

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN



Raúl Molina Martínez
Cintha Arguedas Gourzong

**SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE
MODERNIZACIÓN Y REFORMA INSTITUCIONAL
DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN**

Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del Gobierno Regional de San Martín

© **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)**

Ca. Coronel Inclán 750, Of. 602, Miraflores, Lima, Perú

www.angr.org.pe/

© **Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

Programa Reforma del Estado orientado a la ciudadanía (Buena Gobernanza)

Av. Los Incas 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú

www.gobernabilidad.org.pe

Elaboración de contenidos:

Raúl Molina Martínez, Cinthya Arguedas Gourzong

Responsable de la contribución de la GIZ:

Hartmut Paulsen, Director Programa Reforma del Estado orientada a la ciudadanía

Supervisión:

Volkmar Blum (GIZ), Eduardo Ballón (ANGR)

Edición:

Claudia Gonzales del Valle, Karen Pita (Programa Reforma del Estado orientada a la ciudadanía)

Diseño, diagramación e impresión:

Neva Studio SAC

Calle Tomas Ramsey 762, Lima 17, Perú

Tiraje:

500 ejemplares

Primera edición, setiembre de 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015 – 15098

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú

Prolongación Arenales 801, Lima 18, Perú.

Las opiniones expresadas en la presente publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la postura institucional de la Cooperación Alemana implementada por la GIZ, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales o la Secretaría de Gestión Pública.

Por encargo del

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Lista de acrónimos | 6 |
| Presentación | 9 |
| I. Introducción | 11 |
| II. Alcance | 12 |
| III. Contexto y antecedentes | 14 |
| A. El contexto de la descentralización | 14 |
| B. El caso de San Martín..... | 16 |
| C. El Gobierno Regional antes del rediseño | 17 |
| D. Antecedentes del proceso | 20 |
| IV. Reconstrucción de la experiencia | 23 |
| A. Fases e hitos del proceso | 23 |
| 1. Fase preliminar (enero 2007 – febrero 2009): Construyendo la estrategia | 24 |
| 2. Primera fase (marzo 2009 – diciembre 2010): Poniendo las bases..... | 26 |
| 3. Segunda fase (enero 2011 – marzo 2013): Profundizando el modelo | 30 |
| 4. Tercera fase (marzo 2013 – diciembre 2014): Aprendiendo de la implementación. | 35 |
| B. Principales resultados | 36 |
| V. Análisis de la experiencia | 41 |
| A. Factores que facilitaron el proceso..... | 41 |
| B. Factores que dificultaron el proceso..... | 42 |
| C. Elementos claves de la experiencia..... | 43 |
| D. Lecciones que aporta la experiencia..... | 46 |
| VI. Mirando hacia adelante: desafíos y condiciones para la sostenibilidad | 49 |
| VII. Conclusiones y recomendaciones | 51 |
| VIII. Anexos | 52 |
| Anexo 1. Hitos principales del proceso | 52 |
| Anexo 2. Organigrama del Gobierno Regional previo al proceso de rediseño | 55 |
| Anexo 3. Organigrama vigente del Gobierno Regional de San Martín | 56 |
| Anexo 4. Relación de personas entrevistadas..... | 57 |
| Anexo 5. Fuentes documentales..... | 58 |

Lista de acrónimos

| | |
|----------|---|
| ANGR | Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales |
| ARA | Autoridad Regional Ambiental |
| CAP | Cuadro de Asignación de Personal |
| CAS | Contrato Administrativo de Servicios |
| CCR | Consejo de Coordinación Regional |
| CIAM | Junta de Coordinación Interregional Amazónica |
| COFIDE | Corporación Financiera de Desarrollo S.A. |
| CTAR | Consejo Transitorio de Administración Regional |
| DCI | Desnutrición crónica infantil |
| DIRCETUR | Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo |
| DIREPRO | Dirección Regional de la Producción |
| DIRES | Dirección Regional de Salud |
| DRASAM | Dirección Regional de Agricultura de San Martín |
| DRE | Dirección Regional de Educación |
| DREM | Dirección Regional de Energía y Minas |
| DRTC | Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones |
| DRTPE | Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo |
| DRVCS | Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento |
| ENDES | Encuesta demográfica y de salud familiar (INEI) |
| FAO | Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FEDEIMAM | Frente de Defensa y Desarrollo Integral de Moyobamba y Alto Mayo |
| GGR | Gerencia General Regional |
| GORESAM | Gobierno Regional de San Martín |
| GRDE | Gerencia Regional de Desarrollo Económico |
| GRDS | Gerencia Regional de Desarrollo Social |
| GRI | Gerencia Regional de Infraestructura |
| GRPP | Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto |
| INADE | Instituto Nacional de Desarrollo |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística |
| LOGR | Ley Orgánica de Gobiernos Regionales |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MOF | Manual de Organización y Funciones |

| | |
|-----------|---|
| OCI | Oficina de Control Institucional |
| OR | Ordenanza Regional |
| ORDEPISAM | Oficina Regional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de San Martín |
| OREDIS | Oficina Regional de Discapacitados |
| PAAC | Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones |
| PAIMNI | Programa de Acciones Integrales para mejorar la Nutrición Infantil |
| PAP | Presupuesto Analítico de Personal |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PDRC | Plan de Desarrollo Regional Concertado |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PEAM | Proyecto Especial Alto Mayo |
| PEHCBM | Proyecto Especial Huallaga Central Bajo Mayo |
| PEI | Plan Estratégico Institucional |
| PEFA | Planeamiento de la gestión financiera |
| POI | Plan Operativo Institucional |
| RER | Resolución Ejecutiva Regional |
| ROF | Reglamento de Organización y Funciones |
| SEIN | Sistema Eléctrico Interconectado Nacional |
| SERVIR | Autoridad Nacional del Servicio Civil |
| SG | Sub Gerencia |
| TUPA | Texto Único de Procedimientos Administrativos |
| UE | Unidad Ejecutora |
| UGEL | Unidad de Gestión Educativa Local |
| ZEE | Zonificación Ecológica Económica |

Presentación

La reforma institucional de los gobiernos regionales es un tema en la agenda regional desde hace varios años. Si bien la Constitución Política y la Ley de Bases de la Descentralización establecieron disposiciones que determinan la organización de los actuales gobiernos regionales, su implementación, en la práctica, ha enfrentado diversas dificultades. En primer lugar, dichos gobiernos descentralizados heredaron la organización preexistente de los anteriores Consejos Transitorios de Administración Regional (creados en 1992). Asimismo, se les adscribieron las direcciones regionales sectoriales de varios ministerios nacionales. A ello, se le superpuso una pequeña superestructura de gobierno y gerencias regionales, en virtud de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. A su vez, desde el 2004, los gobiernos regionales recibieron la mayoría de las funciones sectoriales antes ejecutadas por el gobierno nacional. En suma, los gobiernos regionales iniciaron su gestión con un diseño inadecuado para una gestión regional con enfoque territorial.

En los últimos años, bajo la coordinación de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, se vienen impulsando procesos de modernización en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (aprobada durante el 2013). Dicha Política – que cuenta con un enfoque de gestión orientada a resultados – brinda lineamientos para la modernización de los Sistemas Administrativos y Funcionales, así como para fortalecer la gestión institucional de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

Por lo indicado, tanto para la Secretaría de Gestión Pública como para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el análisis de las experiencias y buenas prácticas regionales – y las lecciones que se desprenden de éstas – es un elemento clave para aportar a los procesos de modernización y reforma institucional a nivel subnacional. En ese sentido, en alianza con la Cooperación Alemana implementada por la GIZ, se ha analizado la experiencia de rediseño institucional desarrollada por el Gobierno Regional de San Martín en el periodo comprendido entre 2007 y 2014. Ello ha permitido identificar los principales cambios logrados en la gestión institucional, así como los factores externos o internos explicativos de dichos cambios, que permitan aprender del proceso y extraer lecciones que sean útiles a otras experiencias con similares propósitos.

Esperamos que el presente documento sirva de referente para que los procesos de reforma institucional que emprendan las nuevas administraciones regionales, se desarrollen mediante arreglos institucionales, estrategias y metodologías eficaces que abonen a favor de una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano.

César Acuña Peralta

Presidente de la Asamblea Nacional
de Gobiernos Regionales

Sara Arobes

Secretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

Hartmut Paulsen

Director del Programa
Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía

I. Introducción

El proceso de descentralización se inicia en el año 2002 mediante la aprobación de una reforma constitucional que regula la estructura y organización del Estado y dispone el establecimiento de tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. A partir de ello, los gobiernos regionales renacen sobre la base de los actuales departamentos. Dichos gobiernos descentralizados inician su gestión con una organización muy poco integrada e inadecuada para cumplir con el rol que les asignó la normatividad que rige el proceso de descentralización. En primer lugar, heredaron la organización preexistente de los anteriores Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR (creados en 1992). Asimismo, se les adscribieron las direcciones regionales sectoriales de varios ministerios nacionales. Finalmente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) le superpone a dicha organización una pequeña superestructura de gobierno y gerencias regionales. A su vez, desde el 2004, los gobiernos regionales recibieron la mayoría de las funciones sectoriales antes ejecutadas por el gobierno nacional y los recursos públicos a su cargo crecieron sustantivamente.

Lo anterior implica que la descentralización impone a los gobiernos regionales el desafío de desarrollar un proceso de cambio organizacional que les permita conducir y articular progresivamente las funciones que se les transfirieron e implementarlas con una perspectiva territorial. Asimismo, deben ejecutar recursos crecientes para inversión pública, junto a un presupuesto predominantemente inercial para la provisión de los servicios públicos de su responsabilidad, frente a una población que demanda respuestas eficaces por parte del Estado.

El objetivo de este documento es brindar aportes a los procesos de modernización y reforma institucional a nivel regional, sobre la base de las lecciones de la experiencia del Gobierno Regional de San Martín (GORESAM). Para ello, la Cooperación Alemana implementada por la GIZ, desarrolló una sistematización de la referida experiencia, abarcando el periodo comprendido entre los años 2007 y 2014.

La sistematización se llevó a cabo durante el segundo semestre de 2014. Dicho proceso partió de una revisión del contexto y antecedentes (capítulo III), así como de la reconstrucción de la experiencia y sus resultados (capítulo IV). Lo anterior se desarrolló mediante una revisión documental, la cual se complementó con 24 entrevistas a informantes clave que han estado involucrados en el proceso de reforma, así como 2 talleres de validación. A partir de ello, se analizó la experiencia con el fin de identificar los factores que facilitaron y limitaron el proceso y las lecciones que éste aporta (capítulo V). A continuación se da cuenta de los desafíos y condiciones para la sostenibilidad de la experiencia (capítulo VI). A modo de cierre, se incluyen las conclusiones y recomendaciones del estudio (capítulo VII).

II. Alcance

La sistematización de experiencias busca aprender de los procesos de implementación de políticas, programas o proyectos tal como fueron, -independientemente de cuánto se planearan, de que sucedieran como se planearon o de que fueran exitosos o no-. Este tipo de ejercicios de aprendizaje a partir de las propias experiencias busca *“...reconstruir y racionalizar el proceso de transformación que se ha dado en un determinado contexto, de forma a identificar los principales aprendizajes generados, transformando el conocimiento tácito de los actores sociales en conocimiento explícito que puede ser generalizado y puesto a disposición de otras realidades.”*¹

El presente documento da cuenta del proceso de modernización y rediseño institucional llevado a cabo por el GORESAM entre los años 2007 al 2014, correspondiendo con dos periodos de gobierno regional².

Dentro de ese periodo, la experiencia a sistematizar toma como hito de inicio la aprobación en el mes de octubre del 2007, de la Ordenanza Regional N° 035-2007-GRSM/CR que declara al GORESAM en reorganización. Su término coincide con la aprobación de la Ordenanza Regional N° 036-2014-GRSM/CR, de fecha 22 de diciembre de 2014, mediante la cual se actualiza el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) del Gobierno Regional, los cuales incorporan los ajustes producto de los aprendizajes de implementación del anterior ROF, también aprobado en el marco del proceso que se está sistematizando³.

Inicialmente se identificó la experiencia del GORESAM como una solo de rediseño de la organización general del Gobierno Regional. Sin embargo, el proceso ha comprendido en la práctica mucho más: el uso del fideicomiso constituido con las exoneraciones tributarias a las que renunció San Martín, como palanca para ampliar el flujo de inversión pública hacia el Departamento; el fortalecimiento de los procesos de planeamiento regional, rendición de cuentas y control interno en la entidad; la implementación de diversas innovaciones organizativas (como la creación de la Autoridad Regional Ambiental, el aprovechamiento de los Proyectos Especiales como agencias especializadas en la ejecución de proyectos de inversión, la integración de las Direcciones Regionales sectoriales como órganos de línea del Gobierno Regional); el fortalecimiento del equipo de funcionarios directivos regionales a través de su incorporación al Cuerpo de Gerentes Públicos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR); la aprobación de documentos de gestión integrados para toda la entidad (ROF, PEI, POI, TUPA, Clasificador de Cargos, Cuadro de Asignación de Personal, Catálogo de Perfiles de Puestos), entre otras medidas.

Lo anterior hace pensar en una experiencia de modernización institucional, en el sentido amplio que plantea la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública⁴. Sin duda

1 FAO, (2012). Metodología para sistematización de experiencias. Programa España de FAO, noviembre.

2 Bajo las presidencias de César Villanueva Arévalo (2007 - 2013) y Javier Ocampo Ruiz (2014).

3 Mediante Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM/CR, del 4 de marzo de 2013 se había aprobado una versión de ROF en la que se modificaba la estructura orgánica de las Direcciones Regionales sectoriales, las cuales, en una versión anterior de dicho documento de gestión, habían sido convertidas en órganos de línea del Gobierno Regional.

4 Aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

que sí, pero no basta con esta definición para expresar los alcances de la experiencia llevada a cabo por el GORESAM, porque llevaría a pensar que la modernización es un fin en sí mismo y no lo que es, un medio.

Por tanto, la pregunta que surge es: ¿Qué vincula el conjunto de iniciativas de reforma y modernización institucionales llevadas a cabo en el GORESAM entre 2007 y 2014? El propósito integrador que estaría vinculando este conjunto amplio y diverso de componentes sería la **búsqueda de un modelo de gobernanza regional** que le posibilite al Gobierno Regional cumplir su rol como nivel intermedio de gobierno, promotor del desarrollo de su ámbito y responsable de la gestión de servicios claves para el bienestar de la población, como los de educación y salud públicas.

En ese marco, las preguntas de análisis que se ha definido hacerle a esta experiencia son las siguientes:

- ¿La experiencia de reforma y modernización institucionales contribuyó a lograr que el gobierno regional cumpla su rol como nivel intermedio?
- ¿Cuáles son las condiciones específicas (a favor y en contra) que posibilitaron que el proceso de reforma y modernización contribuya a la gobernanza regional?
- ¿Cuáles serían los elementos claves de ese modelo de gobernanza regional?
- ¿Qué tan sostenibles son los cambios habidos?
- ¿Es sólo aplicable al caso de San Martín? ¿Es generalizable a otros gobiernos regionales? ¿Con qué advertencias?

Para la sistematización se procedió a recopilar información secundaria relacionada con la experiencia de San Martín que fue utilizada para el análisis, así como normatividad regional emitida durante el periodo, necesaria para documentar la experiencia. Se tomó en cuenta informes de consultoría y documentos generados en el proceso de rediseño en los que se analizan aspectos generales o específicos del mismo. Asimismo, se desarrollaron entrevistas con actores claves del proceso y se realizaron dos talleres de validación de avances en Moyobamba los días 19 y 20 de noviembre de 2014, en donde participaron servidores civiles y representantes de sindicatos de trabajadores del gobierno regional, así como un evento de presentación de resultados preliminares de la sistematización, el 15 de diciembre de 2014 en Tarapoto, con la presencia de representantes del nuevo gobierno regional⁵, autoridades del nivel local, medios de comunicación y cooperación internacional que actúa en el Departamento de San Martín.

5 El 7 de diciembre del 2014 se eligió una nueva gestión de gobierno regional para el periodo 2015 - 2018.

III. Contexto y antecedentes

A. EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización se inicia mediante la aprobación de una reforma constitucional por el Congreso de la República, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, disponiendo el establecimiento de tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Posteriormente, se promulga la Ley de Bases de la Descentralización, la cual define el proceso de descentralización, estableciendo que el territorio de la república está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, donde se constituye y organiza el Estado y el gobierno en los ámbitos nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias.

Los gobiernos regionales renacen⁶ en el año 2002 sobre la base de los actuales departamentos, eligiéndose en noviembre de ese año las primeras autoridades regionales, las cuales inician mandato el primer día de enero de 2003.

Desde el 2004 y principalmente entre 2007 y 2008, los gobiernos regionales reciben transferidas desde el Gobierno Nacional, la mayoría de sus funciones sectoriales. Por otro lado, los recursos públicos a su cargo crecen sustantivamente en el contexto de la descentralización: entre 2004 y 2011, el gasto global de los gobiernos descentralizados (regionales y locales) creció 2.52 veces en términos nominales; en el caso de la inversión pública, el aumento fue aún más notable: en el mismo periodo, la inversión pública global de los gobiernos descentralizados creció 5.08 veces.⁷

En la Constitución Política y en la Ley de Bases de la Descentralización se establecen disposiciones que marcan la organización de los actuales Gobiernos Regionales. Un primer tema es que los gobiernos regionales se instalaron y organizaron con base en la transferencia de los activos y pasivos de los órganos desconcentrados del nivel nacional que fueron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs), que en 1992 reemplazaron a los anteriores gobiernos regionales. Incluso, la ley determinó que se mantengan las subregiones preexistentes en el marco de cada CTAR. En segundo lugar, se les adscribieron las Direcciones Regionales sectoriales (y sus organizaciones desconcentradas) que nueve ministerios nacionales⁸ tenían en cada departamento. En tercer lugar, se dispuso la transferencia a determinados gobiernos regionales de los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), bajo la forma de proyectos especiales, en los departamentos donde estos existían, como es el caso de San Martín.

6 Entre marzo 1988 y abril 1989 se crearon 11 gobiernos regionales que funcionaron hasta abril de 1992, en que fueron reemplazados por los CTAR.

7 Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal (2012).

8 Los ministerios de: Educación; Salud; Agricultura; Transportes y Comunicaciones; Producción; Comercio Exterior y Turismo; Energía y Minas; Trabajo y Promoción del Empleo; y Vivienda, Construcción y Saneamiento.

A esa organización preexistente y no integrada, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) solamente le superpuso una pequeña superestructura de gobierno y gerencia conformada por: el Consejo y la Presidencia Regionales como instancias de gobierno; el Consejo de Coordinación Regional como instancia consultiva con los gobiernos locales y la sociedad civil; una Gerencia General y cinco gerencias regionales de línea, como base directiva del ejecutivo regional. Un conjunto que resultó débil para lograr dirigir efectivamente una organización tan extendida y poco integrada como la previamente existente.

Seguidamente, la descentralización establece retos importantes a los gobiernos regionales en la medida que les exige adecuar su organización interna y la de sus dependencias sectoriales, para incorporar las funciones transferidas por el gobierno nacional.

Los gobiernos regionales han ido incorporando las funciones que les corresponden a través de un proceso de transferencia de funciones sectoriales desde los ministerios que componen el gobierno nacional. En los casos de los nueve sectores que disponían, previamente a la descentralización, de órganos desconcentrados en los departamentos, bajo la forma de direcciones regionales, esas funciones transferidas, en general se incorporaron en bloque a las respectivas direcciones regionales, que ahora son para todos los efectos parte constitutiva de cada gobierno regional. En los casos de la Presidencia del Consejo de Ministros y del ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que, a diferencia de los otros sectores, no disponían en los departamentos de instancias desconcentradas bajo la forma de direcciones regionales, las funciones transferidas se incorporaron directamente en la gerencia regional correspondiente o en algún otro órgano existente en la organización que fuera más afín a esas funciones.

Sin embargo, el alcance de todas las funciones transferidas desde cada sector no corresponde necesariamente con el campo de responsabilidad del órgano regional especializado en el que fueron incorporadas, o no lo hace exclusivamente, porque podría tratarse de determinadas funciones transversales que para su ejercicio efectivo, comprometen a más de un órgano regional.

En estas circunstancias, los gobiernos regionales tienen ante sí el desafío de conducir un proceso de cambio organizacional tanto en sus direcciones regionales sectoriales como en el núcleo central del órgano ejecutivo del gobierno regional, el cual debe adaptarse desarrollando capacidades que le permitan conducir y articular progresivamente las funciones sectoriales desde una perspectiva territorial. Por otro lado, deben ejecutar recursos crecientes para inversión pública, junto a un presupuesto predominantemente inercial para la operación de los servicios públicos de su responsabilidad, frente a una población cada vez más impaciente por respuestas eficaces por parte del Estado.

Por todo lo anterior, para el reordenamiento del gobierno regional, sus direcciones sectoriales y sus otras instancias desconcentradas se requiere un importante trabajo técnico y un fuerte soporte político, representando un esfuerzo directivo de grandes proporciones, sostenido y de mediano plazo orientado a cambiar la estructura y funcionamiento institucionales. Ello requiere un importante liderazgo y una fuerte decisión política que parte desde la misma autoridad del gobierno regional, así como de las gerencias regionales y las direcciones regionales sectoriales comprendidas, además de un intenso compromiso corporativo, más aún cuando todo proceso de cambio genera en las organizaciones temores e incertidumbres que pudieran frustrarlo.

B. EL CASO DE SAN MARTÍN⁹

San Martín es un departamento amazónico situado en el noreste del país. Fue poblado principalmente por migrantes rurales andinos. Entre 1981 y 1993, su población creció a una tasa promedio de 4,7% anual; según el Censo de 1993, 31,8% de sus habitantes habían nacido fuera del departamento. Actualmente, San Martín tiene una población proyectada de 829 520 habitantes (INEI, 2014).

Correspondiendo con su origen predominantemente rural, una gran proporción de la población del departamento basa su economía en la agricultura, la extracción de recursos naturales y los pequeños emprendimientos: en el 2012, 46,2% de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba presente en los sectores de agricultura, pesca (principalmente en ríos y lagunas) y minería, y 77,1% de ella en establecimientos de 10 o menos trabajadores; por otro lado, en el 2013, 79,1% del total de establecimientos operaban como persona natural (negocio personal), o sea, eran de muy pequeña escala.

En el proceso de regionalización de 1988 - 1992, San Martín fue el único departamento que se separó del departamento con el que había sido originalmente integrado¹⁰. A demanda de la población y organizaciones de San Martín, en enero de 1991, mediante Ley 25294, se convocó a un referéndum para decidir si la unión San Martín - La Libertad se mantenía o no. En marzo, la población de San Martín optó por la separación y mediante Decreto Ley 25666 del 17 de agosto de 1992 -ya como CTAR-, se crea la Región San Martín.

Así se llega al proceso de descentralización iniciado en el 2002. El primer Presidente Regional¹¹ elegido ese año termina su periodo en el 2006, perseguido por múltiples denuncias de corrupción y prácticamente sin resultados de desarrollo que exhibir.

Como toda región de poblamiento rápido y relativamente reciente, en 2006 San Martín enfrentaba notables desafíos de desarrollo y dotación de infraestructura y servicios públicos, además de ser una región con aún fuerte presencia de cultivos ilícitos de coca, principalmente en la cuenca del río Huallaga abarcando el centro y sur del departamento¹².

Hay que resaltar además que el departamento de San Martín es uno de aquellos que casi no recibe Canon. En el año 2005, el Gobierno Regional renunció a parte de las exoneraciones tributarias de las que gozaba San Martín, en su condición de departamento amazónico. Con los recursos fiscales que se recuperaban, el gobierno nacional constituyó un fideicomiso a favor de San Martín, para fines de inversión pública.

En ese marco, un nuevo presidente regional, a la cabeza del Movimiento Regional “Nueva Amazonía”, inicia en el 2007 su primer periodo de gestión hasta el 2010, a lo largo del cual pone énfasis en políticas de promoción del desarrollo económico territorial, expansión

9 Esta sección se ha basado en el estudio de caso elaborado por Raúl Molina Martínez en el 2014, denominado “*El PAIMNI: un caso de política pública regional eficaz contra la desnutrición crónica infantil en el departamento de San Martín, Perú*”.

10 En enero de 1989, mediante Ley 24966, se creó la Región San Martín - La Libertad.

11 Recientemente la Ley N° 30305, que reforma la Constitución Política del Perú, en lo concerniente a los artículos 191, 194 y 203, correspondientes al Capítulo sobre la Descentralización, modificó la denominación del cargo de los presidentes regionales, y la reemplazó por la de gobernadores regionales. No obstante ello, en el presente documento se utilizan las denominaciones de Presidente y Vicepresidente regionales, debido a que estas se encontraban vigentes durante el periodo 2007 - 2014, al que corresponde la sistematización.

12 Sin contar que en los años 80, había sido uno de los departamentos más afectados por la violencia política interna que asoló al país.

de cultivos alternativos a la coca (cacao, café, palma aceitera, sachá inchi, entre otros), asistencia técnica a los productores rurales, así como expande la inversión pública regional en infraestructura vial para conectar a las comunidades rurales con los mercados. A fines del 2010, es nuevamente elegido para un segundo periodo 2011 - 2014¹³.

Según información oficial, en ese lapso el departamento de San Martín ha logrado alcanzar algunos resultados notables en términos de crecimiento y dinamización recientes de su economía: el PIB regional creció 9 y 9,8% en el 2007 y el 2008 respectivamente, y luego de una declinación en el 2009 por efecto de la crisis financiera internacional, volvió a crecer 8% en el 2010; la producción regional de cacao creció 3,5 veces entre 2010/2006 y 27% más entre 2012/2010; la producción regional de café creció 34,5% entre 2010/2006 y 29,9% adicional entre 2012/2010; la recaudación tributaria nacional en el departamento creció 95% entre 2010/2007 y 78,6% más entre 2013/2010; el aeropuerto de la ciudad de Tarapoto, la más poblada del departamento, con 138 mil habitantes en el 2013, recibe ahora al menos 6 vuelos comerciales nacionales por día.

C. EL GOBIERNO REGIONAL ANTES DEL REDISEÑO

El GORESAM hasta antes del proceso de rediseño, tenía una organización conforme a lo establecido en la LOGR (ver anexo 2). Esta organización estaba conformada principalmente por dos estructuras sobrepuestas:

La estructura central del Gobierno Regional

- Conformada por la superestructura de gobierno y gerencias creada por la LOGR, a la que se suman otros órganos comunes a las organizaciones públicas, formados con base en aquellos provenientes del CTAR sobre cuyos activos y pasivos se constituyó el gobierno regional

Las Direcciones Regionales sectoriales de alcance departamental

- Adscritas como órganos desconcentrados del gobierno regional a determinada gerencia regional
- Son responsables de dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones que en las materias de su sector le fueron transferidas al gobierno regional.
- Cuentan con su propia organización de línea, asesoría y apoyo, incluso de control institucional, así como con determinado número de unidades territoriales desconcentradas, de distinta amplitud y capacidades de acción, dependiendo del tamaño organizacional de la dirección regional, de la tradición de desconcentración del ministerio respectivo previa a la descentralización y de la envergadura de los servicios públicos bajo su responsabilidad.

13 En octubre del 2013 el entonces Presidente Regional del GORESAM, es designado Presidente del Consejo de Ministros y el periodo de gobierno se concluye bajo la presidencia del -hasta entonces- Vicepresidente Regional.

1) La estructura central del gobierno regional, incluye los siguientes órganos:

- El Consejo y la Presidencia Regionales, como órganos de gobierno;
- El Consejo de Coordinación Regional (CCR), como órgano consultivo y de participación;
- La Gerencia General Regional, como responsable administrativa de la gestión regional;
- Las cinco gerencias especializadas establecidas por la LOGR: i) de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, ii) de Desarrollo Económico, iii) de Desarrollo Social, iv) de Infraestructura y v) de Recursos Naturales y Medio Ambiente, las cuales debían ser los brazos principales del gobierno regional para el ejercicio de sus funciones. Para ello se les adscriben las direcciones regionales sectoriales correspondientes¹⁴ y además cada gerencia se organiza en determinado número de sub-gerencias. Sin embargo, por las restricciones presupuestales y de incorporación de personal con que nacen los gobiernos regionales, tanto las gerencias como sus sub-gerencias resultan muy débiles para ejercer cabalmente sus funciones y más aún para conducir, coordinar y supervisar efectivamente a las direcciones regionales preexistentes.
- La Oficina de Control Institucional (OCI), la Procuraduría Regional, la Secretaría General y las Oficinas Regionales de Administración, de Asesoría Jurídica y de Cooperación Internacional, entre otros órganos.

2) Las Direcciones Regionales sectoriales, de acuerdo a los análisis realizados por el gobierno regional al inicio del proceso, son de tres tipos:

- Las Direcciones Regionales de Educación y de Salud, de lejos las de mayor tamaño; se organizan en unidades desconcentradas a nivel provincial (UGEL y redes de salud respectivamente) responsables de apoyar a los servicios públicos de su ámbito (instituciones educativas y establecimientos de salud). Algunas de estas, además de las propias direcciones regionales, eran además Unidades Ejecutoras presupuestales y por lo tanto, contaban con mayor autonomía relativa de gasto; y otras solo tenían la condición de unidades operativas y por lo tanto, dependían para la gestión de sus recursos de las Unidades Ejecutoras mencionadas.
- Las Direcciones Regionales de Agricultura, de Transportes y Comunicaciones y de la Producción, de tamaño intermedio; también cuentan con una estructura de unidades territoriales desconcentradas¹⁵, pero su diferencia fundamental con el caso anterior y el siguiente es que cada Dirección Regional corresponde con una y única Unidad Ejecutora presupuestal.

¹⁴ Las de Educación, de Salud, de Trabajo y Promoción del Empleo, y de Vivienda, Construcción y Saneamiento a la Gerencia Regional de Desarrollo Social; las de Agricultura, de la Producción, de Comercio Exterior y Turismo, y de Energía y Minas a la Gerencia Regional de Desarrollo Económico; y la de Transportes y Comunicaciones a la Gerencia Regional de Infraestructura.

¹⁵ En el caso de Agricultura, se organiza en Agencias Agrarias a nivel provincial (e incluso menor, como la Agencia Agraria Bajo Huallaga, abarcando ámbitos de las provincias de Lamas y San Martín); en el de Transportes y Comunicaciones, en Oficinas Zonales multiprovinciales; y en el de la Producción, en Direcciones Subregionales (además de contar con varias instalaciones piscícolas).

- Las Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo, de Energía y Minas, de Trabajo y Promoción del Empleo y de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en general de menor tamaño organizativo; su diferencia fundamental con las direcciones regionales anteriores es que no cuentan con Unidad Ejecutora propia y por lo tanto, para sus recursos dependen del pliego presupuestal regional.

Según cuenten o no con Unidades Ejecutoras presupuestales, estas direcciones regionales podían gestionarse con mayor o menor autonomía operacional. Pero además, se ceñían principalmente a las orientaciones y prioridades que les marcaban sus ministerios de origen, que no siempre correspondían con las del gobierno regional, originando que en general las diferentes direcciones regionales actuaran descoordinadamente, a pesar de estar adscritas a determinada gerencia regional.

Por otro lado, para complejizar aún más el asunto, el gobierno regional cuenta con sus propios órganos desconcentrados:

- Las Oficinas Zonales o Gerencias Sub-Regionales, heredadas del CTAR, estrictamente limitadas a espacios territoriales definidos, responsables de formular, programar, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones de desarrollo en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales (sub departamentales o agrupaciones de provincias), en concordancia con los planes y programas provinciales y el Plan de Desarrollo Regional Concertado; dependen de la Gerencia General Regional.
- Los Proyectos Especiales Alto Mayo (PEAM) y Huallaga Central – Bajo Mayo (PEHCBM), transferidos al gobierno regional por el extinto Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), con funciones de ejecución de proyectos y promoción del desarrollo en su respectivo ámbito; cada uno cuenta con su propia Unidad Ejecutora y por lo tanto, con una relativa autonomía de gestión; y su personal goza de un régimen laboral más flexible que el del resto de servidores regionales.

Por tanto, la organización del Gobierno Regional de San Martín mantenía por un lado, una estructura inercial heredada de los CTAR y por otro lado, el esquema de organización sectorial definido desde el nivel nacional, a los que se superponía la organización incorporada por la LOGR. De acuerdo al diagnóstico realizado por el gobierno regional, ello generaba a la organización una serie de problemas:

- Las gerencias regionales de línea eran débiles en relación a sus direcciones regionales;
- Las direcciones regionales sectoriales eran muy desiguales entre sí, lo que impactaba en sus capacidades de implementación de políticas regionales en sus ámbitos de responsabilidad sectorial y territorial;
- Las direcciones regionales mantenían de su organización original, órganos de apoyo y asesoramiento similares entre sí, lo que contribuía a la ineficiencia en el uso de recursos escasos y capacidades institucionales insuficientes.
- La estructura organizacional de las direcciones regionales seguía respondiendo a la lógica sectorial previa a la descentralización;

- Las capacidades de acción regional desconcentrada eran débiles y territorialmente desiguales.
- Direcciones regionales que incorporan funciones que formarían parte del ámbito de acción de otro órgano de línea del Gobierno Regional.
- Determinadas direcciones regionales contaban con órganos que duplicaban funciones que debían desarrollarse a nivel del pliego regional (inversiones, control patrimonial, gestión de personal, tecnologías de información, entre otras).

D. ANTECEDENTES DEL PROCESO

Si bien la experiencia que se sistematiza corresponde al periodo 2007 - 2014 y tiene como hito de inicio el mes de octubre de 2007, es importante reconocer algunas iniciativas y procesos previos que contribuyeron a algunos de los enfoques de rediseño institucional que luego se desarrollaron a lo largo de la experiencia o que sirvieron de plataforma de partida para determinados componentes del proceso. Entre otros se resaltan los siguientes:

| | |
|---|--|
| Reestructuración de la Dirección Regional de Salud | Modelo de gestión educativa local |
| Creación de fideicomiso regional | Transferencia de los Proyectos Especiales |

1) Reestructuración de la Dirección Regional de Salud

En el año 2006, la Dirección Regional de Salud (DIRES) del GORESAM, con el apoyo del Proyecto PRAES financiado por USAID, fue el primer órgano regional en tomar la iniciativa para su reorganización. El diseño de dicha reorganización se elabora tomando como marco las funciones y facultades sectoriales transferidas en el proceso de descentralización, y los lineamientos de políticas sectoriales regionales que definen las prioridades políticas en el sector correspondiente. Se toma en cuenta que el rediseño organizacional de la DIRES debe responder a los objetivos y definiciones estratégicos contenidos en su respectivo programa de desarrollo institucional sectorial, el cual a su vez debe ser coordinado con el correspondiente programa del gobierno regional, en la medida que debe asumir su visión, misión y objetivos estratégicos.

Ello involucró tomar conciencia de que la DIRES no sólo presta servicios, sino que en el marco de la descentralización, se constituye en autoridad sanitaria regional. Se desarrolla un proceso de adecuación organizacional para ejecutar sus funciones de regulación, monitoreo y supervisión de los servicios de salud, para el abordaje de

enfermedades y sus determinantes conforme al perfil epidemiológico de la región San Martín¹⁶. Responde a un modelo sanitario y organizacional orientado fundamentalmente a la población y a la articulación operativa con los servicios, desconcentrando dichas funciones a las redes de salud.

Ello permitió abordar una diferenciación de roles en los procesos de gestión que desarrolla la DIRES, distinguiendo entre los procesos de conducción política de la gestión sanitaria, los técnico normativos sectoriales, los procesos de gestión administrativa y los operativos de provisión de bienes y servicios públicos, discusión que luego será clave en el enfoque de rediseño del Gobierno Regional en su conjunto.

2) Modelo de la Gestión Educativa Local

Desde mediados del año 2003, los proyectos de cooperación financiados por USAID/Perú¹⁷ apoyan el fortalecimiento de los servicios educativos en áreas rurales de San Martín, desarrollando una propuesta pedagógica integral en escuelas unidocentes y multigrado, y poniendo en marcha una serie de estrategias de soporte a la gestión educativa local. *“Desde las innovaciones pedagógicas implementadas en las escuelas, hasta la generación de mejores marcos institucionales para la gestión descentralizada, San Martín es así un ‘laboratorio de la educación’ desde que se inició la propuesta pedagógica de escuelas activas, abarcando cada vez más aspectos del sistema de gestión educativa regional y empoderando a sus actores en una visión de reforma educativa que involucrara y comprometiera.”*¹⁸

Si algo evidenció la experiencia de estos proyectos es el desafío que representa hacer llegar a las escuelas, particularmente a aquellas de ámbito rural, el apoyo de la estructura de soporte sectorial representada en el nivel regional por la Dirección Regional de Educación y las UGEL, y el rol fundamental que para esta vinculación deben jugar los gobiernos locales. Esta experiencia es capitalizada posteriormente por el GORESAM y adoptada en el Modelo de Gestión Educativa Regional.

3) Creación del Fideicomiso Regional

En diciembre del 2005, mediante Ley 28575 de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios se regula la utilización de los recursos recuperados por el Estado por efecto de la renuncia que hizo San Martín a parte de los incentivos tributarios de que gozaba por ser departamento amazónico.

La ley establece que esos recursos no podrán ser menores a S/. 45 millones al año y deberán ser usados en dos proyectos de infraestructura de responsabilidad nacional: la rehabilitación de la carretera Tarapoto-Tocache y la interconexión de San Martín al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN); y solo en el caso de que hubieran remanentes, el gobierno regional podrá aplicar los mismos en un Programa de Competitividad Agraria en el ámbito del departamento.

16 Dirección Regional de Salud de San Martín (2009). Informe técnico de sustento del Reglamento de Organización y Funciones de las redes de Salud. Tarapoto, Noviembre.

17 Desde el 2003, con la asistencia técnica del Proyecto USAID/PERÚ AprenDes, y desde el 2009 con USAID/PERÚ SUMA.

18 MANRIQUE, Ángel (2011). Sistematización de modelos de gestión educativa de los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad. Lima: Proyecto USAID/PERÚ SUMA.

Para salvaguardar el uso de los recursos en los destinos fijados en la ley, esta dispone que deberán ser gestionados en un fideicomiso a cargo de COFIDE. En enero del 2006 se firma el contrato de fideicomiso entre el GORESAM y COFIDE.

4) Transferencia de los Proyectos Especiales

Los proyectos especiales fueron un instrumento de promoción del desarrollo territorial, que usó el Gobierno del Perú a partir de mediados de los años 70 a través del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). Operaban como proyectos de inversión, ejecutaban acciones de desarrollo integral, principalmente rural, en el ámbito territorial que se le asignaba a cada proyecto y para ello gozaban de relativa autonomía operativa y presupuestal (cada proyecto contaba con un consejo directivo). Llegaron a ser 20, de escala sub o multi departamental.

En el marco del proceso de descentralización, la mayoría de estos proyectos especiales se fue transfiriendo a los gobiernos regionales. El Gobierno Regional de San Martín fue el único al que le correspondieron dos de ellos: el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM), con cobertura sobre las provincias de Moyobamba y Rioja, transferido al GORESAM en setiembre del 2003; y el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo, con cobertura sobre el resto de provincias del departamento, transferido al GORESAM en abril del 2007.

IV. Reconstrucción de la experiencia

A. FASES E HITOS DEL PROCESO

A partir de la documentación revisada y de la información aportada por los involucrados en las entrevistas y talleres realizados, se ha identificado las fases e hitos que explican la evolución del proceso de modernización y reforma institucional en San Martín. En varios de los casos se ha adoptado como hito para marcar el final de estas fases, la aprobación de las sucesivas actualizaciones del Reglamento de Organización y Funciones del gobierno regional, en la medida que estas expresan la formalización de determinada etapa de profundización del proceso. Sin embargo, como ya se ha señalado, los alcances de la experiencia van más allá de estos cambios organizacionales.

Tomando en cuenta lo antedicho, se ha identificado cuatro fases del proceso:

Fase preliminar (enero 2007 - febrero 2009): Construyendo la estrategia.

Todavía no se tiene un diseño preestablecido de lo que debería ser la organización regional, pero se tiene objetivos claros de lo que se quiere conseguir desde la gestión regional y poco a poco se van dando los pasos para contar con los instrumentos y capacidades que permitan hacerlo. Un hito clave de esta fase es la aprobación en octubre del 2007 de la ordenanza regional que declara en reorganización el gobierno regional.

Primera fase (marzo 2009 - diciembre 2010): Poniendo las bases.

Se designa un nuevo Gerente General Regional, se decide la reunión de las Direcciones Regionales sectoriales en la sede del Gobierno Regional, se forma el equipo conductor para el proceso de rediseño institucional, por primera vez se cuenta con un diseño expreso para el proceso¹⁹ -aunque después no se haya cumplido completamente-, y se hacen los primeros ajustes de la organización, en particular la conversión de las Direcciones Regionales en órganos de línea.

Segunda fase (enero 2011 - marzo 2013): Profundizando el modelo.

Inicia con el segundo periodo de gobierno de Nueva Amazonía. Con los avances de la etapa anterior, se abordan procesos más complejos, como el diagnóstico y rediseño de las gerencias y direcciones regionales de línea; se plantea la propuesta de separación de las funciones sustantivas y administrativas, a través de la creación de Direcciones y Oficinas de Operaciones; se integran los procesos e instrumentos de planeamiento a nivel de pliego, entre otros procesos.

19 La propuesta toma como base el informe de consultoría de Bardález, Díaz y Granados (2010).

Tercera fase (marzo 2013 - diciembre 2014): Aprendiendo de la implementación. Se implementa la reorganización de las Direcciones Regionales, incluyendo la implementación de las Direcciones y Oficinas de Operaciones de Educación y Salud. Asimismo se siguen procesos iniciados antes (fortalecimiento del conjunto de instrumentos de planeamiento regional) o se inician otros: se fortalece la estadística regional, se inicia la implementación de un sistema de control interno, se elabora un catálogo de perfiles de puestos, se forma un equipo regional de diálogo y prevención de conflictos sociales, entre otros. La fase culmina con la tercera y última modificación del ROF institucional durante el proceso, en diciembre del 2014.

A continuación, se reconstruye con mayor detalle los sucesos principales que se desarrollaron en cada una de estas fases.

1) Fase preliminar (Enero 2007 – Febrero 2009): Construyendo la estrategia

- a) Identificación de la necesidad de reorganizarse.** Al inicio del periodo, los esfuerzos se concentran en la conformación del equipo directivo del gobierno regional, el cual, en un primer momento está basado en personas cercanas a la gestión, que le generan confianza a la Presidencia Regional; sin embargo, conforme pasan los meses se determina que el equipo requiere ajustarse para que logre responder con eficacia a los requerimientos de resultados que se planteó la gestión de gobierno regional.

Asimismo, en los primeros meses de la gestión entrante se evidencia la descoordinación de la acción regional que propicia la organización institucional normativa establecida en las leyes de la descentralización. En respuesta, se identifica la necesidad de realizar ajustes en la organización y se considera que la mejor forma es mediante la creación de un equipo interno que se responsabilice de plantear una propuesta y adoptar las medidas pertinentes. Para ello, en octubre del 2007 se aprueba la Ordenanza Regional N° 035-2007-GRSM/CR declarando en reorganización al Gobierno Regional.

Adicionalmente, entre 2007 y 2009 se hacen ajustes en piezas claves del equipo directivo regional, en particular en la Gerencia General Regional y en la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, buscando afinar el equipo directivo que logre acompañar los objetivos de la gestión. En esos mismos años también se desarrollan estudios para definir el enfoque de rediseño organizacional del Gobierno Regional y para crear una Autoridad Regional Ambiental (ARA), sin que se logren los resultados esperados.

- b) Creación del CIAM.** Apenas iniciada su gestión, la Presidencia Regional invita a San Martín a los Presidentes Regionales de Loreto, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios para proponerles ampliar a toda la Amazonía, la Junta de Coordinación Interregional de la Región Amazónica que fuera creada en octubre de 2004

por los Gobiernos Regionales de Loreto y San Martín²⁰, con el fin de impulsar la articulación entre los departamentos amazónicos y generar sinergias que potencien las iniciativas de desarrollo en la región amazónica. Por efecto de ello, en junio del 2007, los Presidentes Regionales de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali y el Vicepresidente del Gobierno Regional de Madre de Dios se reúnen en la ciudad de Chachapoyas y acuerdan: a) modificar la denominación de la Junta de Coordinación Interregional de la Región Amazónica para que sea conocida como “Consejo Interregional Amazónico – CIAM”, b) incorporar a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Ucayali y Madre de Dios en el “Consejo Interregional Amazónico – CIAM”, y c) aprobar el Estatuto del “Consejo Interregional Amazónico – CIAM”. En los años siguientes el CIAM ha promovido diversas iniciativas a favor de los gobiernos regionales de la Amazonía.

- c) Capacidad de decisión sobre el fideicomiso regional.** En marzo del 2007, la Presidencia Regional consigue que el Poder Ejecutivo nacional acepte que sea el Gobierno Regional de San Martín quien defina el destino de inversión de los recursos del fideicomiso regional, producto de la renuncia al reintegro tributario, inicialmente atados a su uso en proyectos de competencia nacional. Asimismo, el presidente regional consigue que el gobierno nacional le devuelva al GORESAM S/. 74 millones de soles del fideicomiso que en los años anteriores ya se habían gastado en dichos proyectos a los que se había atado el fideicomiso.

Este logro es clave puesto que los recursos del fideicomiso permiten que el departamento de San Martín, que no tiene recursos representativos procedentes del Canon, pueda utilizar este mecanismo como herramienta de apalancamiento de recursos para inversión y que a la larga se incremente notablemente el volumen de estos que se aplica en San Martín.

De acuerdo a su ley de origen, el fideicomiso representa S/. 45 millones anuales; todos los años se ha aplicado el total de esos recursos. Pero además, los recursos del fideicomiso han sido usados como palanca para incrementar la inversión en el departamento; entre otros, en el 2011 sirvió de garantía para obtener un préstamo del Banco de la Nación a 20 años de plazo usado para financiar los sistemas de saneamiento de las ciudades de Rioja, Juanjuí y Saposoa, lo cual es relevante considerando que esta entidad financiera no presta con plazos que excedan cada gestión de gobierno.

20 Mediante Resolución Presidencial N°076-CND-P-2004, del 22 de octubre del 2004, el Consejo Nacional de Descentralización reconoció a la “Junta de Coordinación Interregional de la Región Amazónica” conformada por los departamentos de Loreto y San Martín, buscando la articulación de planes de desarrollo concertado, proyectos, actividades y acciones conjuntas, para promover la inversión en los ámbitos departamentales de Loreto y San Martín, con la finalidad de conformar la Región Amazónica.

2) Primera fase (Marzo 2009 - Diciembre 2010): Poniendo las bases

- a) Consolidación del equipo directivo.** En marzo del 2009 se designa un nuevo Gerente General Regional (quien se mantiene en el cargo hasta el término del periodo 2011 - 2014)²¹ y en mayo del mismo año se designa a una nueva encargada de la Sub Gerencia de Presupuesto y Tributación²². La complementación entre ambos funcionarios en el ejercicio de sus cargos (y su permanencia hasta el término de la gestión de Nueva Amazonía) fue clave, porque le dieron eficacia a la ejecución de recursos, a la vez que posibilitaron descargar de funciones administrativas a la Presidencia Regional, permitiendo que ésta se concentre en acciones a nivel estratégico dentro y fuera del departamento.
- b) Conformación de equipo conductor del rediseño²³.** Por resoluciones ejecutivas regionales, en la segunda mitad del año 2009 se conforma un equipo formado por los gerentes y directores regionales, como responsable de la conducción y coordinación del proceso de rediseño institucional, asesorado por sucesivos equipos de especialistas externos. Este espacio permite no solo la discusión de propuestas y otros temas relevantes vinculados con el proceso, sino que también posibilita la toma de decisiones consensuadas, la socialización de información, la presentación de preocupaciones y dudas relacionadas con el impacto de reformas en la organización, así como con decisiones operativas de implementación. Contar con el asesoramiento de especialistas permitió profundizar en el desarrollo de propuestas, así como identificar alternativas para resolver problemas en la implementación; sin embargo, también indujo a que en ocasiones, el ritmo del proceso se supedite a las visitas o aportes de los especialistas²⁴.
- c) Diseño del proceso en fases.** A partir de la experiencia pionera de reorganización de la Dirección Regional de Salud, a inicios del 2010 se plantea enfrentar el rediseño organizacional de todo el gobierno regional con una estrategia a desarrollarse en fases:²⁵ i) reorganización de la superestructura organizacional distinguiendo funciones de gobierno y de prestación de servicios; ii) rediseño de las direcciones regionales sectoriales, dentro de lo cual se incluye la decisión de concentrarlas en la sede del gobierno regional en la capital del departamento; y iii) reorganización de los órganos desconcentrados del Gobierno Regional.

21 Desde enero 2008 venía desempeñándose como Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

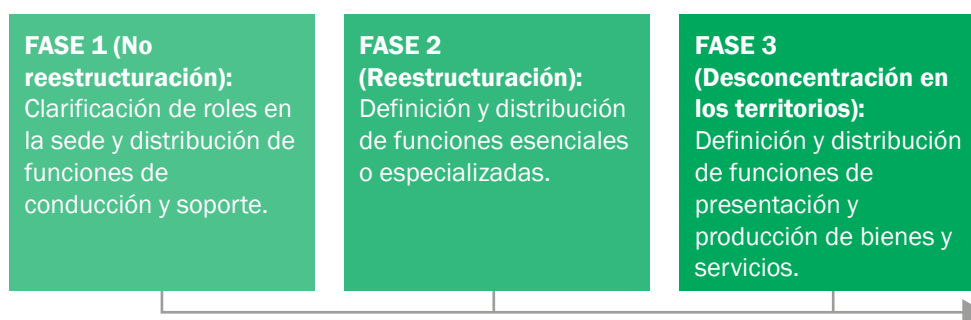
22 En enero 2011 dicha servidora asume la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y se mantiene en este cargo hasta el término del periodo 2011 - 2014.

23 El 15 de setiembre del 2009, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 690-2009-GRSM/PGR, se constituye el Equipo Técnico Regional que brindará apoyo al proceso de reforma y modernización institucional del Gobierno Regional. Se conforma con las gerencias regionales, direcciones regionales sectoriales, proyectos especiales y dos consejeros regionales. El 2 de octubre del 2009 mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 723-2009-GRSM/PGR se deja sin efecto la resolución 690 y se conforma el equipo técnico con participación de las gerencias y direcciones regionales, el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional. Posteriormente, el 24 de noviembre de ese mismo año mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 953-2009-GRSM/PGR se vuelve a modificar la conformación del equipo técnico en lo que respecta al Consejo Regional; en lugar de todos los consejeros se determina que participen el Presidente del Consejo y los miembros de la Comisión de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Asimismo, se incluye a representantes de los trabajadores del Gobierno Regional.

24 Las visitas de los especialistas permitían la discusión de propuestas y la identificación de alternativas a los problemas de implementación, promoviendo avances en el proceso de rediseño; sin embargo, en tanto que consultores externos, su disponibilidad no era regular y en los meses donde no hacían visitas, en ocasiones el ritmo del proceso disminuía porque la atención de los directivos se veía capturada por las urgencias del día a día.

25 La propuesta de fases es desarrollada por los consultores Arturo Granados, Carlos Bardález y Jaime Díaz.

Propuesta inicial de etapas para el proceso de rediseño



Fuente: VELA, (2010)

d) Creación de la Autoridad Regional Ambiental. Uno de los desafíos que la nueva gestión se propuso desde el inicio fue el fortalecimiento de la gestión ambiental regional. En diciembre del 2009 se aprueba el reglamento de aplicación de la ZEE. Entretanto, se producen una serie de discusiones sobre como viabilizar la creación o fortalecimiento de un órgano regional rector en materia ambiental²⁶. Luego de analizar las limitaciones institucionales y las restricciones normativas se optó por crear la Autoridad Regional Ambiental como un órgano desconcentrado dependiente de la Gerencia General Regional, con un nivel de autonomía relativamente mayor que las gerencias regionales de línea, particularmente en materia de decisión sobre sus recursos presupuestales, gestión de cooperación internacional, y facultades resolutorias y sancionadoras en asuntos de su competencia. La idea fue que en la medida que esta Autoridad Regional Ambiental se fortalezca, podría ir obteniendo mayor legitimidad para ejercer su rol y por tanto, podría ir otorgándosele niveles crecientes de autonomía. Con su creación se refuerza institucionalmente la materia ambiental y la gestión de los recursos naturales en el territorio, convirtiéndose en un referente para otros gobiernos regionales.

e) Primer ajuste organizacional. En diciembre del 2010, mediante Ordenanza Regional N° 010-2010-GRSM/CR, se aprueba una primera modificación del ROF del GORESAM. Aunque en la estrategia de implementación progresiva del rediseño institucional del Gobierno Regional, se definió que en su primera etapa no se introducirían en la organización cambios estructurales que pudieran dificultar la implementación del nuevo ROF, obviamente esto no fue enteramente posible. En ese marco, durante el proceso de elaboración del ROF se identificó la necesidad de incorporar algunos cambios estructurales, los mínimos indispensables, en determinados componentes de la organización, ciñéndose a la lógica de la estrategia general del proceso de rediseño, es decir, ir construyendo progresivamente las bases estratégicas de un nuevo proyecto institucional para el gobierno regional que lo ponga a la altura de sus desafíos.

26 Se discutieron diversas alternativas: (i) fortalecer la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente existente en ese momento; (ii) crear un Organismo Técnico Especializado (OTE) descentralizado del Gobierno Regional, tal como fuera propuesto a partir de un estudio previo realizado por un especialista; o como se hizo, (iii) crear un órgano desconcentrado especializado, con autonomía relativa, que en función del fortalecimiento de sus capacidades pueda evolucionar hacia la segunda alternativa, según lo requieran los desafíos de la gestión ambiental regional.

Estos ajustes en el ROF institucional respondieron a las orientaciones principales del enfoque de rediseño del gobierno regional: i) concentración de capacidades de diseño y conducción de políticas regionales en las gerencias y direcciones regionales, y desconcentración de la gestión y prestación de bienes y servicios de competencia regional en los proyectos especiales, las instancias desconcentradas sectoriales y las gerencias territoriales ; y ii) diferenciación de los roles administrativo y sustantivo a lo largo de toda la organización, entre la Presidencia Regional y el cuerpo de gerentes regionales, entre los responsables de políticas y servicios sectoriales y las unidades ejecutoras presupuestales (UE) administradoras de los recursos para la operación.

En ese sentido, las modificaciones aprobadas incluyeron, además de la precisión de los roles de los órganos de la sede del gobierno regional -los cuales se muestran en el siguiente diagrama-, la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), la creación de la Sub-Gerencia de Planeamiento Estratégico y Estadística Regional, la supresión de las sub-gerencias de línea y en su reemplazo, la conversión de las Direcciones Regionales sectoriales en órganos de línea de su respectiva Gerencia Regional²⁷.

Esto último fue de suma importancia, al sentar las bases para concebir al gobierno regional como una sola entidad integrada, que responde a objetivos de conjunto, y no como una colección de órganos sectoriales que responden a lógicas propias, poco coordinadas y desarticuladas de los objetivos de la gestión regional.

Es en ese marco que se decide y debe entenderse el proceso de concentración de los equipos directivos de las Direcciones Regionales en la sede del gobierno regional en Moyobamba, lo que obligó a trasladar a cuatro de ellos (Agricultura, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, y Transportes y Comunicaciones) desde su sede anterior en la ciudad de Tarapoto, reuniéndolos con sus respectivas Gerencias Regionales a fin de fortalecer el equipo institucional de conducción de políticas regionales.

27 Como se indicó, al ser transferidas a los gobiernos regionales, las direcciones regionales sectoriales les fueron adscritas como órganos desconcentrados, con fuerte dependencia normativa y funcional de su ministerio de origen.

Roles de los diferentes niveles de la organización

| | |
|---|--|
| <p>Rol de conducción política de la gestión pública regional</p> | <p>Procesos de conducción política:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gestión de políticas públicas ● Planificación ● Organización |
| <p>Rol de conducción administrativa de la gestión pública regional</p> | <p>Procesos de soporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gestión financiera ● Gestión institucional de RRHH ● Gestión de inversiones ● Gestión de información ● Gestión de recursos físicos y logística |
| <p>Rol técnico normativo especializado</p> | <p>Procesos esenciales; realizados por los órganos especializados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Rectoría sectorial |
| <p>Rol de gestión operativa de bienes y servicios</p> | <p>Procesos esenciales; realizados por los órganos especializados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Provisión de servicios ● Producción de bienes |

Fuente: SANTILLÁN, (2013)

f) Actualización del Cuadro de Asignación de Personal (CAP). En la Ordenanza Regional N° 010-2010-GRSM/CR se aprueba también un nuevo CAP de la sede del gobierno regional que guarda consistencia con el nuevo ROF. No se integran todavía el resto de CAP vigentes en la organización regional (direcciones regionales y órganos desconcentrados), en la medida que el ROF se concentró principalmente en clarificar los roles y funciones de la estructura central del GORESAM, sin que involucre ajustes en los perfiles del personal que laboraba en la totalidad del gobierno regional, con excepción de aquellas unidades orgánicas que estaban siendo creadas o modificadas. La supresión de seis sub-gerencias²⁸ que contaban con algunos puestos financiados en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), permitió reasignarlos a las unidades orgánicas nuevas o reforzar algunas otras existentes.

g) Rendición de cuentas del periodo 2007 - 2010. De acuerdo a ley, cada año los gobiernos regionales deben realizar al menos dos audiencias públicas de rendición de cuentas de los resultados de su gestión. Normalmente estas audiencias se concentran en hacer relaciones pormenorizadas de lo realizado en cada campo de acción sectorial del gobierno regional, sin entrar a mostrar resultados de gestión en términos de lo que significó esa acción para la situación de la región y su población. Al término de su primer periodo de gestión, la Presidencia Regional decidió que la segunda audiencia del año 2010, realizada el 29 de diciembre de ese año, presente a manera de balance, una mirada de conjunto del periodo de gobierno 2007 - 2010 que concluía y ex profeso no se restringa a lo realizado en el ejercicio 2010.

28 Tres sub-gerencias en la Gerencia Regional de Desarrollo Social, dos en la de Desarrollo Económico y una en la de Infraestructura.

Ante ese mandato, el equipo a cargo le propuso a la Presidencia Regional –y así se hizo- que la audiencia de rendición de cuentas se enfoque en resultados, contrastando la línea de base en 2007 de un conjunto de veinte indicadores de gestión regional (a nivel de producto y resultado) con su situación al término del periodo. Esta forma de rendir cuentas se institucionalizó y es la que replicó en el segundo periodo el equipo de la Sub-Gerencia de Planeamiento Estratégico y Estadística Regional.

3) Segunda fase (Enero 2011 - Marzo 2013): Profundizando el modelo

a) Implementación de la organización definida en el ROF. A partir de enero de 2011 se empiezan a adoptar las medidas para la adecuación institucional a lo establecido en el ROF. Para ello, junto con éste se había aprobado su Plan de Implementación que incorporaba las medidas administrativas, modificaciones normativas y ajustes presupuestales requeridos, lo cual involucró entre otros:

- Actualizar en lo que corresponda los instrumentos de gestión complementarios al ROF: Clasificador de Cargos, Cuadro de Asignación de Personal y Manual de Organización y Funciones.
- Implementar reformas organizativas y de gestión dirigidas a fortalecer la articulación entre la alta dirección, las gerencias de línea y las direcciones regionales sectoriales.
- Implementar las nuevas unidades orgánicas incorporadas en el ROF: Autoridad Ambiental Regional y Sub Gerencia de Planeamiento Estratégico y Estadística Regional.
- Implementar el traslado de la estructura directiva de cuatro Direcciones Regionales, de la ciudad de Tarapoto a la sede regional en Moyobamba.

b) Diagnóstico de las Direcciones Regionales Sectoriales. En el ROF aprobado por Ordenanza Regional N° 010-2010-GRSM/CR se declaró en reorganización las Direcciones Regionales sectoriales, lo que conllevó como primer paso a la realización de un diagnóstico de las mismas. Como resultado, se determinó que el problema principal de la organización de línea y desconcentrada del gobierno regional es que no había sido diseñada expresamente y en conjunto para las competencias y prioridades del nivel regional, sino que heredaba las lógicas y evolución diferentes que tuvieron previamente a la descentralización, el modelo organizacional, las políticas de asignación de recursos humanos y la prioridad de atribución de responsabilidades y recursos de las distintas Direcciones Regionales en sus ministerios de origen, diferencias que explican sus diferentes tamaño y diseño organizacional, así como su dotación de personal y recursos.

Del diagnóstico efectuado resultó obvio que con el desbalance existente entre las Gerencias Regionales de línea y las Direcciones Regionales que dependen de ellas, no había forma de (i) que cada Gerencia y sus Direcciones funcionaran como un conjunto; y (ii) que las Gerencias pudieran conducir las políticas regionales a su cargo.

Luego de la sustentación de este diagnóstico ante la Presidencia y la Gerencia General regionales en mayo del 2011, se definió el alcance de la reorganización de las gerencias y direcciones regionales de línea que se emprendería a partir de ese diagnóstico.

- c) Integración del Plan Estratégico Institucional (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI).** Al inicio del segundo periodo de gobierno de Nueva Amazonía se elabora un marco de resultados 2011 - 2014 para el gobierno regional basado en el Plan de Gobierno para el periodo.

En este marco de resultados se precisan los lineamientos de acción, así como “...los objetivos, prioridades y metas de resultado que deberán guiar el conjunto de la acción del gobierno regional durante el periodo 2011 - 2014, a fin de cumplir los compromisos ofrecidos durante la campaña electoral que renovó la confianza en la Presidencia Regional por un segundo mandato. En ese sentido, este Marco de Resultados será el instrumento base para orientar la gestión del Gobierno Regional hacia un enfoque por resultados que articule los objetivos y acciones de sus diversas instancias y órganos de dirección, ejecución y provisión de servicios públicos.”²⁹

Con base en ese documento, durante la segunda mitad del año 2011 se elabora un PEI integrado para todo el pliego regional, “terminando con la práctica anterior de que cada (órgano regional) elaboraba su propio PEI, lo cual contribuía a la compartimentación y consecuente fragmentación de la gestión regional”³⁰. Asimismo, se elabora un POI para el 2012 también integrado a nivel de pliego, práctica que se continúa el siguiente año.

- d) Aprobación de un TUPA unificado.** Hasta el año 2012, cada órgano desconcentrado regional (particularmente las direcciones regionales sectoriales) tenía su propio TUPA. En la lógica de fortalecer la cohesión de toda la entidad, mediante Ordenanza Regional N° 003-2012-GRSM/CR se aprueba un TUPA unificado para todo el gobierno regional que conllevó a la identificación de procedimientos administrativos comunes a distintos órganos regionales y la incorporación de todos los procedimientos administrativos sectoriales en un solo documento de gestión. Esta medida es fundamental para los ciudadanos, porque a partir de ella podrán identificar en un solo documento ante qué órganos regionales deberán acudir para la atención de sus trámites y qué requisitos deberán cumplir en forma coordinada a nivel de toda la organización regional.

- e) Aprobación de un único Clasificador de Cargos.** Mediante Ordenanza Regional N° 016-2012-GRSM/CR se aprueba el Clasificador de Cargos del Gobierno Regional de San Martín, el cual contempla la clasificación de todos los cargos de la entidad, con sus funciones generales y requisitos mínimos para ocupar los mismos. El Clasificador de Cargos³¹ ordena los cargos del gobierno regional

29 IBID. pág.2

30 Molina, Raúl (2011).

31 Conforme lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 043-2004-PCM de Lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de las entidades públicas, cada entidad es competente para clasificar y aprobar los cargos contenidos en su CAP.

a ser incluidos en su CAP, tomando en cuenta la naturaleza de las funciones encomendadas, los niveles de responsabilidad que implican, así como las condiciones mínimas que debe reunir quien ocupe el cargo o puesto de trabajo clasificado. De esta manera, este documento se constituye en un instrumento orientador clave de la gestión de los recursos humanos del gobierno regional, facilitando los procesos de selección, capacitación, desplazamiento y evaluación de desempeño, entre otros, al brindar información sobre los requisitos y niveles de responsabilidad mínimos exigidos para cada cargo.

f) Rediseño de la organización interna de las Gerencias y Direcciones Regionales de línea. Durante todo el año 2012 se debatió y trabajó con los equipos de las gerencias y direcciones regionales de línea el rediseño de su organización interna, buscando asegurar que se articulen entre sí en el marco de las políticas regionales que las involucran. Las medidas específicas de reforma que se fue precisando progresivamente fueron principalmente:

- Fortalecer la capacidad de conducción de las Gerencias Regionales de línea sobre los órganos dependientes de ellas.
- Agrupar en los órganos pertinentes las funciones ejercidas débilmente o que no se ejercían, por limitaciones existentes para proveerles recursos institucionales.
- Desconcentrar la administración de recursos en la organización regional para un servicio más eficiente, oportuno y homogéneo a la población en todo el ámbito regional.
- Reforzar las unidades desconcentradas de servicios correspondientes a las sub-regiones y provincias más alejadas.
- Consolidar en los órganos regionales correspondientes aquellas funciones que estaban reiteradas en diversas dependencias regionales y debían ser ejercidas unificadamente por el Gobierno Regional.
- Reunir las funciones afines por el tipo de tareas y perfiles de capacidades que requieren, para fortalecer las capacidades institucionales relacionadas con ellas.
- Limitar los niveles organizacionales estructurales hasta máximo uno por debajo de cada Dirección Regional; en el caso de requerirse unidades más especializadas, estas debían conformarse solo a nivel funcional de manera de posibilitar una organización más flexible y adaptable a la evolución de las prioridades regionales.
- Identificar contratos por CAS para funciones administrativas y de apoyo que puedan ser progresivamente reasignados para reforzar funciones de servicio a la población.
- Equilibrar entre unidades orgánicas la distribución de plazas nombradas

para funciones administrativas y de apoyo, considerando los perfiles de capacidades y derechos de los servidores.

g) Diferenciación de funciones administrativas y sectoriales. Producto del diagnóstico de las Direcciones Regionales sectoriales se puso en evidencia que su concepto de capacidad de gestión estaba fuertemente enfocado y basado en el manejo del presupuesto, más que en el ejercicio efectivo de las funciones sectoriales. Además, en los casos de educación y salud, la diferenciación entre UGELs y Redes de Salud ejecutoras y operativas desfavorecía a estas últimas, perjudicando a la población de sus respectivas circunscripciones, con respecto a las primeras que, al tener a su cargo el manejo de recursos, privilegiaban la atención a sus ámbitos. Por esa razón, se planteó la necesidad de diferenciar las responsabilidades funcionales (misionales) en las cuales debían enfocarse los equipos sectoriales, de las de gestión administrativa y presupuestal (Unidades Ejecutoras), para las cuales se planteó la creación de Direcciones y Oficinas de Operaciones que debían dar servicios administrativos a una o más unidades operativas que se les asignaran.

h) Actualización de documentos de gestión. Como resultado de este último proceso, por Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM/CR, se aprueba un nuevo ROF institucional que incorpora múltiples innovaciones en el diseño de la organización:

- Precisa las funciones y organización interna de la Secretaría del Consejo Regional.
- Crea un sistema de coordinación interna conformado por tres instancias articuladas³², orientado a facilitar la comunicación, el flujo de información y las acciones de supervisión y evaluación de resultados entre las distintas instancias que toman decisiones en el Gobierno Regional.
- Crea una unidad de asesoramiento en cada Gerencia Regional de línea, para reforzar sus capacidades de conducción efectiva de políticas, así como de supervisión sobre sus Direcciones Regionales.
- Desarrolla la organización interna de cada Dirección Regional sectorial, en varios casos modificando sustantivamente la anteriormente vigente;
- Crea una nueva Dirección Regional de Inclusión e Igualdad de Oportunidades, reuniendo a la OREDIS, la ORDEPISAM y una nueva Oficina de Promoción de Derechos y Género.
- Redefine la organización regional desconcentrada colocando como eje articulador de la misma a las Gerencias Territoriales (ex Oficinas Zonales) del Gobierno Regional.

32 Directorio de Gerencias Regionales, Comités de Coordinación Gerencial y Comités de Coordinación Territorial.

- Para el caso de las Direcciones Regionales que cuentan con una o más Unidades Ejecutoras (UE) presupuestales en su organización, se definió crearles una unidad de línea a la que se denominó Dirección de Operaciones, con los siguientes objetivos: (i) en el caso de las Direcciones de Salud y Educación, que cuentan con más de una UE, para que se encargue de la dirección, coordinación, seguimiento y supervisión de la gestión administrativa y presupuestal de las Oficinas de Operaciones que le serían adscritas, así como del soporte administrativo para la estructura superior de la Dirección Regional; y (ii) en el caso de las Direcciones de Agricultura, de Transportes y Comunicaciones y de la Producción, que tienen una sola UE, para que asuma la titularidad de la respectiva UE y por tanto, la responsabilidad de los sistemas administrativos y del manejo presupuestal de la Dirección Regional. La creación de tales Direcciones de Operaciones permitiría descargar a los respectivos Directores Regionales de labores de carácter más administrativo, permitiéndoles concentrarse en su rol de conductores e implementadores de las políticas públicas en las materias sectoriales a su cargo.

En los casos de salud y educación, con más de una UE, como se ha indicado, se crearon además Oficinas de Operaciones, una por cada UE desconcentrada existente, que asumieron la titularidad de la respectiva UE presupuestal y por tanto, la responsabilidad de la administración y ejecución de los recursos correspondientes a todas las UGEL de su ámbito, en el caso de educación, y en el caso de salud, de todas las Redes de Salud de su ámbito o en su caso, de los servicios de salud de alcance regional (hospital de referencia, banco de sangre y laboratorio regional).

Simultáneamente, se aprueba un nuevo CAP³³ institucional consistente con las modificaciones aprobadas en el ROF y conforme al Clasificador de Cargos antes aprobado.

33 Se resalta que en este CAP se reconoce a todo el personal de la entidad que viene ejecutando labores de naturaleza permanente, más allá de su régimen de contratación, y se prevé los puestos requeridos en correspondencia con los ajustes organizacionales aprobados.

4) Tercera fase (Marzo 2013 - Diciembre 2014): Aprendiendo de la implementación

- a) Implementación de Oficinas de Operaciones en Salud y Educación.** Se designan a las jefaturas de las Oficinas de Operaciones y se pone en funcionamiento el proceso de diferenciación de las funciones sustantivas sectoriales con aquellas de gestión administrativa y presupuestal. La Dirección Regional de Salud lo hace en el 2013 y eso ha permitido que la reforma se asiente más en dicho sector. En el caso de la Dirección Regional de Educación, el proceso está más incipiente en la medida que recién implementa su Dirección y Oficinas de Operaciones en el 2014; no obstante, el compromiso y entusiasmo de los miembros de la Comisión de Implementación de la Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM/CR conformada en el seno de la Dirección Regional le ha impreso un gran vigor al proceso.
- b) Fortalecimiento del sistema de planeamiento y estadística regional.** En el 2013 se actualiza el PDRC y en el 2014 el PEI del pliego, esta vez alineándolo con los programas del Presupuesto por Resultados. Se institucionaliza la práctica de formular un POI unificado para todo el pliego. Asimismo, recientemente se ha aprobado un Plan Estratégico para el Desarrollo Estadístico regional y una Directiva para su aplicación.
- c) Transversalización del enfoque de género.** En el 2011 el Gobierno Regional de San Martín había aprobado su Plan Regional de Igualdad de Oportunidades, que se constituye en el marco normativo institucional para fortalecer en el territorio los enfoques de equidad de género, derechos humanos, participación política, interculturalidad, democracia y gobernabilidad. Se toma como base el reto principal de lograr que la participación de hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones se dé con igualdad de acceso a oportunidades, recursos y resultados de desarrollo. En marzo de 2013, con la Dirección Regional de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades recientemente creada se promueve la aprobación de la Ordenanza Regional N° 005-2013-GRSM/CR que institucionaliza la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y procesos de la gestión del Gobierno Regional de San Martín.
- d) Aprobación de un Catálogo de Perfiles de Puestos³⁴.** Mediante Resolución Ejecutiva Regional 1279-2014-GRSM/PGR, en octubre del 2014 se aprueba un catálogo de perfiles de puestos siguiendo la metodología y lineamientos aprobados por SERVIR, reemplazando al desactualizado Manual de Organización y Funciones (MOF) del 2006. Habiéndose aprobado en el 2012 un Clasificador de Cargos específico del GORESAM y en tanto el Gobierno Regional no pueda incorporarse al proceso de tránsito al nuevo régimen de servicio civil, el Catálogo de Perfiles de Puestos del GORESAM³⁵ es un documento referencial

34 El Catálogo de Perfiles de Puestos es un documento de gestión que contiene en forma ordenada y sistemática, la información y/o las instrucciones referenciales sobre el perfil y atribuciones que debe poseer el personal que colabora en la entidad; describe la identificación del puesto, las funciones básicas y específicas, las relaciones de autoridad, conocimientos, habilidades y competencias del puesto; contribuye a orientar para la asignación de un puesto, la selección, evaluación y capacitación de los servidores al servicio del gobierno regional

35 El "catálogo" no pretende reemplazar al Manual de Perfiles de Puestos (MPP) normado por SERVIR como parte de la implementación de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento. El Catálogo de Puestos se entiende como un documento referencial y provisional que responde a la necesidad de actualizar el Manual de Organización y Funciones que estaba vigente desde el 2006 y ya no era acorde con las necesidades institucionales generadas por el proceso de reorganización emprendido por el Gobierno Regional, siendo urgente para la entidad contar con perfiles de puestos actualizados.

de dirección y control para el sistema de gestión de personal en la entidad, que tiene como finalidad precisar los perfiles y atribuciones que debe poseer una persona para ocupar los distintos tipos de puestos considerados en cada una de las áreas de la organización. Está dirigido a todo el personal del Pliego del Gobierno Regional, para que conozca con exactitud y precisión las funciones, habilidades y competencias que debería poseer.

- e) **Últimas actualizaciones del ROF y CAP institucionales.** A lo largo del periodo se monitoreó la implementación de la Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM/CR y para recoger los ajustes que se revelaron indispensables producto de dicha implementación, se consolida una nueva actualización del ROF y CAP institucionales que fue aprobada por el Consejo Regional el 22 de diciembre del 2014 mediante Ordenanza Regional N° 036-2014-GRSM/CR.
- f) **Proyectos de ROF de órganos desconcentrados.** En paralelo a los procesos precedentes, se han debatido y preparado proyectos de ROF específicos para las UGEL, las Redes de Salud y las Gerencias Territoriales del Gobierno Regional, concordantes con las reformas realizadas al conjunto de la organización, así como se ha elaborado un proyecto de actualización del correspondiente a la ARA, para incorporar los ajustes producto de sus primeros cuatro años de existencia. Sin embargo, ya no fue posible sustentar esas propuestas en el seno del Equipo Técnico Regional antes del término del periodo de gobierno regional 2011 - 2014, así que su debate quedará pendiente para el siguiente Consejo Regional.

B. PRINCIPALES RESULTADOS

Se ha podido verificar que como producto de las distintas iniciativas y acciones del Gobierno Regional de San Martín se ha logrado mejoras en la gestión regional. Estas mejoras se pueden evidenciar en los siguientes resultados:

- **Más recursos públicos para San Martín.** Se ha logrado un incremento notable de los recursos totales disponibles por el Gobierno Regional y de los recursos de inversión aplicados por este en San Martín. El Presupuesto Institucional Modificado (PIM) a cierre de ejercicio del Gobierno Regional creció de S/. 444.02 millones en el 2006 a S/. 641.40 millones en el 2010 (+44.5%), y a S/. 1,278.63 millones en el 2014, significando un incremento de 99.4% con respecto al 2010 y de 188% con respecto al 2006.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|----------|
| PIA | 390.19 | 414.52 | 494.29 | 476.65 | 536.28 | 552.45 | 587.47 | 724.77 | 749.30 |
| PIM | 444.02 | 629.79 | 626.98 | 610.57 | 641.40 | 750.80 | 873.23 | 1,066.76 | 1,278.63 |

Fuente: MEF, Consulta Amigable

- **Más eficacia en la inversión pública.** En el 2006, la inversión ejecutada por el Gobierno Regional fue de S/. 45.9 millones; en el 2007 dicha inversión más que se duplicó, hasta alcanzar S/. 112 millones (+144%); al

siguiente año volvió a duplicarse, alcanzando S/. 230.9 millones (+106%). En el 2013 el monto de inversión anual del Gobierno Regional alcanzó S/. 392.2 millones y en el 2014, S/. 458.4 millones, prácticamente 10 veces la inversión ejecutada en el 2006. Ello le ha permitido al GORESAM ser durante varios años el gobierno regional más eficaz en la ejecución de recursos para inversión pública.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| INVERSIÓN EJECUTADA | 45.86 | 112.01 | 230.92 | 219.21 | 222.14 | 260.47 | 350.53 | 392.23 | 458.35 |

(1) A nivel de devengado. Fuente: MEF, Consulta Amigable.

En el primer periodo de gestión de Nueva Amazonía (2007 - 2010), el Gobierno Regional ejecutó una inversión pública acumulada de S/. 784.3 millones. Al cierre del periodo de gestión 2011 - 2014, la inversión ejecutada por el Gobierno Regional alcanzó S/. 1,461.6 millones, cerca del doble que en todo el periodo anterior, totalizando en los ocho años de gobierno de Nueva Amazonía más de S/. 2,240 millones de inversión pública regional, sin contar aquella realizada por el nivel nacional y los gobiernos locales del departamento, aplicados en la infraestructura y el desarrollo de San Martín.

Además, en el 2014 se ha formalizado compromisos con el Poder Ejecutivo nacional para el financiamiento con horizonte multianual de 600 kms de vías departamentales del Plan Vial Regional y 36 establecimientos de salud, entre ellos 7 hospitales de distinta jerarquía, los cuales representarían compromisos de inversión para San Martín por aproximadamente otros S/. 1,000 millones³⁶.

- **Políticas regionales explícitas con resultados verificables.** En el 2009 el GORESAM aprobó el Reglamento de aplicación de su Zonificación Económica Ecológica (ZEE), en 2010 creó la ARA y en el 2012, el Consejo Regional aprobó la Política Territorial Regional; en ese marco, entre 2010 y 2012 el GORESAM ha registrado 12 zonas de conservación y protección con casi 184 mil Has., y ha otorgado 6 concesiones para conservación.

En el 2011 el Presidente Regional se comprometió a reducir 10 puntos la desnutrición crónica infantil (DCI) en el Departamento; para ello el GORESAM puso en práctica el Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (PAIMNI)³⁷ implementado en 37 distritos focalizados de la región, como resultado del cual se redujo la tasa regional de DCI de 26.8% en 2010 a 15.5% en 2013.³⁸

36 Entrevista a César Villanueva, ex Presidente Regional.

37 Este programa articula esfuerzos con las familias, organizaciones comunales, gobiernos locales, instituciones públicas y privadas, bajo el liderazgo del gobierno regional. También contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

38 Según la ENDES del INEI de dichos años.

- **Servicios regionales más cerca de la población.** Ahora el Gobierno Regional entrega licencias de conducir en Moyobamba y Juanjuí tan igual como antes lo hacía sólo en Tarapoto. En los servicios de salud, la implementación de las Oficinas de Operaciones ha mejorado la provisión de recursos a las unidades asistenciales; según un trabajador del almacén de medicamentos de la Oficina de Operaciones Alto Mayo (Moyobamba), ahora las dos redes de salud que corresponden a su ámbito (Moyobamba y Rioja) son más homogéneamente atendidas.

El Director Regional de Salud y los Jefes de tres de sus Oficinas de Operaciones reconocen que ahora las cinco Unidades Ejecutoras de la Dirección Regional de Salud tienen una importancia equivalente para la Dirección Regional; antes esta se enfocaba sobre todo en la Unidad Ejecutora que correspondía con su sede. Según el Director Regional, avances logrados por la Dirección Regional de Salud han permitido que el Gobierno Regional haya resultado 2° en implementación de acuerdos de políticas con el Ministerio de Salud y 3° en indicadores sanitarios.

Como resultado de proyectos de inversión regional financiados por un crédito respaldado en el fideicomiso regional, en las ciudades de Rioja, Juanjuí y Saposoa se ha mejorado sustancialmente sus sistemas de saneamiento, los cuales son ahora de mejor calidad que en el resto de ciudades del departamento.

Asimismo, se han fortalecido las Oficinas Zonales de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo cuyas funciones se encontraban concentradas en la Dirección Regional.

- **Mejoras efectivas en la gestión.** La separación de funciones sustantivas de las administrativas, a través de la creación de Direcciones y Oficinas de Operaciones en las Unidades Ejecutoras existentes en cinco Direcciones Regionales y en órganos desconcentrados de las de Educación y Salud³⁹, ha llevado a que los responsables de esos órganos sectoriales, tanto de línea como desconcentrados, se enfoquen más en sus responsabilidades sectoriales y no en tareas administrativas.

Ello está permitiendo además una asignación más transparente, así como más equitativa de recursos para las unidades operativas que no contaban con poder de ejecución directa de presupuesto. Según los Consejeros de las provincias de Bellavista y Mariscal Cáceres, ahora el gasto real de las Unidades Ejecutoras refleja mejor lo que está previsto en los Planes Anuales de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC).

- **Planeamiento regional fortalecido.** En el 2011 se elaboró un PEI integrado para todo el Gobierno Regional y para el 2012 por primera vez, un POI unificado también para todo el pliego regional; en el 2012, se emitió una

³⁹ Direcciones Regionales de Agricultura, de Transportes y Comunicaciones, de la Producción, de Educación y la mayoría de sus UGEL, de Salud y algunas de sus redes de salud, así como en el Hospital Regional de Tarapoto.

Directiva de evaluación de POI a partir del 2013; este año se actualizó el PDRC al 2021 y se emitió una Directiva de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública para todo el pliego; en el 2014 se ha alineado el PEI del GORESAM con el Presupuesto por Resultados, se ha formulado el POI 2015 antes de la programación presupuestal, y se ha aprobado un Plan de Desarrollo Estadístico Regional y una directiva de aplicación del mismo.

- **Un gobierno regional más cohesionado.** El GORESAM ha ganado en cohesión y articulación entre sus componentes. Antes, cada Dirección Regional, cada unidad desconcentrada sectorial, más aún si era Unidad Ejecutora presupuestal, actuaba desarticulada del conjunto; ahora el Gobierno Regional ha ganado en coherencia; sus distintas áreas y niveles organizacionales responden a objetivos de conjunto fijados bajo el liderazgo de los órganos centrales del pliego regional. Aprobar un solo ROF, un CAP, un PEI, un TUPA y cada año, un POI para todo el Gobierno Regional ha dado mensajes claros en ese sentido.

Según los Consejeros de Bellavista y Mariscal Cáceres entrevistados, desde el 2012 los Planes Operativos Anuales de las distintas unidades regionales están más coordinados entre sí, y se pueden reconocer las vinculaciones entre las acciones de unos y otros componentes de la organización regional; además reconocen que las presentaciones del Ejecutivo Regional ante el Consejo están cada vez más basadas en indicadores e información objetivos.

- **Gobierno regional transparente.** Conforme a los reportes anuales que publica la Defensoría del Pueblo, entre todos los gobiernos regionales, el GORESAM ha obtenido el primer lugar en cumplimiento de los requisitos de difusión de información pública en su Portal de Transparencia en los años 2010, 2011 y 2013, y el segundo lugar en los años 2009 y 2012.
- **Reconocimiento del Gobierno Regional a nivel nacional.** El GORESAM recibe frecuentemente a funcionarios de otros gobiernos regionales en pasantía, interesados en conocer las experiencias de políticas públicas y de rediseño institucional de San Martín. Varios ministerios siguen con interés la evolución de las innovaciones de gestión que ha ido desarrollando el Gobierno Regional.
- **Confianza en el Gobierno Regional.** Varias agencias de cooperación internacional apoyan los esfuerzos de desarrollo institucional de San Martín (SECO, Cooperación Alemana implementada por la GIZ, USAID, entre otras). Desde el 2012 USAID/Perú coopera directamente con el Gobierno Regional, trasladándole recursos presupuestales para prioridades previamente acordadas; el Gobierno Regional ya habría pasado sin observaciones más de una auditoría de la cooperación estadounidense.

De igual forma, los resultados en la gestión de inversiones aunado al uso transparente y eficaz de los recursos del fideicomiso han permitido que el Banco de la Nación le otorgue al gobierno regional un préstamo con un

plazo de repago de 20 años, que excede largamente un periodo de gobierno (el cual posibilitó rehabilitar los servicios de saneamiento de Rioja, Juanjuí y Saposoa).

V. Análisis de la experiencia

A. FACTORES QUE FACILITARON EL PROCESO

Lograr los resultados anteriormente señalados se explica en una serie de condiciones que se fueron asegurando a lo largo del proceso, las cuales se indican a continuación:

- Continuidad de la gestión de gobierno regional durante dos periodos consecutivos, que permitió sostener el esfuerzo de reforma y modernización institucional durante ese lapso.
- Liderazgo de la Presidencia Regional al frente del Gobierno Regional, del Consejo Interregional Amazónico (CIAM) y de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), contribuyendo al prestigio de la gestión del GORESAM.
- División clara de responsabilidades política y gerencial entre la Presidencia Regional y la Gerencia General Regional, que fue luego apoyada mediante la complementación entre esta última y la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, lo que contribuyó a asegurar la ejecución eficaz de los recursos que la Presidencia Regional lograba para San Martín, con transparencia y garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente.
- Respaldo del Consejo Regional que acompañó a lo largo de los años al Ejecutivo Regional, apoyando el proceso de rediseño y modernización institucionales con la promulgación de una serie de Ordenanzas aprobando la mayoría de iniciativas que el Ejecutivo Regional puso a su consideración.
- “San Martín, Región Verde”: lema acuñado por el Gobierno Regional que expresa la identidad de un departamento que logró superar la violencia y el narcotráfico, para avanzar a ser una economía crecientemente diversificada que respeta sus recursos naturales.
- Equipo profesional institucional principalmente sanmartinense, comprometido con el proceso y la gestión de gobierno regional, tanto a nivel de funcionarios directivos (Gerencia General, las otras Gerencias Regionales, varias de las Direcciones Regionales, Gerencias de la ARA y de los Proyectos Especiales) como de un grupo de profesionales jóvenes en determinadas unidades claves, como la creada Sub Gerencia de Planeamiento Estratégico y Estadística Regional, la propia ARA, la nueva Oficina de Diálogo y Sostenibilidad, entre varias otras.
- Conformación del Equipo Técnico Regional de apoyo al proceso de reforma y modernización del Gobierno Regional, aunado a que este contó con asesoramiento técnico especializado externo, el cual se mantuvo de manera sostenida por cinco años trabajando de la mano con el equipo técnico regional.
- El caso singular del GORESAM de haber recibido transferidos dos Proyectos Especiales, con régimen laboral de actividad privada y mejor promedio remunerativo que el resto de la organización, que pudieron ser capitalizados como agencias ejecutoras especializadas en la formulación y ejecución de proyectos de inversión,

lo que le permitió al GORESAM mantener durante varios años el liderazgo a nivel de los gobiernos regionales en la ejecución de sus recursos para inversión pública.

- Diseño del proceso en etapas, lo que permitió reducir la resistencia al cambio característica de este tipo de esfuerzos de reforma e ir aprendiendo de la experiencia, para identificar aspectos a reforzar y ajustar en cada fase de implementación.

B. FACTORES QUE DIFICULTARON EL PROCESO

A pesar de las condiciones favorables, también existieron algunos factores o condiciones que afectaron la velocidad de los cambios o bien generaron retrasos en el cumplimiento de las metas planteadas por el equipo de rediseño institucional:

- Características del capital humano institucional, en términos de capacidades, motivación y disposición a comprometerse en el proceso: personal estable con mucha experiencia y años en el sector público, pero que no ha sido capacitado y cuenta con un bajo nivel de actualización, al lado de personal contratado sin estabilidad, en regímenes contractuales que no reconocen derechos laborales; bajos salarios, inexistencia de incentivos al rendimiento, diferencias remunerativas para el personal directivo de confianza, supuestamente inmerecidas desde la perspectiva del resto de servidores; además de limitaciones presupuestales y administrativas que no permiten estimular al personal existente, ni atraer personal con mejores perfiles; por lo tanto, bajas motivación y disposición del personal permanente a ser parte activa del proceso.
- En un marco como ese, para el ex Presidente Regional ha sido un mérito aún mayor *“lograr avanzar en el proceso de rediseño sin haber podido dar incentivos al personal que se tuvo que mudar de Tarapoto a Moyobamba”*, cuando se decidió reunir a todo el equipo conductor del gobierno regional en la capital del departamento.
- Comunicación del proceso de rediseño al personal regional. Esta ha sido tal vez una de las principales limitaciones del proceso. No se explicó suficientemente su sentido al conjunto de la organización, a pesar de que en el 2011 se diseñó una estrategia específica de comunicación con ese propósito, la cual por diversas razones no se llegó a implementar.
- Los desafíos que implica la gerencia y el logro de resultados con base en una organización sometida a muchas limitaciones normativas y presupuestales, propias del modelo de gestión burocrático aún dominante en el Estado peruano y de una descentralización poco clara en la voluntad nacional de descentralizar efectivamente las competencias y recursos.
- Insuficiente involucramiento de las Direcciones Regionales, de la coordinación general del proceso, así como de los consultores externos durante la fase de rediseño interno de las Direcciones Regionales sectoriales (segunda mitad del 2011 y año 2012).
- La inercia de la gestión del día a día; la dificultad de parte de la organización de aceptar reformas que interpelan los enfoques y modelos conocidos de organización y gestión en el sector público; limitaciones para implementar cambios internos en las Direcciones Regionales.

- Apoyo prácticamente inexistente del nivel nacional a los procesos de reforma institucional regional. Por el contrario, además de las limitaciones que significan las normas nacionales, a través de sus programas, el Gobierno Nacional impone acciones no previamente coordinadas que se superponen a los planes regionales, las cuales el Gobierno Regional se ve muchas veces obligado a acoger porque vienen asociadas a recursos presupuestales adicionales, obligando a los equipos regionales a dispersar sus esfuerzos.
- Tensiones propias de los procesos de cambio entre las UGELs y Redes de Salud y las Oficinas de Operaciones (ambos son órganos jerárquicamente equivalentes). Las primeras argumentan que las segundas no entienden sus necesidades; estas que aquellas quieren seguir tomando decisiones administrativas, cuando lo que está en juego en realidad –comprensiblemente por cierto- son espacios de poder de decisión dentro de la organización.
- Los plazos que toma visibilizar los efectos de cambios en la organización y en la cultura de gestión institucionales. Si bien desde el inicio se planteó una estrategia por fases, la implementación de las reformas no siempre ha ido al ritmo esperado, debido a requerimientos administrativos no necesariamente dimensionados en su dificultad de concreción a la hora de tomar determinadas decisiones de reforma organizacional.

C. ELEMENTOS CLAVES DE LA EXPERIENCIA

A partir de la información aportada por la reconstrucción de la experiencia y los factores favorables y desfavorables antes listados, en esta sección se identifican los elementos o factores claves que distinguen al caso de San Martín y contribuyen a explicar los resultados alcanzados. En definitiva, se busca identificar cuáles serían los componentes o piezas que le dan forma a ese “modelo de gobernanza regional” al que el GORESAM buscó aportar a través de este proceso de reforma y modernización institucional desarrollado a lo largo de prácticamente ocho años.

- **Una visión de desarrollo regional** más allá de los límites del departamento **y liderazgo para expresarla** en iniciativas y políticas concretas; según el ex Presidente Regional el rediseño institucional y la modernización no fueron la razón de ser de la experiencia desarrollada por el GORESAM, sino mostrar que es posible promover el desarrollo desde las regiones, si es que estas se guían por visiones de desarrollo que trasciendan el ámbito limitado de las circunscripciones departamentales.
- **Políticas públicas regionales:** sin embargo, si no se expresaba en políticas públicas concretas, esa visión podría haberse quedado solo en buenas intenciones. En ese sentido, apenas empezado el segundo periodo de gestión de Nueva Amazonía, el plan de gobierno que les permitió obtener ese segundo mandato fue expresado en un documento de Lineamientos de Acción para la gestión, que fueron la base para el PEI 2011 - 2014 del Gobierno Regional en su conjunto, en cuyo marco se plantearon a su vez políticas públicas regionales específicas tales como la aplicación de la ZEE, la reducción de la desnutrición crónica infantil, el Plan Vial Regional o la mejora de la infraestructura regional de salud.

- **Un equipo cohesionado de dirección institucional**, liderado por la Presidencia Regional y la Gerencia General Regional, formado principalmente por funcionarios sanmartinenses comprometidos con los objetivos de la gestión, varios de ellos incorporados por su propio esfuerzo al Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR, esfuerzo que no fue solo resultado de sus iniciativas individuales, sino también expresión de una política institucional para contribuir a retener a su personal clave.
- **Distinción de funciones de gobierno y administración:** entre la Presidencia Regional y la Gerencia General Regional, así como entre los órganos sectoriales sustantivos (de línea y desconcentrados) y las Unidades Ejecutoras, cada cual con su rol. A decir del ex Presidente Regional, en entrevista para esta sistematización, *“Tanto una Presidencia Regional sin un equipo de soporte, como un equipo de lujo sin un liderazgo que lo conduzca, no sirven. Sin liderazgo, ni el mejor diseño organizacional sirve”*.

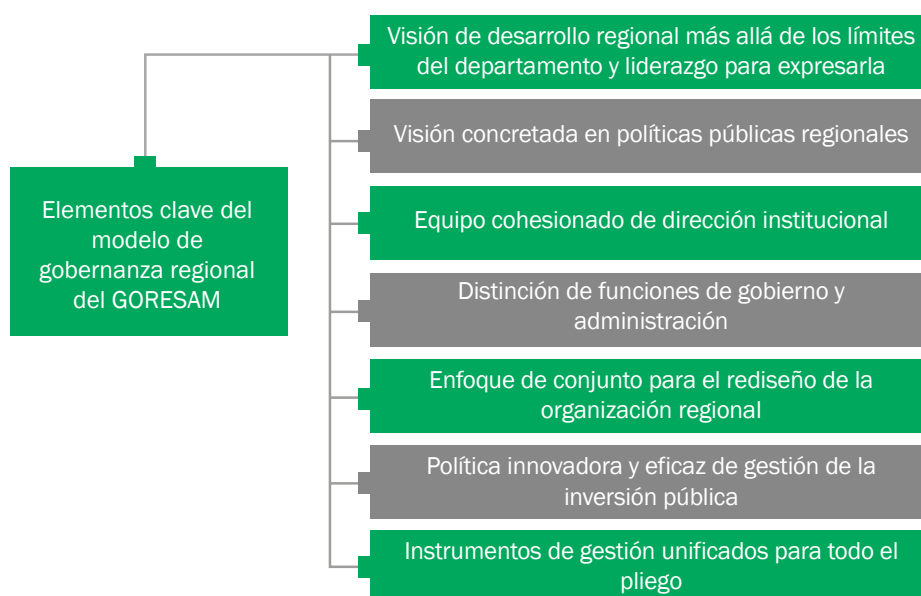
Así, en cada una de las actualizaciones del ROF del gobierno regional aprobadas desde el inicio del proceso, se ha evidenciado un esfuerzo por delimitar con claridad los roles y responsabilidades de los distintos tipos de órganos que componen la entidad. Inclusive, en la versión del ROF del año 2013 se incorpora un artículo 10 donde se precisan los roles interrelacionados que cumplen con respecto al conjunto de la organización, los órganos de cada uno de los distintos niveles que la componen. Esto fue acompañado también de una extendida política de delegación de responsabilidades desde la Presidencia Regional hacia la Gerencia General y otros órganos de gerencia⁴⁰, para que los funcionarios a cargo asuman la toma de decisiones de carácter más operativo y la alta dirección se concentre en los aspectos estratégicos, de liderazgo institucional y seguimiento a resultados de planes y políticas regionales.

- **Un enfoque de conjunto para el rediseño de la organización regional**, basado en dos ejes de reforma de signo aparentemente contrario pero complementario: a) concentración de la capacidad de conducción de políticas (reunión de las Direcciones Regionales en la sede regional, integración de estas con su respectiva Gerencia Regional de línea), aunada a b) desconcentración de la capacidad de prestación de servicios (fortalecimiento de órganos desconcentrados regionales: UGEL, redes de salud, agencias agrarias propuestas como agencias de desarrollo económico, gerencias desconcentradas del gobierno regional, entre otros).
- **Una política innovadora y eficaz de gestión de la inversión pública**, asociando un instrumento de financiamiento de inversiones (el fideicomiso regional) con uno de ejecución de las mismas (los proyectos especiales), para asegurar el máximo volumen de recursos canalizados hacia el departamento y la mayor eficacia en su aplicación.

40 Se ha podido documentar diversas Resoluciones Ejecutivas Regionales emitidas entre 2009 y 2012, delegando determinadas funciones administrativas de la Presidencia Regional en la Gerencia General Regional, en la Oficina Regional de Administración o en la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, según el caso.

El fideicomiso no ha sido usado solo como fuente directa de recursos, sino también como fuente de garantía para apalancar inversiones que de otra manera no hubieran sido posibles en el presente (por ejemplo, el caso del préstamo a largo plazo del Banco de la Nación que permitió recuperar los sistemas de saneamiento de Rioja, Juanjuí y Saposoa). Por otro lado, los proyectos especiales, al contar con personal con mejores remuneraciones relativas (en el régimen de la actividad privada) y gestionarse con sus propios manuales de operaciones, posibilitaron procedimientos más eficaces de ejecución que si los proyectos hubieran tenido que gestionarse dentro de la administración central regional.

- **Instrumentos de gestión unificados para todo el pliego:** PEI, POI, ROF, CAP, TUPA, Clasificador de Cargos, Catálogo de Perfiles de Puestos, lo que ha permitido articular objetivos, hacer más coherente la acción de conjunto del Gobierno Regional, maximizar el rendimiento de los recursos y capacidades institucionales, reducir superposiciones entre distintos componentes de la organización, además de contribuir a la cohesión institucional, entre otros.



D. LECCIONES QUE APORTA LA EXPERIENCIA

El objetivo de la presente sistematización es llegar a identificar qué elementos de la experiencia de San Martín son importantes para servir de referencia a otras entidades en el diseño e implementación de sus propios procesos de reforma o modernización institucional, pero también para dar información a los entes rectores en el nivel nacional, responsables de emitir lineamientos o directivas en dichas materias, de acuerdo a sus respectivos ámbitos de competencia.

- En un contexto de debilidad de las instituciones y del sistema de recursos humanos del sector público, son fundamentales las decisiones oportunas y objetivas de selección del equipo de gestión y definición de posiciones claves en los niveles directivos de la administración regional. En el caso de San Martín fue muy relevante la formación y consolidación progresivas de un equipo de gestión formado principalmente –aunque no solamente- por profesionales sanmartinenses, varios de ellos muy jóvenes, comprometidos con el desarrollo de su región.
- La división de responsabilidades política y gerencial entre la Presidencia Regional y la Gerencia General Regional y su equipo de gerentes regionales. Así el Presidente Regional puede dedicarse a desencadenar y liderar iniciativas, buscar y canalizar recursos, sabiendo que el equipo de gerentes le asegurará la concreción y ejecución de esas iniciativas y recursos. Esto fue posible sobre todo a partir de mediados del 2009, gracias al uso de delegaciones expresas a los gerentes regionales del mayor número posible de funciones administrativas atribuidas normativamente a la Presidencia Regional, de manera que ésta pueda enfocarse en tareas de gobierno. Ello requiere de confianza y de empoderar a los gerentes para que asuman sus responsabilidades: *“Responsabilizar a los miembros del equipo y también empoderarlos, para que puedan asumir y ejercer la responsabilidad que se les da.”*⁴¹, asegurando obviamente que lo harán respetando un compromiso de ética en el ejercicio de la función pública.
- Lo perfecto es enemigo de lo bueno: en determinado momento se planteó reformas estructurales más fuertes de la organización regional⁴², pero la Alta Dirección del Gobierno Regional optó por un diseño más viable; según palabras del ex Presidente Regional, para este tipo de procesos se trata de *“Identificar lo que funciona y seguir avanzando apoyado en eso, porque no es posible cambiar todo. Hay que sacar el mejor provecho posible de lo que se tiene y con eso avanzar.”*
- Es necesario comunicar el proceso, sus propuestas y avances al conjunto de la organización. Este tipo de procesos genera mucha incertidumbre en los servidores públicos y a partir de ella, desconfianza y baja disposición hacia el proceso de cambio. Como se ha indicado, en el 2011 se diseñó una estrategia de comunicación para el proceso, tanto interna como hacia el entorno de la institución, y por diversas limitaciones, esta no se implementó, posiblemente porque no se suele atribuir a la comunicación interna la importancia clave que tiene.

41 Entrevista a César Villanueva, ex Presidente Regional.

42 Se podría haber optado por recombinar sectores entre Direcciones Regionales sectoriales o recomponer las unidades ejecutoras presupuestales, pero las resistencias al cambio seguro hubieran sido mayores.

- El proceso requiere ser internalizado y apropiado por el equipo institucional y no puede depender de actores externos. Cuando el Equipo Técnico Regional y la coordinación general del proceso estuvieron activos, este avanzó a mejor ritmo; cuando la coordinación interna del proceso debió dividir su atención con otras responsabilidades institucionales y cuando por motivos ajenos al proceso, los consultores externos distanciaron sus visitas al gobierno regional, es innegable que el proceso perdió ritmo en su avance. En ese sentido, las necesidades de liderazgo interno, involucramiento de los distintos funcionarios claves, compromiso de los equipos con el cambio e información sobre el proceso al interior de la organización deben ser una constante para que dicho proceso avance.
- El manejo de recursos otorga poder, además de que abre espacios para la corruptela, y por una u otra razón, cuesta dejarlo. Esto está en la base de parte de las resistencias habidas a la separación de las funciones sustantivas y administrativas, entre las Direcciones Regionales o sus unidades desconcentradas y las Direcciones u Oficinas de Operaciones. No obstante es claro que es indispensable, si se quiere incrementar la efectividad de las entidades públicas, que estas, sus responsables y sus equipos de gestión se enfoquen en el logro de resultados, más que mantenerse concentrados –para no decir atrapados– en los laberintos de la gestión administrativa. Es este propósito el que sustenta en el caso de San Martín, el retiro de funciones administrativas a los órganos sustantivos, encargándoselas a unidades especializadas en esos procesos (las Direcciones u Oficinas de Operaciones según correspondía).
- Los sistemas administrativos que regulan la gestión pública, que no fueron concebidos para favorecer la innovación, y las limitaciones de autonomía presupuestal que afectan a los gobiernos regionales constituyen una dificultad de contexto para las iniciativas de reforma y modernización institucional regional, adicional a las que son propias de este tipo de procesos de cambio. Mover a un servidor público dentro de la organización o reasignar recursos para gastos permanentes entre unidades ejecutoras puede significar un desafío administrativo de detalle nada despreciable; más aún intentar modificar la estructura general de unidades ejecutoras de la entidad o reformar fuertemente la asignación de funciones entre determinadas unidades orgánicas.
- Procesos de reforma y modernización como el habido en San Martín se enfrentan a paradigmas existentes tanto en los trabajadores como en los órganos rectores, sobre cuál debe ser la organización de una entidad pública (por ejemplo, los modelos tradicionales de lo que puede ser un órgano de línea, apoyo o asesoramiento), cómo debe organizarse una unidad ejecutora (frente por ejemplo, al concepto innovador de crear Direcciones y Oficinas de Operaciones), cómo se definen funciones de los componentes de la organización (acumulando el mayor número posible de ellas en lugar, más bien, de precisar las funciones claves de cada órgano, las que definen su razón de ser), entre otros; paradigmas que generan resistencias y son utilizados como argumento cuando no se entiende o no se quiere avanzar en los procesos de cambio.

Por tanto, siempre deben existir canales de comunicación abiertos (i) tanto hacia el interior de la organización, para atender dudas, reforzar el propósito, compartir avances y el personal incorpore la importancia del cambio, (ii) como hacia los

entes rectores, a efecto de que entiendan la lógica del proceso y constaten que no busca vulnerar su competencia de rectoría, sino que más bien, en ejercicio de esta, puedan capitalizar los aprendizajes de la experiencia a fin de facilitarle la ruta a otras entidades que enfrentan desafíos similares a los que se planteó el GORESAM.

VI. Mirando hacia adelante: desafíos y condiciones para la sostenibilidad

Los procesos de cambio organizacional y fortalecimiento institucional son complejos y todavía queda un esfuerzo por delante para consolidar y profundizar lo avanzado, que debería ser continuado por la siguiente gestión de gobierno regional. En ese marco, se resalta los siguientes desafíos:

- 1) Fortalecer los órganos desconcentrados del Gobierno Regional, directamente vinculados con la prestación de servicios a la población. Así, propuestas como el piloto de fortalecimiento de la Gerencia Territorial Alto Huallaga, articulando a ella al conjunto de unidades desconcentradas regionales existentes en la provincia de Tocache, y la reconversión de las Agencias Agrarias en Agencias de Desarrollo Económico, son planteamientos importantes del rediseño del Gobierno Regional y requieren ser implementados. El primero porque significa articular la presencia del Gobierno Regional en el territorio; las segundas, como plataformas de entrega de servicios para el desarrollo económico, articulados con enfoque multisectorial en función de las potencialidades y necesidades de cada provincia.
- 2) Desconcentración de trámites administrativos en las Gerencias Territoriales y en particular, de los ingresos propios asociados a aquellos, de manera que los órganos desconcentrados del Gobierno Regional puedan ampliar -aunque sea relativamente- su autonomía de respuesta a las necesidades específicas de sus ámbitos. El TUPA vigente del Gobierno Regional está acorde a la estructura organizacional aprobada por la Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM de actualización del ROF y CAP institucionales. Por tanto, un número importante de los trámites incluidos podrían resolverse en las Gerencias Territoriales o bien, en los órganos desconcentrados de las Direcciones Regionales; sin embargo, se siguen resolviendo en la respectiva Dirección Regional.
- 3) La separación de las funciones misionales (en los órganos de línea y desconcentrados) de las administrativas (a través de las Direcciones y Oficinas de Operaciones) ha mostrado sus primeros beneficios, pero todavía requiere asentarse y consolidarse. Como era esperable de una reforma como esta, genera ciertas resistencias; en un modelo de gestión pública fuertemente enfocado en el control presupuestal, el manejo de los recursos otorga poder en la toma de decisiones y permite el manejo de ingresos propios, sobre los cuales hay una mayor autonomía de uso. No obstante, la separación de funciones misionales y administrativas coadyuva a una mayor transparencia en la gestión y posibilita que los órganos sectoriales se enfoquen en sus funciones de servicio a la población.
- 4) Integrar efectivamente los Proyectos Especiales a la organización regional. Estos han sido muy útiles para asegurar la eficacia del Gobierno Regional en la ejecución de inversiones, están mejor articulados con los objetivos y políticas regionales a través del fortalecimiento de los procesos de planeamiento regional y la articulación de sus instrumentos, pero todavía no se logró abordar el repensar de modo más integral su misión y a partir de ella, la organización interna que los

proyectos especiales deberían tener para servir mejor como parte del modelo de gobernanza regional.

- 5) Ampliar la coordinación y articulación con los gobiernos locales. Si bien ha habido experiencias de articulación y coordinación con los gobiernos locales, éstas se han dado en el marco de políticas o iniciativas específicas (modelo de gestión educativa local, PAIMNI, priorización y ejecución de proyectos de inversión, entre otras); todavía queda un camino por recorrer para que respondan a una lógica de trabajo regular con los gobiernos locales, transversal a los distintos órganos del Gobierno Regional, buscando complementar capacidades y recursos en función de los resultados a alcanzar en el territorio.

VII. Conclusiones y recomendaciones

En estos años el Gobierno Regional de San Martín ha logrado cumplir varios de los objetivos que se planteó al inicio del proceso: i) aumentar su eficiencia, eficacia y efectividad en el ejercicio de las funciones regionales; ii) transitar de una gestión centrada en el cumplimiento de normas y procedimientos a una enfocada en resultados; iii) fortalecer las capacidades de conducción de políticas de las Gerencias Regionales de línea; iv) integrar a las Direcciones Regionales sectoriales, incorporándolas plenamente como órganos técnicos especializados del Gobierno Regional, entre otros.

Desde esa perspectiva, la experiencia de San Martín está marcando una punta de lanza en la búsqueda de un modelo de organización y gestión regional que permita a los gobiernos regionales conquistar su rol de nivel intermedio de gobierno en la estructura de organización vertical del Estado. Por ello, la experiencia es seguida con interés por organismos nacionales y agencias de cooperación internacional.

Sin embargo, en la perspectiva de replicar la experiencia, no hay que olvidar que San Martín es un caso que reúne determinadas características singulares (liderazgo, identidad, etc.) que no necesariamente se repiten o existen en igual medida o combinación en otros lugares.

Aun así, como todos los gobiernos regionales, el de San Martín opera dentro de grandes limitaciones normativas, de recursos, de capacidades y aun con ellas, debe intentar cumplir su rol de gobierno y lograr objetivos de desarrollo territorial y provisión de servicios a favor de su población. En ese sentido, más allá de la singularidad de su caso, la replicabilidad de una experiencia como la de San Martín solo será posible mediando el involucramiento del nivel nacional, a fin de identificar sus elementos replicables y canalizar asistencia técnica para la implementación a aquellos que decidan emprender alguna iniciativa con propósitos similares. Para ello es indispensable que la reforma del Servicio Civil alcance a los gobiernos regionales, de modo que puedan reforzar sus niveles directivos, no sólo en términos de sus capacidades, sino también de sus mecanismos de ingreso, evaluación y salida, a fin de asegurar una mayor calidad y continuidad de los equipos directivos regionales, de las capacidades institucionales que ellos deben aportar y de las políticas públicas cuyo diseño, implementación y evaluación deben liderar.

No obstante, más allá del compromiso que pueda asumir el nivel nacional, el proceso de reforma y modernización del GORESAM -y el liderazgo que ejerce en estos temas- debe continuar por la propia iniciativa regional, trascendiendo el reciente recambio de gestión de gobierno regional. Es un compromiso que sus líderes le deben a la población de San Martín, de manera que su Gobierno Regional pueda seguir fortaleciéndose en sus capacidades de cumplir efectivamente su rol de gobierno e instrumento de promoción del desarrollo para el departamento y sus habitantes.

VIII. Anexos

ANEXO 1. HITOS PRINCIPALES DEL PROCESO

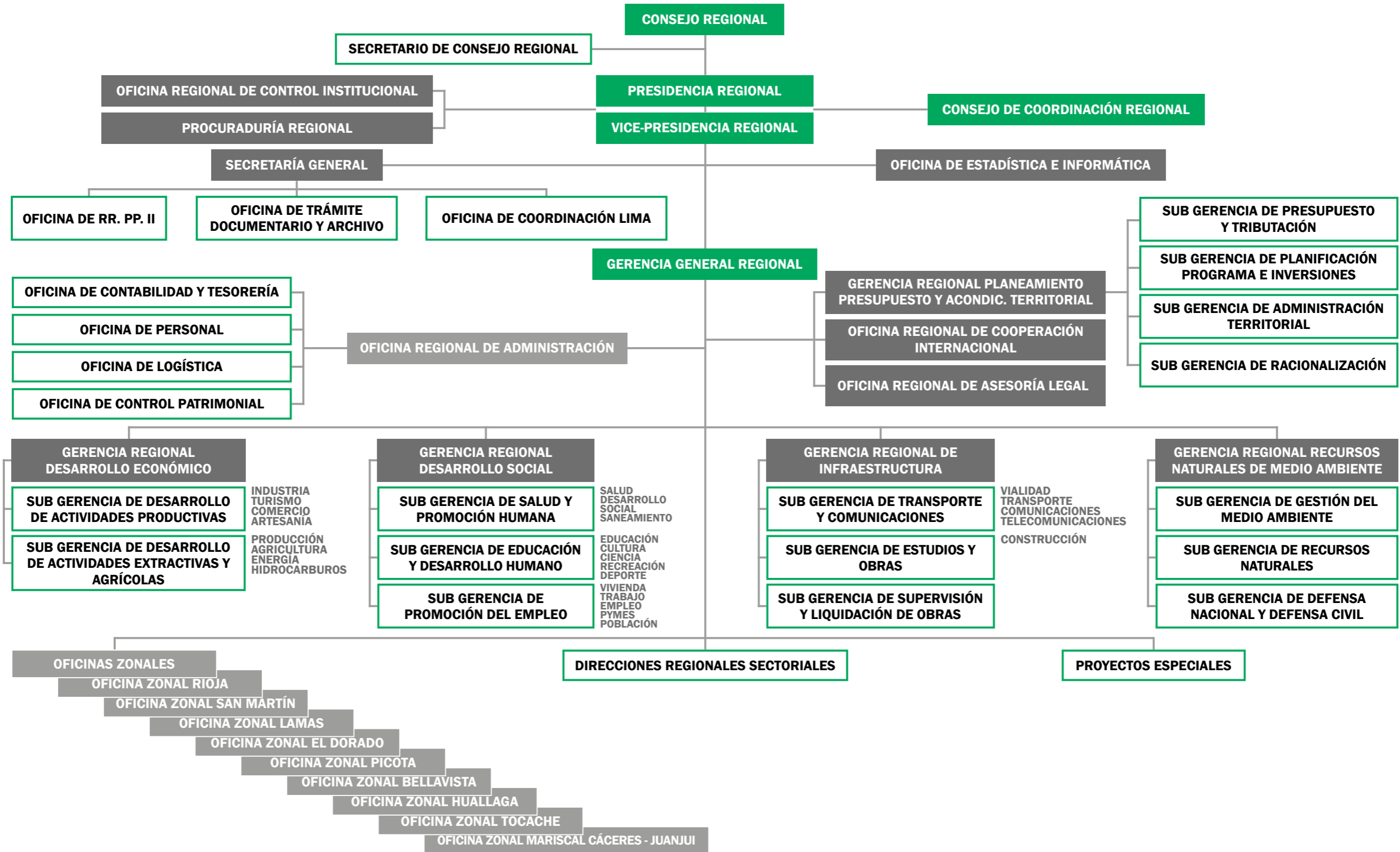
| Fechas | Hechos |
|--|--|
| Antecedentes | |
| 9 setiembre 2003 | Transferencia al Gobierno Regional de San Martín del Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) mediante Decreto Supremo 024-2003-VIVIENDA. |
| 29 diciembre 2005 | Se publica Ley 28575 de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios que regula la utilización de los recursos que se le transfieren al Gobierno Regional de San Martín, con la finalidad de incrementar la inversión pública del mismo, así como el mantenimiento de la infraestructura prioritaria del departamento. El MEF transfiere estos fondos en la cuenta recaudadora de un fideicomiso bajo dominio de COFIDE como fiduciario. |
| 30 diciembre 2005 | O.R. N° 028-2005-GRSM/CR que crea la ORDEPISAM (publicada el 28/06/2006). |
| 31 enero 2006 | Se firma contrato de fideicomiso entre el Gobierno Regional de San Martín y COFIDE. |
| 20 julio 2006 | O.R. N° 012-2006-GRSM/CR que aprueba la ZEE del departamento de San Martín. |
| Diciembre 2006 | Gobierno Regional dispone que saldo de reintegro tributario se transfiera del Gobierno Regional a Provías Nacional. |
| Enero 2007 – Diciembre 2010: Primer periodo de gobierno de Nueva Amazonía | |
| Enero 2007 | Neptalí Santillán es designado Director Regional de Salud. Bajo su dirección se impulsa el proceso pionero de rediseño de la DIRES que venía siendo apoyado por USAID. |
| 15 Enero 2007 | Reunión de presidentes regionales amazónicos en San Martín: acuerdan crear la Junta de Coordinación Interregional de la Región Amazónica. |
| Marzo 2007 | La Presidencia Regional consigue que el Poder Ejecutivo acepte que sea el GORESAM quien defina uso de los recursos del fideicomiso. Además consigue que se repongan S/. 74 millones que se había gastado desde el inicio de la vigencia del fideicomiso en los proyectos de responsabilidad nacional a los que este se había atado. |
| 1 abril 2007 | Transferencia al Gobierno Regional de San Martín del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM) mediante Decreto Supremo N° 019-2007-PCM. |
| 7 junio 2007 | La Junta de Coordinación Interregional de la Región Amazónica adopta la denominación de "Consejo Interregional Amazónico - CIAM". |
| 23 octubre 2007 | O.R. N° 035-2007-GRSM/CR que declara al Gobierno Regional en reorganización. |
| 31 enero 2008 | R.E.R. N° 075-2008-GRSM/PGR designa a Luis Vela como Gerente Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, en reemplazo de César Torre. |
| 18 marzo 2009 | R.E.R. N° 210-2009-GRSM/PGR designa a Luis Vela como Gerente General Regional, en reemplazo de Israel Pérez. |
| 26 marzo 2009 | O.R. N° 010-2009-GRSM/CR dispone la implementación de la ORDEPISAM y su incorporación en los instrumentos de gestión del Gobierno Regional. |
| Abril 2009 | Se acuerda con el FEDEIMAM traslado a Moyobamba de las Direcciones Regionales ubicadas en Tarapoto. |
| 20 mayo 2009 | R.E.R. N° 370-2009-GRSM/PGR encarga a Norma Rojas la Sub Gerencia de Presupuesto y Tributación en la GRPPAT. |
| Setiembre a Noviembre 2009 | Resoluciones Ejecutivas Regionales N° 690, 723 y 953-2009-GRSM/PGR que conforman el Equipo Técnico Regional que apoyará el proceso de Reforma y Modernización Institucional del Gobierno Regional y sucesivamente ajustan su composición. R.E.R. N° 690 incluye a Maxwell Navarro de la GRPP como parte del Equipo Técnico. |
| 7 diciembre 2009 | Decreto Regional N° 002-2009-GRSM/PGR que aprueba el Reglamento de aplicación de la ZEE en el Departamento de San Martín. |
| Enero 2010 | GGR Luis Vela presenta estrategia de rediseño institucional en 3 fases. Se conforma un equipo de consultores para asesorar el proceso de rediseño institucional (A. Granados, C. Bardález, J. Díaz); proponen una guía para clarificación de roles y ordenamiento de funciones de los componentes de la organización. |

| Fechas | Hechos |
|---|--|
| Marzo 2010 | Neptalí Santillán deja cargo de Director Regional de Salud. |
| Agosto 2010 | Se conforma un nuevo equipo de consultores para asesorar el proceso de rediseño institucional (A. Granados, C. Arguedas, R. Molina); Maxwell Navarro actúa como Coordinador del proceso de rediseño con los consultores externos. |
| 14 Octubre 2010 | O.R. N° 031-2010-GRSM/CR crea la OREDIS del GRSM. |
| 14 Diciembre 2010 | O.R. N° 037-2010-GRSM/CR aprueba modificación del ROF del GRSM: crea la ARA, la SG de Planeamiento Estratégico y Estadística Regional, convierte a las Direcciones Regionales en órganos de línea de sus respectivas Gerencias Regionales y dispone su consolidación en la sede del Gobierno Regional (implica traslado de 4 Direcciones Regionales de Tarapoto a Moyobamba). |
| 29 Diciembre 2010 | Audiencia pública de rendición de cuentas del periodo de gestión regional 2007 - 2010. |
| Enero 2011 – Diciembre 2014: Segundo periodo de gobierno de Nueva Amazonía | |
| Durante el 2011 | Implementación de O.R. N° 037-2010-CR que modificó el ROF del GRSM. |
| Enero – Marzo 2011 | Elaboración de lineamientos de acción 2011 - 2014 para el Gobierno Regional con base en el Plan de Gobierno para el periodo. |
| Enero – Mayo 2011 | Diseño de Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (PAIMNI) del Gobierno Regional; según la ENDES, a diciembre del 2012 la DCI se redujo 10 puntos porcentuales en San Martín. |
| 12 Enero 2011 | R.E.R N° 036-2011-GRSM/PGR designa a Norma Rojas como Gerente Regional de Planificación y Presupuesto. |
| 5 Abril 2011 | O.R. N° 013-2011-CR que aprueba el ROF de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) de San Martín. |
| Mayo 2011 | Equipo consultor presenta a Presidencia Regional y Gerencia General Regional diagnóstico preliminar de las Gerencias Regionales de línea. Se acuerda alcance de la 2ª fase del proceso de rediseño (foco en la organización de línea del Gobierno Regional). |
| Agosto 2011 – Febrero 2012 | Proceso de actualización del PEI al 2014 de todo el Gobierno Regional. |
| Agosto 2011 | Maxwell Navarro se reubica al Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo y deja la Coordinación del proceso de rediseño institucional. |
| Setiembre 2011 | Neptalí Santillán es designado Coordinador del proceso de rediseño. |
| Durante 2012 | Proceso de diseño y debate con las Direcciones Regionales sectoriales de sus propuestas de organización interna. |
| 12 Marzo 2012 | RER N° 442-2012-GRSM/PGR aprueba POI integrado para todo el Gobierno Regional. |
| 13 Marzo 2012 | O.R. N° 001-2012-GRSM/CR aprueba actualización del PEI al 2014 de todo el Gobierno Regional. |
| 9 abril 2012 | O.R. N° 003-2012-GRSM/CR aprueba TUPA unificado de todo el Gobierno Regional. |
| 19 setiembre 2012 | O.R. N° 015-2012-GRSM/CR aprueba la Política Territorial Regional. |
| 28 setiembre 2012 | O.R. N° 016-2012 aprueba el Clasificador de Cargos del Gobierno Regional de San Martín. |
| | Equipo consultor presenta al Gobierno Regional propuesta de diferenciación de funciones misionales y administrativas en Direcciones Regionales que incluyen Unidades Ejecutoras presupuestales (propuesta de creación de Direcciones y Oficinas de Operaciones). |
| Durante el 2013 | Proceso de actualización del PDRC al 2021. |
| 4 Marzo 2013 | O.R. N° 003-2013-GRSM/CR aprueba nueva actualización del ROF institucional: modifica organización de Gerencias y Direcciones Regionales de línea, crea Direcciones y Oficinas de Operaciones, convierte a las Oficinas Zonales en Gerencias Territoriales (a nivel subregional) y a las Agencias Agrarias en Agencias de Desarrollo Económico (a nivel provincial). También se aprueba la actualización correspondiente del CAP. |
| Marzo 2013 | Neptalí Santillán es designado Gerente Regional de Desarrollo Social, conservando la coordinación del proceso de rediseño institucional. |
| | O.R. N° 005-2013-GRSM/CR institucionaliza la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y procesos de la gestión del Gobierno Regional de San Martín. |
| Julio 2013 | Dirección Regional de Educación designa Comisión de implementación de la O.R. N° 003-2013-GRSM/CR en la Dirección. |

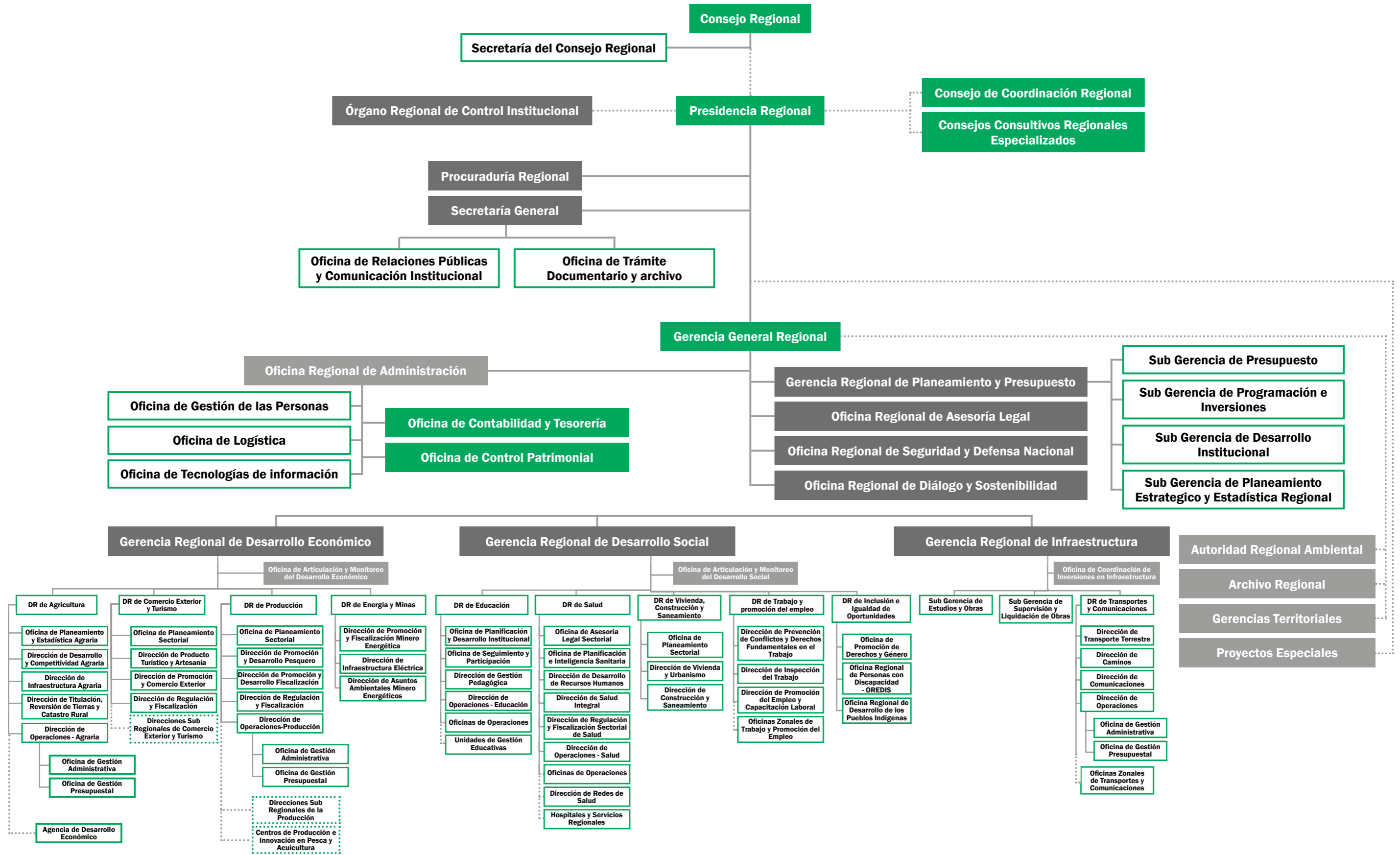
| Fechas | Hechos |
|-------------------|--|
| Agosto 2013 | Neptalí Santillán deja los cargos de Gerente Regional de Desarrollo Social y de Coordinador del proceso de rediseño. |
| Octubre 2013 | Patricia Rengifo deja encargatura de la Sub Gerencia de Desarrollo Institucional. |
| Noviembre 2013 | Decreto Regional N° 003-2013-GRSM/PGR delega al Gerente General Regional, Gerentes de Línea y Directores Regionales Sectoriales efectuar las designaciones pertinentes para la implementación de las unidades orgánicas. Asimismo, se encarga a la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto y a la Oficina Regional de Administración, la ejecución de acciones presupuestales y administrativas para la transferencia de recursos entre unidades ejecutoras, así como para impulsar cualquier otra medida requerida para la implementación del ROF aprobado mediante O.R. N° 003-2013-GRSM/CR. |
| 27 Diciembre 2013 | O.R. N° 017-2013-GRSM/CR aprueba actualización del PDRC al 2021. |
| 2014 | Actualización del PEI del Gobierno Regional alineado con el Presupuesto por Resultados. |
| Enero 2014 | Pedro Carrasco es designado encargado de la Sub Gerencia de Desarrollo Institucional. A partir de ello se comienza a reforzar el equipo de la Sub Gerencia; a fin del 2014 cuenta con 4 profesionales (además del Sub Gerente). |
| Agosto 2014 | Dirección Regional de Educación designa a su Director de Operaciones y sus Jefes de Oficinas de Operaciones. |
| 20 Agosto 2014 | O.R. N° 015-2014-GRSM/CR aprueba la actualización del PEI del Gobierno Regional alineado con el Presupuesto por Resultados. |
| 1 Octubre 2014 | Por Resolución Ejecutiva Regional N° 1279-2014-GRSM/PGR se deroga el MOF (vigente desde el 2006) y se aprueba el Catálogo de Puestos del Gobierno Regional de San Martín, alineado al Clasificador de Cargos aprobado en el 2012 y aplicando la metodología para elaboración de perfiles aprobada por SERVIR. |
| 29 Octubre 2014 | R.E.R. N° 1428-2014-GRSM/PGR aprueba el Plan Estratégico Regional para el Desarrollo Estadístico PERDES 2013-2017. |
| 20 Noviembre 2014 | Sustentación en sesión extraordinaria del Consejo Regional de proyecto de actualización del ROF del Gobierno Regional, incorporando ajustes producto de primeros 20 meses de implementación de la O.R. N° 003-2013-GRSM/CR. |
| 4 Diciembre 2014 | RER N° 1587-2014-GRSM/PGR que aprueba la Directiva PERDES N° 001-2014-GRSM/GRPyP/SGPEyER. |
| 22 Diciembre 2014 | O.R. N° 036-2014-GRSM/CR actualiza el ROF y el CAP del Gobierno Regional, incorporando los ajustes producto de los aprendizajes de implementación del anterior ROF. |

ANEXO 2. ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO REGIONAL PREVIO AL PROCESO DE REDISEÑO

**ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL MODIFICADO
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN**
Aprobado con Ordenanza Regional N° 013-2004-GRSM/CR



ANEXO 3. ORGANIGRAMA VIGENTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN



ANEXO 4. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

| Órganos regionales | Personas entrevistadas |
|--|---|
| Consejo Regional | Augusto Nolasco, Consejero por Bellavista |
| | Edwin Vásquez, Consejero por Juanjuí |
| | Marco Cruzalegui, Consejero por Moyobamba |
| Presidencia Regional | Javier Ocampo R., Presidente Regional |
| | César Villanueva A., ex Presidente Regional |
| Gerencia General Regional | José L. Vela, Gerente General |
| Oficina Regional de Administración, Oficina de Gestión de las Personas | Roberto López C., Coordinador en funciones del proceso de rediseño institucional |
| Gerencia Regional de Planificación y Presupuesto | Norma Rojas, Gerente Regional |
| Sub Gerencias de Desarrollo Institucional y de Planeamiento Estratégico y Estadística Regional | Pedro Carrasco, Sub Gerente encargado de ambas Sub Gerencias |
| Gerencia Regional de Desarrollo Económico | Yzia Encomenderos, Gerente Regional |
| | Susy Pastor, Asistente principal de la Gerente Regional |
| Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR) | Aurora Torrejón, Directora Regional (y ex Gerente Regional de Desarrollo Social) |
| Gerencia Regional de Desarrollo Social | Pilar Saavedra, Gerente Regional |
| Dirección Regional de Educación (DRE) | Robert García, Director Regional (y ex Coordinador del proceso de rediseño institucional) |
| | Julio C. Torres, Coordinador del equipo de rediseño de la DRE |
| Dirección Regional de Salud (DIRES) | Gustavo Rossell, Director Regional |
| | Néstor Díaz, Jefe de Operaciones Alto Mayo - Moyobamba (UE 401) |
| | Luis Campos, Jefe de Operaciones Bajo Mayo - Tarapoto (UE 400) |
| | Juan Chinguayen, Jefe de Operaciones Hospital Tarapoto (UE 404) |
| Sindicato de trabajadores de la DRE | Inner Leiva, Coordinador Regional |
| Sindicato de trabajadores asistenciales de la DIRES | Arturo Gómez, representante |
| | Wilder Rodríguez, representante |
| Sindicato de trabajadores administrativos de la DIRES | Anita Bardales, representante |
| | Walter Rengifo, representante |

ANEXO 5. FUENTES DOCUMENTALES

ARGUEDAS, Cinthya (2010). “Formulación del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín: Informe de aclaraciones y precisiones legales alcanzadas en sesiones de discusión y análisis desde la perspectiva técnico legal” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). San Martín, diciembre.

ARGUEDAS, Cinthya (2012). “Informe de asistencia técnica de actividades desarrolladas. Incluye la versión final del TUPA regional, propuesta de guía de servicios no exclusivos, trámites no incluidos en el TUPA y ajustes al CAP del gobierno regional” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). San Martín, febrero.

ARGUEDAS, Cinthya (2014). “Informe de asistencia técnica de actividades desarrolladas que incluye propuesta de CAP del Gobierno Regional e informe técnico sustentatorio” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Abril 2014.

DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD DE SAN MARTÍN (2009). Informe técnico de sustento del Reglamento de Organización y Funciones de las redes de Salud. Tarapoto. Noviembre.

FAO (2012). Metodología para sistematización de experiencias. FAO, Programa España, noviembre.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2012). Plan de Acción PEFA: Hacia finanzas públicas transparentes y eficientes. Elaborado por el Gobierno Regional de San Martín en el marco de la iniciativa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), con el apoyo de la Cooperación Suiza-SECO. Moyobamba, diciembre.

GRANADOS, Arturo; BARDALEZ, Carlos; y DIAZ, Jaime (2010). “Proceso y decisiones del rediseño institucional”. Presentación de power point elaborada para el equipo técnico del rediseño. Moyobamba, enero 2010.

MANRIQUE, Ángel (2011). Sistematización de modelos de gestión educativa de los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad. Lima: Proyecto USAID/PERU SUMA.

Gobierno Regional de San Martín, Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui y Municipalidad Distrital de Alberto Leveau (s.f). MARCO CONCEPTUAL DEL MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL: La Gobernanza Local (Documento de Trabajo). San Martín.

MOLINA, Raúl (2010a). Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de casos. Congreso de la República y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lima, octubre 2010.

MOLINA, Raúl (2010b). “Supervisión del informe técnico de sustento del ROF y Plan de implementación del rediseño institucional del gobierno regional (primera etapa)” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). San Martín, noviembre 2010.

MOLINA Raúl (2010c). “Informe de asistencia técnica a la elaboración del informe de

rendición de cuentas” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Diciembre 2010.

MOLINA, Raúl (2011a). “LINEAMIENTOS DE ACCIÓN 2011 - 2014 DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN. Con base en el Plan de Gobierno para el periodo.” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Marzo 2011.

MOLINA, Raúl (2011b). “Definición del alcance de las propuestas priorizadas para el fortalecimiento de los niveles de línea y prestación de servicios del Gobierno Regional” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Diciembre 2011.

MOLINA, Raúl (2012a). “Guía para delimitar los roles y funciones de las Gerencias Regionales de línea y de las Direcciones Regionales que las conforman.” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Setiembre 2012.

MOLINA, Raúl (2012b). “Propuestas específicas de organización de las Gerencias Regionales de línea, del órgano de apoyo/asesoramiento del Consejo Regional y de coordinación de los órganos de control existentes en la organización regional, a ser incorporadas en el ROF del Gobierno Regional” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Diciembre 2012.

MOLINA, Raúl (2012c). “Informe de asistencia técnica al proceso de formulación del PEI 2011 - 2014 del Gobierno Regional de San Martín.” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Diciembre 2012.

MOLINA, Raúl (2013a). “Plan de implementación del reglamento de organización y funciones del gobierno regional aprobado por O.R. N° 003-2013-GRSM/CR (segunda etapa del proceso de rediseño institucional)” (informe de consultoría para el Gobierno Regional de San Martín). Mayo 2013.

MOLINA, Raúl (2013b) “El PAIMNI: un caso de política pública regional eficaz contra la desnutrición crónica infantil en el departamento de San Martín, Perú”. Estudio de caso para la obtención del grado de Máster en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Continental. Lima, marzo 2014.

SANTILLÁN, Neptalí (2012). “Marco del proceso de rediseño del Gobierno Regional”. Presentación de power point elaborada para el Grupo Conductor del Proceso de Rediseño del Gobierno Regional. Moyobamba 2012.

USAID/Perú SUMA (2011). Laboratorio de la Gobernanza Local de la Educación en San Martín (Documento de Trabajo). Moyobamba.

VELA, Luis (2010). “Estrategia y metodología general del proceso de rediseño institucional 2010 - 2012” (presentación en power point para difusión del proceso). Moyobamba, enero 2010.

