados para el desarrollo, por el contrario, ha ocasionado su desperdicio, la paralización de los principales proyectos de desarrollo y no ha propiciado un avance en la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud, evidenciándose un transvase de estudiantes y pacientes hacia el sector privado. El GRA siempre contó con proyectos viables vigentes y con financiamiento para ejecutarlos, sin embargo, su gestión no fue efectiva.

El presupuesto público para la región Arequipa se incrementó constantemente y ha sido y sigue siendo administrado en partes casi iguales por el gobierno nacional y el regional. La porción administrada por el GRA al cierre del período en estudio se quintuplicó. Si se lo compara con lo asignado al conjunto de las otras regiones del país, Arequipa ha sido beneficiada presupuestalmente. Más relevante aún, es el incremento continuo del presupuesto de inversiones que pasó de sólo 68 a 1 043 millones de soles, es decir, se multiplicó por quince.

Hasta el año 2011 la ejecución presupuestal regional se encontraba por encima de la nacional y de la del conjunto de gobiernos regionales; sin embargo, a partir del 2012 cae considerablemente hasta llegar al 80 % en el 2018. En cuanto a ejecución de inversiones, el gobierno regional obtuvo su mejor ejecución en el año 2005 con 80 % y la peor en el año 2018 con 58 %. Todos los años

del período en análisis se ha dejado de usar recursos para inversión por un monto acumulado superior a los 2.2 mil millones de soles que debieron haberse convertido en mejoras en los servicios públicos básicos y en la capacidad productiva regional.

La responsabilidad del GRA se concentra en cuatro sectores. Educación y Salud en un primer nivel con el 52% del presupuesto; en un segundo nivel de importancia, el sector Transportes con 15% y el Agropecuario con 10%. Este último con una alta concentración en el proyecto Majes Siguanilla II. Sin embargo, la planeación existente considera prácticamente a todos los sectores, inclusive aquellos con presupuestos exigüos generándose interferencias con otras instancias de gobierno y con el sector privado.

El GRA contó, en el periodo, con 1 876 proyectos viables valorizados en 8 331 millones de soles, de los cuales se ejecutaron solamente 4 439 millones, es decir, el 53.3%. En inversión, han predominado proyectos de transportes e infraestructura agrícola frente a los de Educación y Salud que podrían manejarse con mayor efectividad por las autoridades regionales al encontrarse más cercanas a la población. Estos sectores fueron relegados por obras de infraestructura, necesarias pero que, debido a su complejidad, podrían haberse manejado más eficientemente desde el gobierno central.

En cuanto a la situación de los proyectos en función a lo que las normas públicas denominan: “Estado de la inversión”, se ve que la mayor parte permaneció en condición de “activos” -que podrían haber constituido inversión- de los cuales se ejecutó solamente el 54.6%. De los proyectos considerados “cerrados”, la mayoría no llegó a otorgar el bien público esperado. Del total de proyectos cerrados sin uso de recursos, el 70% corresponde a Educación. Existe también una importante proporción de los denominados: “proyectos desactivados”, que representan una pérdida por lo invertido en su diseño y tramitación.

Los principales proyectos de desarrollo regional se encuentran paralizados. Se podría afirmar que ningún proyecto de impacto económico o social ejecutado por el GRA se ha culminado y los que están en operación lo hacen presionados por la necesidad.

La gestión de los sectores sociales ha sido deficiente al no tener planes estratégicos y operativos estructurados y coherentes. El GRA no se ha elaborado diagnósticos adecuados que avancen hacia soluciones. Los montos de inversión presupuestados parecen insuficientes para el reto y su importancia para el desarrollo de largo plazo, aunque, paradójicamente, no se han utilizado en su integridad.

En Educación, los presupuestos anuales fueron crecientes, pero no han tenido resultados satisfactorios en la misma proporción. Por el contrario, se dejó de invertir 136 millones de soles. Los avances en calidad educativa e infraestructura son escasos. Los locales en buen estado casi no se han incrementado -manteniendo su bajísimo nivel- y las mejoras en comprensión lectora están por debajo del promedio de mejora a nivel nacional. Finalmente, ha ocurrido una migración importante hacia la educación privada produciéndose un efecto perverso: a más presupuesto público, menos población beneficiada.

En Salud, la inexistencia de herramientas de gestión se repite. Los planes estratégicos no concuerdan con el diagnóstico ni, menos, con las acciones. Los principales proyectos de infraestructura no se han ejecutado o se encuentran paralizados. El monto de inversiones no ejecutadas y presupuestadas asciende a más de 300 millones de soles. Así pues, no hay una mejora homogénea de los indicadores de calidad en la proporción de lo esperado por el incremento presupuestal. Al igual que en Educación, el sector privado ha pasado a ser un importante proveedor de servicios de atención primaria en salud debido, en parte, a las carencias del sistema público.

La gestión de esta instancia de gobierno debería concentrarse – mejorando las actuales competencias- en Educación y Salud y no en la ejecución de proyectos de gran envergadura -para lo cual claramente no reúne capacidades- ni en sectores para los que no cuenta con suficiente conocimiento ni recursos financieros, generando ineficiencias al interferir con otras instancias de gobierno, con empresas públicas y privadas e instituciones que actúan en su ámbito de influencia, pero sobre las que no tiene autoridad ejecutiva. Urge darle un norte claro a la gestión de los gobiernos regionales los que, por encontrarse cercanos a la población, podrían cumplir un papel importante sobre todo en el desarrollo de los sectores sociales.

8. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE CONSULTA

Institucionales:

ARMIJO, Daniela

2011 *La gestión pública por resultados. ¿Cómo medir los resultados de la gestión gubernamental?* Comisión Económica para América Latina, CEPAL

Banco Central de Reserva del Perú BCRP.

2003 - 2018 *Series estadística.* Lima

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN.

- 2011 *Síntesis regional: Recursos, potencialidades y crecimiento.* Lima
- 2019 *Perú 2030: Síntesis de tendencias globales y regionales.* Lima
- Congreso de la República.
- 2013 *Informe de evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio.* Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Lima
- Contraloría General de la República CGR.
- 2012 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú.* Lima
- Consejo Participativo Regional de Arequipa COPARE
- 2006 Proyecto educativo regional de Arequipa 2006 – 2021
- Gerencia Regional de Educación de Arequipa GREA
- 2017 Proyecto educativo regional al 2030
- Gobierno Regional de Arequipa - GRA
- 2003 *Plan estratégico de desarrollo regional concertado 2003 – 2011.* Arequipa.
- 2007 – 2017 *Memorias de gestión.* Arequipa
- 2015 *Plan de desarrollo regional concertado actualizado para la región Arequipa 2013 – 2021.* Arequipa
- Instituto de Estadística e Informática INEI
- Varios años SIRTOD. Sistema de información regional para la toma de decisiones.
- 2005 - 2018 *Encuesta Nacional de Hogares.* Lima
- 2018 *Censo Nacional de Población y Vivienda.* Lima
- Ministerio de Economía y Finanzas MEF
- 2005 – 2018 *Búsqueda amigable. Ejecución presupuestal. Consulta de inversiones.* Lima
- Preguntas frecuentes. SNIP y gobiernos locales. Dirección Nacional de Presupuesto Público.* Lima
- 2015 *Compendio de normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública.* Viceministerio de Economía. Dirección Nacional de Inversión Pública. Lima

Ministerio de Educación, MINEDU

Varios años. *Escale. Unidad de Estadística Educativa.* Lima

Ministerio de Salud, MINSA

2004 *Categorías de establecimientos del Sector Salud.* N T N° 0021- MINSA / DGSP V.01. Lima: Dirección General de Salud de las Personas,

Varios años. *Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.* RENIPRESS. Lima

MOLINA MARTÍNEZ, Raúl

2016 *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización.* Lima

Presidencia del Consejo de Ministros.

2018 *Informe anual de proceso de descentralización 2017.* Secretaría de Descentralización. Lima

Normas y Leyes:

Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Ley N° 26922. Ley Marco de Descentralización

Ministerio de Economía y Finanzas. Instructivos N° 001-2019-EF/63.01 y N° 002-2017-EF/63.01
Aplicaciones Informáticas del Banco de Inversiones Dirección General de Inversión Pública.

Ministerio de Salud. Categorías de establecimientos del Sector Salud. N T N° 0021- MINSA / DGSP V.01. Lima: Dirección General de Salud de las Personas, MINSA; 2004
