



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

Políticos y Reformas de gestión: Estudio comparativo de capacidades de gestión en gobiernos locales de Arequipa 2001 – 2021

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Carlos Yampier QUEVEDO GALLARDO

ASESOR

Dr. Francisco José MIRÓ-QUESADA RADA

Lima, Perú

2024



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Quevedo, C. (2024). *Políticos y Reformas de gestión: Estudio comparativo de capacidades de gestión en gobiernos locales de Arequipa 2001 – 2021*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho y Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor 1	
Nombres y apellidos	Carlos Yampier Quevedo Gallardo
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	75192398
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-6146-2186
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Francisco José Miró-Quesada Rada
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	08234303
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-9464-790X
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	José Feliz Palomino Manchego
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06756703
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Alizon Wilda Rodríguez Navia
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08147009
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Robert Alejandro Mejía Tarazona
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	46115945
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Erick Gregory Cuba Meneses
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	70388673
Datos de investigación	
Línea de investigación	5.06.00 – Ciencia Política
Grupo de investigación	5.06.02 -- Administración pública
Agencia de financiamiento	Perú. Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONCYTEC. Programa Pro Ciencia. Contrato Nro. PE501078780 - 2022-PROCIENCIA
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Instituto de Estudios Peruanos País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Lima Manzana y lote: 694 Latitud: -12.06765502032279 Longitud: -77.04417417546887
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2021 – 2022
URL de disciplinas OCDE	Ciencia Política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01 Administración Pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02 Geografía social, Geografía económica, Estudios urbanos https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.07.03



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO
DEL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA
POLÍTICA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS**

001

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: **Dr. JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO**
- 2.- **Dra. ALIZON WILDA RODRÍGUEZ NAVIA**
- 3.- **Dr. FRANCISCO JOSÉ MIRÓ-QUESADA RADA (ASESOR)**
- 4.- **Mg. ROBERT ALEJANDRO MEJÍA TARAZONA**
- 5.- **Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES**

El bachiller postulante al Título Profesional de Licenciado, don:

Carlos Yampier Quevedo Gallardo

Procedió la sustentación de su Tesis titulado:

Políticos y Reformas de gestión: Estudio comparativo de capacidades de gestión en gobiernos locales de Arequipa 2001-2021.

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APPROBADO POR UNANIMIDAD CON NOTA DIECIOCHO (8)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los **VEINTINUEVE**

Días del mes de **ENERO** del año **2024**

Presidente del Jurado

Dr. JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO

Dr. FRANCISCO JOSÉ MIRÓ-QUESADA RADA (ASESOR)

Dra. ALIZON WILDA RODRÍGUEZ NAVIA

Mg. ROBERT ALEJANDRO MEJÍA TARAZONA

Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Universidad del Perú. Decana de América

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

CSEPCP N° 01-2024

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo FRANCISCO JOSÉ MIRO QUESADA RADA en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Directoral N° 04-EPCP-FD-2023 de la **tesis**/monografía/informe de investigación/trabajo académico, cuyo título es: Políticos y Reformas de gestión: **Estudio comparativo de capacidades de gestión en gobiernos locales de Arequipa 2001-2021**, presentado por el **bachiller**/magíster/egresado/licenciado/estudiante CARLOS YAMPIER QUEVEDO GALLARDO, para optar el grado/**título**/especialidad de Licenciado en Ciencia Política.

CERTIFICO:

Que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de **18 % de similitud**, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado/**título**/ especialidad correspondiente.

Firma del Asesor:



DNI: 08234303

Nombres y apellidos del asesor: José Francisco

Miro Quesada Rada

Fecha : Ciudad Universitaria 09 de enero del 2024

A mi familia, por haberme dado en suerte ostentar
tan orgullosos apellidos.

A mis padres, por transmitirme algo que por sangre
no se hereda, la virtud.

A mis tíos, quienes han sido constantes guías y cuyo cariño
me cobijó desde la niñez.

A mi hermano, vigilante y alegría de la casa paterna, por
la confianza inquebrantable en mi destino.

A mis maestros, por tener fe y brindar su sabiduría
al menos aventajado de sus discípulos.

A mis amigos, quienes con sus palabras y acciones
infunden en mí el coraje del que carezco.

“Rompeamos el pacto infame i tácito de hablar a media voz...”

Manuel Gonzales Prada

Pájinas Libres

Agradecimientos

Mis deudas académicas son varias. Empezaré agradeciendo el financiamiento recibido para la presente tesis por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONCYTEC, sin el cual la exploración e investigación no se hubieran podido realizar. En tal sentido, ha sido invaluable la compañía y guía del equipo del IEP a nombre de quienes participamos y que dieron la oportunidad a un novicio de realizar un paso que, espero, sea trascendental en el futuro. Son pues parte de este equipo de investigación maestros y amigos con quienes he tenido el placer de vivir la aventura que supone un trabajo con personajes de su nivel; así como de disfrutar de charlas interminables y debates académicos, me refiero a los maestros Marcos Garfías Dávila y Javier Saravia Salazar. Esta investigación no hubiera sido posible sin su compañía. Por otro lado, esta investigación no hubiera sido realizable sin el apoyo de académicos y profesores de Arequipa cuya colaboración, muy a mi pesar, no puede ser mencionada dadas la confidencialidad del trabajo. Quedo en una deuda eterna con quienes no solo nos guiaron sino acogieron con fraternal afecto. Al doctor Francisco Miro Quesada Rada, guía de más de una generación en la formación profesional de la Ciencia Política y que continúa incansable en la lucha por el desarrollo y la consolidación de la misma desde la Decana de América. Al doctor Rafael Jaeger Requejo, gran maestro y erudito de nuestra casa de estudios, ejemplo de integridad, honestidad mental y un símbolo de dedicación y amor a la Universidad de Lima, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Al gran maestro, un eterno agradecimiento por su fuerza incansable y sus palabras de aliento. A Rolando Rojas y Ramón Pajuelo, grandes investigadores cuya agudeza y pericia fueron vitales al momento de encontrar el norte en una investigación que nos llevó a dos grandes ciudades del sur y el norte, Arequipa y Cajamarca, y cuyos resultados esperamos presentar muy pronto. Al profesor Julio Corcuera, maestro y amigo cuyos consejos y conocimiento han sido constantes en los momentos de duda académica y cuya palabra amiga estuvo a mi lado. A mi gran compañera y hermana Gianella Reategui por darme el impulso necesario cuando asaltaban las inseguridades. Por esas tardes en compañía de familiares y amigos con quienes estaré siempre agradecido. Por el té siempre pospuesto con Angie quien con sus palabras y aliento me brinda consuelo en mis ocasionales desalientos. A mis grandes amigos Iván, Sofía, Martha, Nilo, Cath, Wendy,

fieles compañeros que me han rescatado innumerables veces de los abismos de la vida y las peripecias que atacan de vez en cuando. A toda la familia del Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú, a cuyas enseñanzas retorno y llegan a mí para recordar la sagrada misión encomendada a una generación de transformar el mundo y construir con mis hermanos un país más justo y equitativo. Finalmente, a mi familia, que tiene esperanza en el destino del último de su descendencia.

Resumen Ejecutivo

Este estudio parte de la posibilidad de hallar indicios suficientes que permitan afirmar que, a lo largo de estas dos últimas décadas, las reformas institucionales del Estado, o al menos parte de ellas, han encontrado en el gobierno subnacional de Arequipa condiciones favorables para desarrollarse. Se maneja la hipótesis de que estas reformas propiciaron un ambiente para el avance en la modernización de las capacidades de gestión y el fortalecimiento de las cadenas de valor para el aprovisionamiento de los servicios públicos.

Más que la búsqueda de casos exitosos se ha optado por analizar a lo largo de dos décadas, entre 2001 y 2021, los cambios generados en dos municipios distritales de la región Arequipa. Este camino dará pie a formular explicaciones más consistentes sobre la complejidad y el impacto de los procesos de implementación de las reformas institucionales del Estado en los gobiernos locales; y, del mismo modo, permitirá ofrecer parámetros replicables para emprender estudios similares en otras regiones y, también, conforme a los hallazgos, para replicar las experiencias en el análisis de gestiones más eficientes. El trabajo tiene una lectura comprensiva de los sucesos reconstruyendo en el trayecto la formación de las dinámicas internas y analizando la gestión de una de las ciudades más importantes del país en el ámbito del transporte.

Por último, a diferencia de otros estudios de caso, para otorgar mayor consistencia a las explicaciones del proceso analizado, se ha considerado fundamental incorporar la “perspectiva histórica”. Dada la complejidad política, cultural, social y económica de la realidad local, el alcance de las reformas institucionales y su impacto en la gestión de los gobiernos locales puede percibirse con mayor nitidez lo avanzado en el lapso del arco temporal planteado de dos décadas.

ÍNDICE

Introducción	10
PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO I	19
Marco General: Acerca del tema y de la metodología de la investigación	19
1.1. ¿Por qué una investigación cualitativa en la gestión pública?	20
1.2. Sobre la formulación de la hipótesis y los objetivos	24
a. Hipótesis.....	24
b. Objetivos	26
1.3. Método de investigación.....	27
a. Método Cualitativo	27
b. Métodos cuantitativos	29
c. Tratamiento de fuentes bibliográficas.....	31
d. De la relación investigador – entrevistado	31
CAPÍTULO II	37
La descentralización en el Perú	37
2.1. Un rastreo de la descentralización	39
2.2. Balances acerca de la descentralización.	42
2.3. La descentralización en Arequipa	46
CAPÍTULO III	48
La Gestión Pública en perspectiva histórica	48
3.1. La Gestión Pública en perspectiva histórica	49
3.2. Un balance acerca de la Gestión Pública y el Gerencialismo	52
a. La perspectiva desde el Derecho: el derecho administrativo y la politología.....	53
b. Los análisis del impacto de las reformas macro.....	54
c. El análisis de actores	55
d. El análisis de los gobiernos subnacionales en el contexto de modernización del Estado	56
e. El análisis de los instrumentos de gestión pública y el corpus tecnocrático.....	57
3.3. Gestión Pública en Arequipa	63
CAPÍTULO IV	65
Las Cadenas de Valor en lo Público	65
4.1. Un acercamiento a las cadenas de valor.....	66

4.2.	Las cadenas de valor en el análisis de la burocracia estatal.....	68
4.3.	La cadena de valor público como modelo de análisis.....	71
SEGUNDA PARTE		
CAPÍTULO V		76
El caso de la región Arequipa		76
5.1.	Estadísticas referenciales respecto al desempeño de las municipalidades	78
a.	Personal que labora en las municipalidades	78
b.	Personal total de Directivos en las municipalidades	80
c.	Transferencia por Canon a las Municipalidades.....	82
d.	Ingreso total recaudado por las municipalidades	85
e.	Gasto ejecutado por las municipalidades	86
5.2.	Sobre la organización de la ciudad.....	89
5.3.	Un abordaje de la ciudad desde el trabajo de campo	96
a.	El orden y sentido de ciudad.....	97
b.	Un paso por las Universidades	102
c.	La ciudad de Quequeña	107
CAPÍTULO VI:		113
La gestión municipal y el problema del tránsito.....		113
6.1.	Una mirada a la gestión municipal.....	115
6.2.	Dos procesos simultáneos en el marco de la descentralización	123
a.	La Ciudad Patrimonio	123
b.	El transporte público	125
6.3.	Mapeo de Actores Políticos	129
a.	El caso de la Provincia de Arequipa	129
b.	El caso del Distrito de Quequeña.	132
CAPÍTULO VII:		136
Manifestaciones de un imaginario de ciudad y de desarrollo		136
7.1.	De dónde vienen los Gerentes en Arequipa	137
7.2.	La descentralización desde las regiones	156
7.3.	La reforma SERVIR en el espacio subnacional.....	167
CAPÍTULO VIII:		179
Hacia una reconstrucción de las dinámicas internas y externas		179
8.1.	La cooperación internacional	182

a. La agenda del medio ambiente y los ZEE	182
b. La ciudad patrimonio	184
8.2. Para comprender las capacidades internas	186
8.3. Acciones simbólicas	190
8.4. Las canteras del servicio civil	191
8.5. La reconstrucción de la cadena de Valor.	197
CONCLUSIONES.....	202
Bibliografía	206
ANEXOS.....	222

Introducción

Las ciudades son algo más que un discurrir de vías y un conjunto de casas agrupadas. En sus calles se desarrollan interacciones sociales que le dan vida, significado a los símbolos que adoptan los individuos que en ella se mueven¹. De ahí que las ciudades como fenómeno social han sido uno de los temas más abordados por diferentes disciplinas las cuales, ya sea con ambiciones totalizantes o abarcando elementos particulares, han estudiado el conjunto de problemáticas que ella encierra y que de ella nacen. Si a esto le sumamos el importante papel que tienen en nuestro siglo, y más aún los nuevos procesos a los que han dado lugar, tendremos un campo fértil para la investigación.

En tal sentido, una de las primeras bases para una organización más compleja puede darse con la urbe greco-romana. El conjunto de grandes ciudades donde la función no es ya la de la sola adoración de los dioses; sino que en ella se ven atraídas más grupos étnicos, cada vez en mayor número. Así tenemos por ejemplo el conjunto variopinto de las ciudades griegas a quienes unían los cultos más que una raíz étnica. Sin embargo, aquí se encuentra un elemento adicional, como señala Mumford tomando las investigaciones de Comte hasta Wheeler, las sociedades tienen una “actividad acumulativa” para lo cual sería preciso desarrollar un sistema de registro permanente pasando de la abstracción a elementos más bien simbólicos apareciendo las formas de escritura y números.

Llegados a este punto es imposible no referirnos a la *Ciudad antigua* de Fustel de Coulanges como una obra cumbre en el esfuerzo por rastrear muchas de las instituciones actuales al mundo clásico. No se trata de realizar una comparación anacrónica ya que

¹ Aunque pareciese que las ciudades han sido siempre las mismas y que son todas iguales estas están lejos de compartir estas características. Al respecto una primera diferenciación que tendría que hacerse es respecto a la naturaleza de las ciudades, de las características y razones de su surgimiento o continuación a lo largo del tiempo. Mumford (1961) en un rastreo acerca de este organismo vivo postularía que sus orígenes están lejos de las dinámicas económicas como las entendemos desde la baja edad media; tendría sus bases en las necesidades rituales y simbólicas de las primeras civilizaciones. Este espacio que aún estaba lejos de asemejarse a la urbe greco-romana se caracterizaba por un fin más bien ceremonial y por el reducido número de habitantes que tendría.

“si las leyes de la asociación humana no son las mismas que en la antigüedad, es que algo ha cambiado con el hombre” (Fustel de Coulanges, 1864); sin embargo, lo que es notable es que conforme se complejizaban surgían cuerpos cada vez más especializados en organizar la ciudad y sus actividades. De ahí que no solo heredemos instituciones legales como en el derecho civil; sino prácticas que se han ido transformando con el tiempo.

Volviendo a la línea histórica, las ciudades aun no eran lo que hoy conocemos como moderno, la idea de ciudadanía, la movilidad social y las instituciones que en ellas imperaban deberían esperar a la baja edad media para empezar a ver su desarrollo. La modernidad está relacionada con la evolución y la consolidación del espacio social urbano, hecho que tuviera su germen en el siglo XII donde las relaciones ya no se basaban en un soporte ritual, ya sea de antiguos dioses o el de la cristiandad, sino una base material. Así, los antiguos cuerpos de artesanos y católicos que definían las cuestiones de escala social iban poco a poco diluyéndose y dando paso a un poder mucho más centralizado que dará pie a la creación del Estado Nación. El mismo que requerirá para su ordenamiento de una gama de funcionarios y administradores que evolucionarían con el cambio del poder y lidiar con el incremento demográfico, los procesos agrícolas, la reactivación del comercio y el renacimiento de lo urbano. (Pipitone, 2003)

Para el siglo XVI las ciudades habrían tomado ya un carácter mucho más mercantil y central. El poder de las ciudades que rivalizaba y tenía como principal preocupación la seguridad frente a otros señores durante la Baja Edad media fue poco a poco absorbida por un poder central que dio paso al Estado Nación. El mismo que fue necesario para que los comerciantes tuvieran un espacio propicio de protección física y jurídica, para las actividades económicas. De tal suerte que el mercado y la autoridad política administrativa eran ejes centrales. El segundo de ellos que es de nuestro interés requería de funcionarios más especializados que se encargaran ya sea de la solución de problemas como las pestes o de elementos constantes como la recolección de tributos para el financiamiento de las largas guerras en el viejo continente.

Ahora bien, ya para fines del XIX el Estado Nación no solo ha adquirido el peso que le otorgamos ahora; sino que se han asentado los modelos de producción masivos con la llegada de la industria, hecho que desencadena por su parte la explosión demográfica en las ciudades. Aquí surge un autor que es clave abordar y que da el sentido moderno a lo que entendemos por burocracia. Max Weber propondría que el orden burocrático es fundamentalmente racional y jerárquicamente organizado. Este sistema llega a nuestros días más como un proceso ideal que certero pero que expresa un hecho inequívoco: a lo largo del tiempo el desarrollo de las ciudades ha requerido un cuerpo especial de individuos que se encargasen de su administración.

El repaso histórico realizado tiene por finalidad rescatar un hecho fundamental y es que más allá de la evolución de las ciudades lo que se intenta rastrear es la evolución paralela que han tenido este gran tejido social con un cuerpo que la administra. Históricamente está presente la necesidad de organizar la ciudad en función a las demandas de actores sociales: las elites y los grupos dominados. Esto ha evolucionado a través del tiempo a aparato burocrático técnico primero de alcance nacional central, pero que después ha tomado forma en las localidades. Esto es fundamental para los fines del presente trabajo toda vez que nos hallamos en un contexto de mayor presencia de los gobiernos locales donde las burocracias regionales tienen un rol funcional de cara a ver el desarrollo local y como un paso necesario para el desarrollo nacional.

Ahora bien, la administración pública como tal ha alcanzado un desarrollo propio, al menos en el aspecto teórico, que adquiere mayor peso en el siglo pasado². En el siglo XX la administración pública ha pasado por un proceso no solo de mayor especialización, sino también de autonomía. De suerte que este nuevo cuerpo pueda afrontar los desafíos y dificultades característicos de la ciudad ya no moderna sino metropolitana. Esta característica es una de las más trabajadas en los últimos años fundamentalmente desde la sociología y el urbanismo quienes han reflexionado sobre el lugar de la ciudad, de lo

² Aquí es necesario precisar que se sigue la línea de lo propuesto en el estudio introductorio de Enrique Cabrero sobre la gestión pública. Este trabajo resulta fundamental al hacer un rastreo de la evolución de administración pública y sus características en la región, elementos sobre los que se volverá más adelante.

local, en un mundo globalizado en algo conocido como la *Glocalización*³. En un mundo en permanente conexión en lugar de la uniformidad se han realzado las particularidades, de ahí que los problemas se hayan en muchos casos atomizado y la mirada local se vuelva más necesaria que nunca.

Sin embargo, sería un error pensar que la ciudad europea tiene las mismas características en nuestro tiempo que las de Sudamérica. No podría hacerse un símil en el desarrollo de las ciudades en el tiempo entre el viejo y el nuevo mundo, no solo por la inexistencia de algunas instituciones sino por los procesos históricos que han tenido lugar en ellas.

En el ámbito local, las ciudades han pasado por procesos variopintos y de una característica mayormente centralizante. Para Evans (2019) citando a Vega Centeno (2004) el temprano proceso de urbanización que había experimentado la ciudad, refiriéndose a Lima, originó que las estructuras urbanas del espacio público se modificaran, pasando de constituir un rol administrativo – político centralizado a un conjunto de tramas urbanas discontinuas. Esto llevo a un desorden que se acrecentaría con las olas migratorias durante el siglo XX que darían paso a lo que Matos Mar (1984) llamaría el desborde popular.

Sin embargo, en el nivel subnacional las ciudades también se han transformado. Tres son las ciudades que llegan al millón de habitantes y han crecido trascendiendo sus límites político-administrativos siendo estas: Callao, Trujillo y Arequipa. Estas ciudades, llamadas ciudades intermedias⁴, se caracterizan no solo por su carácter central; sino porque, para nuestro particular caso, gran parte de su crecimiento fue producto de la progresiva ocupación de espacios por migrantes. Dentro de estas olas que encuentran

³ Este término es propuesto con Ulrich Beck y Roland Robertson, en trabajos distintos, en la década de los 90's en respuesta a la lógica totalizante y homogeneizadora que habían tomado las teorías de la globalización. En tal sentido, lejos de la uniformidad fueron las características regionales y locales las que tomaron mayor protagonismo.

⁴ Para Llop, Josep Maria; Iglesias, Borja M.; Vargas, Rodrigo y Blanc, Francesca (2019) el concepto de las ciudades intermedias tiene dos elementos fundamentales. La primera de ellas esta referida al lugar, el entorno físico y geográfico que ocupan. A este parecer son localidades con un número de habitantes similar a la existente en las grandes ciudades. Lo segundo es la función que estas poseen en el ámbito socio económico. Una ciudad intermedia funciona como nexo entre las grandes metrópolis y los espacios rurales, brindando a la población la oportunidad de acceder a bienes y servicios, oportunidades de crecimiento económico y social. Son, lo que los autores denominarían, los puntos que vertebran las economías de enclave.

origen desde la mitad del siglo XX quizá las más significativas las encontremos en el periodo del crecimiento espontaneo producto de la retracción del Estado durante la década de los 90's. Según esto, la ocupación de estos espacios respondía a una necesidad principalmente económica que terminaría auto ordenándose (De Soto, 1998). El discurrir del tiempo ha demostrado que esta ha tenido un efecto desbordante de las ciudades que sin la planificación adecuada fue asemejándose cada vez más en sus problemas a la capital.

Un caso particular lo constituye la ciudad de Arequipa. A razón del último reporte de ciudades intermedias y de la evaluación acumulativa de las estadísticas oficiales, la ciudad sureña es la segunda en los índices de desarrollo y ha logrado manejar de manera exitosa la administración local. En lo demográfico la región ha sido testigo de un crecimiento que ha pasado de albergar a 1,152,303 pobladores en el 2007 a 1,382,720 en el 2017⁵ de la cual el 78% vive en la ciudad de Arequipa. De los departamentos del Perú es el cuarto más poblado donde el 91,8% de su población reside en el área urbana. En lo referente al ámbito económico, diversos estudios la posicionan como uno de los departamentos con mayor crecimiento con un despegue en el 2016 debido al incremento de las actividades mineras, en particular la referida a la mina Cerro Verde. A este respecto para el 2019 la minería compuso el 23.4% del valor agregado bruto de la región a datos del Centro de Estudios de Economía y Empresa de la Universidad Católica de Santa Pablo.

Mas, una ciudad intermedia como Arequipa no se caracteriza solo por la cantidad de habitantes y su centralidad. Este tipo de urbe es punto de conexión entre otros espacios de corte rural o urbano para la prestación de servicios desde la salud hasta la gestión de proyectos constituyéndose así en un nuevo elemento de cooperación territorial (Dematteis, 1991). La característica que ha tomado cada uno de los distritos que hoy conforman el casco urbano de la ciudad, y los que están relativamente alejados, ha repercutido en aspectos vitales a nivel de relación política pero también en el imaginario de ciudad. Una urbe que te impregna con el aire de los viejos solares y que siente la nostalgia de las campiñas que antes circundaban al hoy "Museo Vivo" que es el distrito

⁵ Estadísticas tomadas de los censos del 2007 y el 2017 del INEI

capital. Lejos de una mirada idealista, esta ciudad ha encontrado una serie de problemas en su diseño que se expresan quizá de manera más clara en la formación y dinámica de transporte. He aquí el punto de nuestro interés.

Al inicio de esta introducción se abordaba el desarrollo de las ciudades y sus características ligadas con un creciente cuerpo administrativo que pasó por una creciente especialización hasta nuestros días llegando a ser un cuerpo propio. Estos “gerentes” a nuestro entender no son solo actores pasivos de los cambios en las ciudades, como parte de ellas también contribuyen a su formación y diseño. En tal sentido podemos suponer que la ciudad ha crecido y alcanzado un orden por una generación espontánea o este se ha logrado gracias a un cuerpo burocrático y que ha ayudado a mantener un orden y una idea de ciudad.

A este respecto es preciso detenernos en las características de este cuerpo administrativo. En primer lugar, siguiendo la línea del trabajo de Lee Frost & otros (1993) podemos decir que uno de los componentes se constituye a partir de un cuerpo de servidores altamente capacitados. A lo largo de las dos últimas décadas, ya sea por causas exógenas o endógenas, los servidores han adquirido herramientas que se han reflejado en su mejor desempeño. Lo segundo esta referido al desarrollo de las herramientas de gestión. Un continuo desarrollo de la visión gerencial ha desembocado en una política de modernización que, pese a sus limitaciones, ha desarrollado con mayor claridad instrumentos que esclarecen las funciones de los gobiernos subnacionales y objetivaban sus metas con indicadores claros.⁶

Un tercer elemento se encuentra en la capacidad de negociar o hacer frente a las decisiones políticas en torno a la gestión. Si bien, la finalidad de contar con un cuerpo capacitado es la de contrarrestar el grado de esta influencia política esto en la práctica no está siempre presente. Sin embargo, para nuestro caso se demostrará que este cuerpo a lo largo del tiempo ha logrado tener una capacidad de resistencia a las decisiones políticas, de carácter nacional o local, mediante el alineamiento de intereses

⁶ Como se indicaba anteriormente, este paso, al menos en la región, ha tenido un peso primero en lo académico para plasmarse luego en la práctica a través de la Política de Modernización del Estado y la creación del Servicios Civil en el 2013.

y el soporte un sistema de valores compartido referente la ciudad. Luego, se encuentran los actores externos a la administración local. Estos actores, que también pertenecen al ámbito público, están en constante pugna y debate en referente a los planes como el de transporte en un contexto donde la descentralización parecer ser un proceso truncado.⁷

Para los propósitos de este estudio nos lleva a evaluar este proceso desde sus gestores enmarcados en dos macroprocesos íntimamente ligados: La descentralización y la reforma del servicio civil. Aunque asincrónicos, no pueden entenderse el uno sin el otro. Para comprender mejor esto es necesario retroceder en primer lugar al espíritu primero de las reformas del llamado Consenso de Washington y su relación con la América Latina, al menos someramente.

Y es que se puede decir que hay una doble característica de este consenso. Por un lado, se replanteo el papel del Estado en la economía convirtiéndose en un ente regulador de la actividad privada y priorizando sus acciones en el campo de la lucha contra la pobreza (Parodi, 2010). Esto conllevó a la retracción anteriormente mencionada; sin embargo, un aspecto quizá poco conocido de los puntos de este consenso era la necesaria descentralización de la esfera pública y con ella la formación de servidores profesionales (Kuczynski y Williamson, 2003). Ambas propuestas quedarían fuera de los planes de los noventa en un gobierno que re - centralizó el poder dando marcha atrás en el intento inmediatamente anterior de la regionalización. Tema que merece otro debate.

Estas dos tendencias se retomaron a inicios del nuevo milenio. La cuestión más latente fue la descentralización que dio fin con la promulgación en el 2002 de la hoy denominada Ley de Descentralización. Sin embargo, en ese interregno existió un descuido saludable en medio de la pugna política que ayudó a que determinados gobiernos, como en el de este caso, pudieran abordar con mayor libertad una concepción de ciudad. La segunda de estas reformas no vería la luz sino hasta el 2013 y no con menor polémica. A poco más de 10 años de implementado SERVIR los resultados son difícilmente medibles dadas las limitaciones y constantes dilemas políticos que la institución ha atravesado; sin

⁷ Más adelante se realizará un balance de este macroproceso en el cual se inscribe el debate y que tiene una importancia relevante en el desarrollo de las capacidades gerenciales en los ámbitos subnacionales.

embargo, algo es seguro, ha servido como un mecanismo de contención para los puestos públicos clave. Aunque con las deficiencias y limitaciones que se verán más adelante.

Ahora bien, el trabajo pretende abordar el Gobierno Local en la administración de la ciudad bajo los términos en los que la actual corriente gerencial comprende las dinámicas, en las llamadas cadenas de valor. Este término traído del *Management World* es relativamente reciente y se inserta en el intento de creación de un aparato burocrático más eficiente haciendo un símil con el actuar en ámbito privado traído para la elaboración y evaluación de las políticas públicas. Esta puede ser entendido como un modelo descriptivo a la hora de entender el accionar público (Sotelo, 2003) o como una parte en diseño y evaluación de los resultados en la generación de bienes y servicios estatales (Hintze, 2005). Autores más modestos apunta a ella como una herramienta metodológica en la lógica de la planificación operativa, momento en el cual “una organización diseña en detalles las acciones que permitirá transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión” (Sotelo, 2012, p. 8). De ahí que sea necesario aclarar que el propósito es usar este modelo a modo de esquema de comprensión.

Se dice comprensión y no explicación dado a que la connotación sociológica de estos términos tiene dimensiones diferente. Mientras que la explicación apunta a buscar los factores y relaciones causales a las que obedeció determinado acontecimiento; la mirada comprensiva aborda más bien el entendimiento de aquellos procesos y las lógicas que fueron creándose (Von Wright, 1980). Este verbo toma mayor sentido en un trabajo como el nuestro que explora la creación de las cadenas de valor desde la mirada de sus actores. Actores que iniciaron su carrera pública desde distintos ámbitos, de distintas especialidades y con estímulos diferentes y que llegaron a crear no solo una concepción de ciudad, sino que formaron una cadena que pugna con los factores políticos internos y las imposiciones de la centralidad.

No se trata de la evaluación de una política pública ni del fracaso o éxitos de estos dos macroprocesos; sino analizar cómo, tomando en cuenta lo descrito, se han formado las cadenas de valor desde sus actores. Los mismo que han concebido un modelo de ciudad que entra en pugna constante con las presiones de un diseño estatal que se resiste a la descentralización. En suma, no se pretende caer en el anacronismo al evaluar en 20

años términos y políticas que para aquel entonces no se concebían como tal, se trata de estudiar mediante sus actores el proceso de lo que ahora es la cadena de valor pública de la gestión del transporte en la antigua ciudad colonial.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

Marco General: Acerca del tema y de la metodología de la investigación

1.1. ¿Por qué una investigación cualitativa en la gestión pública?

La motivación primera partió del cuestionamiento a los balances acerca de las dos macro reformas emprendidas por el Estado durante las dos primeras décadas. En el supuesto de que ambas habían sido catastróficamente implementadas y la burocracia nacional se hallaba en tal estado ¿De qué forma entonces se explican casos exitosos como los de Arequipa? Al ser una realidad contradictoria a la teoría era menester interpretar la realidad de una manera mucho más comprensiva que explicativa.⁸ Tal realidad no partiría de los datos numéricos o el balance bibliográfico los cuales, si bien dan una aproximación al fenómeno, no acaban de explicarlo. Se debía pues de abordar desde la mirada de los actores.

Dado a que, dentro de otros elementos, se deseaba realizar una reconstrucción de las dinámicas desde los actores era necesario un diseño cualitativo. El trabajo consistió en la exploración de una gran caja oscura que terminan siendo los procesos de interacción dentro de toda institución por lo que una hipótesis formulada con anterioridad habría condicionado la mirada que se tenía sobre los actores. De ahí que el tradicional orden: Teoría, hipótesis, datos y resultados; se encuentre de forma invertida siendo lo primero la observación de la realidad, la recolección de los datos, la elaboración de una hipótesis comprensiva y el contraste teórico.

Como más adelante se desarrollará, las miradas que han predominado respecto a la descentralización han sido análisis a escala macro; sin embargo, con este nuevo planteamiento era pertinente emplear una aproximación desde lo particular. Por ello se eligió a la entrevista a profundidad. 1) conocer las dinámicas internas requería un acercamiento desde los interiores de la institución que permitieran, en línea con el trabajo

⁸ En esta línea el estudio sigue al clásico libro *Explicación y Comprensión* de Henrik von Wright, 1980, según la cual existe una marca diferencia en el abordaje que se le dará a una investigación. Para el autor la explicación obedece a razones de orden causal y a menudo con un fin teleológico. Quien aborda dicha mirada pretende primero hacer una reconstrucción causal de los factores que llevaron a que dicho evento ocurriese determinando factores y consecuencias. En segundo lugar, posee una pretensión predictiva de los hechos. Sin embargo, la mirada *comprensiva* aborda los hechos de una manera interpretativa de suerte que la clásica pregunta de *¿Por qué?* es reemplazada por el *¿Qué es eso?* Lo que esta mirada busca es dar una interpretación de los hechos a nivel superior (Wright, 1987, p. 157). Esta última es la mirada con la que el presente estudio abarca los hechos que han dado forma a la cadena de valor interna en Arequipa entre los años 2001 – 2021.

de Gálvez y Gálvez (2020), reconstruir el desarrollo de un evento particular; 2) en una ciudad con una larga data en capacidad de planificación se intuía la existencia de un imaginario de ciudad que no se podría deducir con elementos cuantitativos; y 3) para comprender la distribución de los espacios y su relación con sus distritos rurales, como el abordado, requería la contraposición de perspectivas.

Dadas esas tres características, el campo para la aplicación de la entrevista era propicio y necesario. No se trata pues de solo una reconstrucción de hechos históricos sino de la comprensión de un fenómeno mucho más complejo y que está íntimamente ligado a la escala de valores e ideas de ciudad. De tal forma era latente “la necesidad que tiene el entrevistador de conocer los sobreentendidos, el vocabulario propio de la gente, los símbolos y metáforas con los que describen su mundo.” (Valles, 2002, p. 39). Teniendo en cuenta metodológicamente que la entrevista es mucho más y mucho menos que una conversación simple, se hacía necesario conocer el por qué de las relaciones tan fuertes a nivel interno en la ciudad y sus aun diferencias entre sus distritos.

Ahora bien, la investigación cuenta con una riqueza propia dado que no parte como se ha mencionado de una hipótesis plenamente formulada. Lo que se busca es explorar a los actores en su desarrollo durante un determinado periodo de tiempo. Dicha formación maduraría en la cristalización de una Cadena de Valor Pública que ha afrontado los cambios y logrado administrar una ciudad como Arequipa con eficiencia.

Esta Cadena de Valor Pública es entendida como un modelo de análisis que nos permite ordenar y sistematizar las acciones desde el diagnóstico del problema público, los procesos operativos de su diseño, la implementación y la evaluación de impacto. Sin embargo, el interés no reside en la totalidad de los procesos; sino más bien en un momento en específico en una unidad específica. La investigación se concentra en la evaluación de las dinámicas internas entre el cuerpo administrativo, los grupos de presión y las tensiones políticas con el gobierno nacional. Además, esta cadena no es analizada en un momento estático; sino más bien se analiza cómo se ha configurado a lo largo del tiempo hasta tomar la forma que tiene hoy.

Es necesario aclarar sin embargo el porqué de la elección de Arequipa como campo de estudio:

- En primer lugar, dado a que en lo que va del presente siglo Arequipa se ha convertido en una de las ciudades más importantes del país poseyendo un índice de desarrollo solo superado por la ciudad capital.
- Por otro lado, en medio del debate nacional por la descentralización y la implementación del servicio civil, la ciudad ha logrado mantener una administración eficiente de una ciudad que ha visto una expansión en sus habitantes y el espacio urbano.⁹
- Arequipa, de acuerdo con el Programa de Incentivos para la Administración Pública¹⁰, presenta estándares altos en cuanto a la ejecución presupuestal.

Estas características hacen de la ciudad un aparente caso de eficiencia en la administración pública, que se ha mantenido y mejorado a lo largo del tiempo. Mas precisamente, el gobierno local como ente que gestiona los servicios de la ciudad, la cual además ha llegado a constituirse como el punto de conexión en la prestación de diversos servicios, desde salud y educación, hasta la gestión de proyectos empresariales, para espacios periurbanos y rurales aledaños. En el sector educación, por ejemplo, los distritos que conforman el casco urbano para el 2017 concentraban 1,950 instituciones educativas diferentes de un total de 3,292. Caso que se replica en el sector Salud donde la misma zona concentraba el 54.69% (245 de 448) del total de establecimientos de salud¹¹.

Ahora bien, realizar una investigación a gran escala teniendo en cuenta la relación con cada uno de los distritos que conforman la metrópoli y con los distritos rurales que pertenecen a la provincia resultaría en la necesidad de recursos que por el momento me son inaccesibles. De ahí que para fines prácticos se eligió investigar dos distritos, uno urbano y el otro rural, con características propias, pero no demasiado diferenciadas. En

⁹ En primer lugar, ha existido una explosión en el crecimiento del área urbana que ha pasado de unos 78 km² a 275.8 km² en lo que va de las dos primeras décadas. Este crecimiento en las áreas que van desde la adquisición de terrenos de forma legal e ilegal han sido empujadas por una población en crecimiento que ha sobrepasar el millón de personas en el 2017. Eso significa, una densidad poblacional bruta del 63,88% a datos del 2018.

¹⁰ El PI se creó en el año 2009 mediante Ley N° 29332 y modificatorias, y entró en operatividad en el año 2010. Es una herramienta de Incentivos Presupuestarios vinculado al Presupuesto por Resultado (PpR) a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que promueve la mejora de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional. (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2023)

¹¹ Datos al 2017 obtenidos del Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP, Arequipa.

primer lugar, si se parte de una comparativa en la capacidad de ejecución del gasto podremos comprobar que ambos distritos cuentan con un alto rendimiento en el gasto siendo incluso distinguidas en el programa de “Estímulo a la capacidad de gasto” del MEF¹². Por otro lado, geográficamente se encuentran en una zona similar, si bien el distrito capital es la zona céntrica ambas se encuentran en una geografía con características rurales y que cuentan además con un valor patrimonial. A esto se suma una carga identitaria que se ha desarrollado en dos localidades que cuentan con una historia propia.

Ahora bien, para una mirada más completa del desarrollo de este proceso la presente investigación ha optado por tres estrategias de recolección de información.

- La revisión documentaria. La cual está enfocada en al análisis de la bibliografía existente de la temática a nivel regional, nacional y local. Además de la revisión de las fuentes hemerográficas conservadas en los archivos municipales.
- Las técnicas de estudios de caso. Las cuales van enfocadas en el uso de las herramientas cualitativas, particularmente las entrevistas a profundidad en sus diferentes matices, teniendo en cuenta sus criterios de análisis¹³.
- Las técnicas cuantitativas. Aplicadas en el diseño de una encuesta dirigida a las oficinas de servidores con un fin exploratorio.

La finalidad de utilizar estas técnicas se debe en primer lugar a construir una primera imagen del funcionamiento de la municipalidad y su desempeño a lo largo de dos décadas. De esta forma se pudo reconocer uno de los elementos que clave en la construcción de la ciudad como lo es la planificación vial, aspecto del que hablaremos más adelante. Por otro lado, la recolección de información permite el contraste de lo obtenido producto de las entrevistas. Esto es vital dado que una entrevista, como lo diría Valles (2002), es una narrativa que se recoge a partir de construcciones individuales fruto de *realidades morales*. Esto hace que más de un individuo pueda tener una

¹² Dicho programa si bien tiene por meta incentivar el desarrollo a nivel municipal carece de otros indicadores que no sean de corte cuantitativo. Así la transferencia prometida de recursos a las municipalidades es por el cumplimiento de metas en un periodo determinado.

¹³ Valles, 2002

reconstrucción diferente de un mismo hecho. De ahí, la necesidad del contraste, a fin de mantener una línea coherente en el estudio de los hechos.

Como puede evidenciarse, estos métodos han tenido una aplicación práctica marcada en un antes y un después en la exploración, pero con un fin complementario en lugar de limitador. Para un primer momento fueron vitales en el reconocimiento de los actores y los principales problemas que afronta la ciudad. De otro lado, marcaron un norte en la construcción del desarrollo de los gerentes y como estos han contribuido a la creación de un imaginario de ciudad; así como el nivel de toma de decisiones e influencia para resolver un problema. Esta última quizá encontrando semejanza con la propuesta de Lindblom (1959) para quien la solución de los problemas públicos pasaba por el grado de decisión y acciones de los gestores en medio de un contexto sujeto a una poliarquía¹⁴.

1.2. Sobre la formulación de la hipótesis y los objetivos

a. Hipótesis

Pese a la mirada comprensiva y explicativa del trabajo formuló la siguiente hipótesis:

- Las macro reformas del estado han propiciado un ambiente para el avance en la modernización de las capacidades de gestión y el fortalecimiento de las cadenas de valor para el aprovisionamiento de los servicios públicos en gobiernos subnacionales (regionales y locales).

La variable independiente son las macro reformas del Estado, entendiendo por estas a la descentralización y la reforma del servicio civil. Las variables dependientes son el avance en la modernización de las capacidades de gestión y el fortalecimiento de las

¹⁴ Es necesario aquí hacer una explicación del uso de este artículo. En 1959, Lindblom, publicó un artículo titulado “El arte de salir de paso” definiendo el actuar de los tomadores de decisiones como una serie de acciones prácticas para la solución de problemas que acontecían en la realidad y necesitaban su atención. Este modelo propone una mirada más allá de las normativas, o pesar de estas, proposición con la cual la propuesta de investigación encaja dado a que como se verá más adelante, los gerentes públicos de la ciudad han logrado fortalecer una posición y generar resistencia a marcos mayores nacionales.

cadenas de valor. En este caso, los hechos se han visto favorecidos por algunas condiciones locales específicas como la estabilidad política regional, la institucionalidad de los gobiernos municipales, y la capacidad de coordinación inter e intrarregional promovida por las agendas y capacidades de gestión de los actores políticos subnacionales.

En líneas particulares, la exploración de campo permitió una elaboración minuciosa de los micro procesos permitiendo formular las siguientes hipótesis particulares:

- El debate por la descentralización propició un periodo de descuido saludable donde la provincia desarrollo una gama de instrumentos de gestión que confirieron a la ciudad de un proyecto conjunto en cuanto a la visión de ciudad.

Las variables independientes son el desarrollo de los instrumentos de gestión, concretamente el diseño de proyectos acerca del planeamiento de la ciudad. Para ello se exploran dos procesos en simultaneo sucedidos en la década de los 90's: 1. El proceso de obtención del reconocimiento de ciudad patrimonio y 2. La agenda medioambiental que dio como resultado, entre otros, la elaboración de los planes de transporte urbano.

- La Reforma del Servicio Civil ha sido limitada en su impacto debido a sus limitaciones de origen; sin embargo, han supuesto un límite en la discrecionalidad de las autoridades en la designación de puestos gerenciales.

Aquí, la variable independiente es la limitación a la discrecionalidad de la autoridad política. Esta se ha visto notablemente limitada por los requisitos meritocráticos impulsados por la reforma SERVIR la cual ha calado en las instituciones públicas de la región. En concreto, durante el periodo estudiado los instrumentos de gestión se han modificado elevando la valla meritocrática necesaria para ocupar los cargos. Aunque ello no deshabilita el poder político, sí supone un límite. La variable dependiente abarca pues el avance y empuje de la reforma SERVIR en las administraciones locales.

- A nivel subnacional los procesos internos de la cadena de valor han logrado articular los intereses de una variedad de actores, siendo el cuerpo político,

gerencial y de servidores, posibilitando una gestión medianamente exitosa de la ciudad en el ámbito del transporte.

En este punto la variable dependiente es formada por la administración de la ciudad, concretamente en el ámbito del transporte urbano. Para lograr tal fin tres cuerpos en constante pugna pasaron por momentos de alineamiento y separación de intereses que dieron como resultado una gestión medianamente eficiente del transporte. Ello se vio replicado en las relaciones con los gobiernos municipales con quienes compartía dicha problemática.

b. Objetivos

Si bien se abarca un periodo amplio de tiempo, que va desde el 2001 hasta el 2020, el objetivo principal perseguido no es por ello modesto ni menos importantes. Así nos proponemos dar cuenta de la magnitud del desempeño de la gestión local y las en los gobiernos subnacionales estudiados de la región de Arequipa. Se busca conocer este proceso en una perspectiva histórica teniendo como marco las macro reformas del Estado emprendidas en este arco temporal como se ha detallado en líneas anteriores.

En línea con el objetivo general los objetivos específicos buscan: 1. Evidenciar los vínculos existentes entre las reformas institucionales del Estado y la articulación más efectiva de los gobiernos regionales, provinciales y distritales, desde la experiencia de los distritos estudiados de la región de Arequipa entre los años de 2001 y 202; 2. Determinar el impacto en la formación de las cadenas de valor en la gestión municipal; 3. Dar cuenta del papel de los actores, sus intereses y sus redes, que han cumplido un en este proceso.

De forma tal que la investigación se ha dividido en dos momentos. El primero de ellos esta orientado al planteamiento teórico y metodológico de los procesos de descentralización, la reforma del servicio civil y el entendimiento de la gestión desde la cadena de valor como modelo de análisis. El segundo, se orienta a la construcción de la cadena de valor y la historia de la gestión de la ciudad en el arco temporal planteado.

Esta parte toma especial énfasis en los datos cualitativos obtenidos realizando un cruce con la información cuantitativa y documentaria obtenida en la investigación. Todo ello con la finalidad de establecer una línea en los acontecimientos dentro de la Provincia de Arequipa y el Gobierno Municipal de Quequeña.

1.3. Método de investigación

a. Método Cualitativo

La investigación apostó por realizar entrevistas a profundidad, siendo estas en su mayoría de los casos de tipo formal y en casos reducidos de corte informal. Se realizó un total de 21 entrevistas en las cuales se abordaron actores variados. En mayor medida, 14, fueron encuentros donde se contactaron a los funcionarios públicos y directivos de cada uno de los gobiernos subnacionales seleccionados, con el fin de conocer las percepciones sobre los efectos del proceso de descentralización y la implementación de la Ley Servir en la gestión municipal y en el desarrollo local. Del mismo modo, en la búsqueda por conocer la percepción de otros actores locales involucrados de manera indirecta en la gestión municipal se entrevistaron a miembros de asociaciones relevantes que se constituyen en importantes grupos de presión y opinión en el ámbito local, y que ejercen, o pueden ejercer, influencia en la toma de decisiones. En este momento se va a instrumentalizar metodológicamente la noción de cadena de valor, parafraseando a Seyka Sandoval (2012), como una estructura que permite distinguir el reconocimiento de actores, funciones y sus relaciones en la generación del valor público, teniendo como marco de juego el ámbito normativo y político a nivel municipal.

Para la elección de los actores a ser entrevistados se consideró dos categorías: 1) autoridades políticas y directivos con capacidad de decisión, organización y coordinación de la gestión pública a nivel subnacional de las municipalidades estudiadas, y 2) actores sociales y políticos que canalizan las demandas ciudadanas y que influyen, o pueden

influir, en la toma de decisiones en el ámbito de los proyectos de desarrollo a nivel local de las municipalidades seleccionadas

La muestra ha sido considerada en función a un mínimo de entrevistados que garantice el conocimiento y la proximidad con las labores de gestión municipal hasta, al menos, el momento previo de asunción del mando de las nuevas autoridades tras las elecciones municipales y regionales del año 2022, con la intención de evaluar los conocimientos acumulados en estas dos décadas.

Para la entrevista semiestructurada a nivel de autoridades distritales y provinciales se ha hecho la siguiente selección:

- **Alcaldes o exalcaldes:** para determinar el grado de conocimiento sobre temas como: las competencias de la municipalidad, los procesos administrativos y de gestión interna, los medios y normativas para la articulación con el gobierno provincial y otras municipalidades para desarrollar proyectos en beneficio del municipio y sus ciudadanos, y el impacto de las reformas de descentralización y la implementación de la ley SERVIR en la gestión municipal.
- **Regidores Municipales de partidos de oposición:** para conocer la claridad de sus propuestas de gestión y el conocimiento que poseen de la problemática del rubro al que presta mayor atención. Así como una visión crítica del nivel de gestión del partido de gobierno de su momento.
- **Gerentes Municipales:** para saber: el grado de conocimiento de las competencias de la gerencia, el grado de conocimiento de los procedimientos administrativos para llevar a cabo los proyectos, y el grado de conocimiento de las cadenas de valor.
- **Gerencia de planeamiento y presupuesto:** para saber: el grado de conocimiento de la competencia de su oficina, el grado de conocimiento de los procedimientos administrativos para llevar a cabo los proyectos y el conocimiento de los actores que intervienen en el proceso.

Del mismo modo para la entrevista semi estructurada a nivel de actores sociales y políticos a nivel distrital y provincial se realizó la siguiente selección:

- **Estudiantes de Universidades con experiencia en la gestión municipal:** para conocer: la influencia que tienen dentro de la elaboración de la agenda municipal, el tipo de relación que mantienen con la gestión municipal desde sus carreras profesionales, el conocimiento que poseen sobre las competencias administrativas del gobierno municipal, los principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad y la percepción que tiene sobre el desarrollo de su municipalidad en estos últimos 20 años.
- **Dirigente Barrial y de Comedores Populares:** permita conocer, el grado de información que poseen sobre las competencias administrativas del gobierno municipal, los principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad, el grado de satisfacción con la Gestión Municipal respecto a la cobertura de sus demandas y necesidades, el modo de relacionarse con la gestión municipal de un grupo específico del espacio urbano, y la percepción del desarrollo en los últimos 20 años

b. Métodos cuantitativos

Para esta parte se realizaron varias encuestas dirigidas, 35 en total, al conjunto de servidores civiles que han laborado, o laboran, en la municipalidad dentro de los cuales se encontraban directivos y servidores civiles de primer nivel, es decir, servidores con cargo de confianza y de alto nivel y servidores en puestos no gerenciales. Todo ello con la finalidad de construir una data que nos permita medir el nivel de dominio de la gestión municipal; así como de otras competencias adquiridas por este grupo. Se pretende precisar el nivel de conocimiento de los involucrados en la gestión municipal, en concreto en áreas como: la normativa, las competencias, los procesos administrativos vinculados a la gestión de proyectos de desarrollo, el nivel de formación y la capacitación de los servidores públicos.

La encuesta se dividió en cuatro secciones, y sus preguntas se orientan a recabar la información que se detalla a continuación:

- **Información general:** Para conocer al funcionario, su perfil como servidor público, las capacidades tenidas al momento de ingresar a la gestión municipal y adquiridas en el ejercicio de sus funciones.
- **Gestión municipal y condiciones de vida:** En esta sección las preguntas se orientan a conocer los criterios adoptados por los funcionarios al momento de priorizar la formulación y la ejecución de los proyectos de desarrollo y el impacto de esta decisión en la calidad de vida de los ciudadanos.
- **Reformas institucionales, articulación de los gobiernos subnacionales y cadenas de valor:** Se divide en dos secciones. Por un lado, el proceso de descentralización y, por otro, la implementación de la Ley Servir. Las preguntas de la primera sección se orientan a conocer si se han experimentado mejoras significativas en las áreas administrativas de la gestión municipal, si el proceso de descentralización ha dinamizado la ejecución de los proyectos de desarrollo en las respectivas municipalidades, y si ha permitido una mejor articulación y coordinación con otros municipios.

En cuanto a la segunda sección, las preguntas se concentran en determinar el nivel de implementación de la Ley Servir dentro de la gestión municipal, el tipo de capacitaciones recibidas por los funcionarios, y si la adecuación a este marco normativo incidió significativamente en la mejora de la eficiencia de los procesos administrativos vinculados a la ejecución de proyectos de desarrollo, contribuyó al dinamismo en la toma de decisiones, y a incrementar las capacidades de los funcionarios en las acciones de articulación y coordinación de proyectos de desarrollo con otras municipalidades.

- **Actores de interés en la gestión municipal:** En esta sección las preguntas se orientan a identificar a los actores locales que influyen en la toma de decisiones sobre los proyectos de desarrollo a realizarse, qué medios utilizan para ello, cuáles son sus principales demandas, y qué tipo de estrategias se emplean desde el municipio para mantener un diálogo con los vecinos.

c. Tratamiento de fuentes bibliográficas

Este apartado puede dividirse en dos partes. La primera de ellas está referida al tratamiento de los documentos oficiales producidos por las municipalidades estudiadas. Estos documentos permiten la construcción de un relato sólido además de revelar los actores involucrados y como la visión de ciudad se ha mantenido a lo largo del tiempo. Forman parte de este proceso dos sucesos que tendrán su desarrollo más adelante. Uno de estos es la obtención de la categoría de Ciudad Patrimonio a inicios del 2000, punto culminante de un proceso que implicó la colaboración de una burocracia naciente y el trabajo con cooperaciones internacionales. Por otro lado, se encuentran los trabajos como parte de la agenda de los llamados Objetivos del Milenio de NNUU¹⁵, particularmente aquellos relacionados a las agendas de preservación ambiental, lo cual dará paso a un estudio completo de la ciudad donde participarán futuros gerentes y que tendría como foco el análisis del transporte y la movilidad urbana.

Una segunda parte está referida a la revisión hemerográfica. Para ello se consideró la revisión de dos diarios: *La República* y *La Razón* de Arequipa, ambos encontrados en buenas condiciones en los archivos de la biblioteca municipal. La utilidad de esta fuente es apoyar la información obtenida con el relato de una ciudad en su crecimiento, conflictos y soluciones rastreados a partir del ojo crítico de la prensa. De modo tal que se realice un contraste que otorgue consistencia a las narraciones obtenidas mediante las entrevistas a profundidad.

d. De la relación investigador – entrevistado

En el acontecer del trabajo de investigación de campo el investigador ha de tener buen cuidado en el proceso de preparación, aplicación y sistematización de lo dicho por los actores. Los individuos que se abordan desarrollan narrativas acordes a un sistema de valores particulares de un entorno, que puede ser amplio o particular, que condicionan

¹⁵ Hoy reconfigurados y nombrados como los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible – ODS.

su narrativa. Por ello es importante la forma en la que el investigador usa sus medios de lenguaje, verbal o simbólico, para llegar a los individuos. Se trata pues de una tarea que debe fluir como una conversación, sin serla, y donde existen diferentes momentos y relaciones de conocimiento asimétricas dependiendo de la pauta que marca, casi siempre, el entrevistado.

Quisiera partir señalando a la entrevista como un acto que brinda cercanía al investigador con respecto a lo investigado. No se equivocaría pues Burgess, 1984, al referirse en un rastreo de la tradición de esta técnica como un método basado en el arte de la conversación. En ese sentido es una parte esencial de la cultura si suponemos, como se mencionó, que es un acto comunicativo conversacional donde buscamos ver un fenómeno a la luz de otros ojos que vivieron un tiempo diferente y un código cultural situado. Tales cuestiones obligan al entrevistador a dejar de lado toda subjetividad y más bien entrar en un proceso previo de entender los códigos de lenguaje para una comunicación mucho más asertiva.

Cuando decimos que la entrevista es mucho más y mucho menos que una conversación nos referimos en primer lugar al fin teleológico que persigue la entrevista. Por el grado de acercamiento con el individuo y la relación establecida, se convierte en lo que Valles (2002) llamaría un “confesionario”. Dichos elementos acontecieron en el campo, los actores se hallaban en la mayoría de los casos dispuestos a hablar y, aunque reacios a algunos temas, sus relatos daban pie a una narrativa donde buscaban esclarecer hechos que para ellos merecían ser aclarados, ya sea porque tenían una relación directa con ellos, o porque les parecían significativos para comprender su relato. No fueron pocos los casos donde el confesionario se abrió a una serie de reflexiones y reclamos, o absoluciones, manifiestos.

Este medio ha sido de probada utilidad para la exploración de las dinámicas internas, esta herramienta ha sido usada con provecho en la investigación politológica y sociológica de las elites (Valles, 2002, p. 27). Con todo ello, no debe confundirse la entrevista con una conversación vana, pues no se entabla con cualquier individuo sino con una “elite”. Esta denominación va en referencia a que los individuos elegidos son aquellos de quienes esperamos un conocimiento mucho más profundo que el nuestro

sobre un tema respectivo. De forma tal que “la entrevista en sentido científico es el interrogatorio cualificado a un testigo relevante sobre hechos de su experiencia personal” (Webb y Webb, [1898] 2013, p. 3).

Por otro lado, para este estudio esta palabra puede entenderse también desde su otra acepción dado a que el grueso de los entrevistados conformó un conjunto de gerentes especializados en el tema que en el lapso de veinte años se habían posicionado como las voces autorizadas en la materia. Realidad que se condice en la revisión de las fuentes documentales cuando al momento de la revisión acerca de la mirada periodística del problema de transporte se vuelve cotidiana la presencia de determinados actores.

Gran parte de los entrevistados eran individuos que habían pasado mucho tiempo en la gestión pública y con intereses diversos. Ninguno de estos actores debía ser remotamente subestimado pues el hecho de sobrevivir a tantas gestiones y mantener un cierto grado de influencia significaba un conocimiento y relaciones probablemente más allá de lo que podamos comprender con esta exploración. Sin embargo, grande fue la sorpresa al encontrarnos con un grupo que llevado por una imagen de cordialidad y de cierta espontaneidad pasaban de una postura cuidadosa a una mucho más espontánea. Esto mismo sirvió en mucho de los casos para, fuera de los ámbitos registrados formalmente, realizar una bola de nieve al referirnos con personas que conocían, ya por vínculos amicales o en ausencia de estos, indicando que los referidos “sabían del tema” y que nos podrían dar más luces por los periodos en los que ellos no tenían claridad.

La relación establecida en el momento de la entrevista hizo notar una particularidad fundamental pues existe una asimetría en el conocimiento y dominio que se marca en tiempos determinados de la entrevista. La estrategia empleada fue la de un entrevistador que aparentaba no conocer demasiado del tema, de ahí que en los momentos iniciales se buscara el testimonio de los actores a modo de quien escucha un relato de un acontecimiento sucedido hace veinte años. De ahí que, en determinados momentos, ya sea por el conocimiento profundo de elementos que se descubrían por sus palabras o por una superioridad intencionalmente concedida, los entrevistados se hallaban en un pleno momento de dominio de los hechos.

Agotado este primer momento de la entrevista, se pasó sutilmente a plantear preguntas más especializadas y enfocadas en el tema en cuestión que era la administración del orden urbano de la ciudad, concretamente el ámbito del transporte urbano. No se trataba de corregir a los individuos pues esto interrumpiría de forma innecesaria, y riesgosa, los frágiles puentes de espontaneidad y tranquilidad de un entrevistador recién conocido; sino se planteaba a modo de sugerencia un rastreo histórico. En tal sentido la entrevista tuvo momentos asimétricos donde en la función de entrevistadores entrabamos en temas, sino evadidos, si tocados sutilmente, pero de especial importancia para nuestros fines. Dentro de estos temas aparentemente vedados resaltan los presuntos casos de corrupción en las gerencias a investigar, los conflictos internos, los vínculos partidarios y la confesión de un grado de acciones que, si bien no se reñían con lo legal, sí actuaban bajo una discrecionalidad no declarada. Aunque no se puede decir que en todos los casos se parte de un desconocimiento total de los hechos y de un cierto grado de sospecha, ello no quiere decir por motivo alguno que se trató de una entrevista dirigida. El investigador no parte de la nada y lleva consigo una línea de temas acerca de los cuales es imperativa la recolección de información.

No todos los temas abordados correspondían a un conjunto orgánico de áreas temáticas exploradas y determinados en la revisión bibliográfica. Una buena parte de las impresiones que se tenían y que daban norte a la búsqueda fueron dictadas por las impresiones que se tuvo en el contacto con la realidad. Parafraseando a Johnson, citado por Valles (2002, p. 40), una entrevista raramente se compone solo de información producto de la investigación de gabinete; al contrario, son complementadas por la experiencia vivida en el campo; en mi caso por la observación de la ciudad, el discurrir de sus calles y la visión panorámica que ofrecía que daban la impresión de un entorno que se aferra a sus áreas verdes. El tal sentido surgió preguntas que nos guiaron a actores que poco a poco fueron reforzando la mirada de una ciudad que lucha por no despegarse de un pasado rodeado de campiñas y una Ciudad Patrimonio fundamental en su idea de ciudad.

Dado que, por la temática estudiada, los testimonios recogidos, podían representar cierto peligro para los entrevistados, se optó por el anonimato en toda la información recaba.

De este modo cumpliendo con los criterios éticos de la investigación y de consentimiento informado, se realizaron las entrevistas. Más aún, dado que en muchos casos se trata de autoridades y exautoridades políticas o funcionarios que han detentado altos cargos en la gestión municipal, que les otorga un mayor nivel de visibilidad pública. Por ello los participantes no son mencionados de manera directa¹⁶.

En este punto es necesario dar cuenta de las dificultades con la que este método se topó de manera previa y durante el trabajo de campo. Respecto al primer momento la principal dificultad para la investigación giró respecto al acceso a actores relevantes dispuestos a hablar sobre un ámbito, como descubriría luego de la revisión documental y las primeras entrevistas, de un tema como el transporte que ha puesto en el ojo de la tormenta a más de un gerente. De ahí que era esperable la existencia de ciertas reticencias de parte de los actores involucrados.

Por otro lado, el trabajo se desarrollaba en un contexto de cambio de autoridades tras las elecciones municipales y regionales recientes. Ello podía tener dos connotaciones, la primera y de mayor versatilidad sería el hallazgo de individuos con predisposición de elogiar o criticar en demasía tanto a la gestión saliente como a la entrante. En la otra orilla, se temía encontrar un cuerpo burocrático con cierta reticencia a hablar del tema en medio del proceso de aclimatación de la nueva administración que aún estaba poniéndose al corriente.

Así mismo, dado el periodo de pandemia y el actual proceso post pandemia y de reactivación económica, se pudieron presentar datos contradictorios que invisibilicen lo avanzado durante las gestiones municipales previas, producto del confinamiento y el impacto de la pandemia en la vida social y política del país, que trascendió las competencias y capacidades de todo el aparato estatal. Finalmente, el clima político polarizado de la actualidad podía entorpecer lo avanzado en la gestión municipal de estos últimos veinte años, por lo que, al evaluar los procedimientos y la gestión desde la

¹⁶ Durante las conversaciones previas se aseguró total discreción de los datos personales de los entrevistados y la total libertad de estos para detener la entrevista en el momento en el que lo creyeran conveniente, escenario que por fortuna no llegó a ocurrir. Como se podrá ver más adelante nos referiremos a los mismo mediante seudónimos a fin de dar ilación a la reconstrucción de los hechos. Muchos de los puestos y funciones allí sindicadas han sido alterados en virtud de la protección de los entrevistados.

actualidad, podría percibirse cierto retroceso que invisibilicen lo avanzado desde el punto de vista de la gestión del transporte público y el fortalecimiento de las capacidades en autoridades, funcionarios y servidores civiles.

Siendo un caso con notables riegos y limitaciones las encuestas que se realizaron no contaron con un permiso expreso de la municipalidad. Se optó en cambio por apelar a la discrecionalidad de las áreas a las que se tuvo acceso. La intención era que los encuestados respondieran de la manera más espontánea y veraz posible por lo que las encuestas también se construyeron sobre el anonimato y con preguntas que permitieran conocer el grado de desarrollo o satisfacción de las actividades municipales, su dominio en el desempeño de la gestión municipal y el reconocimiento, en su experiencia, de quienes eran los actores con mayor influencia en las decisiones.

CAPÍTULO II

La descentralización en el Perú

Realizar un estado de la cuestión sobre lo avanzado en cuanto a la investigación de la Gestión Pública a nivel de gobiernos subnacionales, en concreto, los gobiernos regionales, es una tarea que puede parecer sencilla, si consideramos sus estudios desde una perspectiva formal y ligada a los procesos macro como la descentralización y las políticas de modernización del estado. Pero, que encierra una enorme dificultad, para la clasificación de la bibliografía, en torno a lo realmente avanzado en lo referente al mejor conocimiento de los procesos, instrumentos y herramientas de gestión pública a nivel subnacional. Ello porque en las últimas décadas los estudios han abordado estos temas desde una multitud de perspectivas desde el derecho administrativo, la politología, y las distintas ciencias sociales (sociología, antropología e historia). En ese sentido, hace falta, escoger parámetros que nos permitan reducir el campo de búsqueda y ser mucho más precisos en la selección, caracterización y clasificación de la bibliografía, razón por la cual, para nuestros fines nos concentraremos en dos macroprocesos en los que se envuelve el estudio y la región, que son los procesos de descentralización y renovación de la gestión pública en temas como articulación de proyectos de desarrollo y modernización del aparato burocrático. La una con mayor tiempo que la otra, respectivamente, pero que han logrado producir un cambio, al menos en cuanto al abordaje, de la gestión a nivel subnacional.

El llamado shock de la descentralización, ocurrido en el año 2006, aceleró el proceso de la transferencia de competencias y responsabilidades, y dejó de lado la gradualidad del cambio con que se estaba avanzando. La política de descentralización no ha sabido detectar, ni evaluar, ni actuar sobre los cuellos de botella existentes en las relaciones intergubernamentales que no permiten avanzar con las reformas. Detectar los cuellos de botella es relevante para el rediseño del esquema de distribución de competencias y funciones de los gobiernos subnacionales. Para construir un sistema más articulado que clarifique la delimitación de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, y a su vez permita alcanzar resultados más eficientes, en términos de provisión de bienes y servicios públicos a escala regional y local.

2.1. Un rastreo de la descentralización

Dentro del periodo estudiado (2001-2021) se producen casi simultáneamente dos procesos que repercuten significativamente a la Región Arequipa, y en específico al distrito provincial y al distrito de Quequeña. En primer lugar, el proceso de descentralización que tras la caída del gobierno de Alberto Fujimori, se volvió una exigencia política de primer orden entre los aspirantes al sillón municipal y los gobiernos regionales¹⁷. Es de recordar que el ex Gobernador Regional de Arequipa Juan Manuel Guillén, participó activamente en las movilizaciones posteriores al fraude de las elecciones de la segunda vuelta electoral del año 2000, el gobierno regional apoyó de manera activa a las movilizaciones de la marcha de los “Cuatro suyos” y durante el gobierno de Alejandro Toledo fue un poderoso actor político que buscó hacer cumplir al electo mandatario los compromisos con la descentralización, y en especial con las regiones de sur (Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno), que cumplieron una importantísima labor de movilización en las manifestaciones civiles en contra del régimen de Fujimori¹⁸. Así, el proceso de descentralización reiniciado en el 2002 es considerado por diversos especialistas como “la reforma política más importante del Perú del siglo XXI (Pease y Romero, 2013). Puesto que tras el retorno a la democracia luego del gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), el ánimo de los actores políticos, los intelectuales y las organizaciones no gubernamentales impulsó una reforma de descentralización con la finalidad de desconcentrar el poder y retomar el proceso de descentralización iniciado en 1980. Los actores políticos nacionales, regionales y locales, con el apoyo de la cooperación internacional, promovieron esta reforma, percibida como necesaria y urgente en el marco de la transición a la democracia¹⁹.

¹⁷ Durante todo el proceso electoral previo y posterior a las elecciones del 2000, se formaron diversas mesas de concertación y diálogo con los gobiernos regionales (en especial con los de las regiones del sur del país) y diversos actores políticos y sociales de las regiones. Incluso se llegaron a firmar compromisos de candidatos presidenciales y al congreso con las regiones para fortalecer a las regiones e intensificar el proceso de descentralización.

¹⁸ Las movilizaciones contra el régimen en el año 2000 fueron intensas en la región sur del país, como se encuentra documentado en las páginas de los diarios *La república (El Gran Sur)*, la edición regional y el diario *Correo*, la edición regional. Donde se hace un seguimiento detallado de las movilizaciones en Arequipa, Cusco, Moquegua, especialmente.

¹⁹ Durante la marcha de los cuatro suyos, se produjeron consensos sobre el rumbo democrático al que se aspiraba, Según el estudio de Carmen Ilizarbe (2022), en esta marcha convergieron: Organizaciones de

Fue un proceso que dentro de los veinte años que abarca el estudio, estuvo marcado por avances y retroceso; en la medida que se produjo el traspaso de competencias del gobierno central al subnacional (regiones y municipios). En tres dimensiones administrativa, tributaria y política, con resultados, desde una perspectiva macro, insuficientes y decepcionantes, que evidenciaron la poca capacidad estatal y la aún baja calidad del servicio civil en los gobiernos subnacionales (Došek; Quiñón y Elías, 2022). Sin embargo, pese a estos magros resultados destacados por un sector mayoritario de la academia y de expertos tecnócratas, se han dado importantes hitos en el plano de la descentralización, y que en su conjunto construyeron un extraño “cemento institucional”²⁰, que permitió en el contexto previo a la epidemia que los nuevos instrumentos de gestión municipal fueran incorporados y que se cumplieran de manera significativa ciertos objetivos medulares de las competencias transferidas. En este orden de ideas tenemos los siguientes hitos: “La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (2002); “La Ley Orgánica de Municipalidades” (2003); “La Ley de Presupuesto Participativo” (2003); “Leyes de incentivos e integración de regiones y de Sistemas de Acreditación de Competencias” (2004); “La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de ministros” (2007), el “Plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal” mediante la Ley N° 29332 (2009). La citada ley fue modificada mediante el Decreto de Urgencia N° 119-2009 e incorporada en la Ley del Presupuesto del Sector Público de los Años Fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013. La Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2012 fusionó el “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión con el

artistas (3); Colegios profesionales (10); Escuelas e institutos técnicos (4); Asociaciones de prensa, empresas de radio y comunicaciones de periodistas (13); Frente regionales y cívicos (30); Sindicatos y asociaciones laborales (84); Organizaciones religiosas (23); Organizaciones no gubernamentales (54); Organizaciones de Derechos Humanos (49); Organizaciones de mujeres y feministas (17); Organizaciones rurales y urbano populares (8); Organizaciones de jóvenes y estudiantes (37); y Plataformas ciudadanas (3).

²⁰ Parafraseando a Jon Elster (1992) que señalaba que el análisis de la sociedad más que una física debería ser una química, al recordarnos que el objetivo del análisis social no es encontrar la presencia de leyes inmutables (objetivo de la física), sino de descubrir como la combinación y comportamiento de ciertos elementos en determinadas condiciones (objetivo de análisis de la química) mantienen unido y funcionando el todo social, a lo que denominó “el cemento de la sociedad”, podríamos decir que dentro de lo avanzado en la experiencia de la descentralización se ha observado el cumplimiento o no de determinadas leyes de este proceso, y aún está por observarse como pese a ello los actores e instituciones de este proceso mantienen cierta funcionalidad dentro del sistema que pese a todo responde al proceso de modernización.

Programa de Modernización Municipal” dando origen al “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”.

Como ha señalado María Isabel Remy (2005) las municipalidades, en el Perú, se han constituido como la instancia de gobierno democrático más antigua y cercana de la población; además, siendo para muchos poblados del país, en especial para las poblaciones fuera de las grandes ciudades, la única instancia válida para la resolución de sus problemas (pág. 111). La administración pública local es la expresión del autogobierno más cercana a la población y es también expresión de la capacidad de la comunidad para organizarse en defensa de sus intereses y sus necesidades. Las municipalidades representan el poder de todos los ciudadanos para encontrar solución a las necesidades que no pueden satisfacer individualmente, mediante la organización de servicios públicos básicos y mediante el empoderamiento de las personas para alcanzar una mejor calidad de vida. Así, “los productos de una buena o mala gestión son directamente apreciados por la población”, “las imágenes sobre lo político y sus actores se forjan, en los pueblos y ciudades pequeñas, en torno de los municipios” (pág. 111).

De acuerdo con la “Ley Orgánica Municipalidades (Ley 27972)”, corresponde a las municipalidades funciones generales y funciones específicas. Las funciones generales son “enunciados genéricos”, mientras que las funciones específicas son enunciados que “establecen campos de responsabilidades y acciones concretas”, comprenden un conjunto de actividades y tareas similares agrupadas adecuadamente. Es así, que las Municipalidades por su actividad creciente vienen mostrando una ampliación agresiva de su cobertura de servicios (seguridad ciudadana, participación ciudadana, salud ciudadana, etc.).

Los gobiernos locales gestionan las condiciones y la calidad de vida de las personas en el Perú; dadas las enormes necesidades insatisfechas de la mayoría de los peruanos, concentran mucho de las demandas y expectativas de la población. No siempre están dotados de los recursos para satisfacer estas demandas; para el nivel de necesidades existentes —alcantarillado, electrificación, pistas y veredas, carreteras y caminos secundarios, ornato público, locales públicos, recojo y procesamiento de residuos

sólidos, seguridad ciudadana, etc.—, sus recursos económicos son escasos, aunque crecientes, y deben realizar muchas opciones (Remy 2005, p. 113).

Así en el caso concreto de Arequipa, de la municipalidad provincial de Arequipa y el distrito de Quequeña, estos veinte años representan un proceso significativo de aumento de sus competencias a la par de un incremento de su capacidad de gasto producto de la asignación de canon minero a sus respectivas arcas fiscales, que conllevó a una mayor profesionalización de la burocracia y la ampliación de los servicios brindados por la municipalidad como es el caso de los proyectos de infraestructura y transporte.

2.2. Balances acerca de la descentralización.

La descentralización es un tema de largo aliento dentro de las ciencias sociales y el derecho, que lentamente pasó de una mirada del proceso de descentralización desde la gran teoría y la periferia internacional hasta ir aterrizando poco a poco en el ámbito nacional. Pero que la bibliografía sobre el particular ha destacado, que la descentralización es una promesa incumplida de la República y que ha existido casi desde los mismos orígenes republicanos una expectativa latente de las regiones y sus elites, acrecentándose en periodos de crisis social, política, económica, y recientemente en un periodo de emergencia sanitaria.

Deustua, J. y Rénique, L. (1984), realizan un examen de la condición de los intelectuales y las propuestas de descentralización que ya se venían planteando desde comienzo del siglo XX, para el caso de los intelectuales arequipeños, específicamente en la década de los años treinta, en el contexto posterior a la dictadura de Augusto B. Leguía (1919-1930). Los autores señalan con razón que “en las épocas de crisis, las sociedades se revelan y muestran sus tensiones internas” (p. 97), enfatizando que en el periodo 1931-1933, emergieron o se hicieron evidentes las diferencias regionales, que tras un prolongado letargo producto del régimen dictatorial de Leguía motivaron una vigorosa reacción regional, materializada en diversos discursos descentralistas.

Contreras (2000) por su parte, nos ofrece un recuento histórico de la evolución del debate entre centralismo y descentralismo, destacando que el Perú es un país altamente

centralista tanto en el plano territorial, administrativo y económico. En donde se señala enfáticamente que “la cuestión de fondo es como conseguir la autonomía fiscal de los departamentos o regiones, en el marco de una economía fuertemente centralizada” (p. 15).

Diversas asociaciones civiles, desde la década de los noventa, han puesto su atención en el proceso de descentralización, uno de ellos es el Grupo Propuesta ciudadana, en donde destacamos su estudio Descentralización, participación ciudadana y reforma del estado: encuesta en cinco departamentos del Perú, que es una encuesta realizada en el año de 1996 acerca de la necesidad de democratizar y modernizar el Estado y la sociedad.

Aníbal Sotelo (2017) analiza la descentralización como factor que contribuye en la ampliación y estabilización de los espacios y mecanismos de participación ciudadana como es el caso del presupuesto participativo. Realiza una aproximación desde el análisis de políticas públicas entendiendo a la descentralización y a la participación como problemas institucionales, en un caso muy puntual, como es el del distrito limeño de San Juan de Lurigancho.

Todos estos estudios tienen un punto en común, el énfasis en la necesidad de una verdadera descentralización que pueda ayudar al desarrollo regional y tienen una perspectiva negativa del centralismo, como uno de los principales problemas para la articulación y el desarrollo no solo local, sino nacional.

Valcárcel (2015) nos ofrece un trabajo basado en el método comparativo para analizar el avance y tratamiento de la descentralización entre dos países: Perú y España, y que a su modo de ver son representantes de dos formas distintas de comprender el mismo proceso. Siendo una de las principales conclusiones de su estudio que, en Perú y España, la descentralización se dirigió tanto a los gobiernos locales como regionales. En donde se tiene que la experiencia española sobresale respecto de la peruana, principalmente, en el ámbito regional, por la maduración del proceso de descentralización; y, la autonomía política conseguida por los gobiernos regionales o Comunidades Autónomas. Si bien, el ámbito local no tiene igual recorrido que el regional, ha logrado importantes conquistas vinculadas a la autonomía municipal y a las

competencias locales. Termina sugiriendo que, para enfrentar las ineficiencias en el reparto competencial, en Perú, es necesario que, después de culminar con la delimitación de competencias de los tres niveles de gobierno, se haga una reforma en la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin reducir las competencias, reconocidas a nivel constitucional, hace falta precisar las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno local, en especial las compartidas, a fin de evitar los conflictos de competencias en el nivel provincial y distrital. Todo con el propósito de asegurar el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía local (p. 261).

Desde una perspectiva jurídica hay numerosas recopilaciones de carácter histórico. Así, uno de los representantes de esta línea es de Zas Friz (2007) trabajo en el cual se desarrolla un análisis jurídico institucional de los niveles regionales y locales en el Perú en dicho periodo. A este respecto se refiere a periodos donde los intentos por la descentralización, aunque en niveles primigenios de 1821 a 1844, tuvieron una vigencia efectiva mínima. Una explicación sobre este tema es encontrada en las continuas etapas de “inestabilidad política e institucional”, patrón que se mantendría a lo largo de la república hasta finales del siglo XX.

Como un subgrupo dentro de este podemos encontrar los trabajos de diagnóstico y promoción que realizan los diversos entes internacionales que para fines del siglo XX cobran mayor protagonismo en un mundo que trata de poner agendas comunes²¹, como los informes y estudios realizados por PNUD, FAO y el CEPLAN donde la descentralización empieza a tomar protagonismo para los países de la América del sur²².

Los procesos, o intentos, de descentralización, hasta ese momento, no habían pasado de ser solo intentos hechos en el papel mientras las elites políticas y económicas seguían concentrando el poder en las capitales o determinadas zonas de los países en la región.

²¹ A este punto es necesario referirse a los trabajos diagnósticos de parte de las cooperaciones internacionales para el desarrollo dentro de las que se encuentran el informe “La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana” de 1998 realizado por el CEPAL; “La descentralización, el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad”, de una visión más económica realizado en 1992 por el CEPAL; entre otros.

²² Después de las dos guerras el mundo tendería a una realidad mucho más interconectada, en donde crecían nuevas matrices de desarrollo y fue fundamental un nuevo capítulo en la historia. Un capítulo donde la colaboración a escala internacional fue fundamental de la mano de un ente que vigilaría la paz, o al menos el inicio de otra guerra de iguales proporciones a la que no pudo evitar su antecesor, nos referimos a las Naciones Unidas.

Entrado ya el siglo XXI estos trabajos toman una nueva característica. Si bien existen a modo de diagnóstico acerca del desarrollo y la descentralización, en este periodo comienzan a hacer una evaluación respecto a las normas de juego nuevas donde la descentralización y el proceso de implementación, que tendrá muchos altibajos y cambios, de una reforma del servicio civil entraran en juego. Estos trabajos han sido realizados en su mayoría a modo de recomendaciones, gran parte de ellos, desde la mirada de los diferentes organismos internacionales encargados de acompañar al país o supervisar la implementación de las agendas que estos impulsaron en torno al tema. Ejemplo de ello son las publicaciones de CEPLAN sobre la descentralización, los trabajos de PNUD, con el Informe sobre el desarrollo humano del Perú, PNUD 2006.

Un grupo aparte merece la mirada acerca del proceso de descentralización desde el lado de la economía. Al respecto, trabajos de Rey, W. (1995) y Gonzáles, C. et al (1994), en donde se avocan a explicar la problemática, poco tratada hasta entonces, de los costos, beneficios e implicancias de carácter económico del proceso de descentralización. En el caso del último de ellos, es un trabajo que realiza un recorrido a propósito de las reformas de descentralización realizadas antes del año 2000. Labor de considerable amplitud hace un repaso desde los orígenes del centralismo fiscal en el Perú y la evolución del marco normativo hasta llegar al desempeño de los gobiernos municipales y las políticas macroeconómicas adoptadas en ese contexto.

Bustamante (2009) se sumerge en las posibilidades de la descentralización y cuanto logra hacer, para el 2008, para contribuir a solucionar problemas como la pobreza y el desarrollo al inicio de sus reformas.

Chiclayo, J. (2010) hace una evaluación de la efectividad y viabilidad en un proceso de descentralización que no está del todo claro en cuanto a las competencias y que dejaba aún grandes vacíos. A su entender en el Perú, la descentralización no ha conducido al desarrollo económico de las regiones a pesar de las altas tasas de crecimiento de los departamentos (o regiones) y la reducción porcentual de la población en situación de pobreza en el período 2002-2008.

El balance general de la descentralización en estos 20 años ha sido negativo como han señalado Došek y Quiñón (2022), la dimensión administrativa de la descentralización

muestra serias deficiencias, por lo fragmentada de la presencia del Estado en el territorio, el deficiente cumplimiento de las funciones asignadas a los gobiernos subnacionales y a las limitadas capacidades de provisión de servicios públicos básicos por parte del Estado en el territorio (pág. 35). Por paradójico que parezca, el rol de los gobiernos subnacionales es muchas veces limitado, y pese al traspaso de competencias, y el reconocimiento de su importancia en el proceso de modernización y descentralización del Estado, estos gobiernos frecuentemente no son considerados como parte del Estado (pág. 35).

2.3. La descentralización en Arequipa

Todos estos trabajos han tenido como característica ser muy generales y, por falta de una base de datos solida que permita una mayor investigación y profundidad, no evaluaron elementos más allá que los indicadores duros o bajo macroprocesos históricos.

El mismo caso sucede con el desarrollo de Arequipa. Aterrizando en esta ubicación encontramos un escaso número de trabajos a modo de diagnóstico y entrando poco a poco en análisis de elementos políticos o informales. Tal es el caso de Elites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013) de Muños, et al (2016), el cual, teniendo en cuenta los aspectos más resaltantes del contexto político-institucional de la década del 2000, analiza el comportamiento de las élites políticas en los departamentos elegidos. El trabajo realiza una comparación en la relación que tienen las elites políticas y el empresariado en un contexto de bonanza fiscal lo cual tiene una incidencia cierta en el nivel de desarrollo local.

Otro de los trabajos que analiza la temática desde la perspectiva histórica es el de Zas Friz, J. el 2001 en los Procesos de descentralización y recentralización estatales: Una aproximación al caso peruano (1821 - 2000) donde se realiza un recorrido amplio del proceso desde la independencia.

A este grupo de estudios se le suma el trabajo de Aragón J. y Chávez N. (2013) en Diez años de descentralización en el Perú: Balance y perspectivas. En este se realiza un recorrido por los distintos momentos en la historia de la descentralización en el Perú particularmente en dos momentos, el periodo de los ochentas y el reimpulso que encuentra este proyecto a inicios de nuestro siglo. Uno de los trabajos a este respecto que mezcla una mirada económica con la dinámica de los actores es el desarrollado por Ricardo Cuenca et al (2012) sobre Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales. Este trabajo que hace un análisis comparado de dos regiones, Arequipa y Cajamarca, tiene como conclusiones que, pese a ser dos localidades con iguales posibilidades de desarrollo, son las dinámicas locales las que en gran medida imposibilitan el avance. En tal sentido, la relación de actores y las dinámicas políticas priman a la hora de tratar acerca del desarrollo.

Ahora bien, otro gran grupo de trabajos ha estado orientado a partir de los patrones económicos de la localidad. En esta categoría se inscriben una buena parte de las tesis y artículos orientados a las capacidades económicas como es el caso de “El estudio del impuesto predial en los gobiernos locales del Perú”, de Romero Carazas y otros (2021). Se encuentra también el trabajo de tesis sobre el Sistema tributario Municipal en la provincia de Caypoma, Arequipa de Chang (2020) que continúa la evaluación, aunque en nivel local, de las capacidades tributarias llegando a una conclusión similar.

CAPÍTULO III

La Gestión Pública en perspectiva histórica

3.1. La Gestión Pública en perspectiva histórica

La modernización del Estado y el fortalecimiento de sus instituciones son temas recurrentes en la historia de América Latina. La adecuada y eficiente administración del Estado generó el interés de diversos especialistas, tanto de las ciencias del derecho, la administración, y la economía en las cuales existió una perspectiva de análisis básicamente normativo y legalista sobre la modernización del aparato público tras las reformas estructurales de las últimas décadas del siglo XX, ya para el siglo XXI este análisis varió hacia el análisis casuístico y el análisis de actores (Saravia, 2018). En este terreno, en la última década las ciencias sociales incorporaron al análisis nuevos enfoques y metodologías que han enriquecido la comprensión de estos procesos, los cuales además comenzaron a prestarle atención a los denominados gobiernos subnacionales: municipios distritales y provinciales y los gobiernos regionales. Se han destacado sobre todo los estudios etnográficos y el recojo exhaustivo de testimonios de los actores para comprender, por ejemplo, la administración local de la educación [n] pública (Eguren, de Belaunde y González, 2009); así como la comprensión del fenómeno de la corrupción en el entramado donde se cruzan la cultura organizativa y la cultura local (Huber, 2008).

Ahora bien, lo que actualmente conocemos como la corriente del nuevo gerencialismo ha sido abordado con anterioridad por autores como Bozeman (1993) y Brown (2010) quienes llegarían a dar una respuesta parcial a sus orígenes rastreándola incluso hasta la última década del siglo XIX. Sin embargo, hay un acuerdo tácito que sitúa a la academia como el punto donde termina por darse forma a este nuevo concepto. Serán pues las escuelas de negocios y de política públicas de las universidades americanas el territorio donde el debate obedecería no tanto a un esfuerzo intelectual como a un cambio institucional. (Brown, 2010). Como institución pensante y que posee influencia en el conocimiento y el entendimiento de las categorías sociales, la universidad tiene un puesto importante a la hora de estudiar el desarrollo de una gama de gerentes. Más aun, porque debido a esa formación se reproducirán prácticas y visiones que se pueden rastrear a una gama de sectores.

El abordaje de los problemas públicos supone un estudio de una gran caja negra donde los procesos son menos claros de los que la norma dicta. De ahí que el enfoque elegido para tales análisis han de ser determinantes en el resultado de la investigación; más que ello, el enfoque es reflejo de toda una escuela de pensamiento y formación.; así, si el trabajo está orientado al análisis de los procesos con especial énfasis en los elementos organizacionales se tratara pues de una visión con características empresariales. Por otro lado, si la visión está orientada a la dinámica de los actores y a la mirada de cualquiera de sus jerarquías, servidores de línea, directivos o funcionarios, en función de su capacidad gerencial, la mirada se inclinará al enfoque propio de las políticas públicas. (Brown, 2010) Nos apegaremos pues a la línea de quienes han historiado de mejor manera el proceso de formación del nuevo gerencialismo y denominaremos para fines prácticos a la mirada del mundo de los negocios como el Enfoque B y al de las políticas públicas como el Enfoque P.

Tabla 1

Similitudes y diferencias de los enfoques de la Escuela de Políticas Públicas (enfoque “P”) y la Escuela Comercial (enfoque “B”)

Puntos en común del enfoque “P” y “B”	Divergen en métodos considerablemente	
	Puntos fuertes del enfoque “P”	Puntos fuertes del enfoque “B”
La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (un enfoque interorganizacional de la gestión interna).	- Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública.	- Mayor orientación hacia la investigación y la teoría.
Respecto a la función de la política en la administración.	- Aprendizaje basado en la	- Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas

Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa.	experiencia de los practicantes.	y teorías de una variedad de disciplinas.
Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública.	- Preocupación por destilar lecciones y transmitirlas de una manera fácil de comprender. - Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.	- Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y privada. - Orientación hacia la gestión estratégica. - Preocupación por cuestiones de proceso. - Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.

Nota: Adaptado de *La Gestión Pública*, por B. Bozeman [1993] 2006, pág. 41. Fondo de cultura económica

Si la preocupación en el estudio del funcionamiento a municipal fue el grupo mayoritario de los estudios, la visión con la que fueron abordados los temas en general fue desde el enfoque de los procesos. Las preguntas fundamentales giran en torno a los ambientes de trabajo, los ambientes laborales y los mecanismos de mejoras en la atención al

ciudadano acercándose a ellos mediante las encuestas o percepciones. La visión implícita en los trabajos parte de entender a las instituciones que atienden los diversos problemas públicos en la lógica de una empresa perfectamente esquematizada. Por consiguiente, la solución a estos problemas partirá de elementos estructurales, entendiéndose por la organización de la “empresa”, o por la mejora en los procesos que en ella tienen lugar.

El enfoque de la visión publica desde una óptica empresarial ha ido reforzándose y tomando un lugar predominante como lo demuestra el estudio de los trabajos. Dicha tendencia puede deberse a una multiplicidad de causas. En primer lugar, desde la década de los 80's en la región se estableció con fuerza una mirada de lo público que radico en lo tecnocrático producto de lo cual las relaciones cambiaron a nivel de actores en el sector público como lo demostraría Dargent (2015) en su exploración acerca de las burocracias colombiana y peruana. Trabajo que refleja aún una esfera no consolidada en nuestro caso pero que tomara forma en la década de los 90's con la entrada de la visión neoliberal. De ahí que se encuentre un segundo elemento, esta mirada de fundada en los modelos de negocio seria propiciada por las reformas de último ciclo que además propiciaron la reducción del aparato estatal (Parodi, 2010).

3.2. Un balance acerca de la Gestión Pública y el Gerencialismo

En esta línea de ideas consideramos la siguiente clasificación de la bibliografía sobre el análisis de la Gestión Pública, que son los siguientes: 1) la perspectiva desde el derecho administrativo; 2) los análisis del impacto de las reformas macro; 3) el análisis de actores y los conflictos con la gestión pública; 4) el análisis de los gobiernos subnacionales en el contexto de modernización del Estado 5) la implementación de los instrumentos de gestión pública y el corpus tecnocrático. Es de señalar que este intento de clasificación se aboca el periodo estudiado, puesto que la bibliografía desde las ciencias sociales para el análisis de “la gestión de lo público” previos al periodo 2000-2021, es dispersa concentrándose en diferentes aspectos sociales que tiene el abordaje de los temas

políticos, de gestión y administrativos como complementarios al análisis histórico, económico y social del espacio regional.

A continuación, explicaremos brevemente cada uno de los ítems señalados en la clasificación.

a. La perspectiva desde el Derecho: el derecho administrativo y la politología

El estudio de la gestión pública ha sido practicado, en un primer momento, casi exclusivamente, por abogados administrativistas interesados en la reglamentación y la regulación, o por politólogos entregados con pasión a la comprensión de los procesos políticos y la organización de las estructuras del Poder Ejecutivo del Estado. Existiendo una importante bibliografía sobre el proceso de modernización, descentralización y la reforma del aparato burocrático desde finales de los años noventa de la pasada centuria.

Dentro de esta perspectiva, el objeto de estudio principal será el proceso de modernización y de descentralización, básicamente desde una óptica normativista, centrándose en recuento normativo, la explicación de la organización interna del nuevo modelo de gestión del Estado, y la adecuación de las instituciones hacia ese cambio de paradigma administrativo.

Es de señalar, que esta producción bibliográfica se da en el contexto de la consolidación del derecho administrativo y la politología como disciplinas. Por lo que, dentro de los estudios, existe la presencia de textos como el de Diego Zegarra (2005) que se dedica a analizar el Servicio Público, buscando una aproximación normativa e histórica sobre los fundamentos teóricos del servicio civil, pasando a hacer una revisión y síntesis normativa e histórica a través de la legislación administrativa peruana. A la par se hace el recuento normativo que busca cimentar el campo de especialización, identificarlo como un área diferenciada de análisis sometido a determinados conceptos de análisis.

Del mismo modo existen investigaciones que dan cuenta de la adecuación de las principales instituciones al nuevo paradigma de gestión provenientes tanto de la Academia como memorias institucionales como en el caso de SUNAT.

b. Los análisis del impacto de las reformas macro

En este rubro se concentra la mayor parte de la bibliografía posterior a las reformas estructurales, estudios provenientes de la sociología, economía, y antropología que buscan ser los primeros diagnósticos del impacto de la descentralización y la aplicación de las políticas de modernización estatal (gobiernos regionales, profesionalización de funcionarios, servicios públicos). Concentrándose mayormente en señalar la insuficiencia de estas políticas y la falta de efectividad en la implementación.

Desde el campo de la economía, muchos trabajos pusieron énfasis el impacto de las reformas estructurales en el diseño de políticas públicas y la consecuente especialización de la burocracia y los tecnócratas. En Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central (1996) Mercedes Araoz y Roberto Urrunaga destacan el aún incipiente proceso de descentralización en los gobiernos subnacionales. Los años de búsqueda de estabilización económica son explorados por Julio Velarde y Martha Rodríguez (1994) en El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993. Por su parte Bruno Seminario (1995) en Reformas estructurales y política de estabilización, analiza las políticas públicas

Gustavo Yamada y José Luis (1996) en Pobreza y reformas estructurales. Perú 1991-1994, exploran las políticas emprendidas contra la erradicación de la pobreza en el nuevo contexto pre y post reformas estructurales.

c. El análisis de actores

Aquí se concentra un grupo de estudios que se ligan mucho más al estudio de la gobernabilidad y el conflicto que suscita las políticas estatales en contextos locales. Por citar algunos ejemplos podemos señalar en esta línea los trabajos de Alejandro Diez (2003) sobre el papel de las élites regionales en el contexto de descentralización, el estudio de Degregori (2004) sobre los trágicos incidentes de llave en 2004, donde analiza los problemas de la gobernabilidad en el contexto de descentralización, y de Pajuelo (2015) que analiza la relación tensa entre gobierno local y las demandas sociales populares en el espacio puneño. Aquí desde una perspectiva de análisis de actores políticos se prioriza el papel de ellos para facilitar o entorpecer el proceso de descentralización y modernización el Estado, las políticas públicas en general, y la gobernabilidad.

En Los desafíos del Policymaking en el Perú: actores institucionales y reglas de juego (2007), Morón y Sanborn hacen un importante estudio de cómo se configuran las políticas en el Perú desde una perspectiva de largo plazo, que denominan “legados históricos y reglas cambiantes” para el periodo 1978 a 2006. Donde se señalan hitos importantes en los periodos: 1) 1978-1992; 2) 1993-2000; y 3) 2000-2006. Periodos coincidentes con procesos políticos complejos de tránsito del autoritarismo a la democracia, un periodo de dictadura, y finalmente de vuelta a la democracia. Se pone atención a los siguientes actores e instituciones: el Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, la sociedad civil, la burocracia del sector público, y las Fuerzas Armadas.

Es necesario señalar que las instituciones públicas también elaboran y participan en la elaboración y diagnósticos de estos estudios, especialmente desde la PCM, concentrada en atenuar la conflictividad suscitada en torno a la aplicación de ciertos mecanismos de gestión pública como el presupuesto participativo, las mesas de diálogo, etc.

d. El análisis de los gobiernos subnacionales en el contexto de modernización del Estado

En esta línea un primer trabajo importante es el de Carlos Iván Degregori, José Coronel y Ponciano del Pino (1998) en *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia*. Los casos de Huanta y Huamanga, que analiza los primeros cambios originarios en dos municipios con la implementación de nuevos instrumentos de gestión pública y la mayor participación ciudadana en asuntos públicos, donde se puede notar la influencia que ejercen los actores sociales locales sobre el diseño de las políticas públicas locales.

Remy (2005) en su artículo “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”, analiza la consolidación de los gobiernos locales, revestidos de nuevas competencias y capacidad de gasto, ante la creciente demandas ciudadanas, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y lo que denomina “incertidumbres de la modernización”, producto de la pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales y las dificultades en la construcción de identidades políticas más sólidas.

Un texto importante desde las ciencias sociales para explorar el protagonismo de los gobiernos regionales tras el afianzamiento de las políticas de descentralización es el trabajo compilatorio de Cotler (2009) *Poder y cambio en las regiones* que contó con la participación de los investigadores Rodrigo Barrenechea, Marisa Glave; Romeo Grompone y Maria Isabel Remy. En el texto se exploran la “construcción de sociedades regionales”, “la formación del poder en las regiones”, y a la vez se detalla las particularidades de este proceso en regiones concretas como: Piura, La Libertad, Puno y Arequipa.

Ausejo (2015) en “Capacidades estatales en gobiernos regionales” desde su experiencia en el traspaso de competencias desde el gobierno central al Gobierno Regional de San Martín, señalando que “la política pública debe tener un enfoque de resultados como consecuencia de la gestión pública y, a su vez, una señal sobre el impacto que está teniendo la acción gubernamental mediante el uso de indicadores que permitan medir dicho impacto”, por lo que señala la necesaria sistematización de la data y aplicación de

políticas de transferencia para poder orientar mucho mejor las políticas públicas en los gobiernos subnacionales.

Vergara (2015) en *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*, hace un análisis comparativo de la conformación de los poderes subnacionales, donde se destaca el papel de las “elites periféricas”, elites de diferente signo que ven oportunidades de aparición y consolidación en procesos de ruptura o cambio social.

e. El análisis de los instrumentos de gestión pública y el corpus tecnocrático

Finalmente, existe un grupo de estudios concentrados en el análisis de determinados instrumentos de gestión pública, como el presupuesto participativo, y el análisis de la profesionalización de los servidores públicos en el contexto de descentralización y su impacto dentro del espacio regional. Estos estudios provenientes desde la academia y las mismas instituciones (como es el caso de SERVIR).

- **Ciencias Sociales y Gestión Pública**

Desde las ciencias sociales, es relativamente reciente, el interés académico que la gestión pública y el análisis de sus instrumentos y herramientas ha despertado en la academia. Sin embargo, han sido analizados aspectos del impacto regional de las reformas estructurales y de modernización del Estado, sumándose a ello el análisis de actores en el contexto de descentralización elites y tecnocracia.

Aún es incipiente el análisis de las cadenas de valor dentro de la administración pública a nivel subnacional habiendo primado un enfoque mucho más ligado a ver los procesos macro y el análisis de actores en función de relación con el gobierno central, para evaluar su disfuncionalidad o limitaciones respecto a los objetivos de la descentralización. Cuando ha sido objeto de análisis la dinámica local en torno a los lineamientos de la Gestión Pública es presentada, mayormente, en sus efectos patológicos respecto al

sistema en su conjunto, o en aquellos aspectos que muestran un uso diferente de los instrumentos de gestión al deseado desde el gobierno central y los organismos supranacionales.

- **Perspectiva Histórica**

Como ya lo señalara Marshall Dimock en un artículo de 1939, *The study of administration*, “la gestión pública en América latina nunca ha sido estática”. A lo largo de los siglos, ha evolucionado adoptando nuevos arquetipos de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas y sociales de la época (Barzelay, 2001).

Es así, que, en un momento histórico, la planeación del desarrollo fue el eje articulador sobre la que se sustentaba la gestión de los asuntos públicos y de gobierno. En otros, ha sido la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas a la sociedad, el eje en el que se articula los esfuerzos de la gestión pública en la región. Por ejemplo, Valdéz (2019), nos recuerda que, en la década de los ochenta del siglo XX, una especie de revolución administrativa recorría el orbe, redefiniendo procesos, prácticas, actitudes y fines de las instituciones públicas. Esta fue una nueva tendencia a escala mundial que llegó a los países latinoamericanos a fines de la década de los noventa y que, por muchos años, se convirtió en el paradigma hegemónico para la administración pública. Esta nueva cosmovisión administrativa fue radicalmente diferente a la predominante en la época del Estado benefactor y relativamente distinta también a la derivada de la época del Estado neoliberal ortodoxo también llamado “Estado mínimo” (pág. 325).

En ese sentido lentamente ha surgido la necesidad de explotar estos procesos dentro de una perspectiva histórica que evalúe los logros de determinadas políticas de descentralización (por pequeñas que puedan parecer), así como la génesis y desarrollo de determinados instrumentos de gestión. En esta línea evolutiva es donde se concentra nuestra propuesta de análisis de cadenas de valor en el espacio municipal.

- **El servicio civil y su implementación**

El servicio civil en la actualidad se ha constituido en una política pública independiente y muy importante para continuar el proceso de modernización y descentralización de la gestión pública promovido por el Estado desde las últimas tres décadas. Ha experimentado cambios en su conceptualización a través de diferentes enfoques con el transcurrir de los años y los gobiernos, lográndose mantener, pese a todo en agenda a través de las diferentes administraciones, por las necesidades de la modernización estatal y de la descentralización, en especial en lo referente a la capacitación y adiestramiento en competencias de gestión pública a autoridades electas, funcionarios, directivos municipales y servidores civiles en general, a nivel subnacional.

Si bien, desde los orígenes mismos del Estado, existió la necesidad de contar con un aparato burocrático profesional y especializado, y a lo largo del siglo XX, existieron diferentes intentos en busca de una profesionalización de los recursos humanos estatales, con algunos hitos importantes, es solo con la aparición de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que ello adquiere una dimensión de política pública.

Carlos Alza (2012) desarrolló un interesante documento en el que logra resumir los principales hitos en cuanto a la modernización del servicio civil para el periodo 1980 – 2011, presentando básicamente aquellos objetivados en instrumentos de carácter normativo, puesto que en estos años no existía aún el moderno lenguaje de la gestión pública ni sus instrumentos y herramientas de seguimiento en la implementación y su sostenibilidad en el tiempo.

Tabla 2

Hitos del servicio civil en el Perú

1980-1990	1990-2000	2000-2011
1982: Creación de la ley para Profesionales de la salud. 1984: Creación de la carrera administrativa, mediante el Decreto Legislativo N° 276. Creación de la Ley del Profesorado. 1989: La autorización del INAP para tener presencia en el Gabinete de Consejo de Ministros (con voz, pero no voto).	1990: Aprobación del reglamento del Decreto Legislativo N° 276. 1991: Creación y aplicación del régimen laboral privado a algunas agencias del Estado, a través del Decreto Legislativo N° 728. 1992: Evaluaciones semestrales obligatorias y ceses colectivos. 1993: Ley de Presupuesto Nacional incluye normas de austeridad, que prohíben efectuar nombramientos, los aumentos salariales, etc. 1995: Cierre del Instituto Nacional de Administración Pública. 1996: Programa de Modernización de la Administración Pública.	2001: Estudio de la Comisión Multisectorial sobre la situación del servicio civil. 2004: Aprobación de la Ley Marco del Empleo Público- LMEP. 2005: Propuestas de ley de desarrollo de la LMEP y debate. 2007: Ley de la Carrera Magisterial y su reglamento. 2008: Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR.-Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos. Creación del régimen de los CAS. 2009: Primera evaluación sistemática del servicio civil mediante la evaluación de los operadores del Sistema Nacional de Inversión Pública. 2010: Reglamentan régimen de evaluación y capacitación del rendimiento.

Nota: Adaptado de *Estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980 – 2011) para la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR*, por C. Alza, 2012, pág. 11. Autoridad Nacional del Servicio Civil

En 2008, con el Decreto Legislativo N°1023 se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante, SERVIR). Con su creación en el Estado peruano se instala una preocupación por iniciar una real reforma del servicio civil, indistintamente de los gobiernos que empezarían a transitar. Lo cual se vuelve el principal intento estatal por conseguir la preparación y adiestramiento en competencias de gestión de funcionarios y servidores civiles.

Como nos lo recuerda Víctor Torres (2016) el concepto de servicio civil desde la creación de SERVIR se encuentra fuertemente influenciado por el trabajo de Francisco Longo, tanto por la definición que hace de “servicio civil”, como por su propuesta de modelo de sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. La definición de “servicio civil” propuesta por Longo (2006) como “sistema de gestión del empleo público y de los recursos humanos que prestan servicios en las entidades públicas existentes, que persigue la construcción de una administración pública profesional, mediante una serie de arreglos institucionales” (págs. 4 y 5), es asumida en el marco normativo de la creación de SERVIR y del régimen del servicio civil.

Dado que la tarea de implementar un nuevo sistema para orientar la formación y capacitación de la gestión pública fue un camino difícil, como lo recuerda la primera Presidente Ejecutiva de SERVIR, Nuria Esparch, quién señalaba que las primeras decisiones tomadas desde la institución estaban orientadas a “buscar mostrar avances que respaldaran aquellas que se habrían de tomar en el futuro”. Es así que el Consejo Directivo apostó a la convocatoria de la primera promoción de gerentes públicos mientras los demás equipos de SERVIR se constituían y fortalecían. La decisión se basó en la constatación de que los procesos de selección podrían recaer en el sector privado, con amplia experiencia en la materia. Se asumió una política de información constante al Presidente de la República por medio de memorandos cortos y al Consejo de Ministros, de presentaciones, lo cual mantendría abierta la ventana de oportunidad y redundó en la aprobación de las normas base para los siguientes pasos de la implementación (asignación presupuestal, escala remunerativa, régimen laboral de los gerentes públicos, etc.) (pág. 25).

El informe del BID sobre la situación del servicio civil en América Latina mostraba en el 2004 que la gestión de los recursos humanos en el Perú era incipiente, limitándose el rol de las oficinas de recursos humanos a las funciones tradicionales de la administración de personal: administración de planillas, control de asistencia y pago de haberes (Iacoviello, y Zuvanic, 2006). Ese estado contrastaba con los avances que, para el mismo periodo, tenían países como Chile y Colombia, donde se estaba llevando a cabo una fase de transición con la implementación de una serie de reformas que tenían en la

gerencia pública a uno de sus pilares. Por lo que los primeros cuatro años de existencia de SERVIR, como señala Torres (2016) giraron en torno al despliegue de acciones para posicionarse como ente rector del sistema administrativo frente a las oficinas de recursos humanos de los tres niveles de gobierno, desarrollar la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos e intentar dar unos primeros pasos en materia de capacitación. Destacándose en este último punto, las investigaciones que se hicieron sobre la oferta pública y privada de capacitación en temas relacionados a la gestión pública, así como el diseño e implementación de una herramienta tecnológica para la identificación de necesidades de capacitación por parte de responsables y operadores de los sistemas administrativos de inversión pública, abastecimiento y recursos humanos.

En el 2013, con la promulgación de la Ley SERVIR, y en el 2014 con la promulgación de los tres Reglamentos de dicha Ley, entra efectivamente en vigencia la implementación de la reforma del servicio civil. Esta reforma refuerza, a partir de un marco normativo sólido, los esfuerzos del 2008 y se sumerge en una iniciativa mucho más ambiciosa. A la fecha, y luego del informe preparado por el BID para el 2014, que sigue resaltando que el proceso de profesionalización de la función pública en el Perú se encuentra aún en un nivel muy bajo, SERVIR continúa con los trabajos de complementación del marco normativo a partir de directivas, instrumentos técnicos y guías metodológicas específicas que aterricen el contenido general de la Ley y sus Reglamentos; así como con las acciones de asistencia y monitoreo a un grupo importante de entidades públicas que está atravesando un proceso de adecuación para migrar al régimen del servicio civil.

Con este marco normativo es que servir puede pasar aun momento de mayor participación en la orientación de la formación de los servidores públicos a partir de 2014, puesto que dirige sus programas de capacitación para funcionarios y servidores civiles en los tres niveles de gobierno a través de la Escuela Nacional de Administración Pública (en adelante, ENAP). Realizado a través de memorias institucionales, informes e investigaciones periódicas ha dado cuenta de los avances y su mayor vinculación con la formación de los funcionarios y servidores públicos a nivel subnacional. Puesto que diseña sus estrategias y oferta de programas de capacitación en función a las necesidades planteadas por las autoridades y funcionarios de las regiones y municipios.

3.3. Gestión Pública en Arequipa

Entrando en la búsqueda de información acerca de investigaciones relacionados a la gestión pública en Arequipa se han encontrado trabajos relacionados fundamentalmente con una visión administrativista de la cuestión. Sin embargo, es necesario precisar que esta mirada no solo pretende analizar con nuevas herramientas la administración pública; sino que con ella el transporte de categorías propias del mundo del management a la lógica del aparato burocrático. Uno de los ejemplos que puede bien ilustrar este traslado de categorías es el de la Aplicabilidad de la metodología para la implementación de la gestión por procesos en la municipalidad distrital de Quequeña del 2017 de Rocío Vergaray Alvaro. Esta resulta interesante como muestra de una forma de analizar la gestión de las municipalidades en el proceso de implementación de la llamada “gestión por procesos”. Al margen de los resultados, el trabajo llama a la vista por el uso de categorías que hasta hace no mucho no se usaban más que en las facultades de negocios y en los contextos empresariales.

El término antes referido es uno de los usados por la nueva gestión pública promovida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), del mismo modo la “capacidad de gestión” de los servidores públicos y su grado de adaptación a la lógica municipal obedecen también a esta nueva corriente. Al respecto también se han realizado una serie de trabajos como: Habilidades directivas y gestión del cambio organizacional en una municipalidad de Arequipa de Evelyn Cuadro. Trabajo arroja un alto grado de correlación entre la relación y manejo del sistema por parte de los servidores y la capacidad de gestión. Otra de ellas es la tesis Análisis de competencias en trabajadores del sector público y privado en Arequipa, por Israel Funes y otros, la cual se inscribe en el mismo grado de análisis

Parte de esta nueva lógica son trabajos como: Gestión municipal y desempeño de la oficina de relaciones públicas según la opinión de los pobladores del distrito de Mariano Melgar, por Chacca Edith y Flores Elsa; La gestión administrativa y los programas sociales en la municipalidad de chachas, Arequipa 2018, por Vera Francisco y Alvarez Meyling; Gestión del capital humano y habilidades gerenciales de una municipalidad,

Arequipa 2021, por Valdez Mairim y Vlanecia Kimberly; Competencias gerenciales y desempeño laboral de los servidores públicos en la Municipalidad Distrital de Yura, Arequipa – 2018, por Gonzales Lazo y otros; Habilidades directivas y gestión del cambio organizacional en una municipalidad de Arequipa, 2021, por Evelyn Cuadros; entre otros. Todas ellas a modo de muestra de la interiorización de las categorías privadas en la esfera pública.

Es necesario que el análisis no solo ha sido a partir de las categorías que ha usado el servicio civil; han sido también parte del análisis instrumentos poco comunes a la hora de evaluar el aparato estatal. Dentro de ellas tenemos el aspecto comunicacional con tesis como Consecuencias de la cultura corporativa y rol de la comunicación interpersonal en el compromiso organizacional del personal de la municipalidad de Arequipa – Perú en el 2017, por Mario García y Flores Emilio; Desarrollo del personal y desempeño laboral en el área de trámite documentario del Gobierno Regional de Arequipa, Arequipa 2021, por Nataly Urquizo; o la propuesta Comunicación organizacional de la municipalidad provincial de Arequipa, 2015, por Lissette Díaz y Juan Augusto. Todas ellas son una muestra del análisis con nuevas categorías, en este caso comunicacional, aplicadas al ámbito interno de la gestión pública.

Todas estas miradas anteriormente mencionadas si bien han abordado distintas capacidades desde la óptica de lo privado, pocas, o ninguna, lo han realizado en relación a los procesos de desarrollo y la creación de cadenas de valor que tome como marco los macroprocesos de descentralización y nueva gestión pública. En tal sentido, si bien evalúan ámbitos diversos estos no están articulados con otros procesos que tiene relevancia a la hora de analizar las dinámicas municipales.

CAPÍTULO IV

Las Cadenas de Valor en lo Público

4.1. Un acercamiento a las cadenas de valor

A lo largo del texto se ha tratado de hacer un esbozo no solo de como se ha venido abordando la gestión pública; sino también de los instrumentos bajo los cuales esta ha sido revisada. Sin embargo, hay un modelo poco conocido y que surge en el desarrollo de la lógica empresarial y es del “cadena de valor”. Este concepto ha sido ampliamente usado a la hora de evaluar sistemas sobre todo desde el punto de vista económico; pero muy poco en la evaluación de los sistemas públicos y cuando lo ha sido ha supuesto entender el aparato estatal bajo estándares empresariales. Al respecto encontramos trabajos como los de Moore (1997) en *Creating Public Value: Strategic Management in Government* y Bozeman (2007) en *Public values and public interest*, trabajos en los que se aplica el concepto de cadena de valor en los procesos para suministrar bienes y servicios indispensables para el ciudadano pensando al Estado como un proveedor empresarial ante las necesidades públicas.

Cuando hablamos de las corrientes del nuevo gerencialismo en la gestión pública es imposible no remontarnos a la fuente donde se desarrolló, nos referimos al mundo del management. Sin embargo, este concepto no es exclusivo de este mundo ni nace pensado en su desarrollo alejado de lo público, su fuente primera es la crítica a un modelo de estado poco eficiente y centralizado en la toma de decisiones. De ahí que hablar de gerencialismo, de donde vendrán términos como los de cadenas de valor, nos hace hablar de su primer pensador, Peter Druker.

Druker, acuñaría por primera vez los términos de sociedad post capitalista y pensaría acerca de los modelos de organización de la empresa. Pero esta visión de la empresa estaría ligada a la relación político, social y económica que tiene en un Estado. En tal sentido en *The end of the economic man*, 1939, plantea no solo una evaluación del porqué la Alemania nazi termino surgiendo, proponiendo una nueva forma de producción y organización social. Será en su segundo libro *El hombre industrial*, 1942, que encontraría que el principio de organización que necesitaba la modernidad era una a gran escala.

Ahora bien, como resultado de esta nueva mirada respecto al gerencialismo sería el profesor del Harvard Business School, Michael Porter, quien desarrollaría el concepto de cadena de valor. En su libro “Ventaja Competitiva”, 1985, el autor estudia la forma de organización de las empresas y cómo diseñar una herramienta de análisis para encontrar ventajas competitivas que den un valor agregado en el producto final. Este concepto está lejos de entenderse como un modelo estático, sino que se adapta al modelo de empresa al que se aplique.

Esta investigación entiende el concepto de “cadena de valor” siguiendo a Porter en estos términos: “La cadena de Valor es una red estratégica de organizaciones independientes – productores, procesadores, distribuidores, minoristas – quienes reconocen que se necesitan mutuamente: trabajan para identificar objetivos estratégicos; están dispuestos a compartir riesgos y beneficios e invertirán tiempo, energía y recursos en hacer que esta la relación funcione” (Porter: 2005).

Cuando hablamos de cadenas de valor es necesario entender el concepto como producto de una nueva visión de la relación Estado-producción y como una herramienta. Esto nace del análisis empresarial perteneciente a una corriente crítica al centralismo y rigidez estatal; y como un modelo de análisis de procesos que es moldeable al tipo de organización al que se aplique. Este modelo nos permite una evaluación de los procesos y servicios que el Estado, pensado como un ente que está en constante contacto con la realidad, produce para la población.

Las cadenas de valor, como modelo, constituyen un componente en la evaluación del funcionamiento de una organización que se inscribe en otros macroprocesos. Así, la cadena de valor consiste en el conjunto de actividades que una empresa industrial realiza para entregar un producto o servicio valioso para el mercado. Esta visión, sin embargo, ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo extendiéndose con dos vertientes: la global y la estructural. La segunda de ellas, en palabras de Alonso (2008) añade a la visión clásica de las cadenas de valor el análisis “en virtud de la contribución de valor que genera cada una de sus actividades principales, así como el que emerge de las interrelaciones entre ellas”.

Esto constituye en una nueva sección en el rastreo de un concepto al que se suman los trabajos de Iglesias (2002) y Quintero y Sánchez (2006). Los cuales apuntan no solo a un concepto de cadenas de valor como un esquema de pasos o molde para analizar las partes; sino que apuesta por estudiar la relación que existe entre ellas.

4.2. Las cadenas de valor en el análisis de la burocracia estatal

Luego de haber hecho un repaso acerca de la historia de este término debemos de hacer el ejercicio de explicar cómo este ha de ser usado en el análisis propuesto. Así, iniciaremos enunciando que la cadena de valor como tal no debe ser encasillado como un método único del ámbito empresarial. Si las cadenas de valor suponen el análisis de los procesos que lleva un ente de inicio a fin en la elaboración de un producto, entonces este término puede ser aplicado con relativa facilidad a la función pública.

Cuando se piensa en productos esto nos lleva automáticamente a pensar en una lógica empresarial donde la rentabilidad y la eficiencia son los principios más valorados; sin embargo, esto no pasa en el estado. Al pensar en una cadena de valor pública debemos pensar en los bienes y servicios que el ente, en este caso las municipalidades, deben de proveer a sus administrados para lograr las mejores condiciones de desarrollo y la satisfacción de sus expectativas o la resolución de los problemas sociales en la medida de su alcance.

Bajo esta lógica, en el cuerpo burocrático también se crean espacios donde la interacción, capacidades y coordinación de quienes intervienen tienen una gran influencia en lo producido. Es decir, que el nivel de competencias ya sea formalmente obtenido o por la práctica, de los servidores tiene una relación con el bienestar y el desarrollo de una municipalidad. Si bien, existen elementos permanentes como las relaciones políticas o los cambios estatales, son los burócratas los que buscan salidas y soluciones para cumplir objetivos y metas trazadas.

Es importante a la hora de entender la entrada del concepto de cadena de valor estudiar como las lógicas gerencialistas han ido penetrando en el estudio del estado. Así, antes

de lo que hoy se conoce como “valor público”, existió el concepto de “bien público”. Este último constituyó un primer paso de las ramas económicas de entrar a analizar al estado con sus categorías.

En la década de los 50's las escuelas de corte liberal entraron con fuerza en el análisis del estado y la vinculación que este y el mundo privado tuvieron no solo para el desarrollo de la II Guerra Mundial; sino también en su influencia en el frío conflicto posterior. Así se entendió que el Estado en la acción de políticas públicas no solo regulaba; sino también producía bienes. Esta teoría apuntaba a que, si bien el mercado producía bienes para satisfacer las necesidades de las personas, no era un sistema perfecto, y que en determinada brecha era el Estado el que entraba a cubrir dicho vacío y se encargaba de distribuirlos. Así una nueva forma de mirar el Estado y sus funciones entraba con fuerza.

Como evolución de este concepto, para los años 80 se empezaría a hablar del “valor público”. Esta entiende el accionar del Estado no solo dentro de las falencias del mercado, o limitado únicamente a estas, sino a la puesta en juego de intereses que considera como importantes. Así, el “valor” no era solo algo material sino producto de lo que el gobierno, mediante una agenda establecida, decida que era de vital importancia y sobre la cual se elaboraba una política pública.

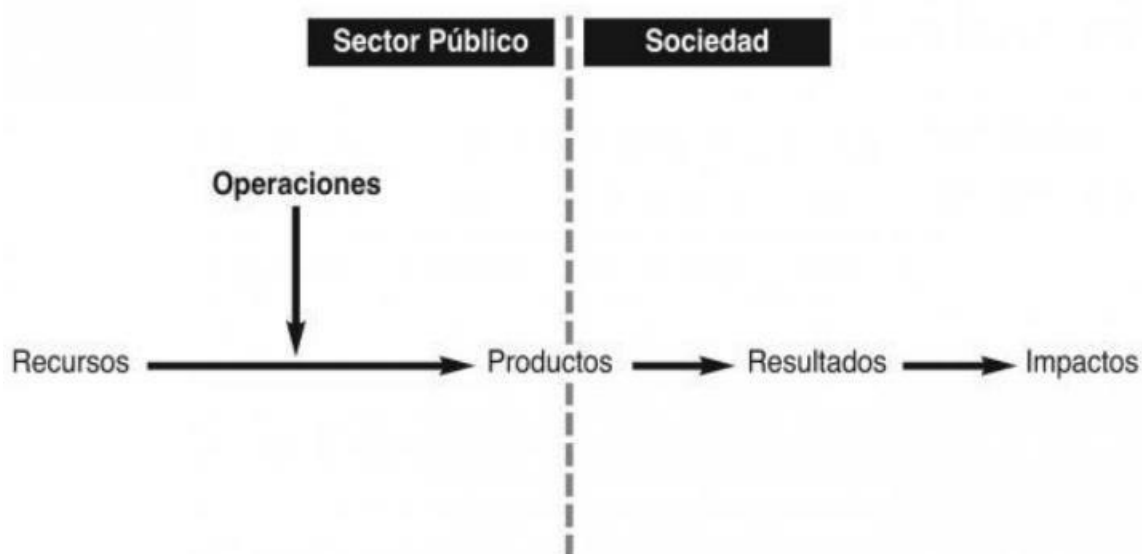
Luego de haber hecho un repaso acerca de la historia de este término debemos de hacer el ejercicio de explicar cómo este ha de ser usado en el análisis propuesto. Así, iniciaremos enunciando que la cadena de valor como tal no debe ser encasillado como un método único del ámbito empresarial. Si las cadenas de valor suponen el análisis de los procesos que lleva un ente de inicio a fin en la elaboración de un producto, entonces este término puede ser aplicado con relativa facilidad a la función pública.

Como ha señalado, Aníbal Sotelo (2012) la Cadena de Valor Público (CVP) es fundamentalmente un modelo descriptivo, más que un método prescriptivo. El núcleo del modelo lo constituye lo que en algún momento este autor denomina “cadena de producción pública”. Ésta postula que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –bienes o servicios– que se entregan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales contribuyendo de este modo

en forma directa al logro de políticas. Los objetivos de política, a su vez, se operacionalizan en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. Para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos y, para adquirirlos, se necesitan recursos financieros. Se denomina operación al proceso mediante el cual se transforman recursos en productos.

Tabla 3

Cadena de Valor Pública



Nota: Adaptado de *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica* por A. Sotelo, 2012, pág. 6. ASIP.

Bajo esta lógica, en el cuerpo burocrático también se crean espacios donde la interacción, capacidades y coordinación de quienes intervienen tienen una gran influencia en lo producido. Es decir, que el nivel de competencias ya sea formalmente obtenido o por la práctica, de los servidores tiene una relación con el bienestar y el desarrollo de una municipalidad. Si bien, existen elementos permanentes como las

relaciones políticas o los cambios estatales, son los burócratas los que buscan salidas y soluciones para cumplir objetivos y metas trazadas.

Ahora bien, más adelante hablaremos sobre el grado de desarrollo alcanzado por cada municipalidad y el nivel de desarrollo que se tiene. Sin embargo, es necesario primero ver el avance, formal al menos, de cada gobierno subnacional con el objetivo de analizar la muestra y ver en qué medida pueden ser aplicables.

En ese sentido, el concepto expuesto se traduce en términos estratégicos con dos puntos que se ha considerado importante resaltar porque están alineados con el estudio de caso de la municipalidad de Arequipa que se presentará más adelante:

- Las organizaciones involucradas en la cadena de valor presentan metas y visión que pueden complementarse para plasmar objetivos estratégicos comunes.
- Las organizaciones que conforman la cadena de valor tienen sinergias para realizar una inteligencia cooperativa en sus diversas áreas y de esta manera aumentar la competitividad de la cadena de valor.

4.3. La cadena de valor público como modelo de análisis

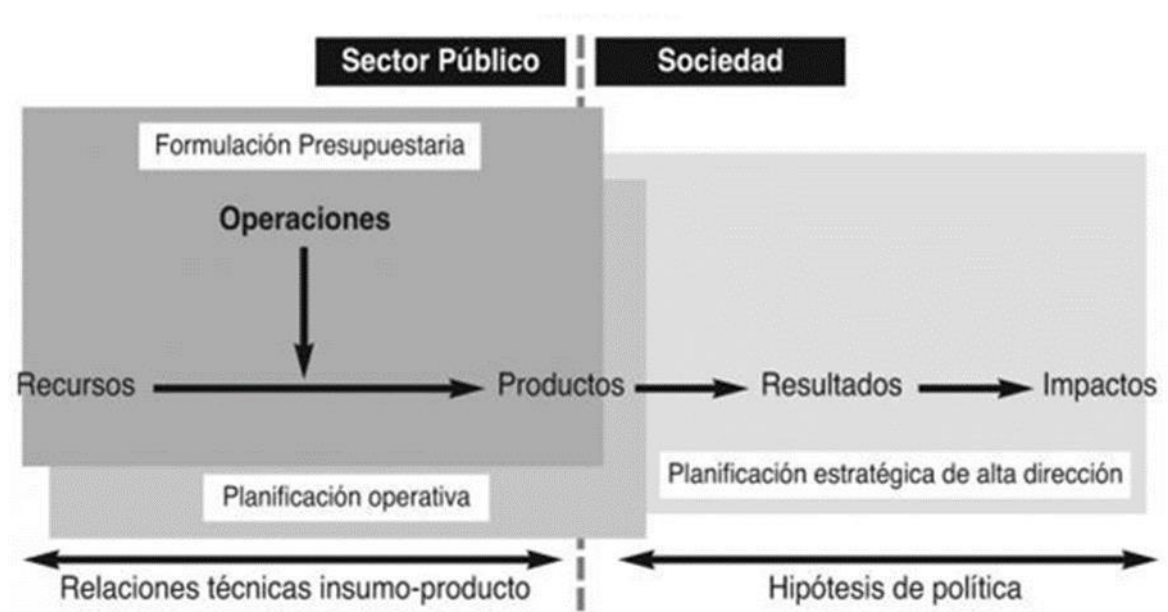
Si bien la CVP constituye un modelo y no una metodología, su potencial descriptivo permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público.

Sobre esta cadena, nos dirá Sotelo (2012) convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo y la Evaluación. Estas funciones cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar– sobre un mismo y único proceso (Sotelo 2003 y 2008). Es sobre este esquema que se entrará a mirar el transporte público como servicios de las municipalidades. Así:

- La definición de los impactos y resultados esperados de una política e, incluso, la definición del perfil de producción de las organizaciones públicas para alcanzar dichos objetivos es materia de la Planificación Estratégica de Alta Dirección.
- La Planificación Operativa es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión.
- En tanto que la Formulación Presupuestaria debe reflejar estos procesos productivos, garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación.

Tabla 4

Cadena de valor en sus procesos interno



Nota: Adaptado de La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica por A. Sotelo, 2012, pág. 9. ASIP.

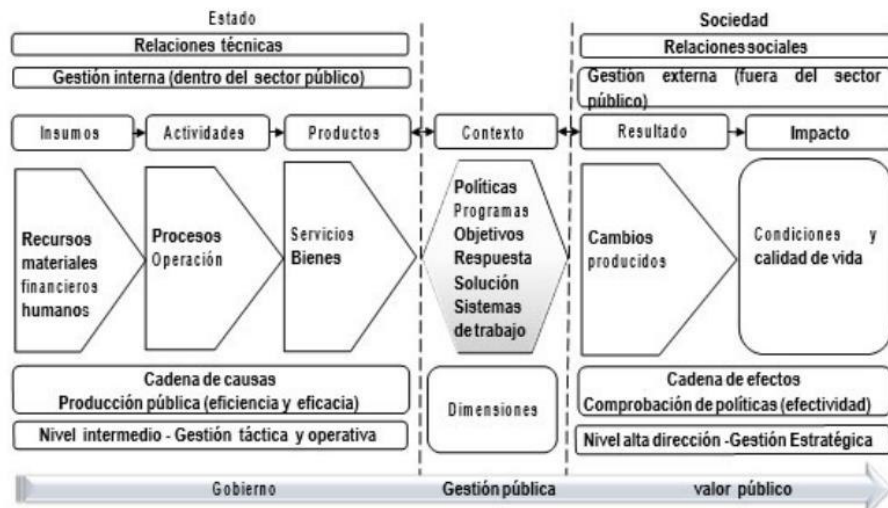
El sector público produce bienes y servicios porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de política. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. La relación que se postula en los procesos de planificación, entre producción pública y cambios esperados en las variables-resultado o en las variables de impacto, constituye un tipo particular de hipótesis que denominaremos hipótesis de intervención o hipótesis de política (Sotelo, 2012).

La utilidad del presente diseño se ha visto reflejada en diversos trabajos de maestría. De estos podemos agruparlos en dos grupos. El primero siguiendo la línea de los trabajos de Cueva, A., 2019, y Gonzales M., 2020, han usado el modelo para esclarecer el efecto de nuevos programas implementados por las municipalidades de Chíncha y Lima Norte en el intento de mejorar las condiciones de determinados servicios. Los estudios estuvieron marcados por una mirada general de los procesos y sus resultados. Una segunda mirada Chauca, E. y Larrea, A., 2020, que comparte la instrumentalización del modelo, pero al contrario del primer grupo opta por un tratamiento basado en indicadores estadísticos.

Pese a que este modelo es bastante exitoso en el análisis general en la producción de servicios determinados, adolecen de una mirada a profundidad del proceso de toma de decisiones y la formación de la cadena al interior del sector público. De ahí que Alarcon, et al (2020), proponga un diseño que incorpore un diseño más pertinente cuando de analizar dinámicas internas se trata. Corresponde pues a una construcción que tiene como elemento adicional al contexto, ya no como un insumo en un sistema lineal; sino como parte de una interacción constante que influye en la toma de decisiones (Grafico N° 2).

Tabla 5

La cadena de valor en la evaluación de gobiernos subnacionales



Nota: Adaptado de *La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales* por R. Alarco, 2020, pág. 353. *Revista Avances*.

Siendo el nuestro, un caso que no pretende una opción prescriptivista de la administración, como es la gestión del tránsito, sino analizar sus componentes, el segundo modelo resulta adecuado. Más aun cuando se trata de su evaluación a lo largo de veinte años en el contexto de las dos grandes reformas del estado, la descentralización y el servicio civil.

El trabajo parte por analizar la formación de las CVP en la gestión del transporte público de la ciudad de Arequipa. En ese sentido, el modelo expuesto traduce en términos estratégicos dos puntos que se ha considerado importante en el estudio siendo estos: 1) de qué forma las organizaciones involucradas presentan metas y visiones que pueden complementarse en un objetivo común en el tiempo; y 2) cómo esa visión conjunta se ha traducido en una resistencia a las propuestas centralistas de la capital.

Sobre estos puntos se ha considerado analizar a cuatro actores fundamentales: los actores políticos, los gestores (Transporte y Finanzas), los servidores civiles y el rol de los actores privados (locales y externos). Se busca analizar el grado de interacción e influencia que tuvieron para gestionar el transporte urbano inicialmente con el diseño del Sistema Integrado de Transporte – SIT y, ante la paralización de este, con la concesión de rutas y planes alternativos plasmados en sus Planes de Desarrollo Estratégico, Plan de Movilidad Urbana y otros instrumentos de gestión.

Es pertinente mencionar que estos actores interactúan en un marco legal complejo. Lo que se explica en la cantidad de entes rectores en un mismo ámbito que ha llegado a ser variado interviniendo desde el MTC, con la Política Nacional Urbano; la Secretaría de Descentralización de la PCM, con competencia técnico – normativa en el desarrollo territorial; y la Municipalidad Provincial de Arequipa, con el Plan de Desarrollo Urbano. De esta forma, parte del análisis en buena cuenta describe de que forma la creación de un imaginario de ciudad y la fuerza en la elaboración de proyectos opone resistencia a la propuesta de trenes sostenido por la capital; así como sus limitaciones.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO V

El caso de la región Arequipa

Medir el desempeño de una municipalidad en el tiempo puede llegar a ser una tarea complicada. El primer acercamiento que se tiene de esta cuestión son las variadas estadísticas que nos presentan tanto organizaciones particulares como la recolectadas por las bases de datos del estado. De tal forma que haremos un pequeño repaso acerca de la condición económica y la composición de la municipalidad a lo largo del tiempo para posteriormente hacer una pequeña revisión sobre los datos estadísticos y sobre la configuración de la ciudad en cuanto a los bienes y servicios se refiere.

Tales acercamientos tienen por finalidad acercarnos a la realidad de la ciudad y el desempeño de su municipalidad. En primer lugar, conocer las finanzas municipales su estado y evolución a través del tiempo dará la idea del desempeño económico que ha tenido la municipalidad y los recursos con los que ha contado para realizar diversos proyectos identificados como necesarios para la ciudad. Así mismo conocer el grado de ejecución de dicho presupuesto nos llevará a medir por lo menos cuantitativamente el desempeño de sus funcionarios y su capacidad para establecer proyectos que permitan la ejecución de dicho gasto. Aquí vale recordar que gran parte de los estudios referidos a los desempeños de las municipalidades parten del indicador del gasto o la capacidad de gasto como un indicio fuerte de las capacidades de gestión municipal. Sin embargo, como bien Dosek (2022), señalaba en su estudio acerca de la descentralización este puede ser un patrón engañoso toda vez que puede obedecer a criterios varios.

Lo segundo nos ayudará a identificar el tipo y la distribución de servicios básicos como educación y salud en la provincia. De suerte que tales mapas nos ayuden a identificar el porqué de la conglomeración y el crecimiento rápido de la ciudad, así como ayudan a revelar las desigualdades que hay entre la zona centro y las periferias. Teniendo en cuenta que la ciudad que como referían nuestros entrevistados ha crecido en forma de estrella que tiene como corazón la antigua Plaza colonial.

5.1. Estadísticas referenciales respecto al desempeño de las municipalidades

Si bien es remarcable la existencia de bases de datos que nos permiten una lectura mejor de la situación de la dinámica regional y el desempeño de las municipalidades estas aún están lejos de ser completas y actualizadas. Factores como las del grado de descentralización y el grado de penetración de la actual reforma del servicio civil están ausentes. Sin embargo, se puede realizar una aproximación al fenómeno mediante la base de datos disponibles y la revisión de aspectos que puedan ser referentes para el estudio.

Así se realizó una revisión exhaustiva de las bases de datos disponibles en el Ministerio de Economía y Finanzas, el Sistema de información para la toma de decisiones Regionales, el Sistema de información para la toma de decisiones locales, las bases de datos del INEI y los informes de desempeño y logros en la ejecución del gasto de las municipalidades distritales. Producto de ello es que se puede distinguir las siguientes tendencias en la información de las municipalidades

a. Personal que labora en las municipalidades

Se realizaron tablas estadísticas para comparar la cantidad de persona con los que contaba cada uno de los municipios estudiados en el periodo 2004 – 2020, con la finalidad de evidenciar su evolución a lo largo del tiempo. Al respecto, la data general no indica una tendencia creciente a gran escala en el número de trabajadores total de las municipalidades, pero sí una tendencia al alza.

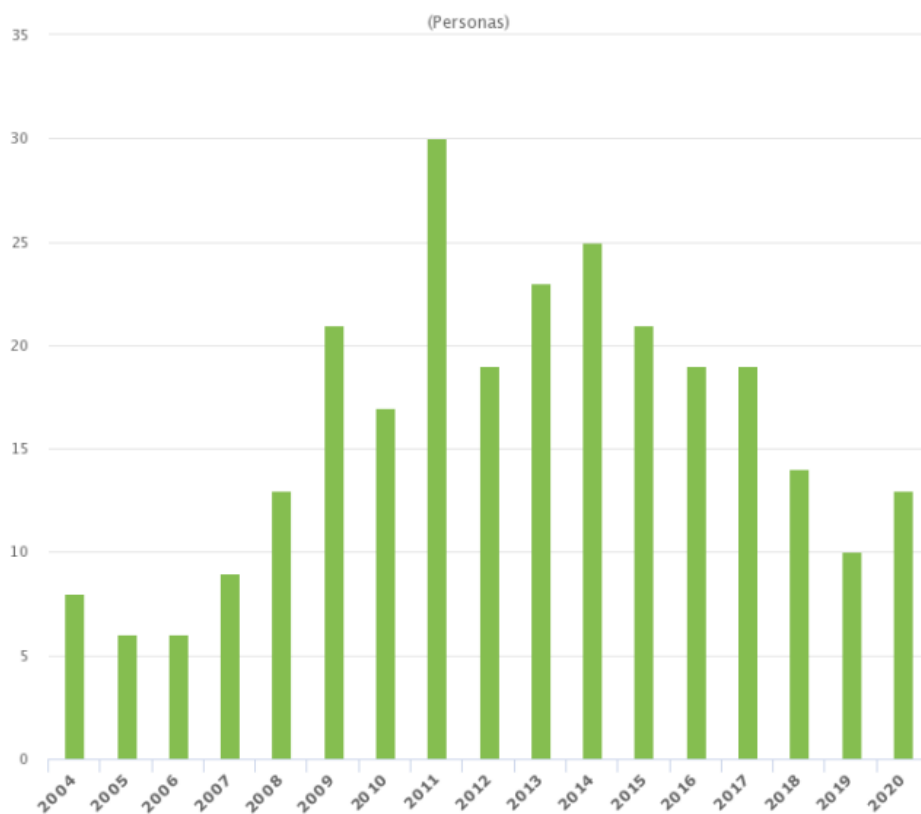
Ambas municipalidades muestran un crecimiento creciente en el cuerpo general de sus trabajadores encontrando su punto más elevado en la segunda década. Este ritmo que es hasta entonces creciente se detiene y desciende paulatinamente en el caso del Distrito de Quequeña a partir del 2018 y cae abruptamente en el 2019. Esto puede deberse a múltiples factores, entre ellos el brote del Covid – 19, este fenómeno causó grandes estragos a nivel nacional, particularmente en el campo laboral. Muchas de las

actividades que se desarrollaban cambiaron su naturaleza y al no haber un trabajo continuo en las instalaciones hubo una buena parte de personal que tuvo que pasar a condición de despido.

No se puede decir que el caso sea el mismo para la municipalidad de la municipalidad Provincial de Arequipa, la cual en el mismo periodo de tiempo mantuvo un ritmo constante de la cantidad de personas que laboraban en la institución. Esto puede explicarse en el análisis del aumento o disminución en la cantidad total de trabajadores en el tiempo. La Provincia registra un alza en la cantidad de trabajadores con una tendencia a estabilizarse a partir del 2018 alrededor de los 1700 trabajadores, quizá debido a la gran cantidad de demandas y a las necesidades que el espacio urbano demanda. Por otro lado, la municipalidad de Quequeña no ha contado con un alto número de trabajadores en gran parte dadas las dimensiones territoriales del municipio. Al respecto se presentan los gráficos 1 y 2.

Figura 1

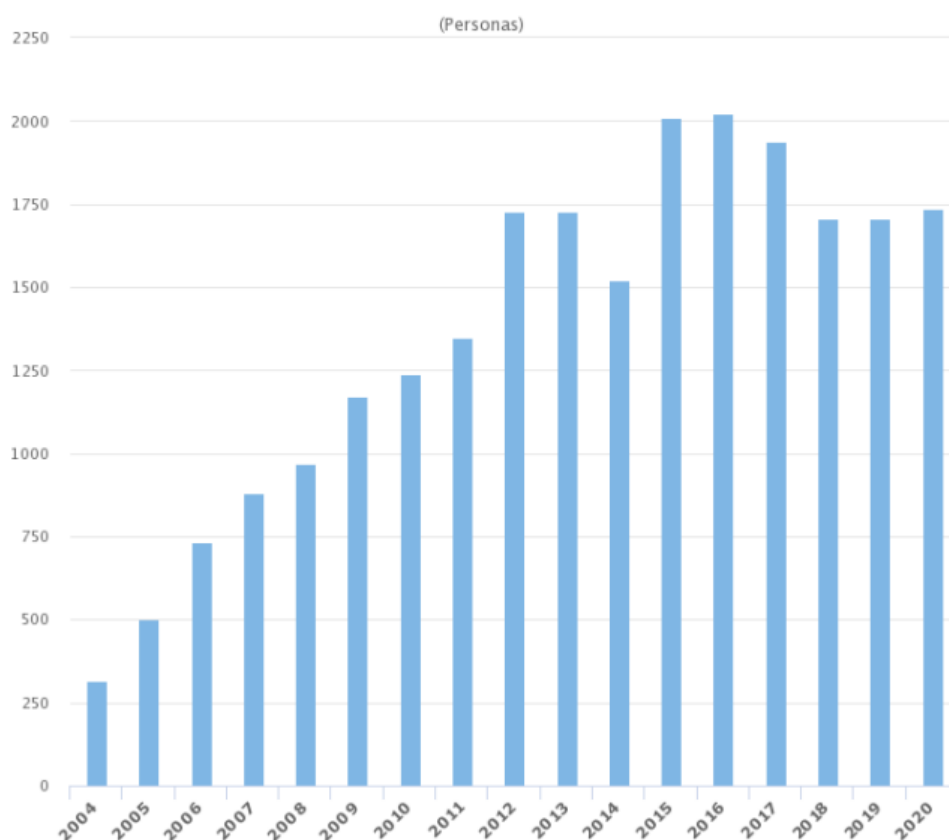
Personal que labora en la Municipalidad de Quequeña, 2004 - 2020



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](http://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

Figura 2

Personal que labora en la Municipalidad de Arequipa, 2004 - 2020



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](http://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

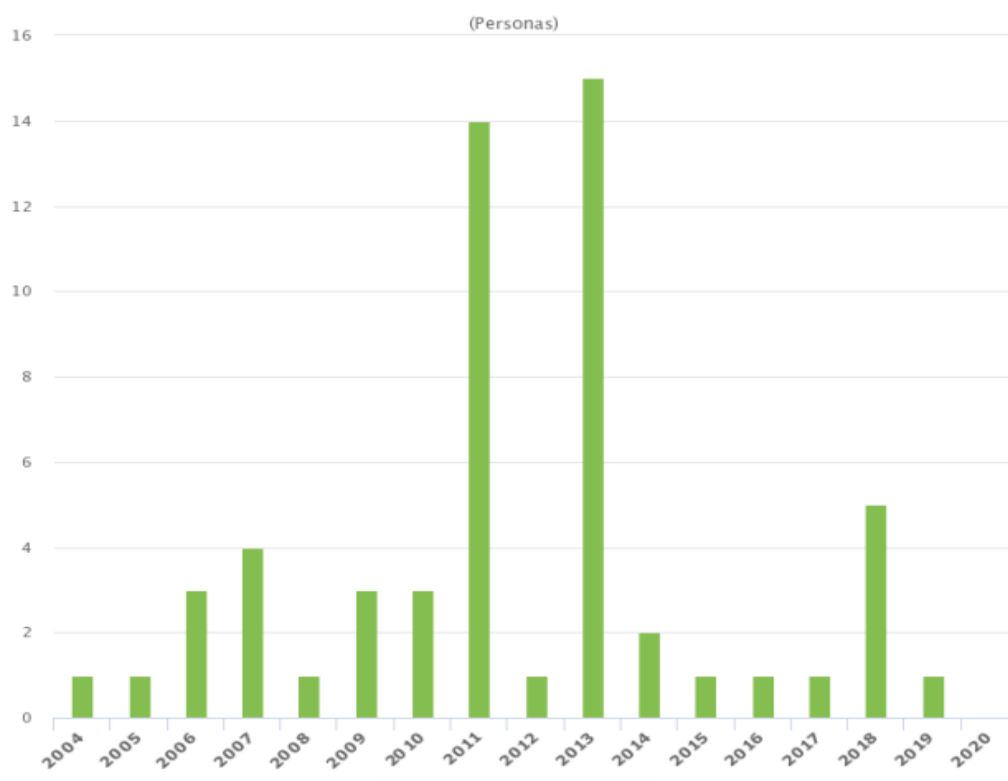
b. Personal total de Directivos en las municipalidades

A este respecto se puede decir que existe una tendencia al alza luego de un periodo de baja en la cantidad de funcionarios, esto sin embargo ha cambiado a lo largo de los

últimos cinco años. Si se comparan las tendencias se condice en el caso de Quequeña y de Arequipa en un periodo de aumento de la cantidad de directivos para el periodo del 2011, en el caso de Quequeña también para el 2013. Sin embargo, después de un notable descenso, en ambos casos se corresponde un mantenimiento en el número de los funcionarios. La cantidad de funcionarios es un indicador interesante toda vez que de estos dependen muchos de los procesos relacionados a la ejecución y toma de decisiones. Al respecto se presentan los gráficos 3 y 4

Figura 3

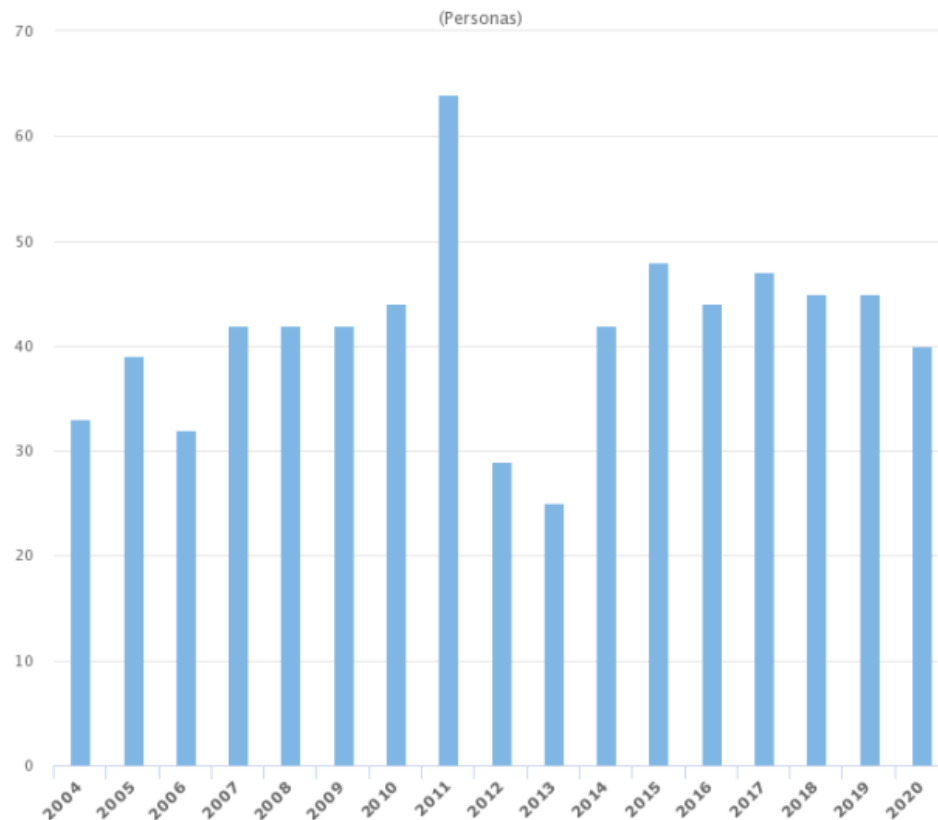
Personal total de funcionarios y/o directivos en la Municipalidad de Quequeña, 2004 - 2020



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](https://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

Figura 4

Personal total de funcionarios y/o directivos en la Municipalidad de Arequipa, 2004 - 2020



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](https://sirtod.inei.gob.pe/)). Derechos de autor por INEI.

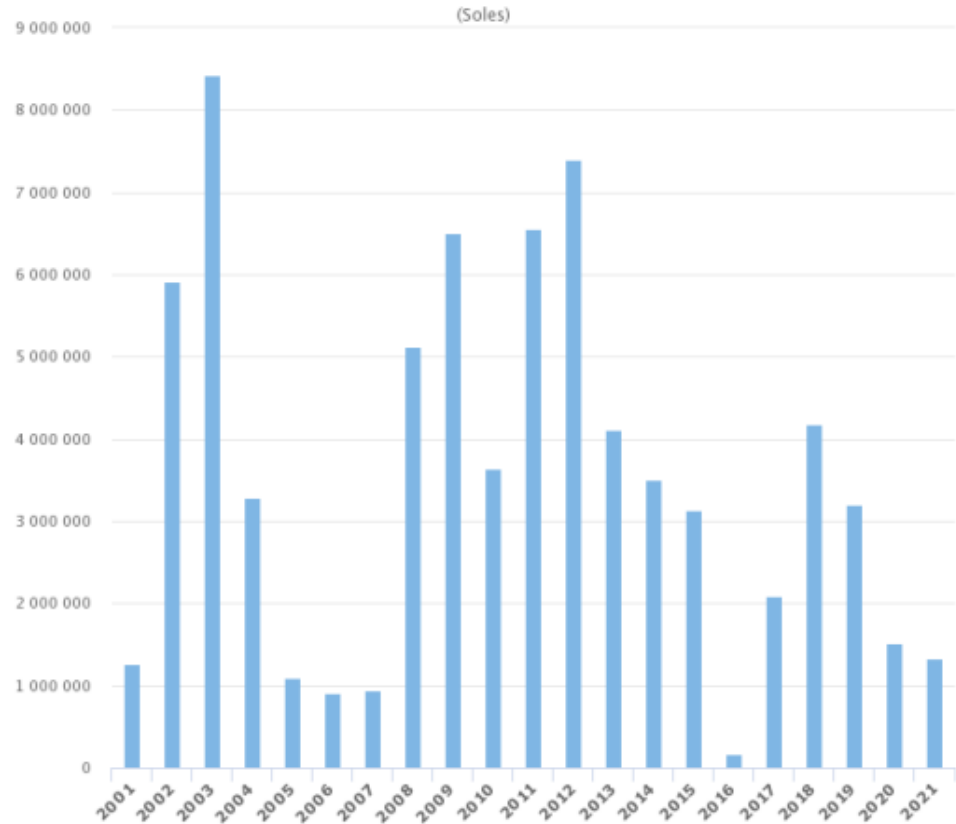
c. Transferencia por Canon a las Municipalidades

El canon, ha sido uno de los factores más importantes en cuanto a los recursos en los gobiernos subnacionales. Autores como Dozek al respecto argumentan que este periodo de bonanza en los ingresos del canon producido por el alto valor de las divisas contribuyó a que algunas regiones puedan realizar más proyectos. Al respecto, cuando se analiza este campo en el ámbito de Arequipa, este tipo de transferencia se ven interrumpidos por

las circunstancias económicas y políticas. Sin embargo, para el caso se puede ver una caída en mediana medida. Ello podría explicarse por distintos eventos. En el caso de Quequeña este ámbito ha visto un crecimiento sostenido que podría explicarse por la capacidad de ejecución de la municipalidad, que, de acuerdo con el Programa de Incentivos para el Desarrollo Municipal del MEF, es una de las mejores. A esto se le suma la cercanía que tiene con el proyecto minero Cerro Verde, esto le da a la municipalidad un recurso constante al incluir en la zona de impacto del centro de extracción. Al respecto se presentan los gráficos 5 y 6.

Figura 5

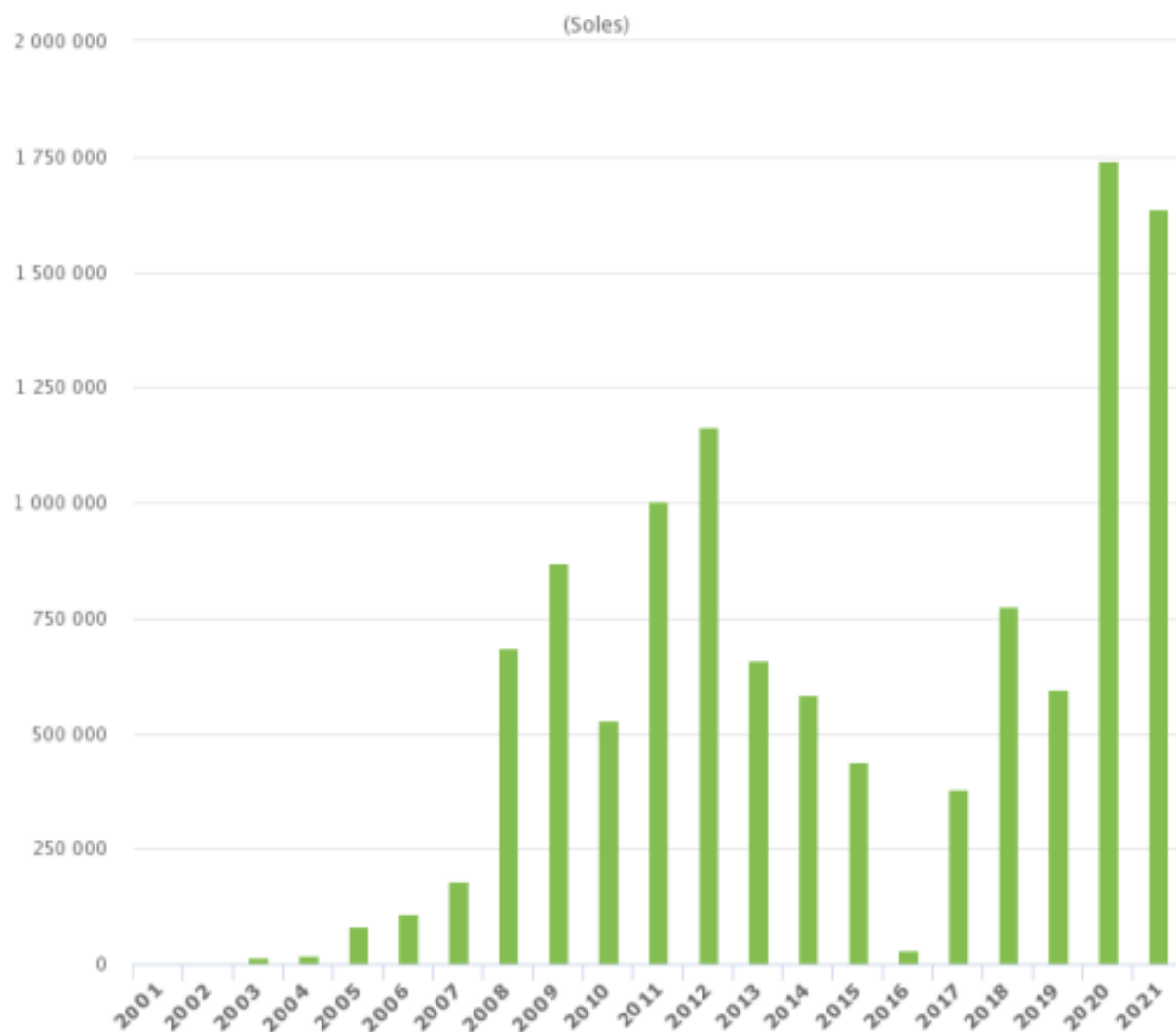
Transferencia por canon a la Municipalidad de Arequipa, 2001 - 2021



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](https://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

Figura 6

Transferencia por canon a la Municipalidad de Quequeña, 2001 - 2021



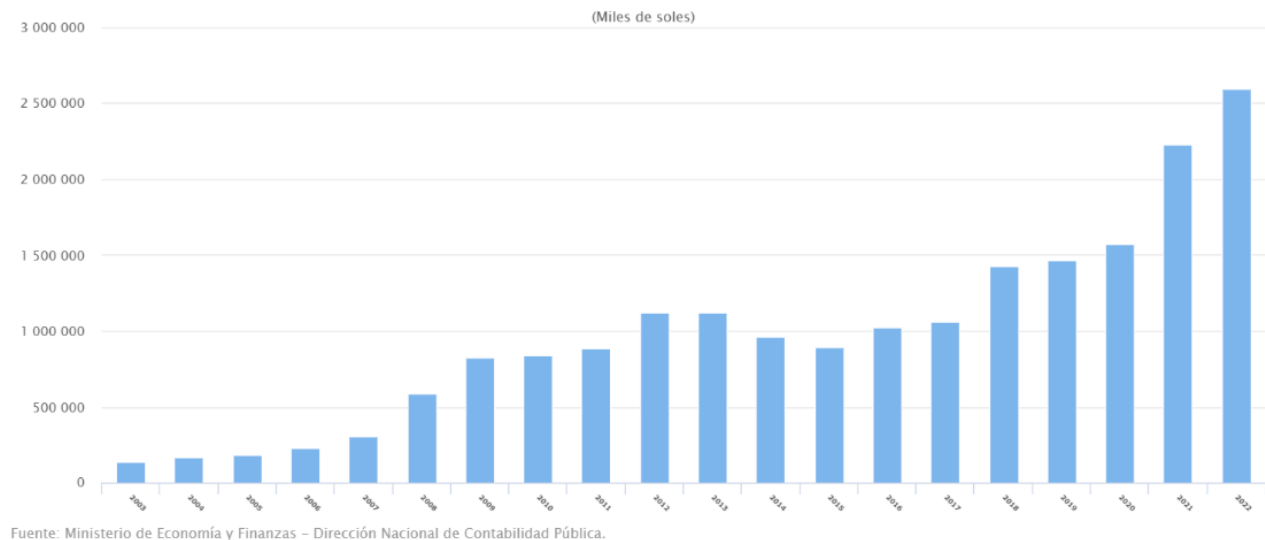
Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](https://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

d. Ingreso total recaudado por las municipalidades

El caso del ingreso recaudado por las municipalidades es un indicador directo de las capacidades de la administración. Las lecturas acerca de la descentralización de detienen especialmente en este punto, toda vez que en la lectura macroeconómica los niveles de recaudación han sido ciertamente bajos en lo que va del siglo y no han tenido un cambio particular²³. Para el caso de Arequipa vemos un crecimiento sostenido. El caso del ingreso recaudado se condice con el caso de Quequeña donde hay un crecimiento mucho más notorio. Al respecto se presentan las gráficas 7 y 8.

Figura 7

Ingreso total recaudado en la Municipalidad de Arequipa, 2003 - 2022

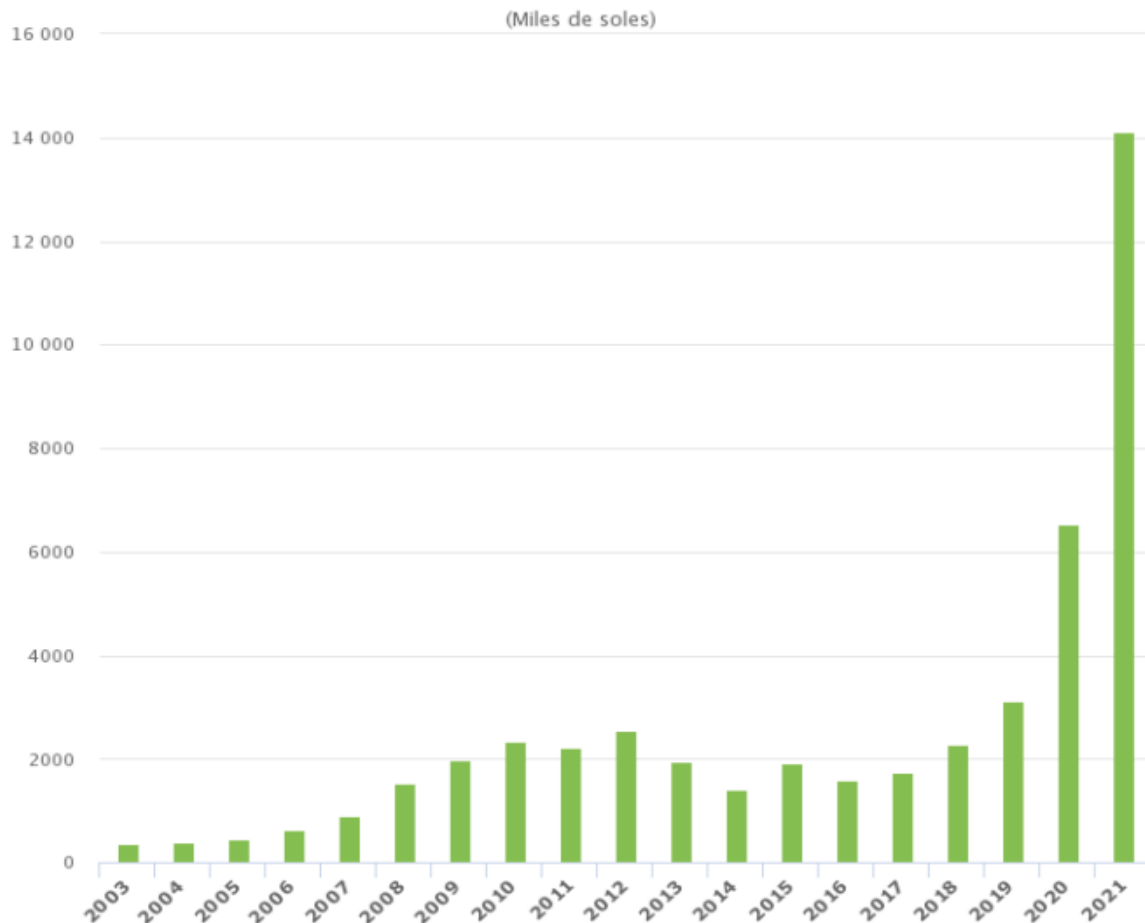


Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](http://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

²³ Al respecto es necesario revisar obligatoriamente el trabajo de Dozek y otros en *La descentralización por inercia*. En el mencionado trabajo se analiza este macroproceso desde tres perspectivas siendo estas la fiscal, administrativa y política. Respecto a la primera se presenta un adecuado grafico que demuestra la baja capacidad de recaudación del aparato estatal. Sin embargo, parece ser que la ciudad del sur es una notable excepción a la tendencia.

Figura 8

Ingreso total recaudado en la Municipalidad de Quequeña, 2003 - 2021



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](https://sirtod.inei.gob.pe/)). Derechos de autor por INEI.

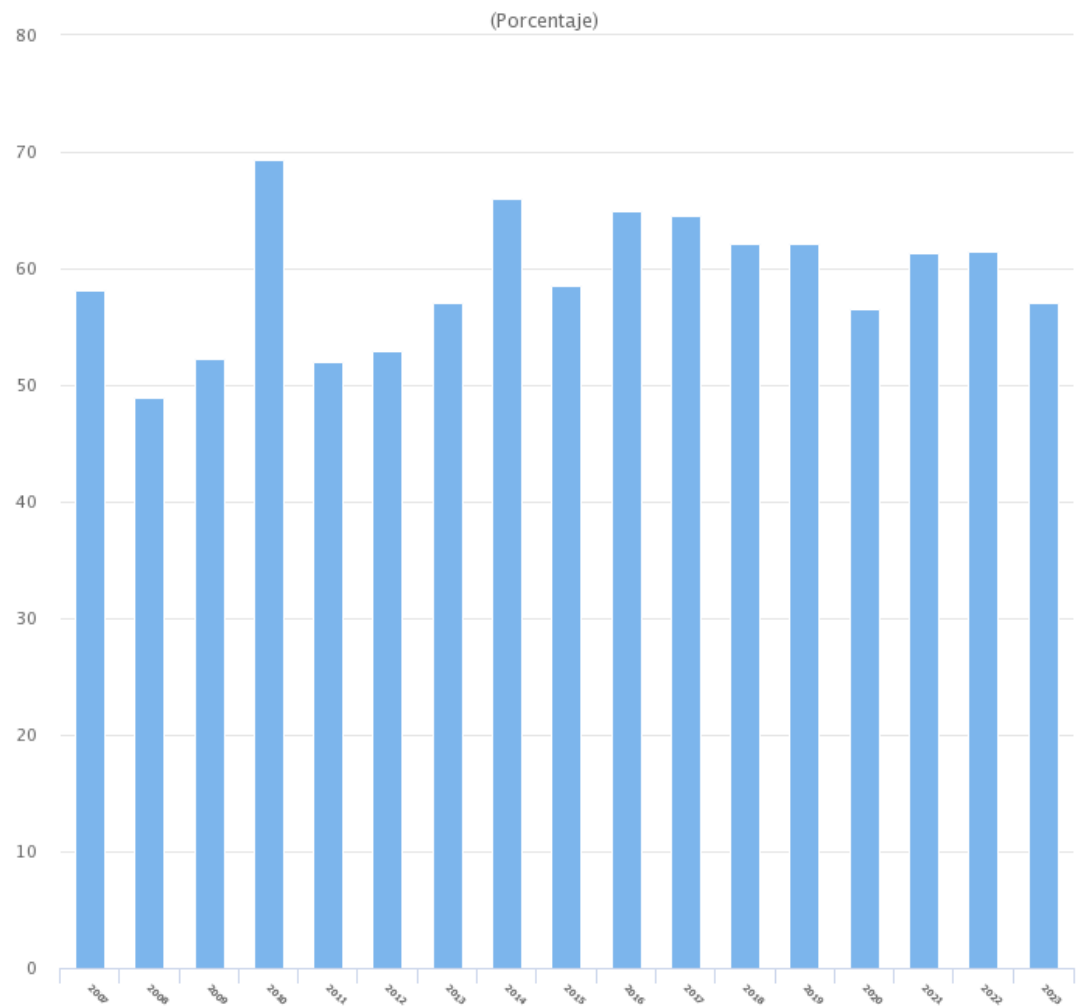
e. Gasto ejecutado por las municipalidades

Este indicador demuestra una capacidad creciente de los recursos de las municipalidades. Las gráficas 9 y 10 muestran el avance en la ejecución presupuestal anual de los dos gobiernos estudiados. Para el caso de la municipalidad Provincial de

Arequipa puede afirmarse que ha mantenido niveles altos de ejecución presupuestal manteniéndose en una media de las del 60%; sin embargo, la municipalidad de Quequeña ha superado notablemente esa media estando por encima del 70% con un periodo de notable baja al 40% coincidente con el periodo de pandemia. Ambas son muestra de una eficacia en cuanto al avance de ejecución en los periodos anuales de los que se tiene registro.

Figura 9

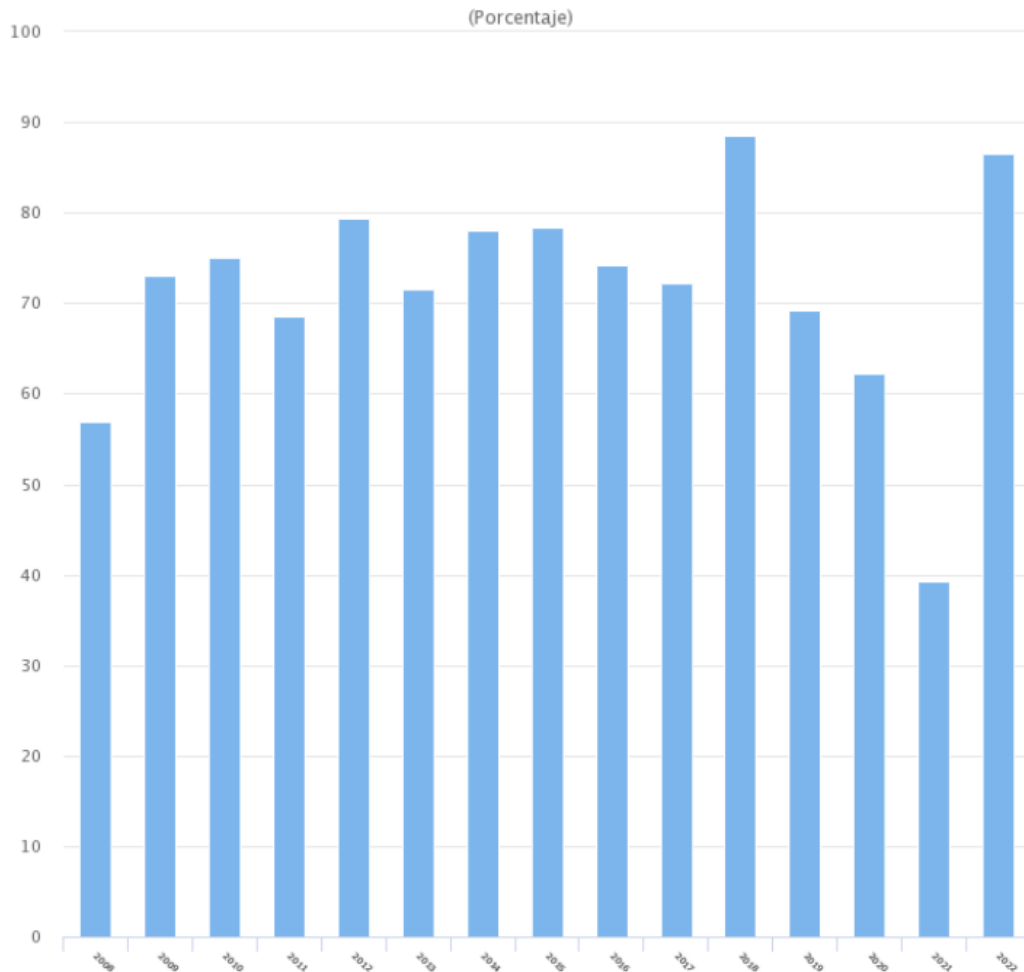
Avance de ejecución presupuestal anual en la Municipalidad de Arequipa, 2007 - 2023



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2023 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](https://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

Figura 10

Avance de ejecución presupuestal anual en la Municipalidad de Quequeña, 2008 - 2022



Nota: De Sistema de Información Regional para la toma de Decisiones - SIRTOD por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2023 ([SIRTOD \(inei.gob.pe\)](https://sirtod.inei.gob.pe)). Derechos de autor por INEI.

5.2. Sobre la organización de la ciudad

Como se había reiterado, hablar de Arequipa es abordar una de las ciudades más importantes del país²⁴. Al mismo tiempo, abordar a una de las ciudades más importantes del sur requiere tratarla como una ciudad intermedia. Respecto a esta característica no existe una sola definición dadas las condiciones regionales y de desarrollo a las que las urbes en el mundo están sometidas. Sin embargo, en línea con la propuesta Canziani, J. y Schejtman, A. (2013), entenderemos esta categoría dentro de dos aspectos siendo una ciudad intermedia: 1) aquella que contempla una población entre veinte mil a dos millones de habitantes y que, además, 2) son centros de interacción social, económica y cultural de amplias zonas rurales, proveyendo bienes y servicios a estas y sirviendo como un punto de interconexión común.

La urbe cuenta con las características necesarias para dicha categoría. En primer lugar, ha existido una explosión en el crecimiento del área urbana que ha pasado de unos 78 km² a 275.8 km²²⁵ en lo que va de las dos primeras décadas. Este crecimiento en las áreas que van desde la adquisición de terrenos de forma legal e ilegal han sido empujadas por una población en crecimiento que ha sobrepasar el millón de personas en el 2017. Eso significa, una densidad poblacional bruta del 63,88% a datos del 2018.

²⁴ Ciudades del Perú. Primer Reporte Nacional de Indicadores Urbanos 2018.

²⁵ Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP, Arequipa.

Tabla 6*Crecimiento Urbano de la ciudad de Arequipa*

Año	Área urbana (km2)	Variación (km2)
1984	67.8	---
2000	78.0	10.2
2010	155.2	77.2
2020	275.8	120.6

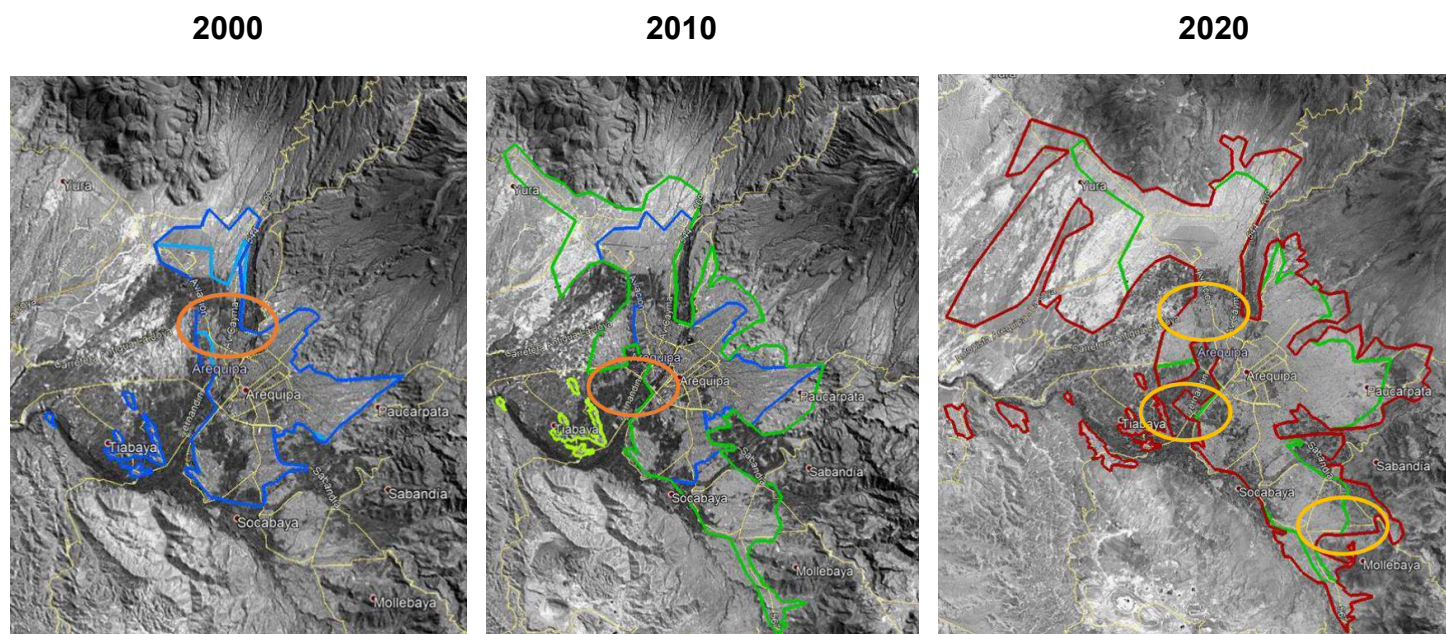
Nota: Adaptado de *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años* por R. Arela, et al, 2021, pág. 3. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP

Esta expansión territorial ha tenido dos características. La primera de ellas ha sido la explosión en kilómetros cuadrados de las áreas que se han organizado que originalmente no constituían esta categoría y conformaban más bien parte del entramado de campiñas que rodeaba a la ciudad, elemento de especial importancia pues, como lo veremos más adelante, uno de los principales debates y finalidades de instituciones como del Instituto Municipal de Planificación es la conservación de la campiña arequipeña. Esto no solo es con fines ecológicos, forma parte de un imaginario colectivo que la hace parte de su identidad (Véase el mapa 1 respecto a este crecimiento). Lo segundo tiene relación con la densidad poblacional y la calidad de vida como refería a alguno de nuestros entrevistados la ciudad ha crecido como una estrella donde los mayores Las mayores áreas de trabajo y de bienes y servicios proveídos por el estado dentro de los cuales se encuentran la salud y la educación sean concentrado en el centro de la ciudad. Esto llevado a que una población en crecimiento se concentre en determinadas áreas aumentando la densidad poblacional en las áreas circundantes. Caso contrario sucede

en cuanto a las periferias dado que al irse alejando del centro de la ciudad la proporción de la población en relación con el suelo va disminuyendo.

Figura 11

Evolución histórica del crecimiento urbano de Arequipa por Años



Nota: Adaptado de *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años* por R. Arela, et al, 2021, pp. 5 - 30. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP.²⁶

Como mencionamos, Arequipa además de la cantidad de habitantes que cobija es el punto de conexión en la prestación de diversos servicios, desde salud y educación, hasta

²⁶ Los mapas aquí presentados, forman parte del trabajo realizado por el Departamento de Ciencias Económicas y empresariales de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Este trabajo que recorre el desarrollo de la ciudad en los últimos cuarenta años es el más completo. A este respecto, las zonas señaladas en circunferencias corresponden a lugares donde antaño se ubicaron grandes zonas verdes o campiñas. Como se puede observar estas han ido reduciéndose, dando paso a una zona urbana creciente. Por otra parte, denotan también el crecimiento acelerado de una ciudad de dimensiones pequeñas sin una gran variación hasta finales del siglo pasado y que ha ido expandiéndose en tono al centro histórico de la ciudad.

la gestión de proyectos empresariales, para espacios periurbanos y rurales aledaños. En el sector educación, los distritos que conforman el casco urbano para el 2017 concentraban 1,950 instituciones educativas diferentes de un total de 3,292. En el sector educación, los distritos que conforman el casco urbano para el 2017 concentraban 1,950 instituciones educativas diferentes de un total de 3,292. Este aglomeramiento de las instituciones se concentra principalmente en el distrito de Arequipa y el lado límite de esta con el distrito de Jacobo Hunter.

El caso se replica en el sector Salud donde la misma zona concentraba el 54.69% (245 de 448) del total de establecimientos²⁷. Para este caso los servicios de salud se han concentrado alrededor de la llamada Arequipa Metropolitana y el distrito de Paucarpata. En esa línea Alice et al, 2021, hacen hincapié en la distribución de los centros de salud con relación a la densidad poblacional de suerte que una de las zonas que tiene el más alto crecimiento de viviendas como es Yura cuenta con poca cobertura en el ámbito de la salud. A medida que nos alejamos del centro de la ciudad van disminuyendo los centros de salud de suerte que los distritos que se encuentran al extremo de la provincia, Yarabamba y Quequeña, cuentan con poco o ninguno de estos centros.

Es preciso de tenerlos en la densidad poblacional referida anteriormente. A datos del INEI productos del último censo del 2017 se censaron 216,756 viviendas en total en la provincia de Arequipa de las cuales la mayor densidad se concentra en los distritos de Paucarpata y Mariano Melgar. Estas zonas con mayor densidad de hogares siguen estando dentro del radio que circunda a la ciudad central de suerte que, como lo veremos en los mapas mostrados más adelante, la densidad poblacional forma una especie de anillo alrededor del centro histórico. Ello se debe al carácter principalmente turístico y comercial que ha adquirido el centro histórico. Aunque este efecto no fue considerado en el diseño del museo vivo se está buscando nuevas maneras de incentivar la vivienda en a modo de dotar de vida a un espacio que los domingos permanece notablemente vacío²⁸.

²⁷ Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP, Arequipa.

²⁸ Esta visión del centro fue producto del dragoneo por las calles a modo de descubrir el ritmo de vida de sus habitantes. De forma tal que pasadas las noches de sábado que daban tal actividad al centro de la ciudad que pareciese que la noche tornase en día la ciudad se tornaba silenciosa.

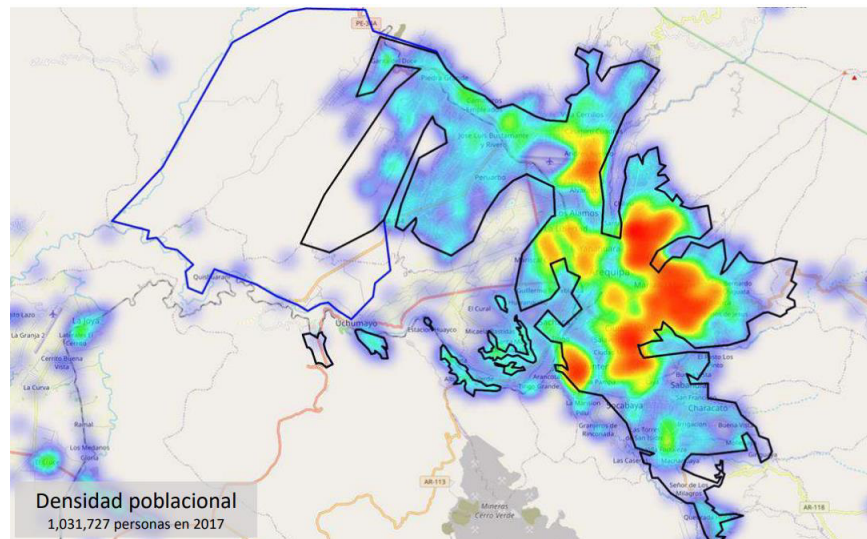
Las condiciones de vida se van precarizando a medida que uno se aleja del centro más económicamente activo. Según la elaboración de la Universidad Católica de Santa María el 16.9% de las viviendas, que constituyen más de 36,000, tienen techo y se encuentran principalmente en las zonas altas de los distritos de Cayma, Cerro Colorado y la zona de Yura. Si observamos en los mapas caeremos en la cuenta de que las zonas con mayor precariedad en la vivienda son aquellas que se encuentran a los extremos de los límites provinciales. Esto de por sí nos va dando una idea sobre la distribución de las oportunidades y de las condiciones de vida en las que viven estos habitantes y el por qué el centro de la ciudad sigue siendo un referente en las mediciones.

Ahora bien, de acuerdo con la misma exploración las zonas que ofrecen oportunidades laborales se encuentran también en la llamada Arequipa Metropolitana. Aquí sin embargo vale hacer una aclaración. De los tipos de trabajos categorizados, dentro de los cuales están aquellos relacionados a la función pública, tareas administrativas, militares y policiales y técnica, Se encuentran todas en una alta densidad concentradas en los distritos que conforman la Arequipa Metropolitana. Esto sin embargo es diametralmente opuesto con relación a los trabajos relacionados a la agricultura o la producción de materias primas que se concentran en su mayoría en los distritos periféricos. Dentro de ellos resalta para nuestros fines los distritos de Yarabamba y Quequeña.

Con lo descrito podemos argumentar que la dimensión y las características que ha tomado la ciudad en cuanto a la distribución de los bienes y servicios vitales ha ejercido gran influencia en la configuración del territorio. En este entramado la urbe sureña muestra una serie de problemas en su diseño que se expresan, entre otros aspectos, en la organización y la dinámica del transporte público de una ciudad más bien centralizada que recibe diariamente a miles de personas. Además de ello, esta distribución ha dado forma a las relaciones sociales y políticas resaltando un notorio desbalance entre aquellos distritos cercanos a la ciudad y aquellos que son de carácter rural.

Figura 12

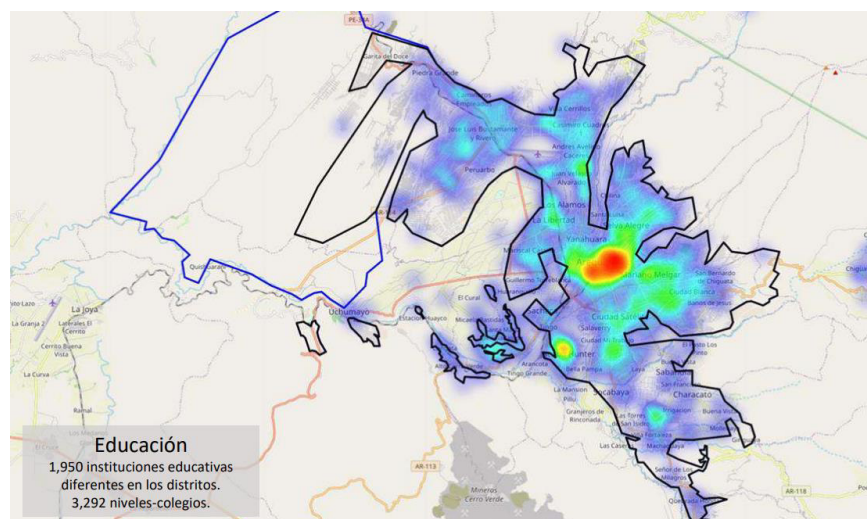
Densidad Poblacional



Nota: Adaptado de *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años* por R. Arela; et al, 2021, pp. 12. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP

Figura 13

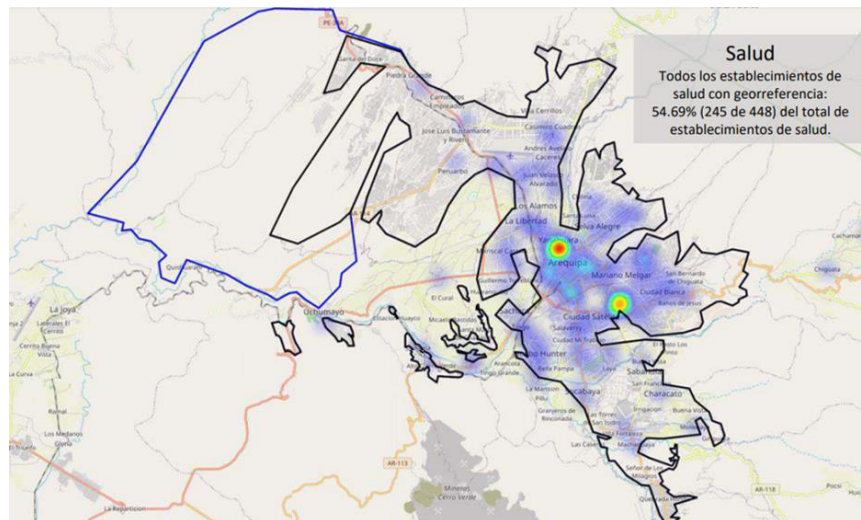
Ubicación de los centros educativos



Nota: Adaptado de *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años* por R. Arela; et al, 2021, pp. 15. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP

Figura 14

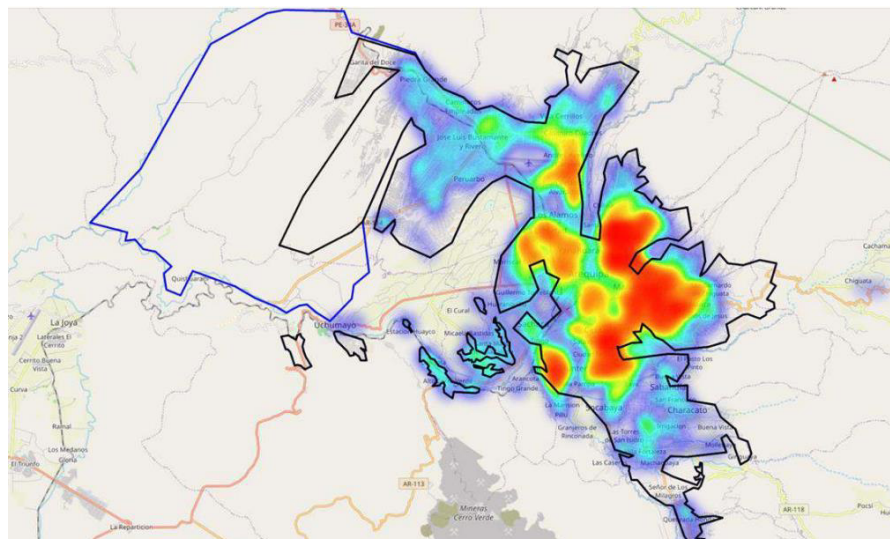
Ubicación de los centros de salud



Nota: Adaptado de *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años* por R. Arela; et al, 2021, pp. 17. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP

Figura 15

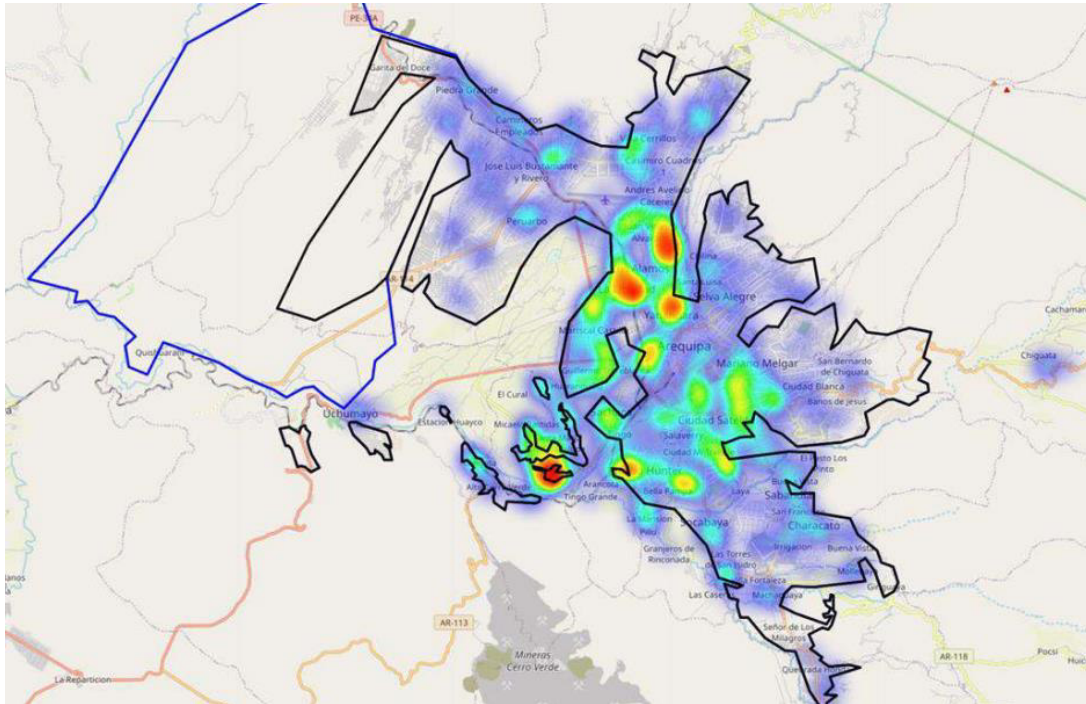
Lugar de Residencia de los trabajadores



Nota: Adaptado de *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años* por R. Arela; et al, 2021, pp. 18. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP

Figura 16

Lugar de residencia de trabajadores del sector agropecuarios



Nota: Adaptado de *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años* por R. Arela; et al, 2021, pp. 20. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP.

5.3. Un abordaje de la ciudad desde el trabajo de campo

Después de haber hecho el repaso estadístico correspondiente acerca de la información vital de Arequipa es preciso describir desde la mirada del investigador una breve narración de la primera impresión que esta ciudad le produjo. Si bien el trabajo académico sigue un orden científico se hace necesario dejar plasmadas las impresiones que la ciudad dejó en ojos que la contemplaban por vez primera. Una ciudad, sus calles, la movilidad de sus gentes y el transcurso de sus tiempos suelen tener una lectura mucho más objetiva cuando son analizados por un foráneo. Tratando de liberarnos de la siempre influyente subjetividad se narra los hechos de la manera más objetiva para aproximar al

lector a la realidad que se estudia, lo mismo que se tratará de recrear las dinámicas que la urbe encierra.

Esta narración estará dividida en tres partes. La primera de ellas abarca una exploración acerca de los caminos de la ciudad y la configuración de esta. La segunda acerca de las visitas a las universidades y la relación cercana que tienen estas con el mundo de la gestión municipal. La tercera está orientada a la experiencia a las experiencias recogidas en las entrevistas de parte de sus actores

a. El orden y sentido de ciudad

Fue una agradable coincidencia no del todo planeada que nuestro arribo a la ciudad de Arequipa haya sido en las primeras horas de la mañana. Nuestro momento de llegada nos permitía ver los inicios de la actividad de una ciudad que despertaba con el primer día de la semana y la primera luz del día. La carretera que nos transportaba del aeropuerto al hotel donde nos hospedamos, pese a que el camino no figuraba ser uno largo a medida que se adentraba a la ciudad el discurrir del avance del carro se hacía cada vez más lento. Elementos interesantes saltaron a la vista un gran conjunto de automóviles entre buses taxis y demás transportaban desde habitantes propiamente vestidos para el trabajo como cargas de suministros desde materiales hasta alimentos que tenían como destino aparente la ciudad central. Esta aglomeración que al inicio nos llamó la atención te mostraba ya ribetes de un problema que descubriremos más adelante.

El primer destino a visitar fue la Universidad Nacional San Agustín (UNAS). Al estar hospedado en Yanahuara la distancia hacia la casa de estudios superiores era considerable por lo cual el camino más indicado sería el abordaje de un taxi privado. Sin embargo, puestos los lentes del investigador el trabajo de campo obligaba conocer las dinámicas de las personas de a pie sentir la ciudad de la forma en la que la sentían y para ello el mejor vehículo para hacerlo es el uso del transporte público. Quizá la primera razón por lo cual se optó por este tipo de transporte en los primeros momentos del estudio

fue el conocer las rutas que ofrece esta ciudad y cuál era la dinámica en los que los actores se desempeñaban la ciudad después no son un conjunto vacío de calles y carreteras son las prácticas sociales y las dinámicas las que dan sentido a esas calles y hacen que cada espacio urbano tenga una vida propia diferente a otros.

Se empezó solicitando indicaciones. El sistema de tránsito no era muy diferente al visto en la capital, buses de grande o de pequeño tamaño circundan, muchos de ellos adecuadamente señalados y otros no. De situación más modesta que precaria estas unidades cumplían con la función de transportar en las horas punta a una gran cantidad de personas que se desplazaban en este circuito. Puede que la primera impresión acerca del transporte fue lo módico de su precio. en la ciudad el transporte a cualquier punto y desde cualquier lugar. tiene el equivalente de un sol al principio me mostré contrariado el sistema de cobros no era como el que estaba había estado habituado sin embargo me pareció una propuesta interesante.

En el camino a la universidad varias cosas iban saltando a la vista. En primer lugar, había un notorio caos en cuanto a la señalización y al funcionamiento de los semáforos entre otros elementos. Las pistas si bien eran en su mayoría anchas aquellas que circundan la ciudad colonial tenían la característica de ser angostas en su amplitud y lejos de ser una línea continua tenían más de una esquina donde los conductores sorteando hábilmente controles inexistentes para recoger a una mayor cantidad de pasajeros. Lo segundo era como la distribución de la ciudad iba cambiando a medida que nos alejamos del centro histórico. El óvalo de la avenida Cáceres, lugar donde el transporte me dejó, estaba separado a solo unas calles del Campus universitario sin embargo la función de tal lugar había casi desaparecido no era pues un espacio para el circuito libre y variado de los automóviles se había convertido más bien en una suerte de Mercado ambulante. En la zona un claro desorden se presentaba ante los viajeros, En ella se diluía las impresiones acerca de una ciudad organizada y más bien empezaban a saltar claros problemas en el ordenamiento y el tráfico.

El camino de retorno a Yanahuara para la toma de apuntes respectiva reveló elementos importantes. Las Combis para llegar al puente de Miguel Grau, que conectaba el centro de la ciudad con el distrito, debía alcanzarse atravesando una de las calles de la ciudad

de diseño colonial que respondiendo a su naturaleza era más bien estrecha casi angosta donde los conductores luchaban por atraer pasajeros y por ganar una carrera implícita entre ellos. Si bien existían lugares señalizados como paraderos estos no siempre eran respetados y, siguiendo la costumbre de la informalidad en el transporte, se tenía la libertad de subir o bajar en el momento en el que el carro lo permitiera o que el tráfico dada su inexplicable lentitud así lo dispusiese.

Los pareceres no fueron discordantes en cuanto a lo que el tránsito se refiere. Era evidente que los problemas relacionados a la informalidad en el transporte público no eran exclusivos de la ciudad capital, sino que iban tomando forma propia en cada uno de los lugares a nivel nacional. Esta experiencia se replicaba en el trabajo individual de cada uno de los investigadores miembros del equipo quienes habían notado en diferentes lugares y circunstancias la lentitud y el evidente problema de la gestión del transporte en la ciudad.

Una buena parte de los días estuvo dedicada a caminar por la ciudad entre los intervalos de espera de los entrevistados. Con quienes tuvimos charlas recurrentes y no siempre en horarios bien distribuidos. Esos breves periodos de tiempo daban el espacio para recorrer la ciudad en sus distintos ámbitos. La primera impresión que me causó el Yanahuara lugar donde estábamos hospedados era el aire señorial que transmitía a sus visitantes. Grandes casas a modo de mansiones flanqueaban las calles principales y se hacían cada vez más evidentes a medida que se acercaba uno al centro de la ciudad. Casas que sin duda habían sido construidas, como más adelante nos confirmaría nuestro guía y conexión en la ciudad, para solaz en lugar de para vivienda.

Estos antiguos solares que circundaban la ciudad no eran solo un conjunto de construcciones. Toda la vista estaba rodeada por una campiña que se hacía notar en medio del paisaje agreste donde se sitúa la ciudad. Mira pues como nos dijo nuestro acompañante el vestigio de una ciudad que se sigue aferrando al diseño de las campiñas y que se muestra reacia a la pavimentación o la expansión de las áreas urbanas donde antes predominaban áreas verdes.

La solución institucional fue incluir a todo este conjunto de campiñas en un mapa identificado de áreas verdes donde no estaría permitido realizar construcciones. Eso lo

podemos confirmar más adelante de la mano de uno de los directores del informe acerca de cómo se habían desarrollado programas para la protección de la campiña y la delimitación de los espacios urbanos siendo este programa, si bien no siempre respetado, pero de una voluntad manifiesta. Esto mismo puede encontrarse en el plan de desarrollo municipal instrumento por el que se rige el mismo IMPLA y que se ha mantenido a lo largo de los últimos 20 años.

Para comprender una de las razones del problema del tráfico en la ciudad era necesario entender cuál era el movimiento poblacional. Un conjunto de siete distritos conformaba la ciudad capital de ellos la mayoría de sus habitantes diariamente se transportaban al centro de la ciudad para distintas labores desde ocupaciones de trabajos formales hasta la prestación de servicios. De esta forma que si nos fijamos en los mapas proporcionados por la Universidad Católica de Santa María en un estudio del 2017 el centro de la ciudad concentra la mayoría de los servicios de Educación salud y Transporte lo cual genera que diariamente miles de habitantes deban discurrir por sus calles para lograr la obtención de los bienes que busca.

Ahora bien, esta ciudad no había crecido producto de un planeamiento institucional. Como se había mencionado anteriormente el planeamiento quedó olvidado o relegado a un segundo plano a raíz de las reformas de 1990 sobre el caso si bien la mayoría de los estudios se ha centrado en una migración capitalina las regiones no han estado exentas de este problema. Arequipa no ha sido la excepción, la exploración del campo nos llevó a visitar distritos en los que notoriamente no había existido una planificación y, pese a que todos tenían un acceso de carreteras, estas no eran las de mejor estado. Por estas vías mal asfaltadas el grueso de sus habitantes se trasladaba, como los muchos otros, al centro de la ciudad para el desarrollo adecuado de sus actividades.

El centro de la ciudad era, como uno de nuestros acompañantes sugirió, el reino de los taxis. Más adelante se verá el desarrollo y la obtención del título de Ciudad patrimonio habían producido la expulsión de las combis y cousters del centro de la ciudad dejando sólo hasta ciertos lugares y en determinadas horas la circulación de vehículos de menor tamaño. Dado que en el centro histórico solo estaba permitido este número este tipo de autos en la jungla de calles reinaban los taxis el método más rápido para el transporte a

zonas específicas de la ciudad. Este tipo de transporte que se movía con determinada facilidad por entre las calles de diseño colonial aumentaba su densidad conforme pasaban las primeras horas del día haciendo del centro una convergencia entre una gran masa y un gran número de automóviles que circulaban a la espera del próximo pasajero.

Ese centro no solamente agrupa las actividades políticas y comerciales sino también las actividades de esparcimiento y diversión. En primer lugar, explicaremos aquellos elementos que son parte de la misma ciudad y de la identidad de su cultura. La formación de una ciudad como museo vivo fue un proyecto iniciado por la municipalidad provincial de Arequipa desde la obtención de la categoría de ciudad patrimonio para poder mantener vivo el legado cultural de la antigua ciudad colonial y fomentar el turismo y la cultura en una ciudad donde las iglesias y los monumentos históricos están por todos lados. Así el diseño de la ciudad debió expulsar de determinadas zonas a todo tipo de transporte público o privado con el fin de incentivar a la ciudadanía en el conocimiento de su legado cultural. Este dato, aunque parezca meramente narrativo llegará a conformar un elemento importante toda vez que cualquier plan contemplado acerca de un sistema de transportes o de una recodificación de las calles debe tener en cuenta la existencia de una ciudad museo que no puede ser alterada si quiere seguir manteniendo tal categoría.

Esta dinámica como veremos más adelante acercó a muchos actores desde las ciencias sociales que crecen en número y que cada vez van teniendo mayor injerencia en las cuestiones de la gestión pública.

Con todo, la ciudad era una mezcla de elementos tradicionales de casa señoriales y de nuevos edificios que se encontraban rodeando la ciudad museo. Conformaban así un delicado balance entre la modernidad, la cultura y el legado colonial hispano. Mencionaría más adelante uno de nuestros entrevistados que la ciudad era una estrella donde el crecimiento de cada uno de sus distritos, invasiones y construcciones, sea formal o informal, se habían edificado rodeando al núcleo histórico donde el desarrollo como el destello de una luz se iba difuminando en tanto más cerca se está de los extremos.

Ahora bien, la noche trajo consigo su propio afán. la ciudad sigue viva hasta una hora prudente. Los restaurantes y la mayoría de los negocios que funcionan en armonía con la ciudad y sus recuerdos se van a dormir junto con sus habitantes. Sin embargo, no todas las noches tienen la misma característica, los fines de semana tiene su propia dinámica.

Con la caída del sol Arequipa vive un mundo nuevo. Sin romper con la imagen de la ciudad, los museos y viejos negocios se van abriendo una nueva clase de locales, algunos más pintorescos con luces de neón y otros más sobrios, que acogen por igual a gentes que buscan un descanso de una semana. Las pequeñas calles del centro histórico reservadas para la caminata y el paso solo de algunos autos poco a poco van cerrándose y son invadidas por escaparates y un desfile de mesas, manteles, ollas y tasas van tomando su lugar, se diría que un gran restaurante improvisado transforma la imagen de la calle San Francisco. La transforma o más bien la complementa, pues el que menos es un invitado a una comida exquisitamente servida con panes calientes y bebidas tibias.

b. Un paso por las Universidades

Existía una razón específica para la visita a la universidad. En primer lugar, como centros del pensamiento y casa de los profesionales era natural que en la ciudad el círculo académico haya tenido cierta injerencia en los asuntos públicos ya sea de trabajo directo o desde estudios que de ella se hiciesen. Lo segundo era que, debido a los que nuestro informante comentaba, muchos de los practicantes y parte de los trabajadores venían de las casas de estudios. De ahí que la probabilidad de encontrar a personas relacionadas con este entorno era alta.

La visita a la UNSA no tuvo una finalidad estrictamente bibliográfica, aunque esa fue la excusa perfecta para poder visitarla. El objetivo era encontrar en toda la masa de estudiantes y docentes alguno que hubiese tenido alguna relación con el gobierno municipal o pudiera brindarnos información que no obtendremos por otros medios. No

fue especialmente difícil hacer empatía con los estudiantes quienes gustosos recibieron a un desconocido que venía a investigar su ciudad, sino la curiosidad que sentían por alguien que estudie su urbe como fenómeno y que recurra a ellos para pedir consulta e información. Esto último tuvo una acogida por su parte. Ante este pedido de guía por un estudiante como ellos muchos mostraron sana curiosidad en el estudio y al instante fueron apareciendo voluntarios que tenían o habían tenido una relación con la administración pública. Estos provenían de escuelas variadas desde sociología, servicio social o derecho.

Como mencioné en la metodología, el trabajo de campo requiere entablar previamente a la entrevista una relación cordial, con cierto grado de fluidez, para poder tener una entrevista. Aplicada esta estrategia empezó la programación de las entrevistas. muchos de los actores habían trabajado en municipalidades de variados ámbitos, desde la ruralidad o en la centralidad de los distritos urbanos. sus experiencias, aunque varias pueden ordenarse en determinados patrones que describiremos en 3 aspectos: el aprendizaje de la función municipal, la relación con sus jefes inmediatos y la percepción de la municipalidad en coordinación con otras.

Cuando consulté acerca de cómo llegaron a la función municipal las respuestas fueron variadas, pero coincidían en un patrón interesante: Muchas de ellas habían ingresado mediante la modalidad de prácticas o por la invitación de algún profesor o familiar cercano que ya tenía algún tipo de relación con la gestión. Sin embargo, su motivo fue mucho más curioso fue la modalidad de ingreso pues era auténtica la curiosidad que muchos demostraban por conocer cómo funciona la gestión municipal elemento que hasta en este momento para el propio investigador sigue siendo una caja negra de procesos que es difícil rastrear. Además de ello existía en un grupo no menos variado una motivación para estar en la gestión referida al servicio público.

Pese no contar con experiencia previa o con mayor conocimiento de la función municipal nuestros actores se adentraron y poco a poco fueron haciéndose una idea del funcionamiento de esta. Cuando se les interrogó acerca del conocimiento previo sobre esta función municipal refirieron que no habían llevado cursos al respecto tenían la idea de que es la municipalidad la que brinda los procesos; sin embargo, no sabían nada más.

De forma tal que el conocimiento que ahora poseían era producto de un condicionamiento al entorno donde se desarrollaba la práctica constante y ver el desarrollo de determinados procesos hacían que poco a poco adquiriesen experiencia en este nuevo campo.

Las municipalidades siguen siendo para ellos el primer contacto con el ente estatal. Un ente que desconocen pero que a la vez llama la atención toda vez que suponen que dentro de él encontraron la solución a los problemas ciudadanos. Con razón o sin ella una buena parte del imaginario social retratada de nuestros personajes concibe a la municipalidad como el primer proveedor de los bienes y servicios básicos para una ciudad, aunque tenga o no ésta las competencias para referirse a dichos elementos.

Una vez dentro de esta gran caja negra de resonancia los actores empezaron a desenvolverse cada uno según sus habilidades. Relatan que tener un jefe que los pueda acompañar en sus trabajos es algo interesante uno de los entrevistados comentaba que gran parte de sus futuros ascensos se debería a las cosas que le enseñaba su jefe. Ya en la función municipal y adentrados en el relato empezaron los cuestionamientos acerca del número de capacitaciones que estos habían recibido o algún tipo de instrucción ya sea particular o dado por el estado para el mejor desempeño de sus funciones. Coincidían, en primer lugar, en que dentro de la municipalidad eran pocas las experiencias de capacitación que tenían. Una buena parte de los que la recibieron fueron charlas de salud y seguridad en el trabajo que para su propia perspectiva no aportaban nada para el desempeño de sus funciones. La adición de este tipo de conocimiento venía por una transmisión casi de relación medieval de maestro a aprendiz en este caso de un jefe inmediato que pudiera tener las condiciones y las ganas de transmitir ese conocimiento a los recién llegados

Recién llegados que en el inicio de su función municipal se encargaban de más cosas de las que se les daba en la formalidad. Estos casos aumentaban dependiendo del tipo de municipalidades. Aquellos entrevistados que pertenecían o pertenecieron a municipalidades de características urbanas no aducían haber tenido una excesiva carga de labores o diferente tipo de prestación del o prestación de naturaleza distinta a la que ellos fueron contratados para la municipalidad. Caso contrario fue el de aquellos que

venían de una experiencia de municipalidades rurales allí como señalaba una de las entrevistadas, hay mil cosas que hacer y no se cuenta con el personal adecuado Por lo cual aprendes de todo. Curiosa experiencia que reaccionaría en mis adentros cuando se exploraba la municipalidad distrital de Quequeña de la cual más adelante se hablará.

En esta misma línea la percepción que tenían sobre el funcionamiento de sus municipalidades variaba en razón del tipo de experiencia que habían tenido. Una buena parte referida a que su municipalidad trata de hacer lo que podía con los materiales que tenía. Salta a primera vista que una de las limitaciones con las que cuenta la mayoría de la municipalidad es con la de contar con un personal que conozca adecuadamente los procesos que son dominados por personal mucho más antiguo pero que las nuevas generaciones no comprenden y que tienen poco a poco que ir adaptándose a ella.

Sin embargo, buena parte del rendimiento de la municipalidad como después lo demostrarían las encuestas se traduce en la voluntad del gerente del área o del alcalde del momento. Muchos de ellos habían notado que sus municipalidades intentaban resolver los problemas ciudadanos trasladándose a la provincia en la búsqueda de soluciones y otro tanto habían tenido experiencias con alcaldes o gerentes a quienes las problemáticas sociales les eran indiferentes y la respuesta se traducía solo en un documento y ningún esfuerzo por lograr una articulación con sus padres a nivel Superior. Las experiencias por tanto variaban y dependían de la predisposición de estos actores sus capacidades profesionales y su capacidad de articulación para poder brindar una solución adecuada a los problemas sociales.

Al tener mucho de ellos determinado conocimiento de la función pública y un tiempo prudencial en ella, habían logrado hacer amistad con muchos de los funcionarios que luego pasarían a ser nuestros entrevistados a los cuales nos referirían como parte de esta investigación. Sin embargo, no solamente eran los alumnos quienes habían tenido un acercamiento a la gestión municipal muchos de los docentes que laboran en la institución se habían desempeñado en algún tipo de función ya sea de consulta profesional o entrando directamente en algún cargo, producto de una campaña política. Por tanto, fue necesario, si bien no siempre concretada una entrevista, entablar una

conversación con aquellos docentes que mostraban tener un conocimiento empírico acerca de la municipalidad.

La segunda institución que se visitó fue la Universidad Católica de Santa María, esta vez el método de entrada ya no fue el de una exploración de primera mano sino más bien mediante la invitación de un grupo de profesores quiénes tenían buen ánimo por apoyar el tema de investigación y también un cierto grado de curiosidad por el desempeño de las actividades. Era así una doble curiosidad de la que se entablaba la nuestra por conocer un espacio de una de las dos universidades más importantes de la región Y la suya por ver un grupo de investigadores que estaban interesados también en conocer la perspectiva de la ciudad desde los estudiantes y docentes grupo que no siempre se tiene en cuenta y es a menudo subestimado.

En este ambiente se replicaron algunas de las prácticas, aunque en proporciones diferentes. Si bien no se tuvo la oportunidad de hacer un cuestionario a los alumnos acerca de su interés o su grado de participación en algunos gobiernos municipales sí pudimos entablar conversación con un buen grupo de profesores que tenían conocimiento acerca de esta. Uno de los casos era un hombre bastante versado acerca de estos conocimientos y tener una experiencia no solo desde el ámbito práctico sino también desde el ámbito profesional, su lectura era pues doble y permitía contrastar de primera mano las actividades y el desempeño de una municipalidad.

A lo primero que se refirió es al contraste de la teoría con la práctica. Hay un amplio margen nos decía entre lo que dice la teoría y lo que dice la práctica, Aunque muchas de esas cosas también se cumplen. En su experiencia era la capacidad de los gestores y la voluntad política la que movía una municipalidad si bien procesos como servir no eran del todo conocidos y del todo bien vistos en la municipalidad admitían que este tipo de reformas habían limitado a cierto punto el cambio de los gerentes. Ya no podían ser puestos con total discrecionalidad por el gobierno de turno dado a que debían de cumplir determinadas características. Y yo de cierta forma aseguraba que tenían una capacidad de gestión mayor si es que no lo habían tenido antes donde encontraba un límite en la voluntad política.

A despecho de nuestros propios aciertos la narración y la experiencia vivida por estos actores en el distrito investigado de Quequeña nos resultó harto interesante. En primer lugar, hemos de notar los errores de percepción que habíamos tenido en cuanto a este Distrito uno que era de característica pequeña y en apariencia del que podía obtener su información de una forma mucho más pronta y clara de lo que se obtendría del Distrito capital. Grande sería nuestra sorpresa al escuchar las narraciones de un actor de primera mano que refería al Distrito como un Distrito con muchos problemas que comprobaríamos después en el trabajo de campo y que narraremos con mayor detalle en el avance de este estudio. Algo iba quedando claro y tomando forma, no sería Quequeña un lugar fácil de abordar ni del cual extraer información de la manera convencionales.

c. La ciudad de Quequeña

Podría decirse que una de las grandes sorpresas que tuvo esta investigación fue el redescubrimiento de la ciudad de Quequeña. Y digo de redescubrimiento no por un afán de quien mira con desprecio una ciudad de la profundidad andina sino porque rompió con el imaginario en información recogida hasta en ese momento. Atisbos de ella se nos iba narrando por parte de los actores entrevistados en la centralidad de la ciudad, pero no sería concretizada esta visión sino hasta el viaje al mismo distrito.

Para empezar, debería decirse que el acceso a la heroica ciudad de Quequeña no era uno de los más rápidos. Alejada de la ciudad por un camino de casi tres cuartos de hora era accesible solo mediante una línea específica de buses que llegaban hasta allí. Buses que partían a una determinada hora y que dejaban de pasar hasta las 5 de la tarde. Instalados nosotros en la provincia capital nos era difícil llegar a tal lugar no por la lejanía sino por el difícil acceso y el escaso transporte público que haya llegado y que limitaba el trabajo de campo a unas cuantas horas mientras durase la luz del día.

No puede decirse que el camino estuviera en pésimas condiciones pues las carreras que contaban con un adecuado mantenimiento ofrecían una vía rápida para llegar al distrito.

Al menos en apariencia parecía que el acceso sería de relativa facilidad sin contar el revés de que el transporte público allí llegaba de manera lenta y con intervalos bastante largos. El camino ofrecía una vista del paisaje arequipeño que era envidiable y estaba flanqueado a ambos lados por montañas, valles, lechos de río; no puede decirse que un viajero se aburriría de tener una vista tan amplia durante el trayecto

Sin embargo, la visión del investigador no está reservada al deleite de los paisajes que le ofrecen determinados lugares; debe analizar con una mirada crítica los espacios que va descubriendo. Mientras avanzábamos en el camino antes de llegar a la bifurcación note la existencia de un conjunto de casas y una pequeña plaza donde se izaba una bandera cerca de un letrero que recibía al visitante con las palabras: Bienvenido a Peregrinos de Chapi. No me pareció algo fuera de lo común por lo que seguí el paso un poco extrañado por el singular nombre en honor sin duda a la virgen local. La palabra peregrinos trajo a mi inmediatamente la imagen de un viajero, un foráneo como yo, que llegaba a tierras extrañas con la intención de purgar sus pecados.

El camino siguió hasta el punto donde se bifurcaba en dos direcciones distintas, la una continuaba por la planicie y la otra subía la montaña. Este contraste en los caminos engaña al forastero que, sin mapa por falta de conexión opta por la planicie. Supusimos pues que el camino correcto para llegar al lugar sería la continuación de la carretera a un distrito plenamente anunciado y señalado con carteles y que más allá estaría la ciudad de Quequeña; sin embargo, no sería así. Ingresamos de manera equivocada en un Distrito que no era el nuestro, nos encontrábamos con su vecino Yarabamba que ofrecía a plena luz del día a la mirada de todos los visitantes una infraestructura adecuadamente implementada con grandes canchas deportivas, áreas verdes y zonificadas y casas hechas al parecer de material noble. En apariencia todos los servicios básicos de esta comunidad estarían plenamente cubiertos, grande sería la sorpresa que tendríamos cuando nuestro guía de viajes refería a que aquí todo era moderno y todo estaba con la última tecnología excepto las redes de agua y desagüe pues las personas todavía debían de llenar grandes reservorios personales o comunitarios de agua para poder satisfacer la necesidad que de esta tenían a lo largo de temporadas.

Sería esta pequeña experiencia quizás un elemento de referencia interesante que nos hizo reflexionar pues Yarabamba, Quequeña y otros distritos, según las informaciones formales, contaban con grandes cantidades de recursos que si bien no las hacían las provincias o los distritos más poderosos sí les daban determinado margen de acción de ámbito económico está más cercanas a la mina Cerro Verde de quienes obtenían el Canon.

Al darnos cuenta de nuestro notable error tuvimos que retroceder hasta antes de la bifurcación para tomar el camino indicado. En este punto tuvo lugar una confusión que poco a poco dio atisbos de los problemas que tendría esa ciudad. Antes de que el camino se dividiera existía en ambos lados de la carretera lo que podría percibirse como un poblado, compuesto por viviendas, en su mayoría de material noble, y una plaza con el letrero de “Bienvenidos a Peregrinos de Chapi”. Nada hacía notar que dicho conjunto de casas fuera parte del distrito de Quequeña; ni siquiera por medio de indicaciones las cuales referían en su mayoría a que el distrito que buscábamos se encontraba en la subida del cerro. Tomar estas como buena referencia nos llevó a seguir un camino que no se encontraba adecuadamente señalizado y en malas condiciones, pero que demandaba subir cierta parte de una colina.

En efecto eso hicimos seguimos el camino que no fue de un acceso fácil hasta llegar a una ciudad pequeña de carácter rural más bien ordenada que empobrecida y que ofrecía al turista una espléndida visión panorámica desde sus miradores y una plaza notablemente cuidada. Siguiendo el diseño colonial que siguen todas las ciudades construidas por este periodo alrededor de la plaza se encontraban las principales dependencias tanto de la policía, la iglesia, y, por supuesto, el poder municipal, a este último fue donde nos dirigimos. Pocas personas en apariencia estaban trabajando en tal institución, al momento de preguntar y referir por el personal nos dijeron que se habían ido a inspeccionar determinadas obras que no nos quedaron de todo el claro Por lo cual debíamos o esperar oír en otra ocasión con la esperanza de encontrarlos en funciones.

Nos detuvimos a conversar con los lugareños y tomar un breve descanso. Fuimos acogidos por los lugareños de una forma bastante amable y ante la curiosidad por nosotros surgieron distintas preguntas acerca de nuestro lugar de procedencia, en el

interés en la ciudad y la razón de nuestro viaje. Nada parecía llamar poderosamente la atención, salvo cuando preguntábamos qué era, solo por curiosidad más que por sospecha, aquel conjunto de casas que habíamos visto flanquear la carretera que nos llevaba hasta esta ciudad, ellos refirieron son también una parte de Quequeña, una parte nueva. Esta información llamó poderosamente nuestra atención toda vez que geográficamente, y al parecer en el ámbito cultural, estas dos partes de un mismo Distrito estaban claramente diferenciadas la una receptora del poder municipal de un conjunto de instituciones y ubicada a cierta altura y la otra notablemente menos favorecida con un desorden que saltaba a la vista y una denominación propia. Esto nos llevó a que en un segundo día visitásemos este nuevo conjunto que ante nosotros había aparecido como la segunda parte que completaba el mapa de un distrito.

Peregrinos de Chapi fue un escenario nuevo y para nada contemplado dentro de las finalidades de este estudio. El conjunto de casas más bien ordenadas y que rodeaban la carretera había tenido sus orígenes según contaba uno de los entrevistados en el 2008 cuando un conjunto de colonos como se hacen llamar motivados por una política del Estado que incentivaba la ocupación de tierras con fines de establecer una vivienda fija. Para fines de este estudio no se relatarán los inicios o la trayectoria que ha tenido esta organización vecinal que es por demás bastante interesante y que quedará en escritos posteriores sin embargo ha tenido un papel fundamental en las exigencias de un Distrito que requiere muchas más vías pistas y veredas que permitan su Urbanización

El relato de los dirigentes vecinales, lugareños y regidores de la municipalidad se condicen en una pugna constante con la provincia para la construcción de caminos y para extender cada vez más los servicios de agua potable luz y pavimentación a uno de los distritos más antiguos de la provincia. Este nuevo conjunto de habitantes que suele distinguirse de los llamados pequeñas ha estado en los últimos años trabajando de la mano con las autoridades municipales para la mejora de las pistas veredas y para una construcción o por lo menos ordenamiento de caminos que hicieron que la municipalidad adquiriese aplanadoras para poder compactar la arena de un camino que brinda acceso a los ciudadanos.

La municipalidad no cuenta con una gerencia de transporte ese es un ámbito que lo ve la municipalidad provincial sin embargo la inacción de la municipalidad provincial no se debe solo a las cuestiones políticas sino también a las cuestiones estrictamente legales. El terreno donde se asientan estos moradores está desde hace más de diez años en una disputa legal próxima, según nos comentan, a terminar; sin embargo, mientras esta siga en vigencia nada pueden hacer los poderes fácticos formales para solucionar el problema de las vías de acceso y los recursos que éstas tengan.

Así su mejor y mayor probabilidad de solución para el problema es trabajar de la mano con el gobierno municipal. A este respecto he de relatar un elemento que es por más curioso, estos elementos forman un caso particular, o escasamente documentado, de episodios en los que los nuevos pobladores no solo se constituyen en un grupo de presión y opinión pública; sino que logran tomar el poder a lo largo de un periodo de tiempo. Este proceso, que para ser descrito necesitaría el desarrollo de una investigación propia, tiene relevancia dado a que muestra como a través del tiempo han sido un conjunto de gerentes, o más bien alcaldes, que han procurado salidas ingeniosas a problemas públicos.

Con todo, la ciudad de Quequeña parecía haberse ordenado y desarrollado sus propias luchas. La población que en ella vive nos narra con especial interés que dentro de su propio Distrito no existen muchos puestos laborales. Gran parte de su población migra temporalmente a la capital en busca de un trabajo o de estudios superiores que les brinden una mayor probabilidad de Progreso. Ahora bien, la razón de la migración de estos estudiantes no obedece solo a la voluntad de estar cerca de su espacio estudiantil. El transporte como se ha mencionado anteriormente no llega de forma recurrente ni a todas horas a la ciudad de forma tal que en intervalos de tiempo da la sensación de estar aislados con respecto de la ciudad de Arequipa. Algunos de los entrevistados comentaban que muchos se van y ya no vuelven, u otros llegan y llevan a sus familiares en busca de una vida mejor.

Como en casi todo pueblo rural con la partida de las últimas luces del día parte también el ritmo de las calles. Al llegar la noche y finalizar una de las entrevistas más extensas con uno de los personajes más relevantes del campo tomamos con suerte el último

transporte que nos llevó primero a la ciudad de Melgar y luego a nuestro asentamiento en Yanahuara donde procesaríamos los datos y conversaríamos largo y tendido acerca de las impresiones de esta ciudad que tenía no menos relación con el transporte y con su necesidad de conexión con una provincia que concentraba la mayor parte de los recursos y los bienes y servicios.

CAPÍTULO VI:
La gestión municipal y el problema del tránsito.

Hasta el momento se ha hecho un recorrido a modo de caracterización de la ciudad de su paisaje y de cómo se ha ido distribuyendo a lo largo del tiempo; sin embargo, quedaba pendiente el enlace con la cadena de valor como modelo de análisis. Tal y como se había precisado en la parte metodológica el concepto de cadena de valor aquí es entendido como una estructura que permitirá ordenar las dinámicas internas acontecidas en la municipalidad en cuanto a la toma de decisiones en un campo en específico: el ordenamiento Vial. Sería un exceso de pretensión de nuestra parte abarcar toda la cadena de valor Pues el proceso general tiene tantos elementos que serían imposibles abordarlos con una profundidad necesaria.

Por tanto el escenario que empezará a analizarse desde este capítulo corresponde a las dinámicas internas de la municipalidad en cuanto a los procesos operativos teniendo a tres actores en específico: Por un lado se encuentran los actores políticos quienes han tenido una influencia notable a la hora de marcar la agenda municipal, 2) Los gestores públicos quienes han elaborado una idea de ciudad que han logrado mantener a lo largo de 20 años y 3) El cuerpo burocrático administrativo con el que cuenta la municipalidad quién es determinante toda vez que para realizar una serie de procesos dentro de los cuales se encontrarán las preparaciones de expedientes será necesario contar con un equipo preparado.

Estos actores serán analizados a la luz de los dos macroprocesos anteriormente mencionados sin embargo dos son los hitos que han marcado el diseño de la ciudad. Por un lado, se encuentra el proceso de adquisición del título de Ciudad patrimonio que conllevó a la creación de hasta entonces inexistente gerencia de patrimonio cultura. El otro hito lo conforma el diseño del plan “Agenda 21 Local”, documento que tenía como base la creación de una gestión urbana ambiental promovido por la cooperación internacional, que llevaron a la creación del Sistema Integral de Transporte – SIT, el cual si bien empezaría a tener espacio en el debate público a partir del 2008 el proceso de su diseño se remontaría a inicios de los dos mil en colaboración con un conjunto de misiones internacionales.

Antes de abordar a profundidad a estos actores y las dinámicas que han seguido a lo largo del tiempo será necesario hacer un pequeño esbozo acerca de la estructura

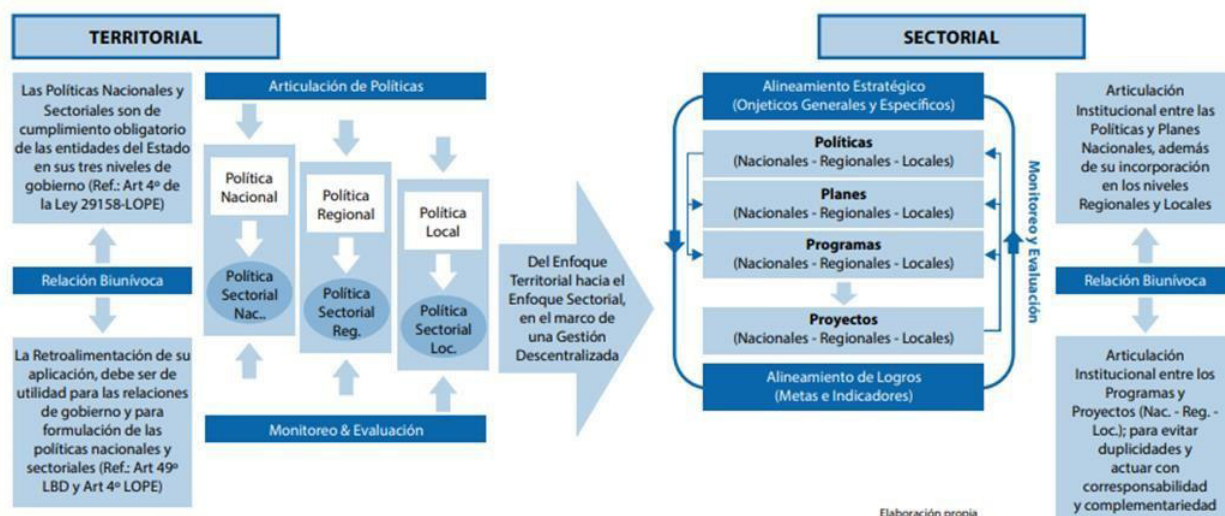
municipal y reseñar cuál ha sido su cambio a través del tiempo. No es la intención de esta tesis mencionar cada uno de los cambios que ha tenido la municipalidad, sino mostrar que esta capacidad de planeamiento no fue producto único de las macro reformas, pero que tuvieron cierto impacto en ellas. Según mostraremos la ciudad tenía una larga tradición de gestores de calidad que ya sea con preparación previa o haciéndose conocedores de los mecanismos mediante la práctica estuvieron constantemente preocupados por la delimitación y la creación de una ciudad. De tal forma la ciudad de Arequipa, al menos desde el período de análisis estudiado en el presente trabajo, ha contado con instrumentos de gestión que ayudaron a trazar un Norte como ciudad.

6.1. Una mirada a la gestión municipal

Desde que se promulgó en 2002 la Ley Marco de Modernización del Estado, Ley N° 27658, se ha buscado de diferentes enfoques modernizar al Estado peruano en el contexto de modernización y descentralización, primero con la transferencia de mayor presupuesto para obras públicas, y posteriormente con la transferencia de competencias en diferentes áreas como: educación, salud, transporte, seguridad, con la finalidad de que puedan desempeñar mucho mejor sus funciones y puedan proveer con mayor eficacia de servicios públicos a sus ciudadanos.

Tabla 7

Elementos para la gestión a nivel territorial y sectorial



Nota: Adaptado de *Elementos y consideraciones para la Gestión Descentralizada* por C. Castañeda, 2021, pág. 44. USAID.

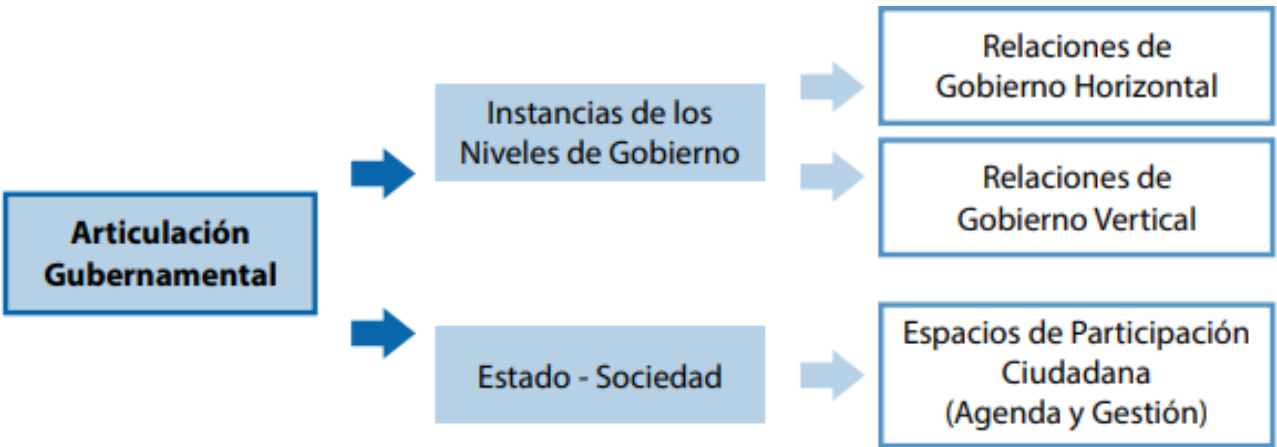
Tras las reformas estructurales de los años noventa del siglo XX, y un segundo paquete de reformas orientadas durante la primera década del siglo XXI a proveer de herramientas e instrumentos de gestión a la administración pública de sus diferentes niveles (nacional, regional, y municipal), se observó la insuficiencia de las mismas para poder responder a las necesidades del desarrollo regional y local, y la modernización del aparato público. Por lo que estamos en un tercer momento de reformas, que busca incidir en la formación de los servidores civiles de los diferentes niveles de la administración pública, en como dotarlos de las competencias y capacidades necesarias para desempeñar mucho mejor su función. En esa línea hay una serie de hitos importantes como lo son la Ley Marco del Empleo Público (2004), la creación de SERVIR (2008) y Ley del Servicio Civil (2013). Si bien SERVIR ha ampliado su presencia en regiones y municipalidades, aún no se ha observado que los servidores civiles de las regiones y sus

municipalidades sientan que están en conexión con sus necesidades y que hayan aportado a una mejora de sus capacidades y competencias.

A ello se suma que, junto con la modernización del aparato burocrático, el gran desafío para la modernización y el desarrollo del país (tanto nacional como regional o local) radica en la articulación gubernamental tanto a nivel horizontal como vertical. Ese es el gran desafío de la gestión descentralizada en un Estado unitario como pretende ser el nuestro. Cabe resaltar que estas relaciones están circunscritas a lo que prevé la Ley de Bases de la Descentralización en su Título VIII cuando indica que se puede establecer relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo entre el gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local.

Tabla 8

Articulación gubernamental multinivel



Nota: Adaptado de *Elementos y consideraciones para la Gestión Descentralizada* por C. Castañeda, 2021, pág. 59. USAID.

- **Elementos de gestión municipal**

Parte de la visión de la gestión pública es la organización tanto de los procesos como de las funciones de los servidores, lo que lleva consigo el diseño de herramientas administrativas que permitan tener claridad al respecto. Pese a que han transcurrido casi diez años desde el inicio de la reforma del servicio civil, la municipalidad provincial de Arequipa no ha completado su proceso de tránsito y por ende carecen de estas nuevas herramientas. Pese a ello, no se encuentran desprovistos de un orden cierto que nos permitirá conocer mejor bajo qué parámetros se ha dado su funcionamiento y cuál es la calidad de su desempeño.

Organizacionalmente la municipalidad cuenta con un cuadro claro de organización y funciones que permite distinguir la amplia gama de aspectos que atiende. Sin embargo, a la que nos circunscribiremos será a la relacionada al transporte público por tener un aspecto fundamental en la dinámica económica de la región. Así mismo existen una serie de instrumentos, no todos necesariamente actualizados, con los que cuenta la municipalidad y nos pueden revelar el grado de orden interno que posee. Teniendo los siguientes instrumentos de gestión:

- a. Reglamento de Organización y Funciones ROF 2018 Suspendido
- b. Presupuesto Analítico de Personal – 2019
- c. Organigrama
- d. Manual de Organización y Funciones MOF TOMO II 2015
- e. Clasificador de cargos 2018
- f. Cuadro de Asignación de Personal CAP 2013-2015
- g. Modificación Manual de Procedimientos MAPRO 2022
- h. TUPA - Municipalidad Provincial de Arequipa 2022

Estos instrumentos fueron elegidos dado a que nos permitirán realizar un mapeo de la institución y analizar hasta qué punto esta cuenta con un determinado orden. Lo mismo que elementos como los clasificadores de cargos y la asignación de personal ayudaran

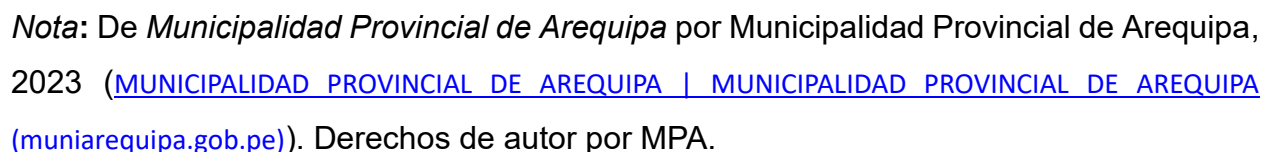
a tener la cifra de la cantidad de servidores por régimen y como se han ido ajustando los perfiles de los funcionarios a través del tiempo.

Existe no solo un orden interno; también está presente una planeación de ciudad y de servicio que ha permitido encargarse del orden externo y de los servicios para estar al alcance del ciudadano. Teniendo:

- i. POI (Plan Operativo Informático)
- j. Plan Operativo Informático - POI 2017
- k. Plan Estratégico de Gobierno Electrónico - PEGE 2017
- l. Plan Estratégico de Tecnología de la Información - PETI 2017

Pese a que estos no son los únicos que tiene influencia en la problemática han sido seleccionados dada la conexión que tienen con el crecimiento y ordenamiento de la ciudad. De manera tal que nos permitan mapear el estado de esta a través del tiempo y como ha sido abordada. Esto esta complementado por una serie de instrumentos que son muestra de una evaluación anual de la gestión y de un continuo mejoramiento de los servicios de los que se encarga la municipalidad.

Estructura orgánica de la Municipalidad Provincial de Arequipa.



120

Así por ejemplo en el inicio de este arco temporal se firmaría el convenio cerré en penut teniendo como objetivo: “Elaborar el Mapa de Peligros y proponer los Lineamientos de seguridad para la elaboración del Plan de Usos de Suelo de la Ciudad de Arequipa, buscando la reducción de los Riesgos ante los efectos producidos por los fenómenos naturales en la Ciudad, en el marco de la formulación del Plan director de la Ciudad. AQPlan 21”²⁹.

Los productos de este convenio fueron varios podemos encontrar así el estudio del plan de mitigación de los efectos producidos por los fenómenos naturales de la ciudad de Arequipa. Documento que fue diseñado en conjunto con defensa civil para el diseño de defensas ribereñas, así como el mapeo de los suelos aptos para el desarrollo urbano. Como verse en el propio documento se tuvo como estudios base: el Marco de Referencia del Estudio, el Análisis Regional y del Centro Urbano que intervienen en el Marco General y la Caracterización Física Geográfica y Evaluación de Peligros que conforman el Diagnóstico de Peligros; y como resultado final el Mapa de Peligros. Aquí es importante mencionar que dichos estudios fueron realizados de la mano con la Universidad Nacional San Agustín y un conjunto de especialistas de la propia ciudad.

La segunda fase de esta cooperación tuvo como resultado la elaboración del mapa de peligros y los lineamientos para la propuesta general de uso de suelos que se plasmaron en el plan estratégico y el plan director de Arequipa. Estos documentos formarían las bases del proyecto Arequipa plan 21 - también llamado Arequipa 21. El documento no contemplaba sólo el diseño de una ciudad que vaya acorde con la naturaleza, sino que se planteaba resolver seis problemas específicos que ya asomaban siendo estos:

- Estancamiento del ingreso per cápita
- Elevados niveles de desempleo y subempleo
- Decadencia de la agricultura regional
- Desindustrialización regional
- Retracción de los niveles de inversión

²⁹ Esta cita corresponde al Mapa de Peligros y Lineamientos para el Plan de usos del Sueño de la ciudad de Arequipa de julio del 2001. El documento forma parte de un paquete de trabajos orientados al estudio y diseño de la ciudad.

- Problemas económicos financieros de las empresas.³⁰

De forma tal que la identificación de los problemas de la ciudad de Arequipa no proviene en estricto censo de los estudios recientes encuentra su antecedente en los trabajos realizados por las cooperaciones internacionales en conjunto con las municipalidades. Este proceso como veremos más adelante sirvió para dotar de las capacidades y el *expertise* necesaria a quienes serían en el futuro los gerentes de la Provincia.

Por otro lado, otro proceso que dio su desemboque a inicios de siglo y que encontraría raíces a finales de la década pasada sería la categoría de Ciudad Patrimonio. De acuerdo con el artículo académico más versado a visión histórica del tema perteneciente a Gómez, G. (2020) el proceso, al igual que el trabajo con las cooperaciones internacionales en el caso de la gestión ambiental, contó con sus propios actores de carácter internacional siendo esta vez la cooperación española AECID la cual ayudaría a conformar las bases de la actual gerencia. Este trabajo que no fue en solitario requirió la ayuda una vez más de la Universidad Nacional San Agustín, así como de la municipalidad.

La exitosa cooperación daría forma a la que hoy conocemos como la gerencia de Centro Histórico. La cual pasaría a ser integrada y dirigida por muchos de los actores que tuvieron su preparación en el trabajo conjunto con estas organizaciones internacionales. El proyecto elaborado como resultado de tales esfuerzos fue el diseño y la propuesta de una ciudad con museo vivo para lo cual debían no solo recuperar aquellos lugares objeto de preservación y cuidado también debían apartar del centro de la ciudad a las antiguas Combis y vehículos que pasaban sin mayor restricción. Este proceso, Aunque parezca minúsculo tuvo incidencia en el futuro plan de transporte urbano pues no Solamente era un actor el que participaba en cuanto a diseñar la ciudad se debía de tener en cuenta la preservación de espacios que daban la categoría de Ciudad Patrimonio.

Con todo, la municipalidad puede rastrear hasta inicio del 2000 o antes un sistema de planeamiento que si bien apoyado por cooperaciones internacionales, demuestra la

³⁰ Estos son los principales problemas para inicios del presente siglo identificados por los trabajos conjuntos. Lo citado corresponder a un extracto de la Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de la Ciudad de Arequipa.

proyección de un conjunto de políticos y gestores acerca de los problemas de la ciudad. Esto serviría de base para el desarrollo de futuros documentos, herederos inmediatos de estas primeras ideas cómo y en la formación de los gestores que verían su bautizo de fuego en estos procesos.

No menos importante es necesario mencionar un tercer ámbito de impacto y es la creación de un imaginario de ciudad. Durante las entrevistas como se verá más adelante diferentes gerentes y actores harán hincapié en primer lugar los grandes problemas con el centralismo Y de forma más implícita que reconocida de resistencia que han logrado tener a una serie de proyectos que se perciben como impuestos por la capital frente a un diseño de Ciudad propio y acorde con sus intereses. Este imaginario será fundamental a la hora de explicar en el futuro la resistencia y la preservación de un modelo de ciudad y de gestión.

6.2. Dos procesos simultáneos en el marco de la descentralización

a. La Ciudad Patrimonio

En el año 2000, el centro histórico de Arequipa fue reconocido como Patrimonio Cultural de la Humanidad, lo que significó la creación de una Gerencia propia encargada de dirigir la política municipal patrimonial, turística, de transporte, inmobiliaria, y ecológica que pudiera comprometer al Centro Histórico. El Centro Histórico tiene la denominación de “campiña” lo que supone qué para conservar su condición de patrimonio cultural de la humanidad, debe mantener el equilibrio entre el medio ambiente natural y el área urbana. En cierta medida, este hecho es lo que origina que esta Gerencia funcione con mayor eficiencia y cierto nivel de especialización, puesto que desde su gestación ha recibido el apoyo de agentes internos de la municipalidad comprometidos con lograr ser reconocidos como patrimonio cultural de la humanidad por motivos políticos y económicos, así como de agentes externos tanto de la sociedad civil (empresarios del rubro turismo, gastronómico, hotelero y de transportes) como de organismos

internacionales (ONGs, instituciones de cooperación internacional) que han tenido una activa presencia en la capacitación y modernización de la gerencia municipal desde los años ochenta con mayor claridad.

En cierta manera, esta suma de factores, refuerzan las opiniones de Thomas F. Love (2020) que destaca la singularidad de Arequipa, estando justamente en el “medio”, entre costa y sierra, en un punto entre la modernización que representa la urbe y el cuidado ecológico, la preservación del medio ambiente. Y eso se tradujo en el espacio político y público, en la manera como entendieron las elites arequipeñas, el gobierno regional y provincial-distrital, sus proyectos de desarrollo.

Un punto interesante de destacar es que, dentro de la Gerencia del Centro Histórico y Cultura, los referentes de desarrollo urbano, de “smart cities”, son Cuenca (Ecuador), Bogotá (Colombia) y La Paz (Bolivia), ello por cuestiones políticas como posiciones de las autoridades con el desarrollo sostenible en ciudades que comparten esta denominación de patrimonio cultural de la humanidad. En esa línea, Arequipa hasta la gestión anterior formó parte de “Mercociudades” que es una de las más importantes redes de gobiernos locales de América del Sur y un referente destacado en los procesos de integración regional., entidad creada en 1995 en el contexto de la Mercosur, con la intención de dar apoyo técnico a las ciudades miembros de los diez países miembros de este Tratado. Es en este contexto, donde se aproxima el proyecto de ciudad de la elite arequipeña a las experiencias de Cuenca, La Paz y Bogotá. Ven la integración o el trabajo conjunto con otras ciudades del país únicamente, desde el punto de vista del turismo, con Lima (por la presencia de PROLIMA) y con Cusco. Pero, sus proyectos de ciudad se distancian de tomar a Lima como un referente, aunque se ha apreciado a lo largo del trabajo de campo y las entrevistas con exautoridades, que se destaca la ausencia de un metro como la Línea 1 de Lima en Arequipa, pero se destaca también el Sistema de Transportes de Bogotá y Cuenca como referentes para el proyecto de ciudad de Arequipa.

Este proceso vio sus inicios en 1996 con el envío a la UNESCO de la primera solicitud para la inclusión de Arequipa dentro de la lista de ciudades patrimonio. Como lo referiría Gómez, G. ,2020, para el año siguiente se realizaría un trabajo conjunto para la

elaboración del expediente técnico entre la municipalidad provincial de Arequipa y la Facultad de arquitectura y urbanismo de la UNSA. Para tres fechas el decano de la mencionada facultad era el señor Don Juan Manuel Guillén, quien posteriormente se convertiría en burgomaestre de la provincia, fue durante su periodo que en 1999 se creó la Superintendencia de Administración y Control de Centro Histórico y Zona Monumental de Arequipa. El fin de este órgano era completar el expediente que no logró concretarse ante la negativa de la autoridad en el 97 para poder ser remitida finalmente a la UNESCO.

Finalmente, para el 2000 se obtendría la categoría tan esperada de Ciudad patrimonio lo que conllevaría a un desarrollo propio hasta llegar a la que hoy conocemos como gerencia del centro histórico. A este respecto podemos mencionar que para 1999 su primer presidente fue la creación de la oficina técnica del centro histórico del Arequipa impulsada por un convenio entre la municipalidad provincial de Arequipa y el AECID. Este convenio se mantendría hasta entrada a la segunda década. Para el período del 2005 al 2008 se dio la creación de la subgerencia del centro histórico. Para finalmente en el periodo del 2009 del 2011 adquirir una forma propia con la creación de la gerencia del centro histórico como órgano desconcentrado. Será para el 2012 que esta gerencia pasará a denominarse gerencia de Centro Histórico y zona Monumental Incrementando no solo su importancia sino también el número de tareas que tenían. Ante una ciudad que si bien conservaba sus antiguos solares estos no siempre se encontraban en las condiciones óptimas.

b. El transporte público

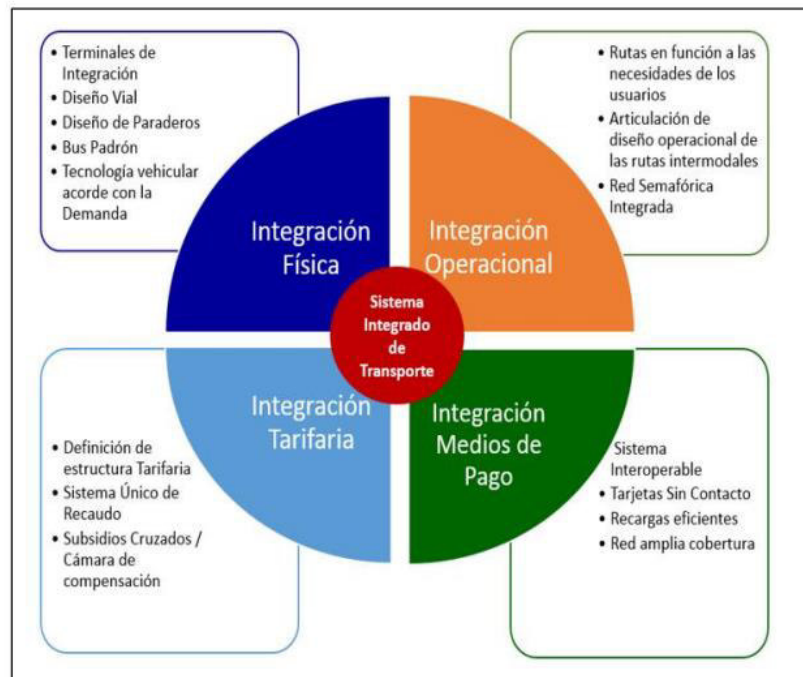
Desde finales de los años noventa, se aprecia en la prensa local de Arequipa, honda preocupación por el crecimiento del parque automotor y el caos vehicular que eso conlleva. Volviéndose un tema prioritario dentro de las propuestas de la comuna el reorganizar el transporte público. Sin embargo, esto se vio entorpecido por el protagonismo que el gremio de transporte y las asociaciones de taxistas y colectiveros informales fueron adquiriendo en pleno contexto de descentralización en la ciudad blanca. Donde en cierta manera ha prosperado el control vehicular, es en el Centro

Histórico, sin embargo, sigue siendo caótico el transporte público en la ciudad, e insuficiente para desplazarse en determinadas horas al resto de distritos, en determinadas horas. La perspectiva de transportistas, usuarios y exautoridades con respecto al SIT es que “salvo el color de los buses para identificar las líneas”, el servicio es igual de ineficiente que en el contexto previo a él.

Surgió así la necesidad de plantear una reforma del transporte a partir del Sistema Integrado de Transporte (SIT) que corría a cargo de la Municipalidad Provincial de Arequipa (en adelante MPA) para su ejecución. La MPA se encuentra implementando la reforma de su transporte público. Esta reforma implica la inclusión de buses de mayor capacidad (de 12 metros en las 2 troncales y de 7 a 10 metros en las otras rutas). Gracias a esta iniciativa, el número de rutas de transporte urbano se reducirá de 200 a 79, permitiendo implementar una solución integral y eficiente. La reforma implica también la implementación de una plataforma tecnológica (unidad de recaudo, control de flota e información al usuario), así como de obras de infraestructura para facilitar la operación del SIT, fundamentalmente en las 2 rutas troncales (23 km). En setiembre del 2010, la MPA realizó la primera convocatoria del procedimiento por licitación pública que concluyó en diciembre de 2010 con la declaratoria de desierto de las unidades de negocio C2, C3, C4, C5, C8, C9 y C10. Posteriormente, mediante la Resolución de Alcaldía N° 232-2011-MPA, se declaró la nulidad del otorgamiento de la buena pro de las unidades de negocio C1, C6 y C7. Luego, no habiendo sido adjudicadas las unidades de negocio (por declaración de desierto y nulidad) se procede a la segunda convocatoria. En mayo del 2011 se hizo necesario convocar una segunda licitación pública especial que culminó en julio del 2016, otorgándose la buena pro para cinco unidades de negocio, (C1A, C1B, C3, C5 y C9). En abril del 2017, se realiza la tercera convocatoria de las rutas del SIT, procedimiento que culminó en agosto con la adjudicación de las seis unidades de negocio restantes; en virtud de ello, se otorgó la concesión del SIT a 11 operadores (79 rutas) por 15 años. Las 12 unidades de negocio son operacional y tecnológicamente integradas de manera virtual y física, en paraderos especiales o puntos de transferencia, con cobertura espacial en toda la ciudad e integración a través del componente tecnológico. Entendiendo el sistema integrado, según los lineamientos Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)

Tabla 10

Estructura del Sistema Integrado de Transporte.



Nota: De Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao por Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (<https://www.gob.pe/atu>). Derechos de autor por ATU

El mercado de transporte público del SIT-Arequipa estará integrado por tres agentes económicos. El primero corresponde a la empresa concesionaria, el segundo corresponde al consumidor, de los distintos servicios y el tercero corresponde al Estado, a través de la MPA, que interviene de manera directa e indirecta como un agente regulador. En la actualidad hay 136 líneas operando en Arequipa.

De acuerdo con el Informe Final del CEPLAN del año 2013, el sistema de transporte de Arequipa está organizado en 214 operadores y 234 rutas. Su tránsito vehicular está compuesto por un 57% de taxis, 16% de automóviles particulares, 21% de combis,

microbús y ómnibus de transporte público y un 6% de otro tipo de vehículos. Su flota de transporte público es de 5 mil unidades aproximadamente, compuesta en un 46% por combis, 40% de microbuses y ómnibus y un 14% de otro tipo de vehículos. El 84% de su flota de transporte público tiene más de 18 años. Tiene 15 mil taxis registrados y más de 10 mil taxis informales, los cuales – en conjunto – poseen una antigüedad superior a 12 años. Con respecto a la modalidad de viajes se dan 63% en combi, microbús y ómnibus, 17% a pie y el 9% en taxi. El resto de viajes se da en auto privado, auto colectivo, transporte escolar y bicicleta. La problemática del transporte de esta ciudad se centra en la cantidad de vehículos que circulan y que transportan poca cantidad de personas. Según este informe el 73% de los vehículos transportan el 22% de la población y el 16% transportan al 78% restante. Esta situación genera congestión vehicular, deterioro del patrimonio, congestión peatonal y contaminación visual, ambiental y sonora; a su vez, estos efectos generan enfermedades mentales, respiratorias y alérgicas, además de accidentes de tránsito.

Por su parte, el Plan Regulador de Rutas 2010-2020 de esa ciudad elaborado en el año 2009, describe como características del sistema de transporte de pasajeros los siguientes: 1) ineficaz, no resuelve la necesidad; 2) ineficiente, lo que resuelve lo hace mal; 3) desorganizado, falta de planificación; 4) desregulado, falta de autoridad; 5) no rentable; y 6) contaminante.

Igualmente, en las “Bases para la segunda convocatoria de la licitación pública especial para la concesión de la operación del servicio urbano masivo de pasajeros del sistema integrado de transportes de la ciudad de Arequipa”, del municipio de esa localidad, 5 del año 2013, coincide con las características generales antes descritas, pero además señala que el sistema de movilidad urbana es inequitativa u no sustentable. Dicho documento señala que esta problemática es generada por la falta de articulación entre el desarrollo urbano y la movilidad, propiciada por los altos niveles de migración, el crecimiento del parque automotor acelerado y los altos niveles de desempleo. Además, advierte de la problemática del servicio en las zonas alejadas de la ciudad de Arequipa. Específicamente señala que el crecimiento de la población se viene dando en las

periferias y donde no existe planificación urbana y por ello las condiciones de acceso del transporte es muy dificultosa.

Según el IMPLA, el Sistema Vial Para la elaboración de la propuesta del Sistema Vial Urbano de la Ciudad de Arequipa al año 2025, se ha considerado como antecedentes el Sistema Vial existente; así como también la propuesta vial del Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015, aprobado por Ordenanza Municipal N° 160 del 14.11.2002 por la Municipalidad Provincial de Arequipa. El objetivo de la propuesta del Sistema Vial Urbano es establecer un sistema de REDES VIALES, que satisfaga la demanda de tránsito y transporte actual y futura, que garantice la interrelación entre los diferentes sectores del área urbana, así como la vinculación de ésta con el resto de la región y del país. La concepción del sistema está sustentada en el modelo de desarrollo urbano del actual PDM, presentando un sistema de centralidades que tendrán que ser articuladas entre sí, a través de una red que conforme se vayan cumpliendo los objetivos estratégicos del Plan se irán consolidando según los horizontes propuestos.

6.3. Mapeo de Actores Políticos

a. El caso de la Provincia de Arequipa

Entrados en el campo de estudios es necesario hacer un rastreo del mapa político de la ciudad de Arequipa y de Quequeña, esto con la finalidad de conocer el clima que vivió la región a lo largo de veinte años. Además, rastrear el mapa político nos da una idea de cuál ha sido la agenda que se ha establecido en la ciudad reflejada en las urnas.

Empezaré por decir que ambas localidades han tenido una determinada estabilidad en cuanto a los grupos políticos imperantes. A este respecto hablaré primero de los grupos políticos y luego de los integrantes que estos componen dado a que la relación partido político e individuo parece ser una de importancia mayúscula en el análisis de las localidades. Siendo este el caso si atendemos al problema desde una mirada general podemos decir que Arequipa no siempre ha pasado por un período de estabilidad política

pues hasta cuatro partidos distintos han ostentado el sillón municipal; sin embargo, aquí ha de hacerse una observación. Si se ajusta el lente podremos notar que se ha gozado de un relativo periodo de estabilidad qué parte desde el año 2010 hasta el 2022, periodo donde por tres veces consecutivas el partido Arequipa Renace ganó las elecciones municipales. Con excepción de dicho periodo las elecciones municipales han estado marcadas por las victorias de hasta tres partidos distintos: i) en el 2002 por el Partido Aprista Peruano; ii) en el 2006 por el partido nacionalista peruano y iii) no sería hasta el 2022 que el partido “Yo Arequipa” alcanzaría el número de votos necesarios para contar con la victoria. Este periodo de relativa estabilidad puede ser una primera respuesta a las estadísticas presentadas tanto en gasto como en el nivel de ingresos que empiezan a despegar a partir de dicha época.

Ahora bien, refiriéndome los actores es necesario hacer un rastreo y hasta una comparación con los niveles regionales, pues si bien el gobierno que está siendo objeto de estudio es el gobierno provincial no debe por sí despreciarse o compartimentalizarse respecto del gobierno regional. Si retrocedemos un poco en la línea de tiempo durante el período de 1999 al 2002 fue alcalde provincial Juan Guillén Benavides, gestión durante la cual se daría tanto la denominación de Ciudad Patrimonio como el inicio de los proyectos que desembocarían en el SIT. Si bien este actor ya no volvería al sillón municipal provincial, en cambio sí estaría por ocho años en el gobierno regional en un periodo que va del 2006 al 2014. Una parte de nuestros entrevistados refieren estos periodos como aquellos donde tuvieron la oportunidad de participar tanto en proyectos como la libertad de obrar bajo su propio criterio en un proyecto común que era dar impulso al proyecto del SIT. Otro actor que salta a la vista y que tendrá relevancia durante ocho años en el sillón municipal sería Alfredo Zegarra. Con dos periodos consecutivos que unirían tiempos del 2011 al 2018 esta gestión estaría marcada por las constantes disputas con el gobierno central respecto al proyecto de monorrieles una iniciativa impulsada por el Ministerio de transportes y Comunicaciones que dejaría atrás o lo pretendería el proyecto del SIT para implementar un sistema de trenes unificado³¹.

³¹ A este respecto constátese con la noticia publicada por La República de Arequipa el miércoles 23 de octubre de 2013 titulada: Monorriel eléctrico se ejecutará desde junio de 2014 por dos años. URL: [Monorriel eléctrico se ejecutará desde junio de 2014 por dos años | LaRepublica.pe \(archive.org\)](http://LaRepublica.pe/archive.org)

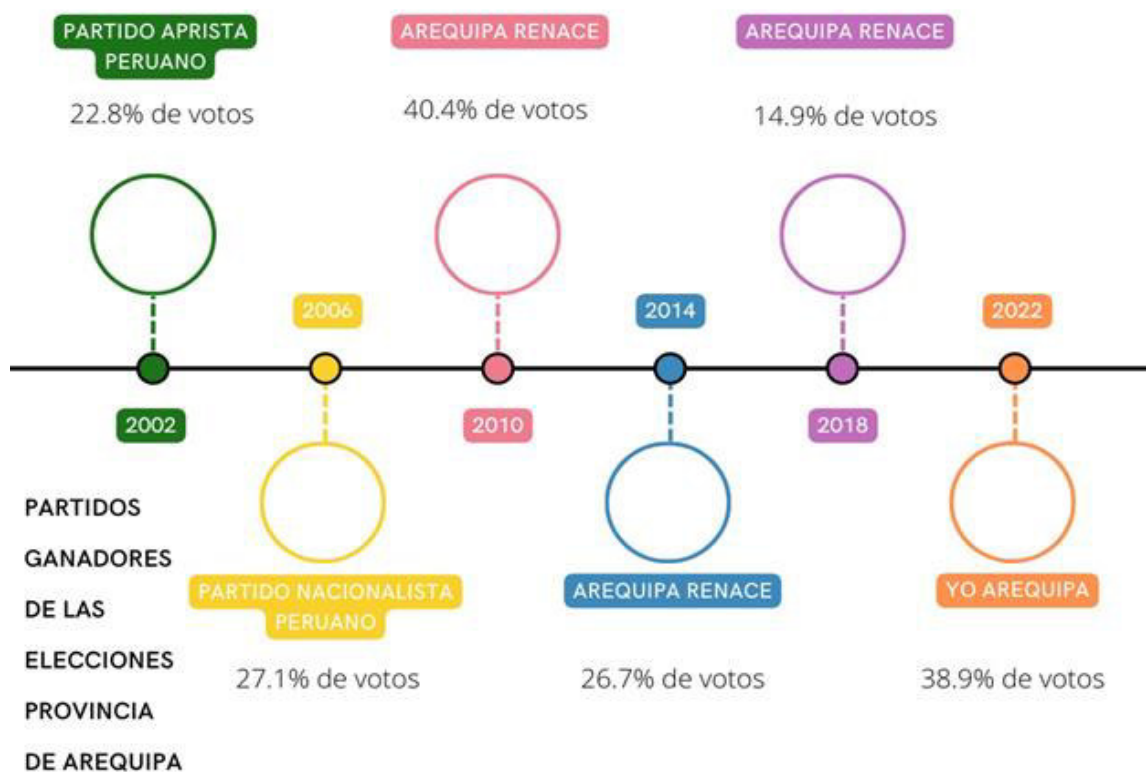
A este respecto a lo último resulta interesante. Es durante el gobierno de Alfredo Zegarra donde la determinación y la voluntad de la alcaldía por resistirse al gobierno central respecto al proyecto de construcción de un monorriel no estaría marcadamente definida. Tal y como consta en los registros de la República y La Razón³² durante ese tiempo existía cierta propensión del gobernante por aceptar los acuerdos relacionados a la implementación del monorriel hasta el punto de que en el año 2014 se reuniría con el presidente Ollanta Humala en palacio de gobierno para trazar los últimos planes que se verían truncados ante la resistencia de un grupo social y como más adelante veremos hasta gerencial que se resistía a un proyecto capitalino.

Si se desea establecer hitos en cuanto al desarrollo histórico de los problemas de la ciudad dos gobiernos son los que saltan a la vista. El primero de ellos que ya ha sido mencionado es el periodo de 1999 al 2002 por el gobernador Juan Guillén Benavides regencia durante la cual se otorgaría a la ciudad el título de Ciudad patrimonio y durante los cuales empezarían los proyectos para delimitar el centro histórico y remover de él la gran cantidad de tráfico que hasta entonces imperaba. El segundo de ellos se puede establecer durante el gobierno del 2006 al 2010 en el período del gobernador Simón Valbuena Marroquín periodo en el cual se da a conocer el sistema de transporte integrado A la vez que durante ese periodo también sucedería el primer rechazo de parte del gobierno central particularmente del mes al proyecto del sistema integrado de transporte aduciendo fallos en la preparación de los documentos.

³² Respecto a este es necesario explicar la dualidad de la postura del alcalde Zegarra. Según la revisión de la noticia publicada en la pagina de RPP a fecha 30 de Enero del 2013, el Alcalde habría viajado a la ciudad capital con la finalidad de pedir una partida económica que permita ejecutar completamente el proyecto del SIT. URL: <https://rpp.pe/peru/actualidad/alcalde-de-arequipa-pedira-a-ollanta-humala-recursos-para-el-sit-noticia-562756> Por otro lado, acorde con la fuente del diario El Correo en la noticia fechada a 11 de agosto del 2015, se muestra a un alcalde que ha cambiado notablemente su discurso cuestionando a quienes se oponen al proyecto del monorriel. Esto a propósito del grupo “Muévete Arequipa” y su manifestación en contra de un tren que dañara la estructura de la ciudad patrimonio. URL: [Arequipa: Alcalde Alfredo Zegarra cuestiona oposición al monorriel | EDICION | CORREO \(diariocorreo.pe\)](#)

Figura 17

Partidos Políticos detentadores del poder municipal en la Provincia de Arequipa del 2002 al 2022



Nota: Fuente, el autor.

b. El caso del Distrito de Quequeña.

Ahora bien, toca hablar del distrito de Quequeña en cuanto a su desarrollo y rastreo del mapa político. Causa impresión la gran coincidencia que tiene con el desarrollo de su par en Arequipa pues salvo por un periodo determinado la silla del burgomaestre fue ocupada por hasta cinco partidos políticos. De manera similar a Arequipa, Quequeña pasó por un periodo de relativa estabilidad durante los gobiernos que van del 2010 al 2018 periodo

en los que por dos veces consecutivas ganó el partido Arequipa renace. Aunque la información es escasa en cuanto a los documentos oficiales respecto a esos tiempos dada la inexistencia de muchos de ellos las entrevistas nos dan una luz que no nos dan los documentos. En primer lugar, ha de notarse que el inicio de la comunidad peregrinos de chapi anteriormente mencionada data del 2008 periodo en el que inicia un gran proceso de invasiones y ocupación de tierra lo que causa curiosidad es que el candidato inmediatamente ganador en el período del 2010 sería David Palomino quien curiosamente fue el líder de dicha agrupación.

Pese a que no hay una lectura de calor a la que se haya podido tener acceso acerca de la distribución de los votos en esta pequeña ciudad salta a la vista y también producto de las entrevistas con los actores que esta nueva agrupación de colonos supera ampliamente en número a la pequeña tradicional. Siendo así que resulte lógico que su dirigente lograra aglutinar un gran Bolsón de votos que lo llevaran por dos veces consecutivas al sillón municipal. De la información recogida se tiene que el principal incentivo que se tenía para amasar tal cantidad de votos fue la promesa de la titulación de terrenos y deslizar todos los procesos respectivos para el establecimiento de los recursos básicos de luz agua y desagüe promesa que sin embargo no se cumplió. En primer lugar, debido a que según las fuentes rastreadas se tiene un proceso legal que continúa hasta la actualidad y que así imposible que todo proyecto quede truncado. En segundo lugar, como nos contaría una de las dirigentes de la ciudad había un interés por no solucionar el problema puesto que el único sostén que se tenía era esa bandera como causa común que agrupaba a todos. No es anormal que las estadísticas arrojen que durante el período del 2018 y del 2014 ambas campañas se ganaron con el 43.7% y el 47.5% de los votos cifra notablemente superior a los periodos posteriores.

Entrados en el análisis de los actores es necesario, tal como se ha hecho en el análisis de Arequipa, establecer un hito principal modo de tener una referencia sobre los hechos más importantes. Para el caso de Quequeña un hombre en particular ha tenido el poder durante dos periodos consecutivos, José Palomino. Este actor logró encapsular una necesidad popular y conformarla transformándola en capital político. Vale la pena entrar en detalles con respecto a este actor. Durante dos periodos seguidos ganó la alcaldía de

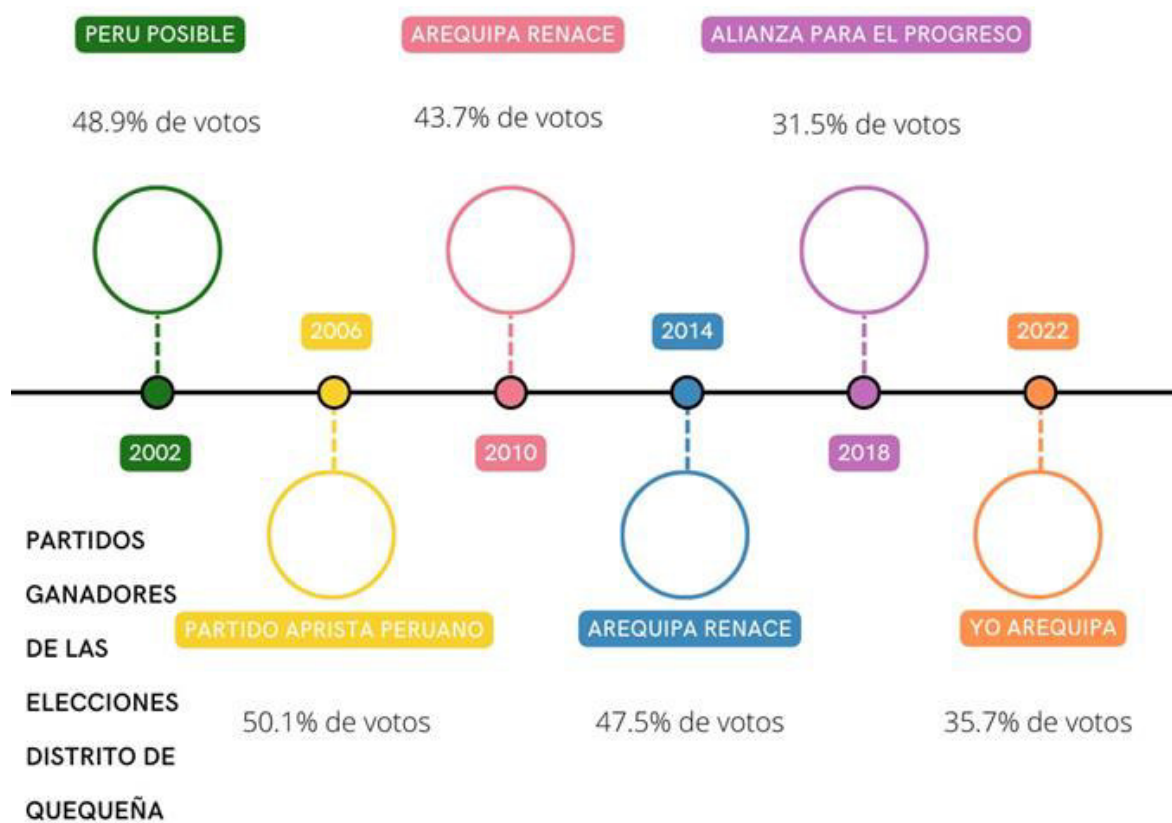
esta pequeña ciudad sin embargo e fue un camino accidentado. Después de su primer gobierno enfrentó una serie de denuncias por el delito de fraude procesal pues para lanzarse a la alcaldía en el período anterior debía, de acuerdo a ley, haber residido por lo menos los últimos cinco años en dicho distrito. El alcalde finalmente fue sentenciado por dicho delito pues vivía en la jurisdicción de alto selva alegre.

Este sin embargo no fue el final de su carrera política, pues a su salida del 2016 fue su hija estrella Palomino Ramos quien asumió la alcaldía de Quequeña hasta el año 2018, época en la que la alcaldesa Laura López asumiría las riendas del distrito. En una entrevista con los allegados a este alcalde durante la campaña política se nos Indicó que el contrincante con el que postulaba estaba en directa influencia con el grupo político de Palomino quién aún con sentencia y alejado del distrito seguía teniendo una gran injerencia de los asuntos distritales. Ello se comprobaría cuando en el 2022 si bien ganó otra agrupación política existen los rumores de que, al igual que en los periodos anteriores, está directamente vinculado por vínculos clientelares con el movimiento de Palomino.

Aunque con un periodo de interrupción el problema referente a los colonos de peregrinos de chapi no ha sido solucionado. Sin embargo, tal y como lo narra un ex gerente de la municipalidad se han continuado haciendo los trabajos pertinentes para que llegue el agua y el desagüe a este Distrito que sigue careciendo de los elementos básicos. Dentro de los cuales se rastrea como uno de los principales problemas la pavimentación y construcción de aceras para la vía peatonal pues el lugar donde están asentados donde predomina la arena resulta perjudicial para la salud y todo tipo de actividades domésticas.

Figura 18

Partidos Políticos detentadores del poder municipal en el distrito de Quequeña del 2002 al 2022



Nota: Fuente, el autor.

CAPÍTULO VII:
Manifestaciones de un imaginario de ciudad y de desarrollo

7.1. De dónde vienen los Gerentes en Arequipa

«Antes de criticar a nadie», me dijo, «recuerda que no todo el mundo ha tenido las ventajas que has tenido tú».

Scott Fitzgerald, El Gran Gatsby

A inicios de los 2000 una nueva gama de funcionarios y gestores públicos nacía, o se hacía evidente, con los procesos de descentralización que tenían lugar en el país. La transferencia, aunque paulatina, de capacidades a los sectores regionales y locales hicieron necesaria la aparición de gestores que pudieran asumir los nuevos cargos creados. La pregunta que salta a primera vista es si esta gama de funcionarios existió siempre y estuvo a la espera de tomar un lugar más protagónico, o más bien fueron producto de una formación, ya sea estatal o particular, que los introdujo a la gestión. No hay mejor forma de saberlo que de palabras de los propios actores que, aunque con algo que llamaremos “movilidad gerencial”³³, fueron trasladándose a otros distritos o provincias y que a través de sus testimonios nos ayudan a reconstruir el proceso de formación de gestores y sus avatares a lo largo de 20 años.

A fines del 97 Jean empezó a trabajar en la municipalidad provincial de Arequipa, su puesto, especialista en sistemas. Para fines de los 90’s e inicios de los 2000 muchas cosas iban cambiando en el plano municipal. El primero de esos cambios era el ingreso del lenguaje informático en la función pública. El primer trabajo del que se encargó fue de implementar a la municipalidad de un sistema informático capaz de llevar mejor registro para los trámites burocráticos, fundamentalmente orientados a la oficina de rentas. Sin embargo, la mayor presencia de la informática no era lo único que estaba cambiando en la ciudad. El mayor macroproceso que recuerda era el de la descentralización. Para este nuevo momento de los gobiernos subnacionales se

³³ Entiéndase por esta a la rotación de los funcionarios especialistas en el ámbito técnico. Aquí es importante distinguir dos perspectivas. La primera de ellas es que esta movilidad en un ambiente optimo dota de una gama de servidores capaces de desempeñar las funciones. En un segundo ámbito, ante los escasos, estos rotan en forma circular generando un circuito donde la opinión que estos generan tiene una determinada influencia y peso para los momentos de debate público y la construcción de los discursos. La segunda es de nuestro particular interés.

necesitaba fortalecer las instituciones creando las condiciones para asumir las funciones que se les delegaba.

Informático de formación, Jean se hizo cada vez más necesario en la gestión municipal. Durante la administración de Juan Manuel Guillen desde el 99 al 2002 en la Municipalidad Provincial sería parte del equipo que ayudara a dinamizar las estructuras de las gerencias que constituían los ejes de la municipalidad siendo las oficinas de Administración Tributaria y la de Obras Pública. En ese mismo periodo se desarrolló el denominado “Arequipa Plan 21”, primera propuesta donde trabajaría con actores de la sociedad civil, ONG’s y una amplia gama de grupos para planear una visión de la ciudad de entrada a la próxima década. Producto de esta experiencia se aprobaría el Plan de Desarrollo Metropolitano para el último año de la gestión, documento que, entre sus muchos temas, abordaría en parte la cuestión vial.

Entre esos años la municipalidad donde Jean laboraba trabajó también, bajo el financiamiento de JICA y la Cooperación Japonesa, los primeros estudios técnicos acerca de la movilidad urbana. El informe “Desarrollo de un sistema de transporte urbano sostenible para la ciudad de Arequipa - PADECO – 2000” (Guerra, 2021) no solo fue el inicio del debate con una fuerte intervención privada, fue también una puerta que permitió a Jean, como a un número de futuros gerentes, tener contacto con una cooperación donde se codearon con una gama de expertos en la Movilidad Urbana Sostenible. El trabajo con una cooperación internacional le dotó de una serie de capacidades que fue incrementando por cuenta propia o por lo trabajos en el ámbito privado. Esto se tradujo por un lado en un desempeño independiente relacionado a los trabajos y proyectos sobre la vías y caminos; y también una relación constante con distintas municipalidades distritales y con la región.

Esta experiencia donde el contacto con cooperaciones internacionales, estando fuera o dentro del ámbito municipal, revela que estos centros de especialización, difíciles de conseguir en circunstancias normales, sería el caldo de cultivo de una serie de gerentes que a futuro tendrían relevancia en la discusión del transporte vial.

En 1995 se creaba el distrito de José Luis Bustamante y Ribero independizándose de Paucarpata. Un número creciente de habitantes y necesidades que no eran atendidas

por la ya existente municipalidad distrital produjeron la distritalización de una nueva zona que necesitaría para su funcionamiento conocer su territorio y ordenar el catastro. Allí fue donde Louis tuvo su primera experiencia en la función municipal.

Si hay algo que recuerda es la poca capacidad y suficiencia que tuvieron los funcionarios que iniciaron además en una municipalidad que empezaba a estructurarse. El catastro, como nos diría, es una parte fundamental de que la que más adelante entendería su verdadera dimensión. Lo primero que debía hacer era un levantamiento de información e iniciar con un mapa del distrito, conocer los asentamientos, propiedades y demás que servirían entre otras cosas para la fiscalización y cobro de los tributos; sin embargo, con el poco personal con el que contaba y los registros inexistentes la tarea se complicaba aún más. Fue entonces cuando recurrió a la municipalidad provincial donde en lugar de la cooperación esperada se encontró con una limitación toda vez que sentían que el proyecto de catastro para la fiscalización interfería con las atribuciones propias del distrital y la información, aunque no actualizada del catastro provincial, estaba guardada como oro.

Lejos de ser una gran dificultad, fue una oportunidad que aprovecho estructurando con apoyo del gobierno, en ese momento CTAR. Fue entonces que pudo viajar a Lima y de allí a Huaraz donde contaría con el apoyo de un grupo de especialistas en cartografía que le ayudarían en la tarea, pero que también lo capacitarían para el éxito de su proyecto. En sus palabras: mi objetivo exactamente de planificación del distrito, me sirvió muchísimo porque ya trabajábamos con el sistema de información geográfica, con el GIG, y entonces podría poner tener ese acceso a información de planos temáticos, a planos de información de vías, de colegios, de centros de gestión, de espacios públicos y toda la información que me permitía realmente estratificar y priorizar cuáles eran el tipo de intervenciones que yo tenía que asesorar al alcalde para utilizar el poco dinero que teníamos. Las capacitaciones por parte de entes nacionales especializados en el manejo de sistemas y recursos fueron invertidas en la formación del catastro municipal del distrito recién constituido de Bustamante y Ribero

Doce años paso Louis en el distrito. Doce años que calificó como exitosos no solo en la tarea en la que inicialmente se planteó; sino los resultados colaterales que pudo ver

pasado el tiempo. De todas las municipalidades la de Bustamante cuenta con el 90% de su extensión totalmente saneadas, el uso de las torrenteras y defensas ante los desbordes de los ríos han reducido considerablemente el impacto ante los desastres naturales. Todo ello sin mencionar que el sistema de catastro le permite a la municipalidad recaudar y manejar de forma interesante los recursos con los que cuenta. Lo que realmente fue un aprendizaje en este proceso para Louis fue la ampliación de lo que significaba organizar un espacio territorial y levantar un catastro. No solo consistía en el registro y categorización, sino que una adecuada distribución del distrito permitía el diseño de una ciudad donde la movilidad urbana fuera fluida.

Paralelamente a esta experiencia Arequipa a inicios de siglo fue nombrada ciudad patrimonio cultural de la humanidad, fundamentalmente por el centro histórico y la campiña. Empezaba a haber un interés en el mantenimiento de los lugares históricos de la ciudad, pero el título otorgado significaba también que el espacio del centro histórico tuviera que tomarse en cuenta al momento de desarrollarse el plan vial de la ciudad. La gerencia del centro histórico adquiere, para estos fines, una relevancia y es el puesto en el cual Louis se desempeñaría cinco años más tarde.

La formación de los gerentes públicos, sino en todos, pero en el más de los casos resulta ser por medios propios o por proyectos que encuentran luz verde y son reforzadas con capacitaciones para llevarse a cabo. En el ámbito de los catastros la formación de Louis consistió no solo en las capacitaciones del CTAR; sino que la práctica y el contacto con otros gerentes a nivel nacional enriquecieron el conocimiento y adiestraron el manejo dándoles nociones también del ordenamiento de la ciudad. Pero de nuevo, no fue una formación continua del ente estatal, en este caso fue producto de la experiencia.

Jozét, otro de nuestros personajes, pasaría por una experiencia similar cuando asumió un cargo en la recién creada gerencia de transporte.

“Éramos entre cuatro a cinco personas en esa Gerencia, que no era gerencia porque por aquel entonces era dirección, pero es lo mismo... contando al gerente que no estaba porque había sido sacado de su cargo”³⁴

³⁴ En adelante se ha de citar con palabras casi textuales la información recolectada en las entrevistas

Su ingreso a planta a la dirección fue producto de una selección, pero también de un hecho importante, el actual alcalde debido al parecer a escándalos y denuncias había depurado la dirección dejando solo a la secretaria. En ese contexto un Jozét de casi 20 años ingreso sin saber más conocimientos que los de su formación como administrador a una oficina de la que poco o nada sabía.

Su ingreso sin embargo no fue solo por mera casualidad. Se había examinado a un grupo de trabajadores y entre ellos eligieron a cuatro con las capacidades necesarias para la oficina. Lo principal en la oficina en ese momento *“era administrar las empresas de transporte. Cada una de esas empresas solicitaban, había una autorización que se les daba en forma mensual a cada una de las unidades vehiculares. Todos los meses ellos venían y solicitaban este permiso, sin ese permiso no podían prestar servicio. Entonces había rutas establecidas en ese momento. Bueno, presentaban también expedientes como ampliaciones de ruta, modificaciones de ruta”*. Una tarea que se realizaba bajo los lineamientos del plan de vías que se había realizado en 1998.

Rápidamente escalo de puesto, las habilidades que demostró permitieron que para el 2002 pudiera asumir en la práctica las funciones del director de la oficina bajo la confianza del entonces alcalde. Dentro del conjunto de actividades orientadas a solucionar el entonces naciente problema vial de la ciudad se encontraba el estudio de lo que hoy se conoce como el SIT. El trabajo era posible por la inversión del Banco Interamericano de Desarrollo por poco más de un millón de soles con el propósito de mejorar y arreglar el transporte en Arequipa. Que permitió a Jozét impregnarse de nuevo conocimiento cambiando la visión de ciudad que se tenía a inicios de siglo.

El primer viaje que recordaría haber tenido fuera del país fue cuando se desempeñaba ya como gerente de transportes a nivel regional. Su desempeño había permitido que una nueva gestión lo lleve al ámbito regional. En este punto de su recorrido había recibido ya una “capacitación” informal por el continuo trabajo y la fuerza que tuvo la cooperación internacional. A esto se le sumo la experiencia propia antes de ser designado como director.

Habían pasado más de cinco años y el transporte urbano parece que estaba en piloto automático. Jozéf ahora en la región recibiría una invitación por parte de la agencia

Promo – Madrid, empresa española interesada en la construcción de vías en Arequipa, para viajar a España. Durante este viaje, que sería el primero de varios, no solo recibió charlas; sino que se maravilló con la infraestructura vial de la vieja ciudad española. También entendió que era necesaria dar un servicio de calidad al ciudadano.

Ya en casa el desempeño de la gerencia tenía problemas propios que resolver, pero esta vez con el gobierno nacional. Una de las experiencias que más recuerda Jozét en su recorrido fue la pugna por la emisión de los permisos de conducir. Dentro del proceso de descentralización se habían otorgadas para ese momento las facultades de la impresión de las licencias de conducir; sin embargo, ignorantes de ello se continuaba haciendo con el clásico recorrido ciudadano – región – MTC. Sería la descomposición de una maquina en la capital lo que permitiría que se dieran cuenta de esa facultad y la pusieran en práctica. Esta tarea sin embargo no fue sencilla y requirió que una coordinación y presión a nivel nacional para lograr que el MTC, sin en mejor de los ánimos, hiciera material lo escrito en tinta.

Con una experiencia ya ganada en la gerencia regional Jozéf logro su nombramiento en la municipalidad provincial de sus inicios a la que regresaría en la segunda etapa del alcalde Zegarra como Gerente de Transportes. En este caso el trabajo si bien a menor escala no fue muy diferente, se encontraba aun una gerencia con necesidad de mayor personal para la labor fundamental de la fiscalización en el ámbito vial.

La primera acción fue el aumento de personal de fiscalización de un numero de 30 a más de 100 personas que trabajaran para la gerencia de transporte con el objetivo de fiscalizar y ordenar la ciudad, fundamentalmente el centro histórico. Dentro de este proceso se libró una nueva pugna con Lima acerca de los permisos a los taxistas. Por reglamento recién dado estos debían de cumplir una serie de normativas de lo contrario no obtendrían los permisos. Ante esta situación fue necesaria una nueva negociación con la capital donde Arequipa fue una vez más pionera.

Terminado el periodo de Zegarra, Jozéf, a quien la habilidad y la buena vista de los alcaldes le habían permitido abrirse un espacio para ganar experiencia y obtener capacitaciones por entes internacionales y nacionales se había acabado. La nueva administración designo a un nuevo director retornado a ser un trabajador de planta en un

cubículo. Algo que deja como reflexión es que una ciudad debe ser adecuadamente planificada.

Los casos que hasta ahora se describen pueden llevarnos a la pretensión de que solo las organizaciones internacionales, las alianzas privadas y la practica llevan al interés y la especialización de los que se configuran gerentes a futuro y que sostienen un fuerte vínculo con el ámbito público. Sin embargo, existieron actores que por su propio interés empezaron a preguntarse acerca de la importancia del ordenamiento de la ciudad, esta vez desde la experiencia académica, y que reforzaron sus dudas académicas constituyendo pequeños grupos pensantes que contribuyeron a su ciudad.

Auguste fue estudiante de una universidad nacional en la capital. Su formación de sociólogo en los años 90 le hacen recordar la visión aun aquellas cosas identificadas como limitantes en un mundo que se había ya alejado del mundo bipolar “La herencia que nos dejó la Universidad de Juan Velasco Alvarado, no. Ya controlada por Patria Roja, por vanguardia, no, con rectores totalmente ideologizados que pensaban que metiéndote marxismo en la cabeza ibas a ser mejor profesional. Como contestatario que hemos sido y yo fundamentalmente por mi formación ideológica en el APRA, porque he sido dirigente del APRA, no, empecé a cuestionar todos esos temas y empezamos a investigar sobre otras escuelas sociológicas. Entonces eso ya nos hizo cambiar en el enfoque, no, nos hizo cambiar en la forma de pensar y también entender cuál era nuestro rol como profesionales, como cientistas sociales, como sociólogos...” generaciones como las de Auguste se vieron criticas primero de la experiencia de las aulas universitarias de la década pasada y buscaron alternativas de formación de manera activa.

La generación de Auguste fue una generación que buscaba respuestas. Los primeros trabajos antes de ingresar al ámbito municipal se dieron en instituciones privadas. Para la época, recuerda, no existían técnicos para elaborar proyectos en el Perú. Esa esfera estaba comúnmente ocupada por las carreras duras de ingeniería y arquitectura con una visión de la gestión basada en la construcción y extensión del cemento, hacían falta profesionales que trabajaran bajo un enfoque mucho más comprensivo y abierto a lo social. El trabajo con las ONG's valió para complementar su formación como sociólogo

entrenándolo con el enfoque de desarrollo económico y el de desarrollo sostenible que para ese momento era una novedad en la América Latina.

Para inicios de los 2000 entra a la municipalidad durante la gestión del gobierno regional de Daniel Vera Ballón. La realidad que presenciaba en Arequipa no se diferenciaba de las del entorno nacional, las protestas, la poca visión de ciudad y la carencia de funcionarios capacitados para el trabajo de hicieron que ya en el trabajo burocrático formara grupo con ideas a fines, aunque no todos con la misma carrera. Es así como antes de la primera década forman el grupo que denominarían “La Chipa”, nombre dado por el lugar donde tenían sus reuniones al margen del río donde en otro tiempo los antiguos habitantes cruzaban de una orilla a otra del río saltando sobre rocas, una acción a la que el lonjo denominaba Chipear.

La premisa del grupo era simple: estudiar y pensar la ciudad desde una perspectiva sociológica con el foque en la gestión pública. “...lo que nos interesa es qué es lo que funciona. No importa quién lo ha promovido, no importa dónde nació, eso no importa porque lo que quiere la población en esta época es resultado... No, no importa eso, no importa de donde venga, no importa cómo originó, lo que importa es cómo lo adecuamos a nuestra realidad y lo hacemos funcionar”.

Pronto el grupo, que empezaría a criticar las ideas presentes, empezó a cobrar realce. El mundo de la gestión municipal no era para entonces, y parece continuar, uno de particular extensión. Con el tiempo empezaron a entrar en contacto con diversas escuelas y agrupaciones a nivel nacional formada por alumnos o por trabajadores del ámbito de la gestión. Las primeras actividades fueron la organización de reuniones y seminarios que se han mantenido a lo largo del tiempo para el intercambio de ideas y de experiencias. Ene se ámbito salta a la vista el trabajo y el empuje en la gestión por el elemento externo. Las cooperaciones han sido las que, según narra Auguste, han nutrido a las municipalidades particularmente en la organización de las ciudades. Uno de estos

ejemplos fue la cooperación internacional con las que trabajo la región Cuzco³⁵, la cual ha mejorado visiblemente la ciudad y la ha diseñado pensando en el ciudadano.

Quizá una de las primeras pruebas como grupo situado fue la llamada de muchos de sus integrantes a resolver problemas del ámbito municipal. El grupo respondió el desafío y muchos, como el caso de nuestro interlocutor, asumieron el rol de gerente, subgerente o encargados de las áreas donde el planeamiento era necesario. Su condición era simple: “Ya, le dije, no hay ningún problema, pero eso sí tenemos que cumplir esos pasos: Primero, tenemos que planificar; segundo, tenemos que estar en capacitación constante toda la municipalidad, incluido el alcalde y los regidores; y tercero, que tienes que permitir que se hagan las cosas, porque si tú me vas a decir no que primero es el puente y después capacítase a la gente, entonces eso no va a funcionar.”

Pese a los problemas de gestión y coordinación, de los que se hablan en el segundo apartado del capítulo, cuando se hace la pregunta acerca del estado de la gestión pública en la ciudad el visón es de una mejoría. Una mejoría que no alcanza a sincronizarse con el gobierno central y sus requerimientos. Pese a ello, se reconoce el surgimiento creciente en la ciudad de escuelas de formación que brindan muchos más elementos de las que tuvieron nuestros protagonistas en su momento. La escuela de gestión pública en la UNSA, la Universidad Católica de San Pablo, la Continental y las distintas ONG’s que existen han abierto nuevas puertas para una futura formación de funcionarios con un enfoque de desarrollo sostenible.

Cuatro han sido las historias sobre las cuales esta primera parte del capítulo ha sido narrado. Las cuatro no han sido las únicas realizadas en el trabajo, pero retratan de una manera elocuente el recorrido y la formación que han tenido en la mayoría, por no decir la totalidad, de servidores que impulsaron o fueron parte de los principales cambios en el ordenamiento de la ciudad. Este grupo de funcionarios de distintas carreras y formaciones a través de sus historias de vida pintan un cuadro de funcionarios que se

³⁵ Al respecto de esta experiencia el grupo entro en contacto con un grupo paralelo llamado “Centro Huamán Poma de Ayala” el cual ha realizado la organización de la ciudad de la mano de la cooperación técnica española dando resultados positivos. Este grupo no paso por circunstancias, al parecer, menos conflictivas que las de Arequipa, pero tuvo un desarrollo distinto.

hicieron a base de la experiencia que adquirieron en la función pública y la formación que misiones internacionales con relevancia significativa dejaron en ellos.

El perfil de los actores entrevistados pertenecientes a la categoría de funcionarios públicos muestra el mismo patrón. Profesionales que llegan sin experiencia a la gestión y que en el camino se forman, si es que no lo han tenido previamente, con la influencia de las misiones internacionales que desarrollan los trabajos e imponen en medio de los debates de la descentralización una visión de ciudad. Antes de entrar a la función pública 8 de los 10 casos no contaban con una experiencia o formación en la administración. Durante el trabajo el total de la muestra nos comenta haber recibido un tipo de capacitación en su mayoría desde el ámbito de las cooperaciones internacionales u ONG's antes o durante el desempeño del cargo.

Sin embargo, si revisamos la totalidad de los casos mostrados podremos dar cuenta de la existencia de una alta rotación de personal gerencial en el ámbito público. Ninguno de los casos estudiados se ha seguido desempeñando en la misma municipalidad, teniendo en alguno de los casos momentos de retorno o de rotación dentro de una municipalidad específica en diferentes funciones.

Con base en ello lo que la evidencia recogida sugiere es que en primer lugar sigue existiendo una carencia de personal capacitado para asumir los puestos claves de las gerencias a nivel provincial. Los actores entrevistados tuvieron una alta rotación en diferentes puestos y en la mayoría de los casos su salida o partida a otras municipalidades fue por la necesidad de llenar un vacío en las otras municipalidades con problemas a fines al tránsito o al ordenamiento territorial. Al evaluar independientemente cada uno los puestos que había dejado y los periodos entre gestiones encontraban picos de eficiencia y valles de deficiencia donde el sucesor en el puesto no seguía un plan de línea instituido y cambiaba con la mirada de la gestión entrante. Lo que más adelante tocaremos cuando hablemos de la continuidad y el proceso de estancamiento de la reforma del sistema vial en Arequipa.

Punto aparte de las capacidades gerenciales se encuentran la disponibilidad y la confianza del líder político de turno para poder permanecer en el puesto y con el mismo grado de influencia. En ninguno de los casos, salvo por el de Bustamante y Ribero, se

tuvo una continuidad de más de 5 años, o un periodo. Si lo hubo, como en el caso de Jozét fue con un grado mucho menor de influencia y decisión en el cambio. Revisando la línea de tiempo de los alcaldes veremos a que ya dos que saltan a la vista. Lo cual refuerza la teoría de una predisposición de solucionar o pactos políticos o la priorización de problemas alternos a los de la planificación de la ciudad. Lo que sugiere que del conjunto de las experiencias recogidas es que los funcionarios en Arequipa constituyen un grupo pequeños que de manera alternada ocupan puestos en diferentes gerencias movidos en el mas de los casos por la decisión del gobernante de turno.

Ahora bien, se ha mencionado por las historias de los actores que la mayoría de ellos ha tenido una formación en la que en raras ocasiones las capacitaciones han sido por parte del Estado, al menos en lo que a la gestión se refiere³⁶. Quizá dentro de esas experiencias de formación habría que resaltar los casos relatados por Josefine y Louis quienes en su formación como economistas y encargados muchas veces de las gerencias de logística y presupuesto hacen hincapié en que parte de los conocimientos adquiridos fueron por parte de las instituciones centrales en la capital quienes lo capacitaban para el uso de determinados instrumentos o plataformas. Para el caso de Louis hemos ya mencionado las capacitaciones desde los CTAR y el entonces instituto geográfico; sin embargo, el caso de Josefine es un tanto más curioso.

Josefine quien estudió la carrera profesional de Administración ha tenido una formación especializada de la mano de la principal autoridad en la materia, el Ministerio de Economía y Finanzas. Este ministerio que en palabras de Dargeant³⁷ constituye una isla de eficiencia ha sabido hacer dos cosas, por un lado, formar a quienes trabajan con ellos de forma directa ya sea bajo su mando o en el uso de sus plataformas; por otro implementar continuamente sistemas que además de tratar de hacer eficiente la gestión de proyectos, requieren un grado de especialización en su manejo. Tal grado de especialización con un ministerio que maneja un sistema y un lenguaje propio ha venido

³⁶ De estos casos es necesario separar los casos de dos entrevistados, cuyos nombres se les dará luego, donde sus capacitaciones fueron por un lado por el instituto geográfico y muchos de ellos por el MEF en cuanto al funcionamiento del SIN.

³⁷ Al respecto véase el trabajo de Educardo Dargeant (2014) *Technocracy and Democracy in Latin America. The experts running Government*.

desarrollándose mediante una relación continua con áreas específicas y con capacitaciones a un personal focalizado. Esto llevo a tal punto de que este personal fuera absolutamente necesario y demandado en distintas partes a nivel nacional adquiriendo un alto grado de experiencia y expertise en la materia.

De nuevo, un grado de especialización que rara vez se ve en el Estado se puede encontrar en las áreas relacionadas a la economía, en este caso el MEF. Es decir, en una isla de eficiencia. No ahondare más en este particular pues pertenece a un universo que requiere un estudio aparte; sin embargo, ilustra muy bien como funcionarios que adquieren un alto grado de especialización se hacen indispensables para resolver problemas en el ámbito público.

Con las implicancias que puede tener lo mencionado vemos que, si existe una capacitación desde el lado estatal, está fundamentalmente de la mano de organizamos especializados y restringido a un grupo especial, pero qué hay acerca del servicio civil. En la casi todos los relatos la palabra SERVIR resulta inexistente a menos que la pregunta sea directamente referida a ella. Solo en dos de los casos se menciona como algo colateral de la conversación.

Cuando a los actores se les pregunta acerca del servicio civil responden comúnmente a que, si bien sí han escuchado de él, en la mayoría de los casos, saben a qué va referido y cuál es su foco no sienten que ha tenido un impacto real durante el tiempo de su existencia. A este respecto el servicio civil es considerado en el más de los casos como una herramienta que esta referida solo al área de recursos humanos y la mayoría de los actores afirma no haber tenido una capacitación por su parte o que sus trabajadores hayan recibido alguna. En los casos más recurrentes menciona el servicio civil es algo que aún les parece etéreo o inexistente.

Sin embargo, no todas son miradas negativas para con este. Dos de los entrevistados hacen reconocimiento a SERVIR en cuanto a su misión de poner estándares adecuados para los trabajadores de municipales, lo que ayudaría a un mejor rendimiento municipal; “nosotros vamos al perfeccionamiento y al profesionalismo del trabajador público, o sea que no nos oponemos a SERVIR, por ejemplo”. Sin embargo, tiene sus reservas frente a ella. Se sostiene que no ha tenido el grado de penetración en la gestión municipal

principalmente por el foco de profesionales a los que apunta como objetivo y por el encuentro con una resistencia de trabajadores que logran que el gobierno local desista en el intento de traerla a la entidad. En cuanto al primero, SERVIR se ha enfocado sobre todo en los puestos gerenciales, a los que no ha llegado a plenitud, y en los puestos del área de recursos humanos. Por lo cual las áreas técnicas, entre otras áreas han sentido la ausencia de esta.

Por otro lado, SERVIR depende en buena medida de la voluntad de los gobiernos de turno y requiere de un presupuesto que estos deben de designarle tanto para los trabajos como para implementar una línea de servidores con un sueldo acorde a los parámetros establecidos. De aquí viene un segundo problema, la diferencia salarial entre un trabajador de SERVIR ha generado no pocas incomodidades en los trabajadores, principalmente en los denominados estables. La percepción general es de una competencia injusta y recelo entre funcionarios con un sueldo superior al de sus pares en la municipalidad.

Pese a ello existe un motivo más poderoso para encontrar cuerpos de resistencia dentro del aparato municipal. Servir es visto también como un proyecto diseñado e impuesto acorde con la realidad capitalina, diseñada en el escritorio, pero alejada de la realidad de los servidores. Quizá uno de los comentarios que mejor ilustra ello la podemos encontrar en las palabras de Auguste: “En una política pública no se trata de definir cuál es el problema, cuál es la solución y quién lo va a hacer y cuánta plata le doy. Lamentablemente el estado sigue funcionando así. La política pública no pasa de ahí. Para nosotros las políticas públicas también deben tener un fuerte componente de sensibilización, de capacitación y de articulación con el sector o el grupo etario donde vas a trabajar porque si no, la política pública se termina colisionando con el sector donde quiere resolver el problema”.

El hecho de que actores con una mirada más sociológica al problema de los recursos humanos da una nueva dimensión al problema. No está en el diseño o la finalidad de la política pública el foco de la resistencia, está en la percepción de esta como una imposición cuando debería estar acompañada de un proceso de sensibilización y entendimiento de las dinámicas de funcionamiento de las burocracias locales, que

también se pueden encontrar en la capital. En tal caso las exigencias que pone SERVIR chocaron con trabajadores que por un lado no han recibido mayor número de capacitaciones en toda su carrera, y que difícilmente pueden costearla; y por otro, con una serie de servidores que entran a la municipalidad por favores políticos. Para ambos la reforma es vista como una imposición.

Si ahondamos un poco más en las historias relatadas por los entrevistados veremos que la realidad hace mucho más imperante la necesidad de un sistema que se adecue paulatinamente y que sea flexible a los entornos. La rotación en círculos de la plana gerencial en Arequipa que ha tenido la oportunidad de formarse durante años revela que existen funcionarios capacitados, pero son pocos. Un proceso que se acompañe de capacitaciones y un tiempo para adecuarse a la norma sería más propicio a sus realidades sobre todo porque la exigencia conllevaría a una decadencia de funcionarios mayor a la existente dejando las vacantes gerenciales con pocas alternativas para ser cubiertos.

Cuando se cuestiona acerca de los trabajadores que individualmente los actores tuvieron como subordinados directos o con los que en algún momento trabajaron se percibirá unánimemente que para inicios de los 2000 la percepción de estos acerca de las capacidades de aquellos los pondría en el grado de deficiente. Muchos, incluyendo los entrevistados, se fueron formando en parte gracias a la experiencia y las oportunidades que cooperaciones internacionales u ONG's les propiciaron. Si bien el trabajo de las cooperaciones pudo enriquecerlos, difícilmente les dejó un sustento más allá de la experiencia laboral, pero les dio una herramienta para poder moverse y hacerse necesarios.

Viéndolo luego de dos décadas el panorama no parece haber cambiado. Los funcionarios siguen percibiendo que las capacidades de los trabajadores no están en las mejores condiciones, aunque se percibe una mejora. La experiencia suele ser el mejor indicador de la experiencia que tienen los trabajadores en el ámbito público. Esto sin denotar que al contrario de las décadas anteriores en la última la académica nacional y particular ha ido implementando cada vez más programas dirigidos a este rubro. Durante una visita a las instalaciones de la Universidad Nacional San Agustín y la Universidad Católica de

Santa María pude apreciar y conversar con un grupo grande de jóvenes que estaban ya entusiasmados por la gerencia pública.

El caso de la UNAS, sin embargo, llamo poderosamente mi atención. Había una creciente cantidad de alumnos pertenecientes a la facultad de ciencias sociales las que se mostraban ávidos de formarse en asuntos públicos. Muchos de ellos ya tenían una experiencia previa como es el caso de Nicoletta una de las entrevistadas, quien había pasado por dos municipalidades, uno en la provincia de Arequipa y otra en las afueras y que tenían una mirada distinta de lo público que la tradicional estructura rígida del Derecho o las Ingenierías. Este interés de las ciencias sociales a lo público se puede deber en gran parte a la creciente influencia y necesidad que se tuvo por los historiadores, restauradores, arqueólogos y sociólogos que se han necesitado en número creciente para la conservación y restauración del centro histórico de Arequipa.

Al respecto la entrevista con Sérurier, quien lleva más de una década en el centro histórico, nos revela que cada vez, incluso para el diseño de la ciudad, el centro histórico ha cobrado mayor importancia. El título otorgado a la ciudad de Arequipa en los 2000 requiere una supervisión constante y un trabajo para el mantenimiento de dicha categoría. Dentro de dichos trabajos se requiere una cantidad creciente de estudiantes de ciencias sociales que deban de registrar, visitar, clasificar y supervisar los lugares históricos además de su mantenimiento. Sin embargo, dichas tareas requieren más de una habilidad que no están clásicamente en la currícula de su formación, conocer reglamentos de catastro, reglamentos de construcción, urbanismo y transporte es fundamental a la hora de desempeñar sus funciones.

De tal forma que, desde ese espacio las ciencias sociales han trabajado activamente formando y atrayendo a nuevos jóvenes. Por un lado, necesarios para una gerencia de centro histórico de dimensiones pequeñas que requiere siempre de trabajadores para cumplir su tarea, pero siendo a la vez un lugar de capacitación y una puerta para entrar a la vida municipal. Esto a llevar a la búsqueda de nuevas capacitaciones y una mirada que está renovando y entrando en discusión acerca de la gestión, al menos, del centro histórico.

Este tipo de influencias y sus repercusiones demuestran una academia activa; sino desde la producción académica, sí desde su introducción en la gestión. Aunque sería de gusto propio explayarme en este último apartado es un tema que pertenece a una discusión futura.

Hasta ahora lo narrado considera solo el ámbito provincial, pero deja fuera las experiencias en la municipalidad de Quequeña. Aunque de un acceso bastante restringido por la naturaleza de los conflictos sociales por los que atraviesa, Quequeña resulta ser un buen ejemplo a modo de comparación para analizar en la realidad como ha venido evolucionando la línea de gerentes y las relaciones con el poder municipal. Sin embargo, antes he de hacer un símil bajo experiencias contrastadas de los actores entrevistados es necesario mencionar una particularidad en el ámbito del transporte

Siendo en este sentido el hombre un ser con tendencia gregaria y jerárquica necesita de y está en búsqueda constante de un orden, elemento que ha sido para los etólogos los atributos principales de lo que a nuestra especie concierne³⁸. De tal forma que en todo grupo humano donde no hay un orden formal, ya sea por escasez de recursos o capacidad, alguien ha de (*im*)poner el orden. En este sentido el gobierno provincial ha sido desbordado por el problema del tránsito donde un número cada vez mayor de personas, las invasiones que rodean a la ciudad en forma de estrella y un creciente parque automotor hacen de esta una tarea titánica. Como solución a ello, han sido no pocas las veces en las que el gobierno municipal ha cedido facultades en cuanto a lo vial a los municipios distritales. Es el caso de Cayma, Yanahuara, entre otros, que han pedido facultades especiales para una función en particular, la fiscalización del transporte urbano.

Sucede a menudo que se forman islas de eficiencia en sectores con problemas similares pero afrontados de distinta manera. Uno de estos ejemplos bien puede ser el caso de Yanahuara. Un distrito relativamente novicio que adorna sus calles con un orden que se

³⁸ Al respecto resulta ilustrativo el artículo de Faustino Rodríguez (2016) acerca de las Normas que Organizan a los Animales Gregarios. El trabajo, que tiene el propósito de establecer un puente interdisciplinario entre la etología y los problemas sociales examinados concretamente para el Derecho, resulta ilustrativo y supone un acercamiento práctico y entendible a quien no este familiarizado con la etología; sin embargo, no por ello con menos importancia académica. En el se recurre a etólogos importantes, por mencionar a Bailliere, Tindal, Richard Leakey, entre otros.

distingue de otros y que realza antiguas, vestigios de un pasado de campañas aún presentes en el imaginario social. Este solicita facultades para poder realizar el control vehicular necesario en una avenida como la “Av. Ejército” que la atraviesa y que es arterial dado a que conduce a otros distritos además del aeropuerto del departamento. Aunque otra historia es nuestro objetivo, este ejemplo grafica adecuadamente el manejo de los problemas cuando desbordan el ámbito provincial.

Es necesario mencionar una dificultad a priori en el caso de Quequeña que fue por un lado 1. la inexistencia de una estructura que pueda equipararse a la de una gerencia de transporte, dado a que no es una función que tenga por ley este nivel de gobierno; y 2. El difícil acceso a entrevistados municipales locales dados los problemas en los que en los últimos diez años se ha visto inmersa la municipalidad, en su mayoría relacionados a los conflictos con colonos y el ámbito de la corrupción.

Pese a ello se encontró actores clave para reconstruir el escenario de las actividades internas. Marie, un elemento cercano a las dos gestiones municipales pasadas inmediatas nos contaría que uno de los principales problemas del lugar era la escasez de recursos humanos y de competencias que permitan la gestión de elementos como el transporte. Que sigue siendo un problema al ser Quequeña un distrito de características rurales y cuyos habitantes viajan constantemente, cuando no se mudan, a la capital de la provincia.

Marie recordaría que dada la limitada capacidad de contratar recursos humanos competentes la municipalidad recurriría a una serie de prácticas informales. Un caso que, como lo constatarían Nicoletta y Jean, sería más bien una práctica común en muchos distritos ante las limitaciones presupuestales. La acción pasa por la contratación de un personal en más de una municipalidad para funciones como la logística o contaduría, puesto que para trabajar a exclusividad requerirían de un sueldo de más de 5 mil soles. Algo imposible de asumir por la municipalidad.

Según relatan los entrevistados, lo común es que los jóvenes que tienen la oportunidad de salir del pueblo regresen solo a ver las familias, si es que no se mudan. Las condiciones laborales no son las mejor aceptadas por lo cual es cada vez mayor la escasez de estos elementos. Al respecto el propio testimonio de Armand, ex funcionario

de dicha municipalidad, que después de su periodo como gerente encontró estadía y trabajo estable en un distrito colindante al centro histórico y donde radica en la actualidad.

Joachin, trabajador de la municipalidad relataría: “... yo he visto el sufrimiento de esta gente. Las mamás se levantaban en el oscuro, sin luz, para tomar carro e ir a la ciudad al trabajo.” En un tiempo no muy lejano la carretera que lleva a Quequeña no tenía un alumbrado y en medio del camino estaba el asentamiento de colonos que hace un trajín diario para llegar a la ciudad. Algunos, por estas circunstancias y el peligro a accidentes optaron por alquilar algún cuarto en la ciudad donde se quedan a trabajar o estudiar para regresar los fines de semana con sus familias o cuando el tiempo se los permite.

En este escenario fue el grado de decisión política el punto de apoyo principal para la solución de los problemas. Los alcaldes intentaron pedir una solución a la municipalidad provincial en este tema en concreto. Por un lado, la cesión de facultades especiales era imposible pues el municipio distrital no contaba con un presupuesto ni un plan para afrontar el problema que se presentaba. A su vez, no se contaba con profesionales adecuados para el funcionamiento de dicha área, como tampoco lo había para las demás áreas en un municipio carente de recursos.

La solución fue en cambio por un camino más directo. Al no tener respuesta, la negociación se dio directamente con los conductores. El trato al que se llegó fue que cada dos horas un carro entrara al distrito. Sin embargo, al ser poco rentable y extenso, las líneas se dividieron en dos, una que entraría solo hasta la parte “nueva” y la otra subiría a la ciudad tradicional. Ambos medios solo disponibles de 6 am a 5pm. De esta manera se dio una solución parcial al problema del transporte que sigue siendo limitado.

Una característica acerca a Quequeña con la ciudad capital, ambas tienen un valor histórico del que hacen gala y en torno a la cual han generado proyectos, aunque con mayor éxito en el nivel provincial que su par local. A este respecto, uno de los funcionarios entrevistados mencionaría los notables esfuerzos de la gestión saliente, 2019 – 2022, por la ejecución del presupuesto, particularmente de los ingresos proporcionados por el canon minero. Mismo que sería invertido en tres campos: 1. El potenciamiento del museo de la ciudad y la “conservación” de los espacios históricos, pues el distrito cuenta con un pasado heroico por la resistencia al invasor chileno en la Guerra del Pacífico y con un

amplio campo de huacas y terreno para excavaciones arqueológicas; 2. La adquisición de maquinarias y sistemas que permitan el provisionamiento de agua potable para el consumo humano y el establecimiento de canales y reservorios para la actividad agrícola que se desarrolla en el flanco de la montaña, este campo en coordinación y apoyo de la mina Cerro Verde cuyas actividades tiene repercusión en el desempeño agrícola de los alrededores; y 3. El pavimentado y construcción de pistas y veredas que faciliten la llegada de vehículos tanto para el transporte público como de particulares. Los esfuerzos confluyen en el intento de brindar a la ciudad de atractivos turísticos y mayores facilidades de acceso que activen su dinámica interna.

Puede decirse, como una de las conclusiones a este apartado que el grado de relación entre los gestores y las autoridades en los asuntos de la ciudad ha sido de manera asimétrica. En primer lugar, es de resaltar que la formación de planes conjuntos como los del transporte y el centro histórico a nivel provincial fue propiciado por un ambiente donde los intereses políticos y las iniciativas gerenciales se alinearon. Este periodo tuvo su fin con el inicio de las propuestas de construcción de monorrieles, lo cual separó, en periodos intermitentes, ambos grupos de intereses; sin embargo, los planteamientos iniciales prevalecieron dada la identificación que estas habían logrado en más de un distrito. Esto último propiciado por la rotación circular de su gama gerencial.

Luego, debe anotarse que este momento fue propiciado por una agenda externa que tuvo notable influencia en el desarrollo local, de particular interés en las gamas gerenciales. Esto, llegó a su límite con la decaída de la agenda del medio ambiente y la entrada de otros actores que a nivel nacional propiciaron momentos de recentralización de competencias. Un tercer aspecto para resaltar es el continuo proceso de diástole y sístole que ha significado el proceso de descentralización, pero cuyo primer momento propició el desarrollo de planes y la identificación con una visión de ciudad.

Otro es sin embargo la dinámica a nivel del gobierno distrital. En primer lugar, existe una escasa formación de los recursos humanos que limitan la solución de los problemas existentes y que, aunados a los límites económicos, propician prácticas informales. Esto ha tenido una doble consecuencia. En el aspecto positivo ha favorecido la coordinación, formal o informal, del ámbito local con el provincial para la solución de los problemas de

la ciudad asemejándose a la gestión de una crisis, esto desde la dinámica de los actores políticos. Por el lado gerencial, ante los escasos de dicho recurso un grupo pequeño de gerentes se movilizaron por varios distritos constituyendo a la expansión e identificación de un modelo de ciudad.

De otro lado, en los aspectos locales no ha propiciado necesariamente la formación de personal con capacidades para sumir y dar solución a los problemas locales. Lo que ha devenido una dependencia de la voluntad política, como el caso de Quequeña. Esto conlleva al surgimiento de prácticas informales para salir del paso de los requerimientos formales.

7.2. La descentralización desde las regiones

Lima es una masa amorfa que lo único que han logrado es (...) identificarse como una ciudad falsa.

Extracto de entrevista

Debió de haber sido la quinta o sexta vez que escuchaba algo parecido referente a la (des)centralización. Bajo la mirada de los actores este era uno de los principales problemas para la implementación de un Sistema de Transporte Integrado para Arequipa. Con la precisión que el cruce de información entre la revisión de medios de comunicación y los documentos oficiales encontrados surgía algo evidente. La descentralización, si bien ha avanzado en las regiones, en esta ha desarrollado una relación de conflicto, de diástole y sístole, entre pugnas por hacer valer facultades que estaban descentralizadas en tinta y por otro lado, por constantes influencias de la metrópoli de implementar un sistema que no iba no solo con los intereses de la ciudad; sino que tampoco hallaba asidero en la opinión pública.

Empecemos relatando los albores del tercer proceso de descentralización. A inicios de los 2000 se empezaba a retomar el debate en medio de un país que apenas empezaba

a salir de la turbulencia del conflicto armado y donde las regiones reclamaban facultades para poder administrar mejor sus territorios y las demandas ciudadanas. Arequipa fue una de las ciudades que pronto empezó a retomar el planeamiento.

En el periodo que va de 1998 al 2002 durante la administración del alcalde provincial Juan Manuel Guillen se redactó el Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa, más conocido como Arequipa Plan 21. El trabajo reunió a diversos actores del ambiente local, público y privado, en torno de la contaminación que generaba un creciente parque automotor a raíz de las reformas neoliberales. Este hecho que retomaba la planificación de lo urbano de la mano con lo ambiental vería la luz a fines del 2002 acompañado el año siguiente de una movilización en contra de la contaminación. Así precisa la parte introductoria del texto:

*“... empieza con el nuevo periodo político abierto en el país y tiene por característica la integración del tema de gestión ambiental en un nuevo proceso: la elaboración del Plan de Gestión Ambiental Urbana en Arequipa. Ello ocurre en un contexto de iniciativas nacionales por la descentralización y asimilando eventos como el sismo del 23 de junio de 2002”*³⁹

Esta convergencia de lo ambiental y lo urbano para pensar una ciudad serían elementos importantes para la configuración del debate y en parte para explicar la relación con la capital. A inicios del proceso de descentralización Arequipa contaba ya con una mirada de ciudad sobre la que se trabajaría en años posteriores.

Sería acertado decir que en esta primera etapa ocurriría lo que el miembro de la cámara (nombre por ubicar) diría acerca del desarrollo de las trece colonias, un “descuido saludable”. Para ese momento si bien el debate está en la descentralización había una serie de proyectos ya encaminados y el gobierno provincial había dejado listo el paso para que nuevas cooperaciones pudieran dar el realce y la financiación que no siempre conseguían de parte del gobierno central, y que en parte no cambiará como veremos más adelante.

³⁹ Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa: Arequipa 21. (2002) p..13.

Como antes se comentó, la experiencia de misiones internacionales y agentes privados fue lo que en un inicio formó a una buena parte de los principales actores en el debate por el ordenamiento urbano; pero también lo fue para explicar el desarrollo de planes en un departamento mientras otros aun carecían de ellos. El primero de ellos lo constituye la agenda ambiental. El plan iniciado en a fines de los 90's abrió camino a un debate que se alinee con una agenda internacional por parte de las naciones unidas, en los llamados objetivos del milenio, y con el apoyo del entonces empoderado CONAM. Alianza que no se concretarían formalmente con el Perú; sino hasta el 2005 por la firma de in convenio internacional.

La gestión de Manuel Guillen iniciaría las conversaciones para que, tal y como relata el propio informe, una coalición internacional bajo la promoción de Naciones Unidas pudiera financiar el proyecto enmarcándola en los programas GEO Ciudades de PNUMA y Ciudades Sostenibles y Agenda Local 21 de UN - Habitat. Esta última fue la que financió la primera fase del proyecto EMIS, dotando de equipo, software e imagen satelital a la Municipalidad Provincial de Arequipa para los estudios iniciales. La misión tendría dentro de sus objetivos ambientales el “abordar las problemáticas asociadas a la campaña metropolitana y a la movilidad urbana.”

El proyecto tuvo un eco más allá del contexto donde desarrollo por dos motivos fundamentales. El primero es que puso acento en la construcción de capacidades locales formando a funcionarios y a la vez presionando al gobierno local para lograr su institucionalización creando la Gerencia de Gestión Ambiental, la cual continuaría con el proyecto. De tal forma que el concepto de una ciudad con armonía entre su construcción y el medio ambiente sea fundamental para los futuros planeamientos.

En esta línea los principales problemas ambientales identificados fueron: 1. El deterioro de la calidad de aire debido a la emisión de sustancias contaminantes producidas por el parque automotor; 2. El proceso de urbanización desmesurado sobre áreas agrícolas del entorno metropolitano; 3. La localización de la ciudad en una zona de riesgo por sismicidad, lo que, sin embargo, no impide que la población vulnerable siga incrementando debido a la ocupación de zonas de peligro; y 4. La demanda de los

servicios de saneamiento básico, abastecimiento de agua potable y alcantarillado cuya capacidad aun no ha sido totalmente saneada en los espacio periurbanos y rurales.

Lo segundo fue el reconocimiento de Arequipa como la primera ciudad intermedia que se integraba a esta agenda. El concepto de ciudad intermedia resultará fundamenta a la hora de caracterizar Arequipa y diferenciar de las ciudades mas pequeñas y de la gran urbe central capitalina. La segunda parte del proyecto pudo promover iniciativas orientadas a darle a la discusión vial un sentido ambiental dentro de las cuales destacan:

1. La publicación de un nuevo reglamento de administración del tránsito;
2. la aprobación por el BID para el desarrollo del primer corredor exclusivo para transporte público masivo;
- y 3. la propuesta de la creación de una comisión técnica para los estudios de impacto ambiental para la habilitación urbana en terrenos agrícolas.

Otro proceso en paralelo que tuvo una notable influencia en el debate respecto a lo urbano fue el reconocimiento a Arequipa como ciudad Patrimonio de la Humanidad. El reconocimiento obtenido en diciembre del año 2000 generó el interés por parte de organizaciones internacionales acerca de la conservación y el estado del centro histórico de la ciudad para inicios de siglo. Es en ese contexto que el centro histórico de Arequipa va adquiriendo un carácter relevante a la hora de discutir sobre el ordenamiento de la ciudad.

Para lo mencionado seria fundamental los trabajos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID. La cooperación que vino trabajando desde fines de los 80's en el Perú tuvo especial interés por ciudades como Arequipa en la cual desarrollo además de trabajos de restauración y conservación una visión de cuidado y transitabilidad del centro histórico⁴⁰. Esto daría forma a lo que ahora es la Gerencia del Centro Histórico de Arequipa que en la actualidad continúa laborando en el palacio municipal cerca de la plaza.

Esta cooperación que además desarrollo trabajos de corte social en la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano sostenible fue importante para que funcionarios no

⁴⁰ Al respecto revítese el informe comparativo de las ciudades patrimonio del 2003 redactado por la AECID a nivel latinoamericano

directamente relacionados con la función urbanizadora pudiera capacitarse y tener el visón de cuidado del centro histórico. En adelante, y con los proyectos municipales posteriores, el centro “viejo” de la ciudad sería un punto neurálgico y con un cuidado especial donde no podría permitirse el tránsito pesado y donde cada vez más se incorporaría un manejo de las rutas y la urbanización pensada en el turista y en ciudadano.

Un tercer momento lo encontramos en la visión netamente ligada al ámbito vial. Para inicios de los 2000 la Cooperación Internacional de Japón – JICA de la mano del BID el primer estudio de transporte urbano para la ciudad. La cooperación realizó un análisis vial completo para lo que era la ciudad hasta ese entonces. Una urbe que había crecido tanto en lo que respecta al parque automotor como en la extensión territorial gracias a las invasiones y que constituía un caso sui generis en la región. Este escenario que se atenuaba por los reportes de accidentes automovilísticos y por el cambio en el desplazamiento que había causado el cierre del ahora centro histórico a los vehículos los obligaba a generar nuevas soluciones.

El estudio denominado “Desarrollo de un sistema de transporte urbano sostenible para la ciudad de Arequipa” proponía un diseño de ciudad con base en un sistema de buses articulados que unirían toda la ciudad de Arequipa basando en un sistema troncal. Dicho sistema estaría compuesto por Buses que se unirían a la vía central en un sistema de sur a norte.

Actores como Jean, quien fue uno de los jefes directos de la parte municipal encargados de trabajar en coordinación con la cooperación japonesa expresaría una de sus primeras impresiones producto del trabajo conjunto: *“... ahí discutíamos con la gente y la gente misma nos decía cosas muy interesantes. Por ejemplo, decían: Arequipa es la ciudad histórica, deberíamos pues tener un tranvía como San Francisco, Roma, no. Todos tienen trenes. No me escuchaban, me decían: Si ustedes insisten en tener tranvías nos vamos, porque los tranvías no son para ustedes. O tú has visto un tranvía americano en Tokio, un tren japonés en Nueva York, un tren italiano en Alemania. No. O sea, porque son tecnologías que son propietarias, son costosas, solamente se pueden exportar a los*

países cuando ya no hay otra solución. Ya son ciudades muy grandes, para nosotros no tiene sentido el tranvía”.

El trabajo de la consultora PADECO fue a decir de Jean, y los expertos en el tema consultados, un informe que considero los puntos de movilidad urbana sostenible y la visión histórica de Arequipa. De modo que se puede apreciar como estas tres visiones de ciudad desde un punto Ambiental, Patrimonial – Cultural y de movilidad sostenible han sido tres procesos que han ido enlazados y produjeron una visión de ciudad intermedia necesitada de un plan que se acople a estas tres características.

Ahora bien, el SIT tal y como lo conocemos hoy no nacería como tal sino hasta el año 2013, año en el que se daría la primera etapa que consistirá en la consolidación de todos los estudios realizados con anterioridad para la construcción de un sistema integral. El trabajo que comenzó en el 2008 impulsado por la Gerencia de Transporte Urbano y Circulación Vial de la MPA trabajo fundamentalmente con base al Plan PADECO del 2003; el Plan TUME del 2006, siendo una actualización del plan anterior realizada por la consultora española Advanced Logistic Group; y el Plan TRAMINA, por la Cooperación Técnica Española y el BID.

No carente de estudios ni soporte técnico surge la pregunta de cuáles fueron las razones por las cuales no prospero la implementación de las rutas del SIT, previo o posterior a su registro en con código SNIP: 77545 en el año 2008. Las entrevistas recogidas al total de los entrevistados coinciden en señalar que se debe a una falta de apoyo político tanto a nivel regional como a nivel nacional. En esta segunda parte del capítulo me limitare a la relación con el poder central.

Cuatro de los entrevistados especialistas en el tema coinciden en señalar el centralismo como uno de los principales problemas en el fracaso de la implementación del SIT. La primera de esas causas está en el control de los recursos económicos que ejerce la capital. La descentralización, señalan, ha sido solo a nivel de funciones declarativas y de capacidades de planeamiento. Sin embargo, la implementación de muchos de estos proyectos no se puede llegar a realizar sino es con la aprobación de mayor presupuesto.

La dependencia de Lima para la aprobación de los proyectos se mezcla además con un sistema que es visto a menudo como complejo y que conlleva inevitablemente a problemas. Auguste, mencionaría: "... son más abogados, que ingenieros y todo eso. Hay juicios y procesos desde el concurso, tras la adjudicación, en la ejecución, en la entrega, en la recepción, todos son juicios, todos son temas de discusión en base a la ley de contrataciones con el estado. Entonces ¿Qué ha hecho el estado? Está utilizando el tema de, ya, si no se puede hacer por administración directa, no se puede hacer con contrata, avancemos y entremos en el tema de APP." De ahí que en la mayoría de los casos los gobiernos municipales hayan tenido que recurrir al ámbito privado para poder ejecutar diversos proyectos.

Ejemplo de tal caso podemos verlos durante las administraciones de los alcaldes Balbuena y Zegarra. Durante las dos administraciones se iniciaron los proyectos de construcción del corredor Bolívar y el intercambio vial de la avenida Venezuela por un costo aproximado de 70 millones de soles. Ambos gastos fueron financiados por entes privados que se encargaron de la ejecución de la obra siendo principalmente la minera Cerro Verde y la empresa norteamericana EMBARQ. Pese a ello, la infraestructura aun esta incompleta y no es apta en opinión de los expertos para la implementación de un sistema integral de transporte como se pensó en un momento.

Esta percepción del centralismo no solo es por causas excusables como la falta de interés político, la coordinación o la demora burocrática clásica del aparato estatal; sino por una metrópoli dispuesta a financiar grandes proyectos en su centralidad.

Los proyectos para el SIT en Arequipa dentro de las distintas críticas recibidas una de las mas recurrentes fue el coste que significaba; sin embargo, recuerdan los entrevistados, el gobierno si estaba dispuesto a financiar un proyecto para la ciudad capital. Para ese momento las obras del Tren Eléctrico y del Metropolitano estaban ya en camino pese a la críticas:

"... no solamente depredan las inversiones, sino que además condenan al país a subsidiarlas porque ya se está subsidiando la línea dos del metro, ellos están pagando 1.50 el pasaje allí pero el metropolitano ya está 2.50. El pasaje real en Lima está 2.50 a más, y el pasaje en el tren eléctrico es un precio internacional.

No porque sea Perú va a costar menos, el precio de un pasaje en metro es 1.50\$. Estamos hablando de que ahorita hay un subsidio en Lima y ya está declarado, no evidenciar, pero estamos subsidiando a los 3.50 por cada limeño que sube al tren eléctrico. Estamos hablando ya que hay tres cientos mil viajes, cuatro cientos mil viajes.”

Líneas atrás se señala el proceso de pugna por convertir facultades escritas en hechos reales. Al respecto Jozét relata un caso que bien puede servir para ilustrar dicha pugna. Durante su desempeño como funcionario en el gobierno regional de Arequipa en el periodo del burgomaestre Guillen sucedió un hecho casi casual, un grupo de licencias que debían ser impresas en la capital por el MTC y luego enviadas a Arequipa para su respectiva entrega tenían más de un mes de retraso. La razón, después de una llamada telefónica, era la avería de las maquinas que producían dichos certificados.

La ciudad, que en ese entonces comenzaba a ser el reino de los taxis, entraba en caos. Una creciente cantidad de choferes de transporte público y privado presentaban las quejas ante la Municipalidad por multas impuestas, y en muchos casos el relato de coimas entregadas, para poder circular sin tener la licencia respectiva. La reacción de uno de los funcionarios fue simple: revisando la ley marco de la descentralización se dio con la sorpresa de que dentro de las facultades que la región poseía era la emisión de licencias⁴¹. A priori no debería existir mayor negativa por parte del MTC para permitir a Arequipa la emisión de sus propias licencias. La realidad sería muy distinta.

Después de una llamada a la central el ministerio se negaba a dar el permiso para que las licencias fueran impresas de manera descentralizada. El problema no era solo de la región Arequipa, después de contactarse con un grupo de regiones a nivel nacional cayeron en la cuenta de que compartían un mismo problema, así como la decisión de hacer efectiva sus facultades y encontrar una solución. Ello amerito una reunión de un gran número de regiones que hicieron causa común y viajaron a la capital.

⁴¹ Al respecto revítese el inciso h del artículo 56 de la Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales Ley Nº 27867 que versa: “h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente”

La primera reunión con los funcionarios encargados fue una falsa promesa de solución. Los directores⁴² en una situación crítica y ante el silencio de Lima a sus problemas empezaron a buscar soluciones alternativas. Con la autorización del presidente regional de turno se adquirió por un valor aproximado de 15 mil soles las maquinas necesarias para la impresión de las licencias; sin embargo, aún se necesitaba la luz verde del MTC. En ese contexto una segunda reunión de directores a nivel nacional tuvo lugar llegando a una solución, el problema se resolvería solo imprimiendo sus propias licencias. Fueron llamados nuevamente a la capital, donde después de un debate con los burócratas de turno se concedió el permiso para hacerlo bajo la condición de la inauguración de mano del ministro de turno. La cual finalmente tuvo lugar para Arequipa el 2010.

Cuál era el motivo por el cual Lima no permitía la impresión de las licencias de manera descentralizada es una pregunta que requeriría un estudio a profundidad. A primera vista Auguste comenta que el interés iba por el lado económico. La entrada generada por la impresión de licencias a nivel nacional supondría una cantidad considerable, cantidad que perderían de realizarse de manera descentralizada era considerable. Existen más casos cuya narración haría que el trabajo pierda sentido; sin embargo, sirve para ilustrar el proceso de pugna continua para hacer realidad facultades que continuaban en la práctica bajo la potestad de Lima.

Ahora bien, otro motivo de conflicto con la capital sería las continuas presiones para la construcción de los tranvías. A mediados del 2015 durante la segunda gestión provincial del gobierno de Alfredo Zegarra se haría pública la propuesta del ejecutivo de la construcción de un monorriel para la ciudad de Arequipa. El proyecto fue presentado como una solución al problema vial de la ciudad y que esta vez contaba con el apoyo del gobierno central. El financiamiento contemplaba una inversión de cerca de 1,200 millones de dólares donde un 70% sería asumido por una entidad privada y el 30% por el Estado.

⁴² Se usa la palabra directores ya que el título de gerencia solo es empleado, para ese periodo de tiempo, por los funcionarios de Arequipa, de acuerdo con la narración. Esto ilustraría de forma interesante el proceso de asimilación de una nueva corriente de gestión y de funcionarios.

Si se revisa la información se verá que, para cuando esta noticia se hizo pública, con el auspicio del gobierno central se encontraba ya en la Categoría II de los proyectos del MTC. Esta iniciativa vio sus orígenes en el año 2013 promovida de manera especial por la nonagésima sexta disposición complementaria final de la Ley N° 29951, ley de presupuesto público para el año fiscal 2013, al tratarse de una prioridad especial dada de manera excepción a los proyectos cofinanciadas destinadas a cubrir el déficit de infraestructura y de servicios públicos. El proyecto registrado bajo el nombre de “Sistema de transporte rápido masivo del tipo monorriel en el área metropolitana de Arequipa” fue presentada por la empresa constructora brasilera Queiroz Galvao de la mano con el MTC y declarado como de Interés Nacional⁴³.

La reacción no se hizo esperar. Para el momento de su anuncio los distintos grupos de presión entre los que se contaban especialistas, el colegio de ingenieros y arquitectos, exgerentes municipales, miembros del centro histórico protestaron ante esta iniciativa. Por un lado, los argumentos se esgrimían con base en los estudios de base pasados que tenían los vistos buenos de organismos supra nacionales como NNUU y cooperaciones de desarrollo y sobre las cuales los planes del SIT se habían construido. Por el otro, dado a que la estructura de un monorriel no solo no contaba con el espacio requerido en una ciudad diseñada de manera colonial, con calles estrechas y en la pugna por mantener sus campiñas; también por el contraste que generaría con el centro histórico.

Sin embargo, se levantó otra suspicacia. Por qué la necesidad de elaborar otro proyecto, sin consulta ni conocimiento, al menos en lo formal, de la ciudad si existen proyectos por los que largo tiempo se había estado esperando un financiamiento. La respuesta para muchos, como los actores que fueron sujetos de la entrevista, fue simple: existía un conjunto de intereses centrados principalmente en el MTC y los gobiernos de turno en impulsar esta agenda en desmedro de la que se había diseñado con anterioridad.

Luego del intenso debate que generó y la presión ejercida por los diferentes grupos, pese a las declaraciones del gobernador Zegarra, el ministerio esperaba todo el 2015 para evaluar de manera política el desarrollo del conflicto. Para inicios del 2016 el entonces

⁴³ Al respecto los documentos encontrados, entre una gama de ellos, refieren como vía primera la Resolución Directoral N° 060 – 2015 – MTC/16 expedida el 29 de enero del 2015.

presidente Ollanta Humala y el titular del MTC José Gallardo darían públicamente marcha atrás en el proyecto so pretexto de haberse encontrado observaciones técnicas por parte de una consultora especializada. El archivo del diario Correo de Arequipa resaltaría:

“No había acuerdo sobre la modalidad, si el BTR o el monorriel, se hizo un análisis de cuál es el mejor. El Gobierno nacional no tiene nada que ver. Es un especialista mundial quien hizo la observación”, señaló el ministro Gallardo. Por su parte, Humala refirió que no se puede hacer inversiones cuando no se cumplen con la viabilidad técnica.⁴⁴

La pugna sin embargo no terminaría en este evento. Para el año 2017 el MTC y la Asociación Francesa para el Desarrollo desarrollaron otro expediente técnico con el fin de dar comiendo para el 2019 a la construcción de un tranvía para la ciudad de Arequipa. Esta nueva puja por un sistema de tranvías en la ciudad se vio congelada por la pandémica del COVID – 19 que dejó en evidencia, a nivel nacional, de los problemas urbanos que tienen las grandes ciudades en nuestro país. La administración del entonces alcalde provincial Omar Candria tenía la voluntad política de iniciar dicho proyecto; sin embargo, la presión publica retomó el debate y devolvió el proyecto.

Lo descrito anteriormente retrata dos aspectos de la relación con el proceso de descentralización. El primero de ellos es la existencia de facultades dadas a las municipalidades que están en proceso de implementarse o se han implementado pese a las restricciones formales o prácticas. Al respecto resulta innegable que desde el inicio de este proceso se ha dado una paulatina pero constante concesión de facultades que los gobiernos regionales reclamaban. Este reconocimiento sin embargo no vino acompañado de la libertad económica para poder desarrollar los planes que planteaban lo que los obligó a buscar el financiamiento y el apoyo de cooperaciones internacionales.

En segundo lugar, es notorio un proceso de diástole y sístole en cuanto a la relación con la capital. Durante el primer periodo la ciudad pudo establecer planes con el apoyo de

⁴⁴ Recuperado del archivo digital del diario el Correo de Arequipa disponible en: [MTC: Monorriel no se concretó por observaciones | EDICION | CORREO \(diariocorreope\)](#)

medios alternativos al estatal. Aunque no se niega la inversión del gobierno central en Arequipa, estos no fueron destinados precisamente a las obras orientadas a la implementación del Sistema de Integral de Transporte.

Se encuentra además un momento de retracción de dicho descuido durante el gobierno de Ollanta Humala que reconcentra muchas de las facultades desde la perspectiva económica. A partir de allí se verá en adelante un proceso de continua pugna entre una política nacional del MTC pensada con relación a las grandes ciudades y a un sistema de rieles contra una visión de ciudades intermedias que considera como mejor salida una red de buses articulados y una mayor inversión en vías y concesiones con empresas que puedan asumir los requerimientos.

7.3. La reforma SERVIR en el espacio subnacional

Como se ha mencionado en la parte metodológica si bien una entrevista profundidad puede ser en determinado momento una conversación Como un miembro de élite que nos pone en una relación asimétrica de conocimiento pues suponemos que tiene una versión si no más fiel sí de primera mano acerca de el acontecimiento no siempre debe asumirse todo lo relatado como una verdad inquebrantable. De ahí que haya sido necesaria la aplicación de una encuesta al número de servidores civiles de la municipalidad tomando como muestra un número de 30 personas. Dicha encuesta tiene por finalidad complementar el marco dibujado A partir del testimonio de los actores una mirada acerca del funcionamiento de los recursos humanos a nivel municipal. Toda vez que el cuerpo de gerentes descansa sus acciones en ellos en la gestión del transporte.

Iniciando con los datos numéricos salta a la vista el incremento sostenido que ha tenido el cuerpo de servidores de la municipalidad. A datos proporcionados por el RENAMU el número del total de servidores ha crecido de 314 personas en el 2004 a 1514 para el 2021. Sin embargo, este crecimiento en la gama de empleados ha sido fundamentalmente en personal auxiliar y en obrero. Quienes en cambio han sido una

constante han sido la cantidad de funcionarios y Directivos y los técnicos de la municipalidad en un número de entre 40 – 50 y 70 – 90 respectivamente.

Se debe mencionar que la aplicación de la encuesta no fue una tarea del todo sencilla puesto que muchos de los servidores no estaban dispuestos a responder esta ya sea por suspicacia o argumentando la necesidad del permiso de la gerencia de recursos humanos. Sin embargo, con el permiso de los jefes de área se pudo difundir la encuesta arrojando los resultados que más adelante pueden apreciarse en las gráficas.

Respecto a esto es necesario comentar lo siguiente: Lo primero es lo relativo acerca de la mejora de la gestión del municipio del total de evaluados un 62% considera que la gestión municipal ha venido mejorando en los últimos años. Respecto a ello El 50% de los encuestados refieren una mejora a nivel de gestión que oscila entre regular y mucho.

Otra sin embargo es la visión respecto a la descentralización. Al respecto menos del 40% de los encuestados perciben que la descentralización haya tenido un gran impacto en la municipalidad, otro tanto el 35% afirma que la descentralización ha tenido poco Impacto en el desempeño municipal. En relación con ello El 62% de los encuestados percibe que la descentralización no ha promovido una mayor coordinación entre la municipalidad provincial y otros municipios distritales en cuanto a la gestión de proyectos de desarrollo. Pese a ello existe un 32% Que percibe mejoras en la capacidad de gestión de proyectos conjuntos de desarrollo siendo de ese porcentaje un 54%, el que lo considera como procesos eficientes.

Al cuestionarse acerca de la coordinación entre los municipios distritales se tuvo en cuenta cinco aspectos fundamentales: primero la identificación de necesidades, la formulación de planes, la elaboración de proyectos, la asignación de recursos para proyectos y la ejecución de los proyectos. De estos la identificación de proyectos es percibida como el ámbito mejor coordinado en el trabajo conjunto seguidos por la formulación de planes y la elaboración de proyectos. Esta cifra en apariencia alentadora encuentra un revés por una percepción ampliamente mayoritaria de una deficiente coordinación en cuanto a la ejecución de estos mismos. Dicho elemento puede deberse

a los límites administrativos y económicos que tiene la ciudad y los distritos aledaños pudiendo ser un elemento que trunque la materialización de Tales programas.

Ahora bien, mención aparte merece el impacto y la percepción de la ley servir dentro del cuerpo municipal. Pese a la gran cantidad de funcionarios con los que la municipalidad cuenta, esta no ha migrado a SERVIR. De ahí que el impacto que esta ha tenido en el cuerpo municipal no haya sido a profundidad en cuanto al nivel de preparación impartido. Su impacto; sin embargo, ha sido en las limitantes que ha supuesto en el acceso a los cargos gerenciales. Así, los actores perciben que el impacto visible han sido los requisitos exigidos para determinados puestos de mando medio en adelante.

En esa línea es mayoritaria la percepción por un 38% del poco impacto que ha tenido la ley del servicio civil en cuanto a la gestión municipal, siendo solo un 22% que reconoce en esta reforma un impacto regular seguido por un 5% que considera un alto Impacto. Esta mirada Aparentemente desalentadora debe ser leída en contexto con las limitaciones de servir, pero también con el ámbito específico en el cual el impacto ha sido más evidente. Siguiendo la línea de la doctora Boyer carrera existe Todo un marco legal que hace que la implementación de servir no sea un instrumento del todo fácil de aplicar y que para muchos casos esté sometida a la voluntad y presupuesto de los gobiernos subnacionales. Lo mismo que ha encontrado una limitación en cuanto a su aplicación general al encontrar resistencia en los cuerpos ministeriales y oficinas autónomas que han creado su propio régimen administrativo.

Dicho esto, fueron tres los ámbitos cuestionados acerca del impacto que ha tenido la ley servir fundamentalmente: a) La formulación y los instrumentos de gestión municipal, entiéndanse por esto el ROF, MOF y otros; b) La capacitación en el uso de los instrumentos de la gestión municipal y c) El aprovisionamiento de lineamientos para la contratación de personal. De los tres presentados aquel que tuvo un impacto más evidente fue el proceso de la formulación de los instrumentos de la gestión municipal. Esto no puede parecer no raro puesto que la municipalidad no solo cuenta con un con una amplia gama de instrumentos que ha reforzado con los nuevos lineamientos de la ley servir, sino que ha servido en buena cuenta para uniformizar Los criterios

administrativos. Sin embargo, aparece como el ámbito de menos Impacto los lineamientos para la contratación de personal seguidos por la capacitación en el uso de instrumentos de gestión.

Esto tiene sentido toda vez que la información que pudimos obtener acerca de las capacitaciones que se habían dado Habían sido escasas. A este respecto cuando se cuestiona acerca de la priorización de proyecto relacionados a la mejora el desempeño de los servidores el 35% percibe que no se han realizado proyectos relacionados a la mejora de los recursos humanos de parte de la propia municipalidad. Seguido por un 45% que percibe que se ha hecho poco al respecto y un minoritario 18% que percibe que se ha realizado en mediana medida trabajos sobre esto.

Del reducido grupo que identifica el escaso número de proyectos relacionados a la mejora el servicio sumamos ha señalado que del total de proyectos el más recurrente para compensar y ganar la experiencia municipal ha sido los viajes de intercambio con otras municipalidades a nivel nacional. Esto está seguido por los viajes de intercambio de experiencias con otros municipios al extranjero Y en mucho menor medida programas de incentivos salariales de acuerdo con el nivel de estudios y o incentivos salariales por el número de capacitaciones adquiridas. Aunque poco esto refleja que ha existido un número de programas quién están enfocados a mejorar la calidad de los recursos humanos en la municipalidad sin embargo estas se han encontrado dificultades varias.

Sin embargo, si estos recursos no han sido efectivos desde la percepción del personal la expertise que estos han adquirido debió llegar de algún modo. Se plantean cinco supuestos respecto a la adquisición de las habilidades para el desempeño de las labores: a) Las capacitaciones promovidas por el municipio las capacitaciones adquiridas por su cuenta la propia; b) la experiencia en el trabajo; c) el acompañamiento de su responsable o jefe de área; d) la formación profesional (institutos y/o universidades) y e) otros. De estas el 32% de los trabajadores identifica la experiencia en el trabajo como el método por el cual adquirieron las habilidades para el desempeño de las labores Esto está seguida por un 27% que identifica a las capacitaciones adquiridas por su cuenta como la Fuente principal de dichas habilidades. Estas son seguidas por un 8 y 5% que identifican

el acompañamiento de su responsable jefe y la formación de profesional como los elementos que han ayudado a su desempeño.

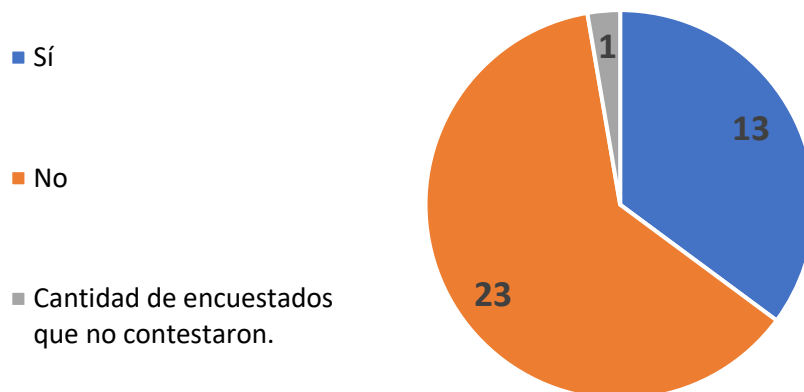
Aquí hay un elemento interesante que es necesario comentar puesto que el segundo de los métodos para la adquisición de habilidades fue la capacitación adquirida por cuenta propia ha denotarse que en la ciudad Solo hasta el 2015 apareció una amplia gama de ofertas relacionadas a la gestión municipal, la mayoría de estas brindadas por universidades particulares siendo la única nacional que ofrece este servicio la Universidad Nacional de San Agustín. Esto en buena cuenta puede explicar los límites de acceso a dichas capacitaciones cuando no se dan por parte de la municipalidad o el estado siendo la Barrera económica una brecha real para el acceso a ellos. Esto debilita la concepción de la meritocracia como un principio de reformas al no estar todos los competidores en igualdad de condiciones para poder acceder a ellas.

Respecto a la percepción negativa en cuanto al impacto de la Reforma del servicio civil en la gestión municipal se plantearon cuatro supuestos causales que llevaron a ella siendo: Por una visión centralista de los problemas municipales como los problemas de la municipalidad son muy específicos como Los problemas son presupuestales y no de gestión como la gestión depende demasiado de la voluntad política, y otros. De los resultados obtenidos el 37% ubica como causa de esta poca efectividad en términos de gestión a que esta misma está ligada fuertemente a la voluntad política seguido por un 16% que atribuye el bajo impacto a la naturaleza particular y específica de los problemas municipales.

Un elemento adicional que es necesario remarcar producto de las encuestas Es la percepción que tienen los servidores respecto a la identificación del actor decisivo para el desempeño de su propia función. Cuatro alternativas fueron dadas_ el alcalde, los regidores, directivos y o gerentes y los propios servidores. De estos dos datos saltan a la vista en primer lugar un 32% de los servidores reconoce al alcalde como el actor con mayor influencia en cuanto al desempeño de los servidores. Sin embargo, en segundo lugar, un 18% percibe que son los propios servidores quienes tienen influencia en su desempeño mostrando Así que este cuerpo puede llegar a tener determinada autonomía en cuanto a su movimiento y también a su formación.

Figura 19

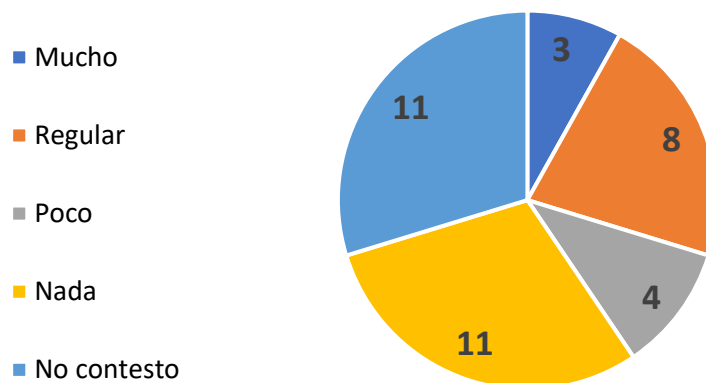
Percepción de la mejora de la gestión municipal



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 20

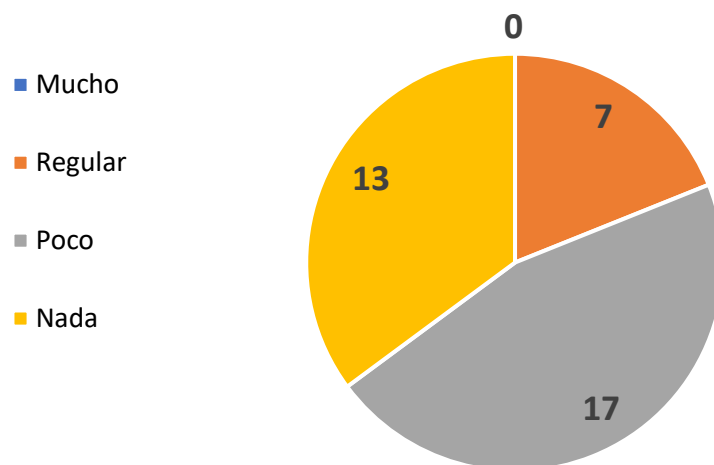
Respecto a la mejora de la gestión municipal



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 21

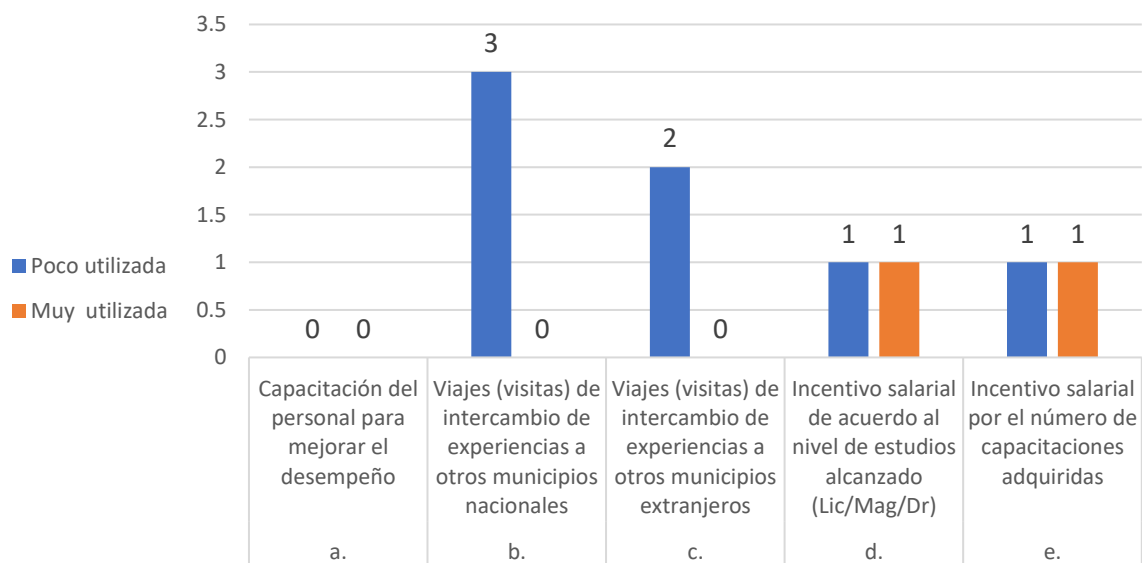
Respecto al grado priorización de proyectos para la mejora de las capacidades de los servidores



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 22

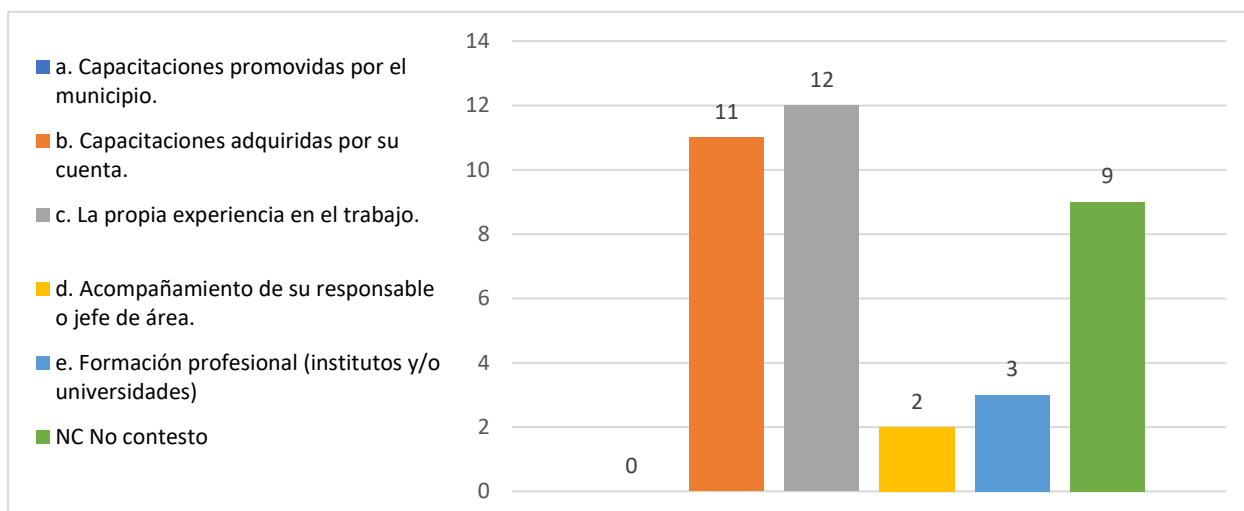
Respecto al tipo de proyectos priorizados para la mejora de las capacidades de los servidores



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 23

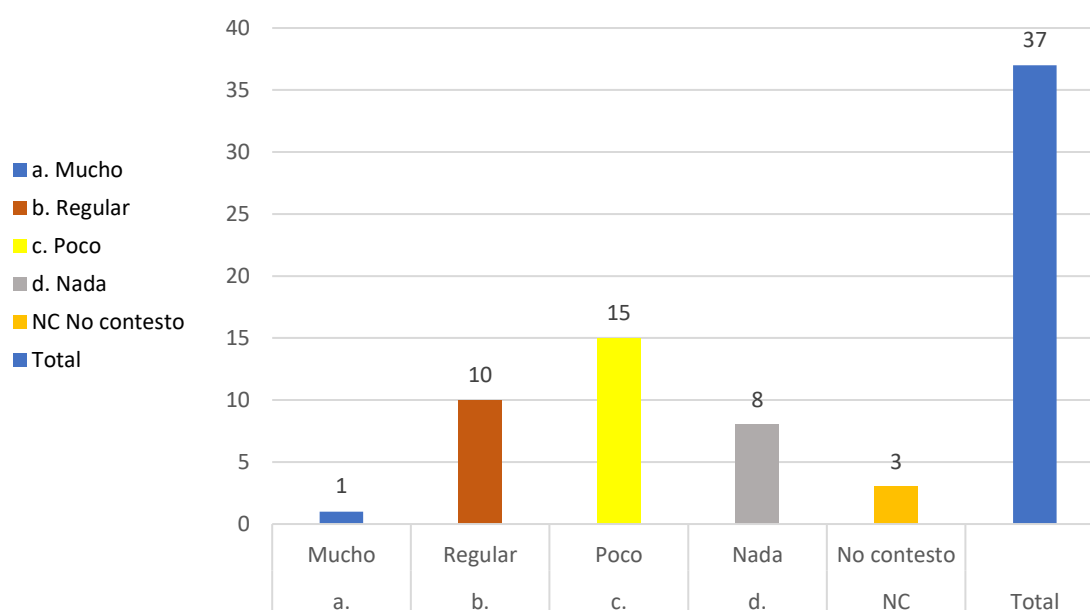
Respecto a cómo adquirió las habilidades en la gestión



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 24

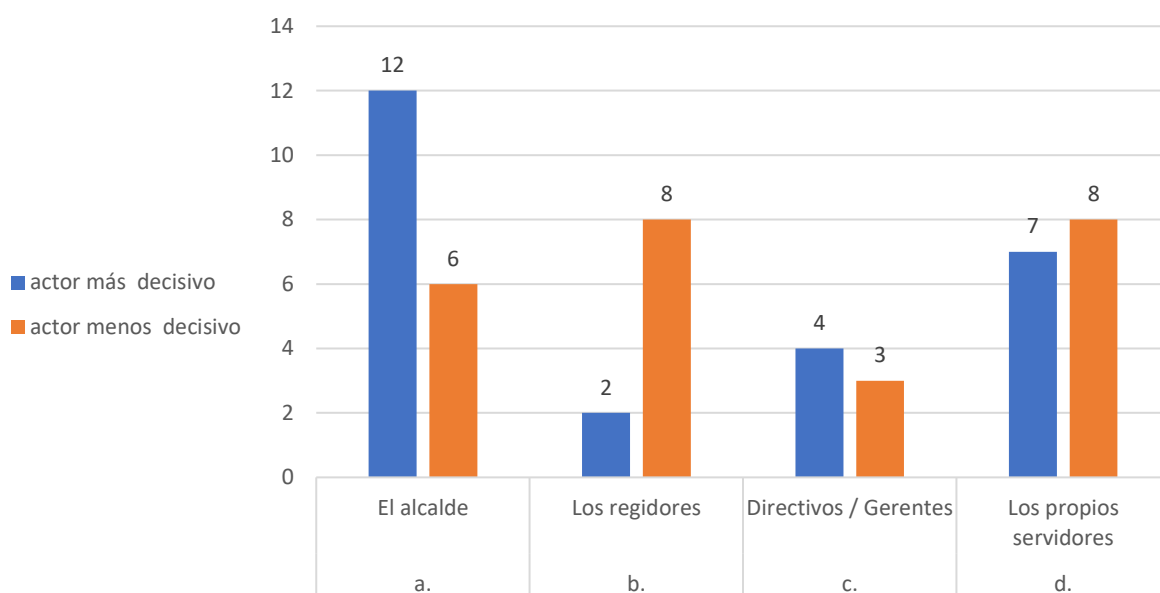
Impacto de la descentralización en la gestión municipal



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 25

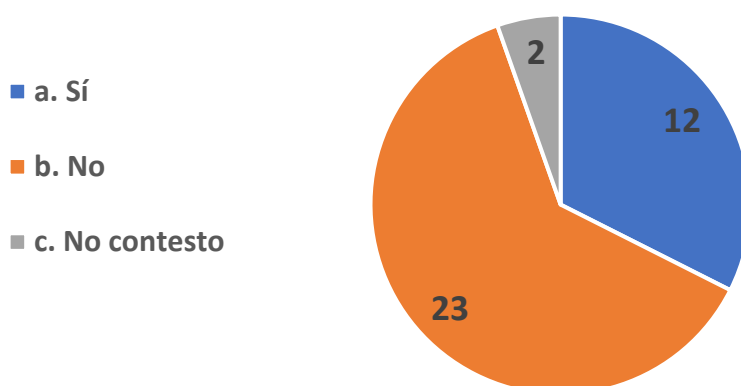
Respecto a los actores con mayor influencia en el desempeño de los servidores



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 26

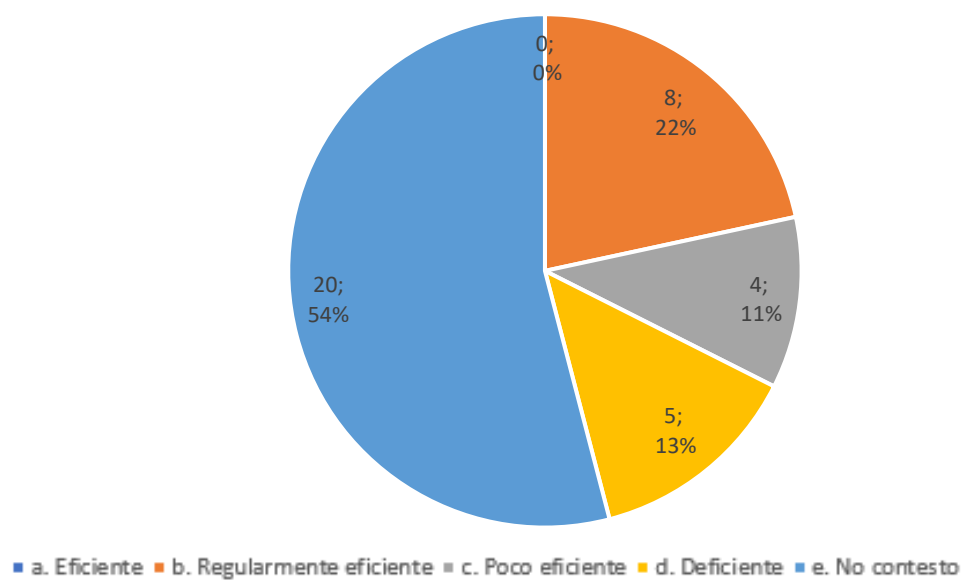
Impacto de la descentralización en la coordinación con los municipios distritales en la gestión de proyectos



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 27

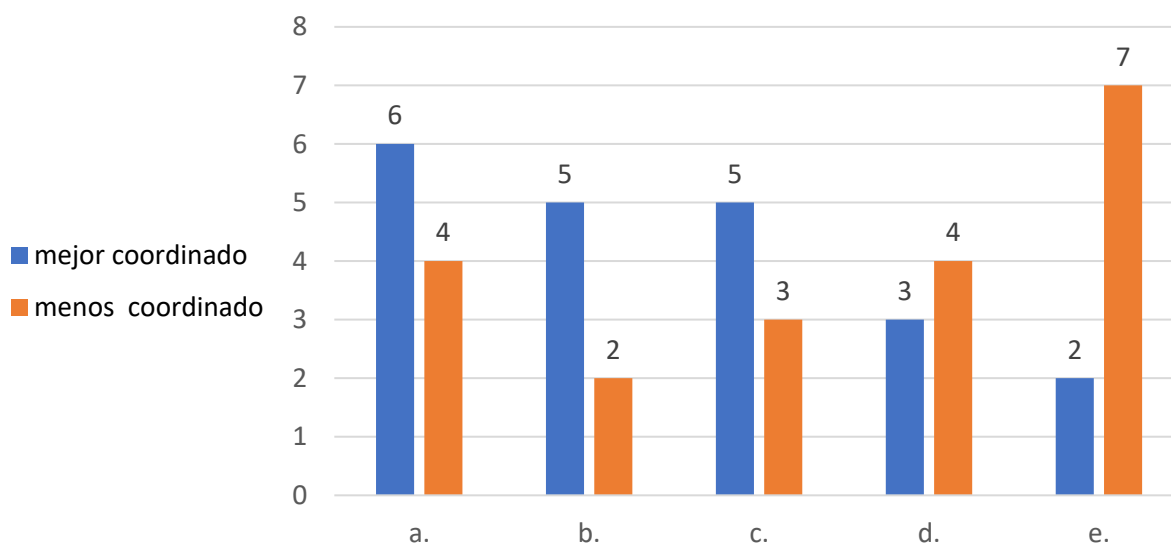
Respecto a la percepción de la coordinación intermunicipal



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 28

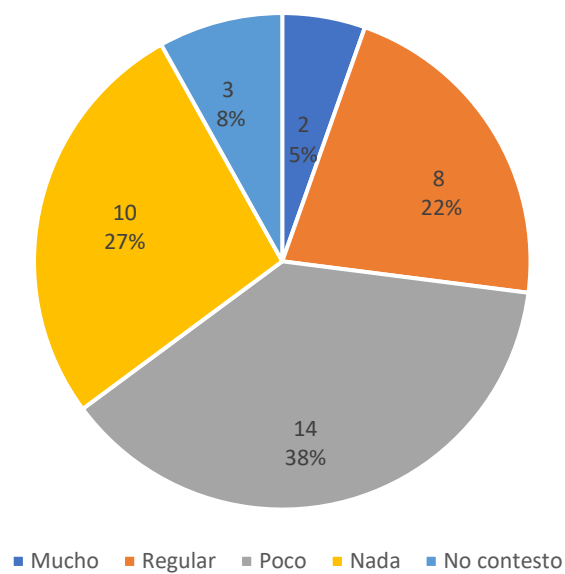
Percepcion de la coordinacion intermunicipal para proyectos de desarrollo en la escala del 1 al 5



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 29

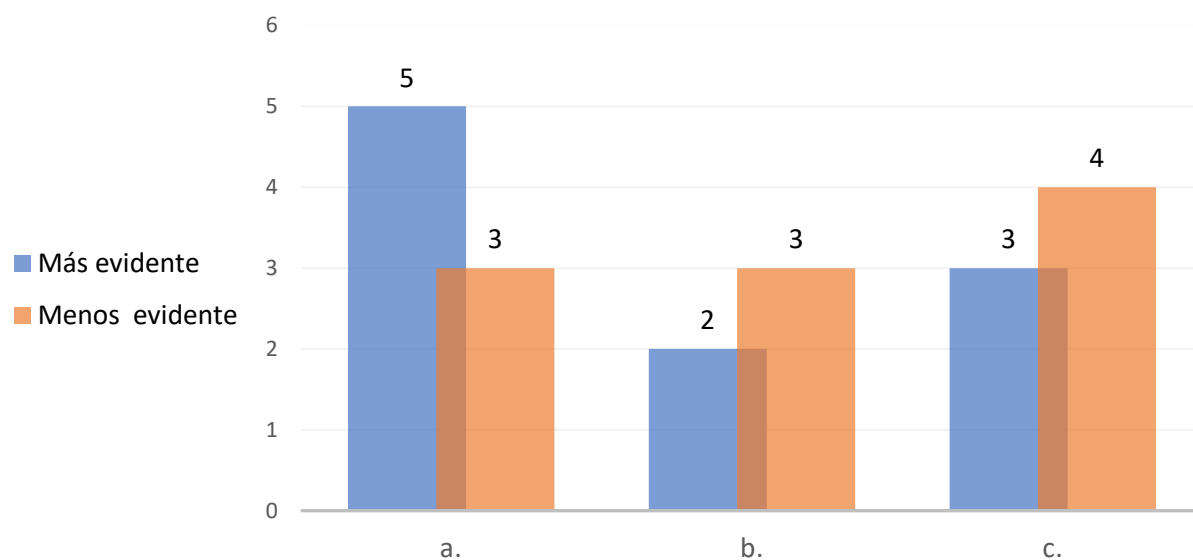
Respecto al impacto de la ley SERVIR en la gestión municipal



Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 30

Respecto a los ámbitos de impacto de la ley SERVIR

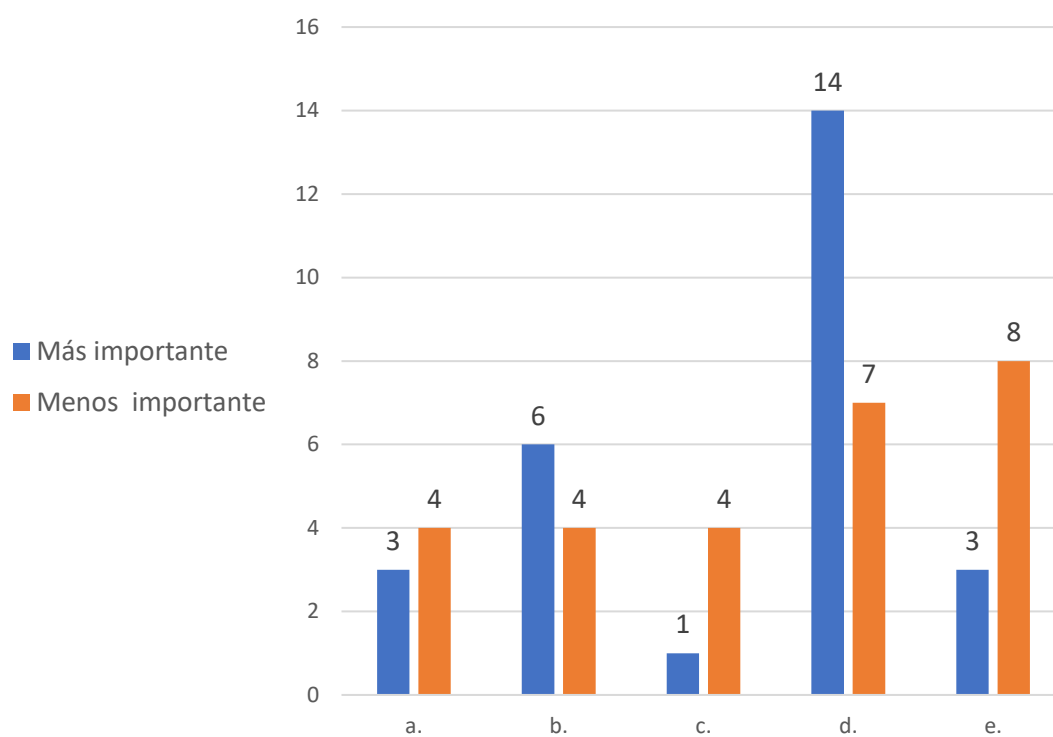


- a. Formulación en los instrumentos de gestión municipal (MOF/ROF/OTROS)
- b. Capacitación en el uso de instrumentos de la gestión municipal
- c. Lineamientos de contratación de personal

Nota: Fuente, elaboración propia.

Figura 31

Respecto a las razones por la cuales SERVIR ha tenido un bajo impacto



- a. Por una visión centralista de los problemas municipales
- b. Los problemas de la municipalidad son muy específicos
- c. Los problemas son presupuestales y no de gestión
- d. La gestión depende demasiado de la voluntad política
- e. Otros

Nota: Fuente, elaboración propia.

CAPÍTULO VIII:
Hacia una reconstrucción de las dinámicas internas y externas

Se ha examinado una variedad de aspectos legales y balances referidos al transporte público en Arequipa y cómo ello afecta, de manera directa o indirecta, a los distritos que dependen de la ciudad intermedia para la provisión de bienes y servicios, por lo que toca ahora hacer una reconstrucción de la cadena de valor. El capítulo anterior además de abarcar a modo de narración la formación que han tenido en el transcurso de las dos primeras décadas del siglo los futuros gerentes, se adentró en los efectos de los macroprocesos marco de dicho periodo de tiempo: 1. La descentralización y 2. La reforma del servicio civil. De forma tal que se concluye que estos dos elementos han propiciado un espacio para el acrecentamiento de capacidades y el despliegue de estrategias.

A este respecto existe una amplia gama de estudios referidos a la “Acción Estratégica” y su rol en la transformación en los aparatos burocráticos⁴⁵. Entendemos por esta, siguiendo a Lee Frost et al. (1993), a aquella cadena de eventos constituidos por pautas de decisiones y acciones que dirigen el cambio transformacional de una dependencia pública en el futuro. La mayor parte tendentes a la revisión casos exitosos en los que un adecuado planeamiento puede llevar al compromiso de los dirigentes públicos, entiéndase por esto a la gama gerencial, al punto de implementar reformas con éxito. Algunas de estas perspectivas fuertemente inclinadas a una mirada descriptiva y prescriptivista suponen que para el éxito de la estrategia es suficiente el elemento de la negociación y la creación de un sentido de mejora, como elemento valorativo, para que los cambios puedan realizarse.

Dicha mirada sin embargo debe ser analizada a la luz de los estudios de casos en los que se apoya. Muchos son realizados en ambientes donde las dependencias públicas tienen una considerable fuerza y/o independencia en el ámbito de su accionar respecto a la postura política del momento⁴⁶. Lo que va de la mano con la independencia económica la cual se suple ya sea con fondos propios de la entidad o con el juego con

⁴⁵ A este propósito es necesario mencionar los estudios de caso de Frost-Kumpf, et al (1998); Lynn, L. (1998); entre otros acerca del éxito de la acción estratégica en la transformación de determinadas organizaciones.

⁴⁶ Un ejemplo notable es el estudio de Edoardo Ongaro y Ewan Ferlie (2020) acerca del desarrollo y posicionamiento de la Autoridad Federal de Aviación de los Estados Unidos, entidad cuya situación de ser una de crisis, a inicios de los dos mil, a posicionarse como la segunda en importancia a nivel mundial.

elementos privados. Es más, los estudios hacen hincapié en el estudio de dependencias estatales, o público – privadas, que tienen un desarrollo propio y aparte de los poderes locales y nacionales. Dicha narrativa ha sido considerablemente abordada en una gran parte de los trabajos de campo o teóricos como casos exitistas donde la acción estratégica por si sola ha podido realizar estos cambios.

La teoría encuentra contingencias en campos donde las fuerzas reales chocan ya no solo en el campo externo; sino desde dentro de la caja negra que suponen las instituciones estatales. Podría decirse que llegado a este punto se alcanza un cierto límite en la teoría de la acción estratégica al situarnos en un contexto donde la toma de decisiones pasa por una serie de factores difíciles de rastrear y con asimetría en su grado de influencia, desde la decisión política hasta el número de intereses implicados. De ahí que, en línea con Eugene McGregor (1993), se trate más de una administración de una crisis que un caso de éxito.

En este sentido, lo hasta ahora narrado ha buscado dibujar a través del cruce de la narrativa de los entrevistados y la información oficial disponible los tres grandes elementos que se encuentran en interacción constante con grados asimétricos de influencia: 1. Los elementos políticos, 2. La línea gerencial y 3. La línea burocrática. El presente apartado busca dar sentido a todos los elementos descritos para analizar la construcción de sus acciones como parte de la cadena de valor interna en la gestión del tráfico en la ciudad de Arequipa y Quequeña.

El problema del tráfico y los inicios de 20 años de contiendas

Si bien la gerencia de transporte público puede rastrearse desde la segunda parte del siglo pasado, el grado de acción que esta ha tenido y los actores con los que se ha relacionado y dado forma han cambiado con el paso del tiempo. Al respecto es necesario recordar que la existencia de esta gerencia se remonta a momentos donde, como diría Esteban Poole (2020), el Estado tenía una presencia en la gestión del tráfico en un contexto de creciente expansión de las urbes. Si bien los entes estatales tenían un control más bien difuso o con poca capacidad, existía un cierto orden que brindaba la ENATRU

y las municipalidades⁴⁷. Esto sufriría cambios a lo largo del tiempo, fundamentalmente durante la aplicación de las políticas neoliberales donde, entre otros cambios, el estado se retrotrajo de las capacidades de regulación y control dando carta libre a la adquisición de vehículos que no cumplían con la normativa anterior, ya derivada, y que empujarían un capitalismo peruano⁴⁸.

Estos cambios no pasarían desapercibidos, para mediados de los 90's los objetivos del milenio y un creciente empuje de una agenda ambiental obligaría al Perú al trabajo conjunto con cooperaciones encargadas de este tema. A la par la ciudad de Arequipa, como caso especial, contaría con el proceso de reconocimiento como ciudad patrimonio. Estos dos procesos serían fundamentales para la formación de su gama gerencial.⁴⁹

8.1. La cooperación internacional

a. La agenda del medio ambiente y los ZEE

Para fines de los 90's y como parte de la agenda internacional el Perú, más aliviado de los problemas del conflicto interno, se dio a la tarea de cumplir con los lineamientos de los que serían los objetivos de desarrollo sostenible, para su caso los objetivos del milenio. Este contexto es de importante desarrollo ya que llevaría a desarrollar lo que Rodrigo Taipe (2023) denominaría "La diplomacia ambiental peruana". El desarrollo de esta política era importante por dos motivos: el primero de ellos era la importancia creciente mostrada por la comunidad internacional que, después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo de Río en 1992, llamada la

⁴⁷ El trabajo de Esteban Poole (2020), acerca del panorama histórico de la regulación del transporte público en Lima resulta un trabajo en suma interesante ya que periodifica los intentos de control del transporte urbano en la capital y del desarrollo a nivel nacional.

⁴⁸ Término acuñado por Hernando De Soto durante la entrada de la lógica neoliberal en el Perú en la década de los 90's hacia referencia a un sistema económico basado en la propiedad privada, pero, sobre todo, en la ausencia del Estado como ente regulador del mercado. De forma tal que fenómenos como la creciente informalidad eran expresiones positivas de una población que se inserta al mercado. Producto de esta lógica se intensificaron una variedad de problemas, entre ellas el tráfico, que heredaremos hasta nuestros días.

conferencia de rio, se planearon un conjunto de principios básicos de protección y cuidado del medio ambiente en relación con los recursos producidos. De forma tal que, si el país quería entrar en el nuevo juego de intereses debía de alinearse con las demandas de la conferencia.

El segundo de estos motivos fue el económico. Como graficarían Glave y Barrantes (2010) En el intervalo de tiempo que abarca desde 1950 hasta 2009 los sectores de recursos naturales representaron más del 90% de las exportaciones y permitieron recaudar más del 40% del impuesto a la renta. Estas cantidades nada despreciables que venían de los recursos naturales fueron determinantes para el desarrollo de una normativa de cuidado del medio ambiente, pero sobre todo para una mejor recolección de impuestos. Así para la década del 1990 vio nacer el CONAM – consejo nacional del ambiente y con el dos herramientas: 1. La implementación de estudios de impacto ambiental y el establecimiento de límites a la explotación de recursos y 2. La creación de las ZEE- zonas económicas ecológicas. Esta última es de nuestro especial interés ya que tuvo un impacto más allá de lo esperado.

Con la agenda ambiental en boga el grado de influencia del CONAN, y posteriormente el Ministerio del ambiente, cobraron fuerza en el ámbito nacional, fundamentalmente en los ámbitos subnacionales. Así con el auspicio del gobierno estatal se emprendieron una serie de planeamientos que iban desde lo máximo a lo mínimo, estableciendo las normativas de impacto ambiental y a nivel macro las ZEE que darían forma a los mapas locales y sentarían la necesidad de contar con zonas ecológicas vitales para la agenda de cuidado ambiental. En esta línea los nuevos planes producidos por las municipalidades debieron de contar con dichas perspectivas debiendo regirse como la Ley N° 27446 del 2001, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiente; el DS N° 087 – 2004 – PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica Económica; entre otros a los que Arequipa no fue ajena.

En la búsqueda de la información se revisará que el llamado Arequipa Plan 21 tiene un fuerte componente desde la perspectiva del impacto ambiental. Lo que está directamente influido por los instrumentos municipales producidos en conjunto con el CONAN. Sin embargo, no todo fue por empuje único del gobierno central, la inclusión del país en esta

agenda trajo consigo la presencia de ONG's y agencias supranacionales como PNUD y la cooperación JICA. Estas no solo trajeron un nuevo enfoque en lo respectivo al cuidado ambiental; sino que dieron a una ciudad identificada con los antiguos solares elementos para justificar su mantenimiento y con el reforzar un imaginario de ciudad. alineado a ello se encuentra lo anteriormente mencionado acerca de la aparición de una nueva perspectiva de ciudad. se hace pues rico para los fines del estudio la profundización de este periodo de tiempo pues coincide el apoyo internacional con una agenda regional a la que los entrevistados volverían como referentes en cuanto al ordenamiento vehicular, como Colombia, Bolivia o Chile y con los que, lejos de buscar un símil, se contrastaran apostando por un modelo propio.

La presencia de estas cooperaciones internacionales trajo consigo dos elementos importantes uno relacionado al transporte y la idea de ciudad y el otro relacionado a las capacidades gerenciales. El primero de ellos esta referido a los programas que se desarrollaron como consecuencia del trabajo conjunto con el gobierno local de Arequipa donde se produjo el estudio de Movilidad Urbana Sostenible a la vez que, como parte del ZEE, se levantó el catastro general de la ciudad. Esto sería materia prima para el desarrollo del programa del SIT que vería la luz en el 2007. Lo segundo, va referido a las capacidades gerenciales. Durante esta época, como en capítulos anteriores se ha retratado, una parte interesante de los futuro gerentes encontraría la capacitación perfecta en el trabajo conjunto con las cooperaciones internacionales a la vez que madurarían la concepción de una ciudad que requiere un sistema integrado de transporte en lugar de los monorrieles.

b. La ciudad patrimonio

Aunque este proceso tiene sus raíces antes de los 90's, contribuyo sólidamente a la idea de ciudad y a la consolidación de las capacidades gerenciales. En primer lugar, este proceso no estuvo reñido con el trabajo ambiental, sino que encontró sintonía con este pues el título de ciudad patrimonio y la valoración de la campiña arequipeña se alineaba con los intereses de la agenda ambiental. Además de ello la información levantada en

trabajo conjunto entre la municipalidad y la UNSA sería vital no solo para la identificación de las estructuras que necesitaban un cuidado a nivel patrimonial; sino que fueron un insumo que la municipalidad después utilizaría para la ciudad sostenible.

Este ambiente además fue propicio dado a que, si antes las municipalidades estaban sometidas a una recentralización del poder, la incorporación de la agenda ambiental y la preocupación por las ciudades sostenibles dejó una puerta abierta al trabajo con cooperaciones internacionales. Aunque esto no es consecuencia únicamente de la agenda ambiental, pues la historia de la cooperación internacional nos lleva a una larga historia de cooperación, coincide con un momento en los que las cooperaciones al desarrollo, particularmente las económicas, entran en una crisis al no haya relación entre el grado de apoyo y el grado de desarrollo⁵⁰. Sin embargo, este proceso amplió esta ventana.

El trabajo con las cooperaciones como la AECID tuvo repercusiones a nivel gerencial. En primer lugar, dio nacimiento a la que se convertiría en la gerencia de patrimonio cultural, que inició como una subgerencia y fue consiguiendo gradualmente su autonomía⁵¹. Esto fue un proceso no solo burocrático, sino de establecimiento de una agenda que fue ganando campo a nivel provincial creando una visión de ciudad patrimonio en sintonía con el medio ambiente y con un gran componente turístico, de gran interés para los gobiernos locales. Lo que fue de la mano con el establecimiento de la gerencia de patrimonio como un actor importante en las discusiones acerca de la ciudad y el tráfico de forma tal que, los planes desde inicios de siglo en adelante tendrían buen cuidado de diseñar la ciudad de forma tal que los vehículos tuvieran un restringido paso por el centro histórico.

Por otro lado, al igual que en el caso de las agencias ambientales, el trabajo con las cooperaciones internacionales formaría a los futuros gerentes del centro histórico. esto

⁵⁰Es innegable el rol de las agendas internacionales de cooperación y la influencia que han tenido en el desarrollo de la región. Pese a que aquí no se hace una referencia ni profundidad en el tema que quedara para estudios posteriores, es necesario mencionar el trabajo de Duarte Herrera, L. K. y González Parías, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo.

⁵¹ Este recorrido puede ser mejor estudiado en la tesis y posterior artículo de Gómez Zanabria acerca del Centro Histórico de Arequipa como patrimonio cultural.

contribuiría de igual modo al desarrollo de capacidades de forma tal que se consolidaría en el devenir del tiempo en una gerencia de importancia instalada en el corazón del centro histórico.

8.2. Para comprender las capacidades internas⁵²

La formación de una capacidad de manejo de instrumentos, análisis y gestión de recursos fue fundamental en la formación de los gerentes. Imbuidos por la experiencia de las cooperaciones internacionales los gerentes pudieron recibir el adiestramiento necesario y que es difícilmente replicable. En tal sentido el actuar de los gerentes pasó por dos etapas: 1. El desarrollo de una agenda específica y 2. El establecimiento de una resistencia al cambio político. Ambas son fundamentales para entender el despliegue de algo más que una estrategia, de una adecuación a los conflictos a nivel nacional y subnacional. El desarrollo de estos momentos va de la mano con los procesos de descentralización y de la reforma del servicio civil.

Lo primero abarca la primera década del siglo, un momento donde el país había retomado el debate acerca de la descentralización, pero aún no tenía una agenda claramente definida. En este intervalo donde si bien existía la ley de descentralización, estaba en duda la capacidad de las municipalidades para la transferencia de capacidades o más bien un debate acerca de cuáles serían aquellas de las que se desprendería el gobierno nacional. Aquí tiene lugar lo que llamaremos un “descuido saludable” donde el gobierno local tiene la capacidad de establecer una agenda específica en torno a la concepción de ciudad para el nuevo siglo elaborando un sistema de transporte que verá la luz el 2007. Esta capacidad de establecimiento de agenda estuvo en fuerte medida impulsado por el apoyo de las agencias internacionales las cuales siguieron trabajando y manteniendo influencia.

⁵² Entiéndase como la capacidad interna el grado de manejo de los instrumentos de gestión y análisis dentro de la municipalidad, entiéndase desde los servidores hasta la gama gerencial.

Ahora bien, este momento vería el inicio de su límite al año siguiente de la luz del SIT. Luego del planeamiento del sistema de transporte y elevado este para su aprobación y financiamiento al gobierno central es el en 2008 cuando el MEF rechaza el proyecto haciendo observaciones de carácter técnico al estudio. Lejos de ser producto de la casualidad, el rechazo se condice con la promulgación del Decreto Supremo N° 007 – 2007 de la PCM por la cual se establecen las Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales, documento donde se incluían de las funcionales en los planes anuales de transferencia.

La negativa del MEF es interpretada de dos sentidos. El cuerpo de gerentes daría a conocer en las entrevistas que existía un afán de recentralización de las capacidades de los gobiernos locales, si bien no en la norma, pues esta concedía muchos de estos elementos, sí en la práctica. A este parece uno de los personajes narra su paso como gerente de transporte y la pugna nacional que debieron vivir las regiones para desprender la capacidad de la emisión de licencias al Ministerio de Transportes. Se suma a ello la limitación económica y el agotamiento de la agenda ambiental que perdió fuerza a la par que lo hacía en la comunidad internacional. El proyecto requería de un financiamiento que la capital no estaba dispuesta a solventar.

A partir de aquí inicia un nuevo periodo, el establecimiento de una resistencia a la presión política. La negativa del gobierno nacional generó el malestar local, tal como lo retratan los periódicos del lugar. El problema de fondo eran los intereses existentes en apariencia en el gobierno nacional pues, con el auspicio del gobierno central, para el 2013 se encontraba ya un proyecto promovido a la Categoría II de los proyectos del MTC y era la construcción del monorriel. Esta iniciativa como se mencionaba líneas atrás estaba promovida de manera especial por la nonagésima sexta disposición complementaria final de la Ley N° 29951, ley de presupuesto público para el año fiscal 2013. El proyecto titulado “Sistema de transporte rápido masivo del tipo monorriel en el área metropolitana de Arequipa” fue presentada por la empresa constructora brasilera Queiroz Galvao de la mano con el MTC. La mencionada empresa estaría luego vinculada al escándalo de Odebrecht en el arto conocido caso “Lava Jato”

Lo que aconteció entonces fue la estrategia de la resistencia, dada voluntaria o involuntariamente, que tiene lugar para la segunda década. Dos son los puntos necesarios para ello: 1. La proliferación de una idea a nivel municipal y 2. Las limitaciones a la discrecionalidad por la normativa del perfil de los funcionarios. En esta línea la idea de ciudad que aconteció producto del trabajo de misiones internacionales se proliferó con los gerentes que promovieron dichas acciones. Sin embargo, salta a la vista la pregunta ¿Cómo se proliferó esta idea en más de un distrito? Esto incluye Quequeña. La respuesta la podemos encontrar en el estudio de los distritos.

Las pequeñas municipalidades como Quequeña adolecen de una gama de funcionarios altamente capacitados. Esto puede deberse a motivos varios, desde un escaso componente de capital humano a nivel regional o por el déficit de las oportunidades y medios para acceder a capacitaciones y adquisición de experiencia, que no sea por la práctica laboral como se ha indicado en los cuadros anteriores. Ello provoca un elemento que es común, dada la escasez de este recurso se tiende al uso de métodos informales para cumplir con las exigencias que la ley demanda. Así los funcionarios o llevan, en el caso de la contabilidad por poner un ejemplo colorido, las cuentas de más de una municipalidad y aunque permiten que todas cumplan con las metas y la normativa esta no es de la mejor manera.

En este contexto, los gerentes pasaron a laborar en diferentes periodos de tiempo en otras municipalidades de la provincia. Esto contribuyó al esparcimiento y la creación de planes e instrumentos que se alinean a la propuesta del SIT. Ahora bien, las municipalidades locales no cuentan con las competencias para el ámbito del transporte, siendo así ¿Cómo se explica este traslado? la respuesta la podemos encontrar en los ámbitos referentes a la construcción de caminos, catastros o en la delegación de facultades por parte del gobierno provincial para la fiscalización y ordenamiento vial. Sucede pues que el municipio provincial, como narraba uno de los entrevistados, se ve desbordada por la densidad vehicular de modo tal que le es necesario delegar algunas funciones en periodos cortos de tiempo. Pero que dan la oportunidad de que se alineen los intereses.

Se encuentra también que, una buena parte de estos actores, no son solo gerentes a tiempo completo. Mucho de ellos tienen un pasado, o presente, académico interesado en la gerencia pública y el transporte de modo tal que siendo parte o creadores de grupos de pensamiento. Estos grupos se conforman en grupos de presión y de opinión pública que han estado presentes a lo largo de la disputa acerca de la construcción del monorriel. Por motivos de confidencialidad no se pueden mencionar el nombre preciso de estas agrupaciones; sin embargo, bastaría con la revisión de videos y entrevistas para conocer a los principales grupos y referentes.

El siguiente punto esta referida a las limitaciones que han aparecido al poder político municipal. Esto puede verse en la creación del IMPLA. Según las entrevistas y la información acerca de los casos periodísticos recolectados en veinte años el área de transporte no ha estado ajena a escándalos que incluían principalmente a los alcaldes y los gerentes en actos de corrupción. Esto generó un clima de insatisfacción debido a la imagen de la gerencia y al problema endémico con la que todas las gestiones prometían lidiar: la implementación del SIT.

En esta discusión se abogó por la creación de un organismo autónomo que no estuviera supeditado a la voluntad del burgomaestre de turno, quienes habían tratado el asunto del SIT con intenciones políticas. Así el IMPLA se encargaría de tres áreas específicas: 1) la gestión del suelo de la provincia; 2) la planificación del desarrollo a corto largo y mediano plazo; y 3) la organización del espacio físico, dentro se encuentra el diseño de la ciudad y el transporte. Dentro de sus competencias, se encuentra a la cabeza de distintos planes dentro de los que resaltan: el Plan de Acondicionamiento Territorial – PAT, el Plan de Movilidad Urbana sostenible de Arequipa – PMUS AQP y el Plan Maestro; este último orientado a la gestión del uso de suelos de la ciudad y las actividades realizadas en el centro histórico. La existencia de los mencionados planes de la institución denota una preocupación continua por los temas del ordenamiento ya que si bien son de creación relativamente reciente obedecen a esquemas que ya encontraban precedentes anteriores a la creación del IMPLA.

Aunque lo primero que salta a la vista es un gran esquema de proyectos que en apariencia poseen un norte esto contrasta con las practicas reales. Los testigos

entrevistados apuntan a dos vacíos importantes. El primero de ellos está relacionado con el grado de autonomía que posee la institución. Si bien no está supeditada directamente a la municipalidad y cuenta con un presupuesto propio, el IMPLA, en sus palabras, no está totalmente desligado de la municipalidad o de prácticas informales. En el 2019 la Corte superior de Justicia sentenció a un grupo de funcionarios por el diseño irregular de un plan que permitió la extensión urbana en zonas destinadas para la agricultura. Para el 2020 un problema similar tuvo lugar nuevamente por la expedición de certificados de zonificación y vías que cambiaban la clasificación de zonas de suelo verde a urbano.

Punto aparte a los problemas internos del IMPLA existe otro elemento que ha influido en la limitación de la discrecionalidad del poder político y es la reforma SERVIR. Aunque con las limitaciones que se ha mencionado anteriormente este ha tenido un rol fundamental: ha contribuido a limitar el grado de discreción de las autoridades en la remoción y designación de gerentes. A este respecto si bien la municipalidad provincial no ha migrado completamente a SERVIR, en una diferencia con Quequeña, estas deben por un lado dar paso para las capacitaciones a nivel gerencia y por otro modificar los instrumentos de gestión como el ROF y MOF. Esto último es de vital importancia pues impone un perfil que debe de cumplirse y que, por los motivos antes señalados, no todos cumplen. De ahí que esta reforma a partir del 2013 haya estado, aunque en constante pugna, presente en los debates y las practicas a nivel subnacional.

8.3. Acciones simbólicas

No se debe darse menos peso a las acciones simbólicas, aunque en apariencia puedan parecer fútiles pues estas generan un rompimiento con una determinada idea o concepto. Resulta pues bastante ilustrativo iniciar mencionando el uso del título de “Gerente”. Aunque puede parecer que este título es gratuito o sin mayor significado, si puede suponer un rol importante en la transformación de una idea. A este respecto uno de los entrevistado referiría que ser Gerente es distinto a ser un Director. El director dirige, sigue lineamientos ya establecidos y normas específicas, en cambio un gerente tiene una línea mucho más creativa y un campo de acción activo en una estructura orgánica. Este

cambio en la denominación se hace presente a inicios de los 2000. Ya sea producto de las corrientes internacionales del gerencialismo o la practica con las cooperaciones internacionales lo cierto es que se establecieron en la municipalidad que fue, al menos en lo que refiere a un entrevistado, la primera a nivel nacional en usar este término⁵³.

La segunda de estas acciones simbólicas es la de “Museo Vivo”. Esta denominación que precede a la categoría de Ciudad Patrimonio ha sido el titulo con el que la municipalidad provincial ha llamado a un amplio esfuerzo académico de compilación e historización del proceso de obtención de dicha categoría, así como a la conservación y restauración de los lugares insignia. Sin embargo, ha ido más allá de sus pretensiones, pues el ciudadano concibe a la ciudad como un museo permanente y vivo y que se emparente con la visión de una ciudad que lucha por la recuperación de sus áreas verdes y por un diseño que no riña con el paisaje que proporciona el valle. Así la idea de un monorriel rompe con esta concepción y de ahí que encuentre también una fuerte resistencia que la percibe con un elemento disruptivo de su espacio⁵⁴.

8.4. Las canteras del servicio civil

Se ha visto hasta ahora que el grado de preparación de los servidores de la municipalidad obedece a la obtención de capacidades adquiridas de modo convencional, es decir por la experiencia. Abogo aquí por denominar a este tipo de preparación por convención ya que la acepción de la palabra indica lo que es común y en un contexto como el latinoamericano, sino general, la mayor parte de los conocimientos son adquiridos de esta forma en ausencia de centros de preparación especializada. Si realizamos un rastreo a partir de las fechas en las que las carreras de las cuatro universidades de la provincia tuvieron en su oferta de opciones alguna rama especializada en la gestión pública veremos que no fue sino hasta la segunda década, siendo la primera de ellas la

⁵³ Esta es una deducción que bien podría servir para un inicio en el rastreo en el estudio acerca de la historia de los servidores. Idea que será desarrollada en artículos académicos póstumos dada la cantidad de información recolectada en el campo que no se ajusta a los parámetros de la presente investigación

⁵⁴ Aunque la ciudad ha tenido tranvías en el pasado es necesario mencionar que la configuración de la ciudad, su expansión y su extensión no eran las mismas que hoy en día.

Universidad Nacional de San Agustín, cuya creación de la EAP de Gestión Pública data del 2011, y la Universidad Católica de Santa María, cuya carrera de Ciencia Política inicia el 2016 aunque cuenta con la especialidad en Gestión Pública cinco años antes.

De manera comprensible los primeros gestores, así como los servidores, cuya influencia permanece hasta el día de hoy, no han salido de las canteras universitarias especializados en la gestión. En el cruce de información de los entrevistados y encuestados resaltan aquellos que viene de las carreras de ingeniería, ciencias sociales, derecho, entre otros. Lo mismo que para llegar al ámbito de especialización lo han hecho porque coincidieron con los apoyos internacionales, en el menor de los casos, o por una especialización obtenida producto del financiamiento propio. Es pues predominante la experiencia como herramienta de adquisición de las habilidades.

El cuerpo de servidores supone una fuerza importante para el establecimiento de agendas y la elaboración de proyectos. Aunque no con el peso decisorio de los puestos gerenciales, los servidores constituyen el apoyo para que estos cuerpos puedan mantenerse a lo largo del tiempo de modo tal que su especialización y conocimiento ha sido un acto de reproducción de saberes donde los ingresantes son adiestrados, tal como lo mencionarían las narraciones, por miembros más antiguos.

Ahora bien, otro punto a resaltar es la percepción acerca de en quién recae la dirección de los planes y manejo de la municipalidad. En este punto, como señalaríamos páginas atrás, son dos los actores resaltantes: el alcalde de turno y los gerentes. El cuerpo de servidores debe decidir alinearse con alguna propuesta y actuar de uno de los dos actores; sino es que forma un grupo independiente. A decir de las entrevistas, y por lo observado en el campo, los servidores pueden estar en línea con el trabajo de cada gerencia, aunque divididos en el ámbito político. Es importante mencionar que no ha sido la excepción la alineación, sobre todo en la primera década, del cuerpo de los servidores con la línea política y gerencial.

Ahora bien, retomando el campo de la preparación de los servidores se observa una desconexión de SERVIR con las necesidades de los gobiernos subnacionales. Pese a que dicha observación merece un estudio aparte durante la revisión de la información y entrevistas fue clara la percepción de ausencia de esa institución como formadora de

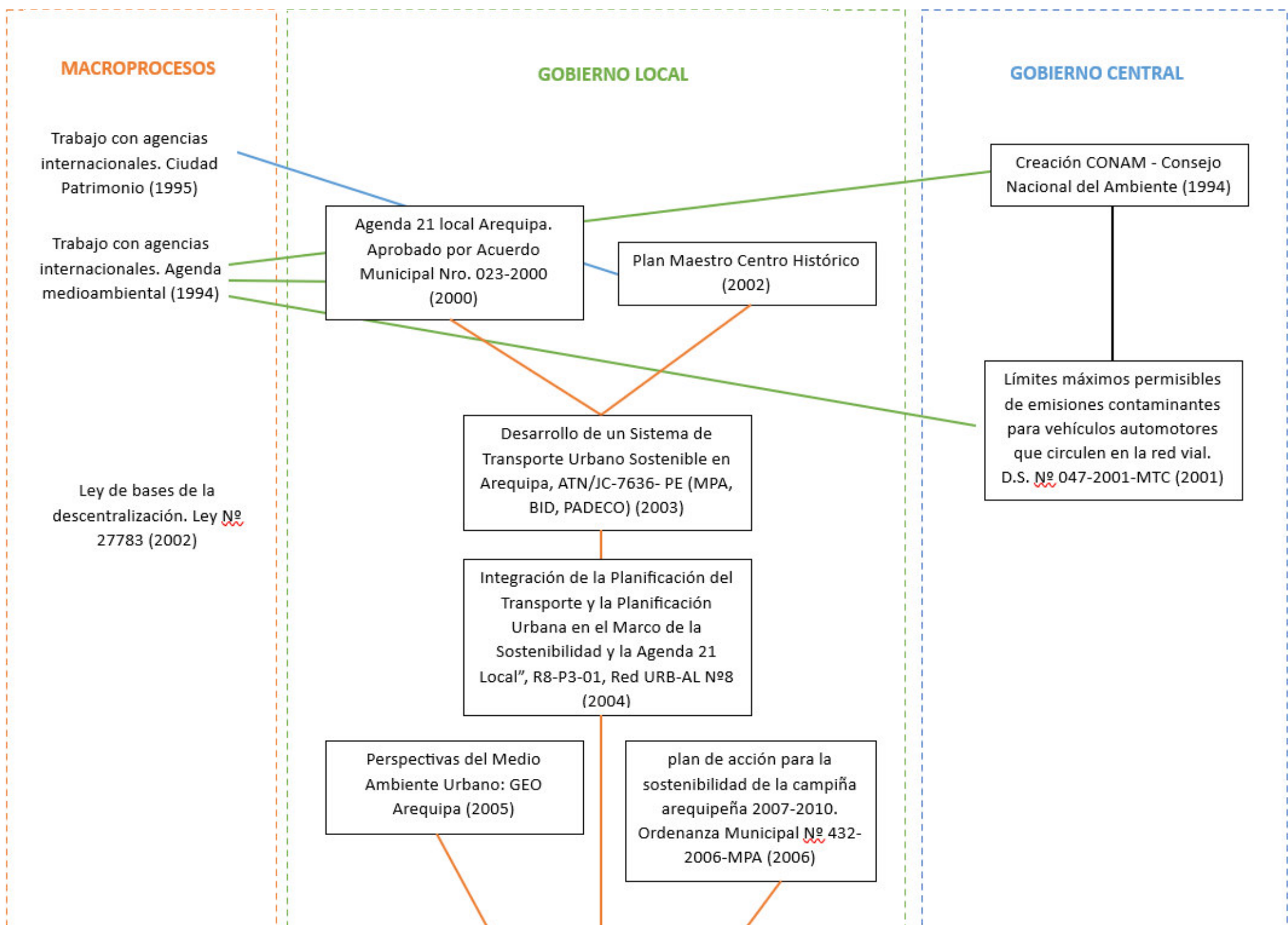
las capacidades y, en los casos en las que fue mencionada, fue a propósito de cursos que en opinión mayoritaria no eran de especial relevancia.

Un mapeo de los hechos en perspectiva

Luego de haber realizado un breve repaso a modo de síntesis de los principales hechos, es necesario realizar un mapeo de las acciones que se tomaron a nivel central y regional en el proceso de formación e implementación, trunca, del Sistema Integrado de Transporte. A este respecto se presenta el mapa siguiente en el cual en la parte izquierda tiene representado los apoyos externos y macroprocesos y la conexión con las acciones de los gobiernos local y central respectivamente. Se trata de hacer un recorrido por el desarrollo de la gestión donde las líneas representan el grado de influencia que han detenido determinados procesos en otros, siendo solo las bidireccionales en rojo aquellas que grafican una conflictividad.

Figura 32

Línea de interacción de los hechos claves en perspectiva



manual gestión socio ambiental
proyectos viales departamentales
y marco conceptual manejo
AMBIENTAL Y social. Resolución
Directoral N° 068-2005-Mtc/16
(2005)

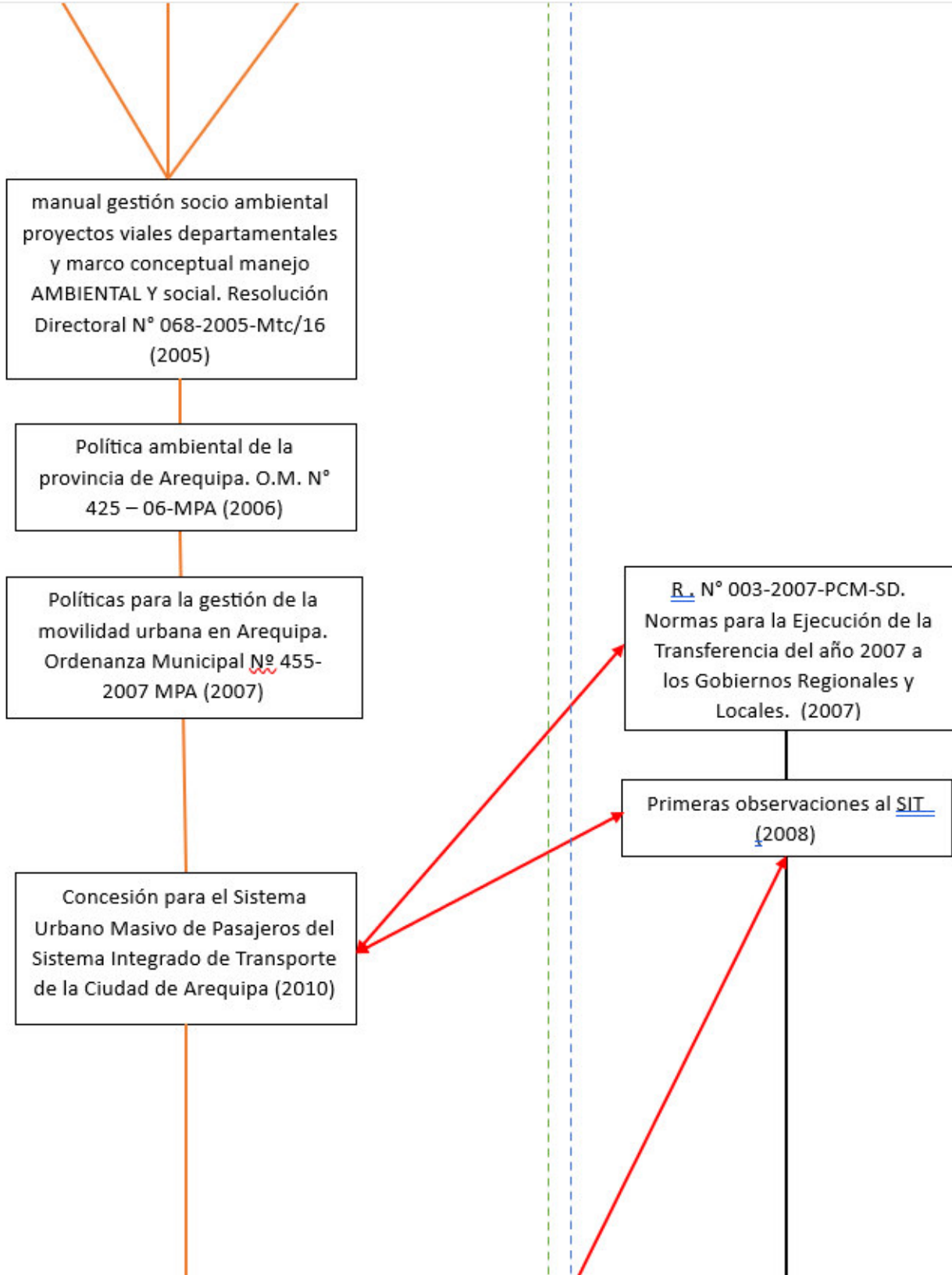
Política ambiental de la
provincia de Arequipa. O.M. N°
425 – 06-MPA (2006)

Políticas para la gestión de la
movilidad urbana en Arequipa.
Ordenanza Municipal N° 455-
2007 MPA (2007)

Concesión para el Sistema
Urbano Masivo de Pasajeros del
Sistema Integrado de Transporte
de la Ciudad de Arequipa (2010)

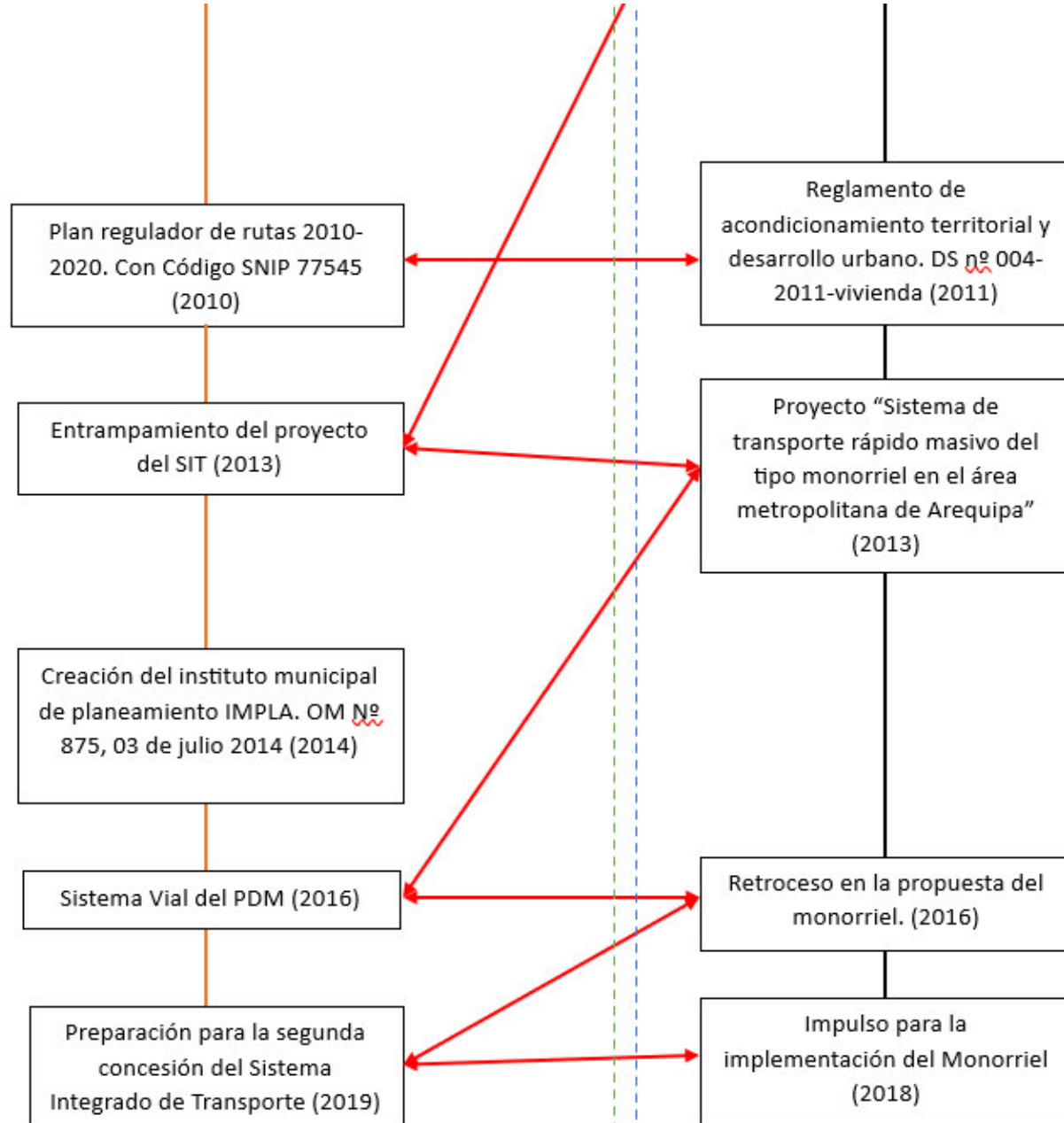
R. N° 003-2007-PCM-SD.
Normas para la Ejecución de la
Transferencia del año 2007 a
los Gobiernos Regionales y
Locales. (2007)

Primeras observaciones al SIT
(2008)



Ley N.º 30057. Ley del Servicio Civil (2013)

Crisis de la pandemia del Covid - 19 (2020)



Nota: Fuente: elaboración propia

8.5. La reconstrucción de la cadena de Valor.

Partamos primero por las dos denominaciones que ha tenido esta área en los últimos 20 años. Hasta el 2009 la denominación formal no fue la de Gerencia sino la de Dirección, como lo podemos encontrar en numerosos documentos y noticias de la época. El cambio obedece a algo más que la de un vano título pues, recordando a Wittgenstein, la cuestión no es el lenguaje per se sino el significado que le damos a las palabras en los contextos y en el uso diarios.

Entrando en el análisis de las cadenas entre los elementos principales tenemos a tres grupos: 1. El de control político, que lo integra la alcaldía y el consejo municipal; 2. La Gerencia de Transporte Público y Circulación Vial; y 3. Luego a las actividades apoyo divididas a su vez en el cuerpo de servidores, fundamentalmente RRHH y Logística y Presupuesto. Ambas trabajan de manera directa o indirecta en la gestión de la ciudad. Sin embargo, existen otros dos actores internos que orbitan alrededor y que, aunque autónomas, siguen manteniendo una dependencia del gobierno provincial, siendo estas el Instituto Municipal de Planificación – IMPLA y la oficina del Sistema Integrado de Transporte.

Entre las actividades principales el rol del control político juega un papel fundamental. Haciendo una línea de tiempo el impulso que se ha dado a una reforma del Sistema de Transporte ha dependido en gran medida del grado de apoyo por parte de la alcaldía. Esto mismo se ha visto en la relación con los poderes centrales al grado que hay dos hitos en este proceso: por un lado, la detención del proceso a fines del 2010 por parte de los organismos del gobierno central y las observaciones al proyecto; por otro, a inicios del 2015 el alcalde provincial Zegarra hace pública las intenciones, esta vez con cierta anuencia, de a construcción de un sistema de trenes para la ciudad. Declaración que es rechazada por los principales grupos.

En este ámbito es necesario resaltar la participación de los consejos municipales en la estructuración acerca de quién o quiénes son los encargados de implementar el transporte. Ya para la segunda década se había creado por Ordenanza Municipal de 2009 que el SIT, al implementarse, se convertiría en una entidad autónoma para salir del

control político y los trastoques que esta puede darle; sin embargo, con el proyecto pausado debió buscarse otra alternativa. El nuevo consejo en el 2014 después de largos debates y presión de la oposición crea el IMPLA con la finalidad de tener un organismo autónomo con propio presupuesto que pueda dar una opinión objetiva en el ordenamiento de la ciudad y se encargue de realizar su planificación.

En referencia al segundo componente, como se ha visto, los gerentes en las áreas de transporte juegan un papel fundamental. Pese a que esta suele tener cierto grado de colaboración con el ente político para poder mantener un flujo de control constante en medio del caos vehicular y los problemas que enfrenta la ciudad existe un grado cierto de influencia de otros intereses. La observación de campo revela una gerencia en constante movimiento y la mirada desconfiada por el número de denuncias y problemas de dicha gerencia. Estas últimas fueron contrastadas con las fuentes hemerográficas.

A este respecto las áreas logísticas y de RRHH no juegan un papel menor. Durante la investigación se descubrieron no solo como el corazón de la entidad. El área logística en lo particular alertaba de ciertos problemas en cuanto a determinados requerimientos por parte de las oficinas de transporte. De forma tal que el grado de acción que se pueda adquirir depende en buena cuenta de la disposición de dichas áreas.

Existen, además, como parte de este esbozo, dos elementos que si bien pertenecen a la Municipalidad Provincial son unidades autónomas con un presupuesto propio, el SIT Y el IMPLA. La historia del primero viene a raíz del primer proyecto de ordenamiento vial realizado durante la primera década. El plan original consistía en que luego de implementado el proceso de concesión de tramos vehiculares y la construcción de nuevas vías se crearía una entidad autónoma que pueda controlar, mantener y regular el funcionamiento del nuevo plan. Con el entrampamiento a escala administrativa el proyecto entro en la congeladora. Por tanto, con resolución del 2010 se transfirió sus facultades a la Gerencia de Transportes quien debiera devolverlas en cuanto el proyecto esté finalizado. Sin embargo, físicamente tiene un espacio físico con un grupo de trabajadores. aunque este espacio fue de difícil acceso por la ausencia de un personal abierto a dar directos indicios de lo que hacían.

Por otro lado, tenemos al IMPLA creada en el 2014. El objetivo de esta era tener una institución que se pudiera encargar del planeamiento de la ciudad, entre otras actividades parte de ella como el transporte, sin depender de los lazos políticos. Una de nuestras entrevistadas referiría lo siguiente: “en el papel fuimos creados para estar lejos de los políticos, pero seguimos dependiendo económicamente de ellos. Ellos son los que elaboran el presupuesto.” Parte de la narración revelaría, como otras no directamente relacionadas con la institución, que estaban solo de adorno y su función había entrado en desmedro por la falta de capacidad de acción. La propia ubicación pareciese que tuviera dicha finalidad. Instalada en la Av. Los Incas, apartada de las instituciones centrales y de acceso solo con un taxi que pueda parar en aquella gran avenida pareciera que el objetivo no fuera independizarla, sino apartarla.

Ahora bien, no se ha hecho especial énfasis en la política pública que demarca el campo de juego para este rubro por dos razones fundamentales. En primer lugar, se trata de una política con rasgos bastante generales. El ordenamiento de las ciudades de provincia se ha venido rigiendo bajo prácticas que le confieren mayor libertad. Lo segundo, porque han sido otros actores, no el ministerio rector, quienes han sido los que han dado forma históricamente a la formación del imaginario sobre el sistema de transporte. Pese a ello, es un elemento para tener en cuenta por una razón: el antagonismo que en la última década ha venido enfrentando al poder central vs la ciudad. La voluntad del MTC ha pasado en casi todos los casos por la imposición de un sistema de trenes para la ciudad o en el escenario de menos conflicto, de poner el problema en la congeladora. Si bien es cierto, no se alcanzan elementos suficientes para contrastar la información con la parte contraria más que los medios de comunicación y las entrevistas parece que esta percepción no es la única con respecto a ello al ser un tema recurrente en los entrevistados.

En este debate no están exentos los gobiernos locales que conforman la provincia. Como se ha mencionado con anterioridad estos tienen un papel asimétrico en relación con el ordenamiento vial. Si bien una limitación importante del estudio fue la información compartimentada recolectada, se puede reconstruir una relación con colaboración y presión dependiendo del grado de organización de los gobiernos locales. Como se ha

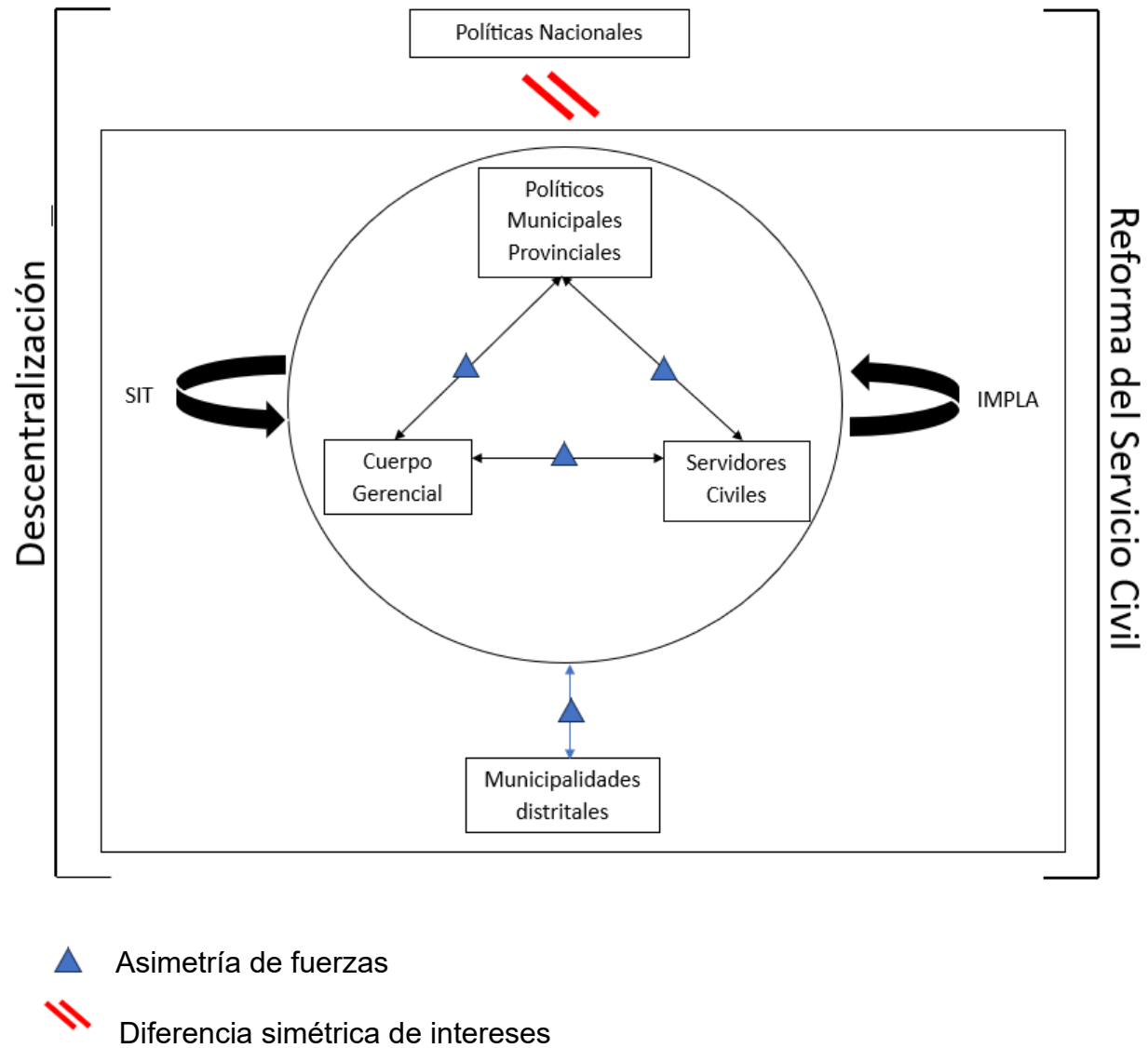
mencionado existen casos de delegación de facultades por parte del gobierno provincial a los gobiernos locales que, ante los problemas, buscan negociar, y en cierto grado presionar, al gobierno provincial para poder suplirlos en su rol de ordenador.

Un elemento más que influye de manera externa en estos procesos son las cooperaciones internacionales y el sector privado. Como se ha visto, estos actores han sido fundamentales no solo al momento de consolidar una propuesta sobre la movilidad urbana y el diseño de la ciudad basado en el cuidado del patrimonio, también ha habido casos contrarios. De estos últimos se dieron dos: la primera con una cooperación francesa y la siguiente con la Cooperación Española. En ambas se tuvo como resultado, aunque con matices, la propuesta de un sistema de tranvías que la ciudad rechazó. Quizá un momento donde los casos convergen son los viajes de capacitación de parte de determinadas empresas. Así relatarían: “Nos llevaron a París, a Madrid, su sistema está a años luz del nuestro... querían que compremos la idea del sistema de trenes, pero no...”. La propuesta de trenes no es única, al parecer, para la ciudad de Arequipa. Dos de los actores entrevistados comentan que algo similar ocurrió para la ciudad de Cuzco donde los proyectos fueron rechazados por no ir acorde al lineamiento de la ciudad o su paisaje. Existen entes internacionales ya sea de carácter Cooperativo, mediante organismos supranacionales, u organismos privados que han tenido una influencia cierta en la pugna por el ordenamiento vial en la Ciudad Blanca.

A modo de cierre del presente capítulo se realiza un esbozo de la interacción interna del objeto de análisis de este estudio, el componente interno de la cadena de valor. El trabajo pretende hacer una mirada comprensiva de las relaciones asimétricas que suceden tanto dentro de la municipalidad provincial como en su relación con los gobiernos locales y el gobierno nacional.

Figura 33

Cadena de valor en el ámbito de la provincia de Arequipa en el desarrollo del SIT



Nota: Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

1. La idea de una ciudad intermedia trazada en sintonía con el ciudadano y el paisaje de una ciudad colonial ha sido el resultado de diversos factores. Un primer grupo lo constituyen los actores que con una agenda internacional fueron vitales en la creación de dos momentos fundamentales para la nueva concepción de la ciudad: el trabajo con las agencias de NNUU para las ciudades sostenibles y la obtención del título de Ciudad Patrimonio. Para la primera de ellas ayudo a la maduración de una ciudad diseñada acorde a la movilidad urbana y que vaya de la mano con el paisaje colonial que poseía con mayor acento la ciudad para inicios de siglo. Esto se vería más adelante reflejado en el proyecto PADECO que dio el primer paso para una ciudad con un sistema de buses interconectados haciendo hincapié en la necesidad de esta para una ciudad intermedia.
2. El segundo de estos procesos no es menos importante. El proceso de obtención y trabajo con cooperaciones internacionales para la obtención del reconocimiento de ciudad patrimonio tiene un desarrollo propio que permitió a la ciudad convertirse en un museo vivo. Eso no solo sería meramente formal, se vería traducido en un diseño que respetase las antiguas dimensiones y construcciones coloniales e identificando las áreas de una ciudad notablemente viva. La misma que debería ir en sintonía con antiguos solares y campiñas a sus alrededores, hechos para solas más que para vivienda, que ahora dan forma a los lugares turísticos y forman parte de la identidad de algunos distritos.
3. Ambos procesos no solo contribuyeron a la formación de una idea; también la de los actores que participaron en ella que luego formarían parte del cuerpo de gestores que actualmente detenta determinada influencia en el debate sobre el transporte y la ciudad. Estos procesos son los que constituyeron un caldo de cultivo para potenciar algunas de sus capacidades y darles una entrada en el campo del ordenamiento de la ciudad. Estos actores han estado presentes en momentos intermitentes en el gobierno provincial, pero de manera constante a nivel de los distritos que conforman la ciudad. Lo primero que salta a la vista es

que este grupo de gestores que tienen determinada relación o al menos se “conocen” facilitó la difusión y el consenso en torno a un modelo de transporte.

4. Ciertamente, estos actores se han desenvuelto a lo largo de veinte años en un ambiente regional con debates continuos. La pugna por la obtención del financiamiento por parte del gobierno central viene dándose de forma activa desde el año 2007, la cual ha quedado trunca a lo largo de los años tanto por las trabas burocráticas exigidas en la capital como por el interés de construir una red de trenes que la ciudad rechaza.
5. Ahora bien, es necesario entender la movilidad de esta gama de gerentes. En primer lugar, es necesario enmarcar estas dinámicas primero en una región donde la producción de profesionales especialistas y empapados del tema ha sido reducida. Por tanto, estos especialistas han tomado cargos de forma intermitente en diferentes municipios haciendo las veces de bomberos del problema vial al que el gobierno distrital no encontraba salida.
6. Si bien es cierto, ha habido más personas que han ocupado los cargos de gerencia estos han ido reduciéndose. He aquí el segundo punto, la reforma del servicio civil ha creado un embudo para dichos cargos, lo que ha tenido dos caras. En primer lugar, ha reforzado también a estos actores, aunque no todos estén completamente de acuerdo, al permitir una rotación constante y sin depender de la misma manera del consenso político. En segunda, ha creado problemas en distritos más alejados con poco presupuesto dando pie a prácticas informales que obligan a un mismo funcionario a asumir funciones paralelas en la práctica en varios municipios.
7. Un tercer elemento que ha tenido un efecto en el desarrollo de la cadena ha sido la descentralización. Pese a las críticas que este proceso ha tenido es importante resaltar los periodos que han propiciado, a pesar de la centralidad de Lima, un descuido saludable que permitió en un primer momento que las ahora regiones manejen el presupuesto y cuenten con la autonomía necesaria para poder sino

liderar si atraer a los actores necesarios que producirían los implementos que plantearían un modelo de ciudad. Así también, han ido poco a poco reconociendo facultades que los gobiernos tenían de facto como se ha retratado en la historia de las licencias.

8. Cabe aquí mencionar que no todo ha sido producto de macroprocesos más si de imaginarios y la penetración de una parte de la academia con el gerencialismo. Arequipa fue la primera de las regiones que empezó con el uso de facto de la noción de gerente, esto mismo ha quedado registrado en las entrevistas recogidas. El lenguaje no es vacío, encierra una serie de imaginarios que cobran vida al volverse una palabra; parafraseando a Goody (1986), poseer algo escrito necesita procedimientos para cambiarla, modificarla y darle forma de acuerdo con las circunstancias. De ahí que esta libertad de acción de los gerentes haya venido también acompañada con el lenguaje.
9. Con las pugnas entre la centralidad y las limitaciones en la producción profesional una cosa es segura, el estado ha regresado a la preocupación acerca de las ciudades. El tema de una urbe construida en armonía con el ciudadano, sus dinámicas y su historia es la expresión de un derecho que el aparato estatal vuelve a garantizar, esta vez con una preocupación algo mayor, y que ha de tener un desarrollo propio. Desarrollo que ira de la mano con el grado de coordinación subnacional acorde a los patrones urbanos y a los actores que le han dado forma.
10. En el tintero quedan una diversidad de elementos producto del histórico que son inabarcables en esta tesis dado el límite de su extensión y la centralidad de su análisis más no por la perspectiva utilizada. Lo que se ha querido constatar es la construcción en perspectiva histórica de una ciudad a través de sus gestores. Dinámicas que tratan de construir una ciudad mediante el transporte público, una promesa pendiente

Bibliografía

- Alarco, R.; Salvador, Y. y Pérez, M. (2020). La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales. En *Avances*, vol. 22, 342-356). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7925364.pdf>
- Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. vol. I, 39-73.
- Alza, C. (Ed.). (2012). *Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica*. PUCP.
- Alza, C. (2012). *Estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980 – 2011) para la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR*. Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Alli, J. (2001) “El derecho administrativo y la evolución del Estado”, en Estudios de Deusto, *Revista de Derecho Público*, Vol. 49, N° 1, pp. 171-218.
- Aragón, J. y Chávez, N. (2013). Diez años de descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto? En: *Cuadernos de Investigación IOP*. (N° 1)
- Aráos, M. y Urranaga, R. (1996). *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Universidad del Pacífico. <http://hdl.handle.net/11354/61>
- Arela, R; Riesco, G. y Chávez, G. (2021). *Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 20 años*. Centro de Estudios en Economía y Empresa, UCSP
- Ausejo, A. (2015). Capacidades estatales en gobiernos regionales. En Alza, C. (Ed.), *Gestión pública: balance y perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado* (pp. 51-54). PUCP

- Autoridad Nacional del Servicio Civil (2010). El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Barrantes, R.; Cuenca, R. y Morel, J. (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. IEP.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo biográfico para estudiosos de Latinoamérica (y otros). En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (N° 19).
- Beck, U. ([1997] 1998) *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós.
- Bozeman, B. (2006). *La gestión pública. Su situación actual* (M. Utrilla, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1993)
- Brown, A. (2010). *The nature and development of public sector management in developing countries*. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Burgess, R. (1984). *In the field: an introduction to field research*. Unwin Hyman Ltd. [In the field : an introduction to field research : Burgess, Robert G : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive](#)
- Bustamante, C. (2009). Descentralización y desarrollo económico local: ¿puede la descentralización ayudar al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en el Perú? En *Apuntes* 65, 147 – 180. <https://doi.org/10.21678/apuntes.65.593>
- Burnham, J. (1941), *The Managerial Revolution*. Editorial University of Indiana Press. Estados Unidos.
- Calderón, L.; Gonzáles, S. y Luis Tapia (2020) Análisis del impacto del bienestar social del modelo de la concesión en el SIT-Arequipa. Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Regulación y Gestión de Servicios Públicos. Lima: Universidad del Pacífico.

- Campodónico, H. (1997) "Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso de Perú". En: Tussie, D. El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Canziani, J. y Schejtman, A. (Eds.). (2013). Ciudades intermedias y desarrollo territorial. En *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, núm. 18, 177-180. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=675771394008>
- Cárdenas, F. y Álvarez, M. (2018). *La gestión Administrativa y los programas sociales en la municipalidad distrital de Chachas, Arequipa 2018* <https://hdl.handle.net/20.500.12692/36279>
- Castañeda (2012). *Elementos y consideraciones para la Gestión Descentralizada*. USAID.
- Chacca, E. y Flores, E. (2011). *Gestión municipal y desempeño de la oficina de relaciones públicas según la opinión de los pobladores del distrito de Mariano Melgar Arequipa*. [Tesis de licenciatura, UNSA]. <http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/950>
- Chang, A. (2020). *Sistema tributario municipal: un análisis de su obsolescencia sobre la recaudación tributaria en los gobiernos locales; caso de la municipalidad distrital de Cayma, provincia y departamento de Arequipa, 2015 – 2018* [Tesis de maestría, PUCP]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/16626>
- Chiclayo, J. (2007). *Descentralización: una visión legal*. Editorial San Marcos
- Consortio de Investigación económica y social (CIES) (2022). *Agenda de investigación 2021-2026. 16 capítulos / 4 ejes temáticos*. CIES.
- Contreras, C. y Cueto, M. (2000). *Historia del Perú Contemporáneo*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Cortázar, J. C. (2006) La reforma de la administración pública peruana (1990-1997): conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas. Lima: Instituto de Políticas Sociales.

- Cotler, J. (2009). *Poder y cambio en las regiones*. IEP.
- Cunill, N. (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD / Editorial Nueva Sociedad
- Cuadros, E. (2021). *Habilidades directivas y gestión del cambio organizacional en una municipalidad de Arequipa, 2021*. [Tesis de licenciatura, UCV]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/93910>
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- Delgado, V. (2022) “Modernización de la gestión pública y su influencia en la atención de la ciudadanía desde los gobiernos locales”, en Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Vol. 6, N° 2. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i2.2034
- Degregori, C. (2004). *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización Lima*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Degregori, C.; Martínez, J. y Pino, P. (1998). *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia*. Instituto de Defensa Legal.
- Dematteis, G. (1991). Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane. En Bertuglia, C. y La Bella, A. (Eds.) *I sistemi urbani*. Vol. 1, 417-441.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Editorial El Barranco
- Deustua J. y Rénique, L. (1984). *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú- 1897 – 1931*. Centro de Estudios Rurales Andinos “Bartolomé de las Casas”
- Díaz, L. y Ogusco, J. (2016). *Comunicación Organizacional de la Municipalidad Provincial de Arequipa - 2015*. [Tesis de licenciatura] <https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/5169>
- Diéz, A. (2003). *Élites y poderes locales: Sociedades regionales ante la descentralización*. Ser / DFID.

- Dimock, M. (1937). The Study of Administration. En *American Political Science Review* Vol. 31, 28 – 40. <https://doi.org/10.2307/1948041>
- Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH [Autoridad Nacional del Servicio Civil]. Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas. 3 de julio del 2014
- Došek, T.; Quiñón, A. y Elías, M. (2022) *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. PUCP
- Druker, P. (1939). *The End of Economic Man: The Origins of Totalitarianism*. Harper & Row.
- Duarte, L. y González, C. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. En *Panorama*, 8(15), 117-131. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5051599.pdf>
- Echebarría, K. & X. Mendoza (1999) “La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público”. En Losada, Carlos. (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. (pp. 15-47). Washington: BID.
- Echebarría, K. (Ed.). (2006). *El informe del BID sobre la situación del servicio civil en América Latina*. BID
- Elster, J. (1992) *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Gedisa.
- Esparch, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. Grupo de Análisis para el Desarrollo
- Esquivel, C. (2010). *COFOPRI. ¿Organismo diseñado para mejorar el bienestar de las personas?* [Tesis de maestría, FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2842/1/TFLACSO-2010CAEO.pdf>
- Espinoza, D. (2021) *Modernización de la gestión pública y su influencia en el desempeño laboral del personal del Gobierno Regional de Pasco 2018* [Tesis de maestría,

UNDAC].

http://repositorio.undac.edu.pe/bitstream/undac/2372/1/t026_07518495_m.pdf

Evans, F. (2019). La ciudad y los estudios urbanos en el Perú: Una revisión histórica y bibliográfica dentro de las relaciones de Poder. En *Revista de Sociología*. 29, 243-268. <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i29.16984>

Figuerola, O. (2005). Transporte Urbano y Globalización. Políticas y Efectos en América Latina. *Revista Eure* Vol. XXXI n° 94, 41-53. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612005009400003>

Figuerola, A. (2001). Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana. Lima: PUCP.

Fitzgerald, S. ([1925] 2014). *El Gran Gatsby*. San José: Imprenta Nacional.

Frost-Kumpf. L. y Ishiyama H. (1991). Transformation strategies in general purpose government agencies: A case study of strategic management in the Ohio Department of Mental Health. En Bozeman, B., *La gestión Pública: su situación actual* (pp. 195-214). Fondo de Cultura Económica.

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B, S. A.

Fustel, N. ([1864] 2014). *La ciudad antigua*. Editorial Perrúa. [La Ciudad Antigua Fustel De Coulanges : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive](https://www.archive.org/details/la-ciudad-antigua-fustel-de-coulanges-free-download-borrow-and-streaming-internet-archive)

Gálvez, A. y Grompone, A. (2017). *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el estado peruano del siglo XXI*. IEP.

García, M. y Flores, E. (2017). *Consecuencias de la cultura corporativa y rol de la comunicación interpersonal en el compromiso organizacional del personal de la municipalidad provincial de Arequipa – Perú*. *Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo* (núm. 2).

[https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/handle/CONSEJO_REP/118](https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/handle/CONSEJO_REP/1184)

[4](#)

- Glave, M. y Barrantes, R. (2010). Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010. En *Rodríguez, J. y Tello M. (ed.), Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*, 1(4), 107-146.
- Gómez, G. (2020). 20 años de Patrimonio Cultural de la Humanidad del Centro Histórico de Arequipa. En *Arequipa Museo Vivo. 20 años de Patrimonio Cultural de la Humanidad*. (pp. 19 – 28).
- Gonzales, E.; Punzás, T. y Trivelli, C. (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. IEP
- Gonzales, L. y Vilca, S. (2018). Competencias Gerenciales y Desempeño Laboral de los Servidores Públicos en la Municipalidad Distrital de Yura, Arequipa – 2018 [Tesis de maestría, UCV]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/29775>
- Goody, J. (1990). *La lógica de la escritura y la organización de la sociedad*. Cambridge University Press.
- Gramont, D. (2010). “Leaving Lima Behind: The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru”. Harvard University.
- Guerra, J. (2021). Gobernanza para la implementación del Sistema Integrado de Transportes (SIT) de Arequipa. En *Revista Visión Contable*, vol. 23, 65 -102 <https://doi.org/10.24142/rvc.n23a4>
- Guerra, G. (1999) La reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. Lima: Agenda Perú.
- Hintze, J. (18 - 21 de octubre de 2005). *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.
- Huber, W. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. IEP
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (15 de diciembre del 2023). *Sistema de Información Regional para la toma de decisiones*. <https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD/app/consulta>

- Ilizarbe, C. (2022) *La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú*. IEP.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006) Síntesis del diagnóstico. Caso Perú. En *Echebarría, K. (ed.) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iglesias, D. (2002). *Cadenas de Valor como Estrategia: las Cadenas de Valor en el Sector Agroalimentario*. Estación Experimental Agropecuaria Anguil Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. [dhi-cadenas.pdf \(eumed.net\)](http://dhi-cadenas.pdf(eumed.net))
- Kuczynski P. y Williamson, J. (2003). *Después del consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
- Lau, A. (2022) “Modernización de la gestión pública para democratizar el estado”, *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, Vol. 6, N° 4.
- Levitsky, S. (2014). “Repensar la reelección”. En: *La República* <http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/repensar-la-reeleccion-04-05-2014>
- Levitsky, S.& M. A. Cameron. (2003). “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru.” En: *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1–33.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88. <http://www.jstor.org/stable/973677>
- Llop, J.; Iglesias, B.; Vargas, R. y Blanc, F. (2019). Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones. En *Ciudades*, 22, 23-43. <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.23-4>
- Longo, F. (2001) *La reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Washington: Red de Gestión Pública y Transparencia y BID.

- Losada, C., comp. (1999) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Love, T. (2020) *República Independiente de Arequipa. La creación de una cultura regional en los andes*. Universidad Católica de Santa María / PUCP.
- Maldonado-Meléndez. M. y M. Bringas (2020) *La integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas. Manual para funcionarios y servidores públicos*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Matos, J. (2005 [1984]). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Congreso del Perú.
- Martínez, R. (2002). *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades*. EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marques, L. R. (2020). *Repercussions of the new public management in education management: a study of Goiás state education network*. <https://www.scielo.br/j/er/a/sZkfttH73Rxt4DnHCmKrnFp/?lang=en&format=pdf>
- Menéndez, E. (2020) “La emergencia de la buena administración”. En *Anuario de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración*. Instituto de Buen Gobierno [documento en línea] disponible en: <https://latam.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=9be2285735b9175b303f3e108143431e>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (15 de diciembre del 2023). *Seguimiento del Presupuesto Público*. <https://www.mef.gob.pe/transparenciainanciera/presupuesto-publico1/seguimiento-del-presupuesto-publico>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (15 de diciembre del 2023). *Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PI*. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101547&lang=es-ES&view=article&id=2221

- Monterio, C; Gonzales, N; Belaunde, C.; Eguren, M, y Ucceli, F. (2009). *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. IEP. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/2445>
- Moore, M. (1997). *Gestión estratégica y creación de valor público en la administración pública*. Editorial Paidós.
- Morón, E. y Sanborn, C. (2006). *Los Escollos del Diseño de Políticas en Perú: Actores, Instituciones y las Reglas del Juego*. Research Department Publications.
- Municipalidad Provincial de Arequipa. (2002). *Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana 2002-2015*. Municipalidad Provincial de Arequipa.
- Municipalidad Provincial de Arequipa (2002). *Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015*. Municipalidad Provincial de Arequipa.
- Municipalidad Provincial de Arequipa. (2002). *Agenda 21 Local: Plan de Gestión Ambiental Urbana de Arequipa*. Municipalidad Provincial de Arequipa.
- Municipalidad Provincial de Arequipa. (2003). *Desarrollo de un Sistema de Transporte Urbano Sostenible en Arequipa, ATN/JC-7636- PE, Reporte Final*. Municipalidad Provincial de Arequipa
- Municipalidad Provincial de Arequipa. (2004). *Integración de la Planificación del Transporte y la Planificación Urbana en el Marco de la Sostenibilidad y la Agenda 21 Local*. Municipalidad Provincial de Arequipa.
- Municipalidad Provincial de Arequipa. (2005). *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Arequipa*. Municipalidad Provincial de Arequipa – PNUMA
- Municipalidad Provincial de Arequipa. (2007) *Plan de Acción para la Sostenibilidad de la campaña arequipeña 2007-2010*. Municipalidad Provincial de Arequipa y UN-Habitat,
- Municipalidad Provincial de Arequipa. (2007) *Políticas para la Gestión de la Movilidad Urbana en Arequipa 2007*. Municipalidad Provincial de Arequipa y UN-Habitat, Arequipa.

- Munford, L. (1961). *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. Harcourt, Brace & World,
- Muñoz, William (2011) Perú: La simplificación administrativa en el marco del proceso de modernización del Estado: reformas de trámites empresariales. Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae - Escuela de Gestión Pública.
- Muñoz, P; Monsalve, M.; Guibert, Y.; Guadalupe, C. y Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Universidad del Pacífico. <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-368-2>
- Ormachea, Iván (2011) Pautas para el proceso de diálogo desde la gestión pública. Lima: Prevcon - PCM.
- Pajuelo, R. (2015). *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto*. Universidad Nacional del Altiplano.
- Paredes, Luis (2010) Instrumentos de gestión institucional para el sector público. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- Parodi, C. (2010). *Perú 1960 – 2000, políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Universidad del Pacífico.
- Pease, H. y Romero G. (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas / PUCP.
- Pollit, Ch. (1990), *Managerialism and the public service. The Anglo-American experience*, Cambridge MA, Basil Blackwell.
- Poole, E. (2020). Panorama histórico de la regulación del transporte público en Lima. En *Ius Inkarrí*. 9, 197 – 2013.
- Pipitone, U. (2003). *Ciudades, naciones, regiones*. Fondo de Cultura Económica.
- Porter, M. (1986). *Ventaja Competitiva*. Editorial C.E.C.S.A.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
https://www.researchgate.net/publication/309013407_LAS_CAPACIDADES_DE_L_ESTADO_Y_LAS_DEMANDAS_CIUADANASCondiciones_politicas_para_la_igualdad_de_derechos

Quintero, J. y Sánchez, J. (2006). La cadena de valor. Una herramienta del pensamiento estratégico. En *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*. Vol. 8, N°. 3, 377-389.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6436476>

Remy, M. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En Tanaka M. (Ed.) *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111-136). IEP

Rey, W. (1995). *Descentralización fiscal en el Perú*. Ríos

Repetto, Fabián (2004). "Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Romero, R.; Soria, M.; Del Castillo, W. y Colmenares, Y. (2021). *El Estudio del impuesto predial en gobiernos locales del Perú*. En *ECA Sinergia* N°. 12, 124-134.
https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v12i3.3583

Rodríguez, F. (2016). "Ubi Societas, Ibi Ius": Sobre las normas que organizan a los animales gregarios. En *IUS ET SCIENTIA*, Vol. 2 (1), pp. 1-34.
<http://dx.doi.org/10.12795/IETSCIENTIA.2016.i01.02>

Saravia, J. (2020). Los gastos del Leviatán: Breve aproximación histórica a la evolución del presupuesto gubernamental siglo XIX-XXI. En *Pluriversidad*, vol. 3 (5), pp. 103-126.

<https://revistas.urp.edu.pe/index.php/pluriversidad/article/view/3209/3353>

- Saravia, J. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica”. En *Líneas Generales, Revista de Investigación de la Universidad de Lima*, N° 2, 143-161. Universidad de Lima <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/enlineasgenerales/article/view/2674/2883>
- Sandoval Cabrera, S. (2012). *Gobernabilidad y ascenso en la cadena de valor: discusión conceptual*. En *Análisis Económico* (66, pp. 7-23). Universidad Nacional Santiago del Estéreo.
- Secretaría de Gestión Pública del Perú. (2021). Sistema de modernización de la gestión pública. Presidencia Del Consejo de ministros. <https://acortar.link/EgzHWI>
- Seminario, B. (1995). *Reformas estructurales y política de estabilización*. Universidad del Pacífico. <http://hdl.handle.net/11354/100>
- Solar, G. y A. Cairampoma (2010) El régimen legal del servicio universal en telecomunicaciones. El caso peruano del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL. Lima: Editorial ADRUS.
- Sotelo, A. (2003). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. En: *Revista Internacional de Presupuesto Público* (N° 80). ASID.
- Sotelo, A. (2007). *Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias)*. ESTS.
- Sotelo, A. (2008), La relación planificación – presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. En *Revista Reforma y Democracia* (N° 40). CLAD.
- Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. En *Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP* (N°. 80). <https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/11/Cadena-de-valorp%C3%BAblico-Anibal-Sotelo.pdf>
- Taipe, R. (2023). Diplomacia ambiental peruana: la simbiosis entre el medio ambiente y la política exterior del Perú para un desarrollo sostenible. En *Política Internacional*. 131, 149 – 1969. <http://dx.doi.org/10.61249/pi.vi131.42>

- Tantaleán, J. (2004). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública, En: Los nudos críticos de la gobernabilidad: Propuestas para un buen gobierno. Lima: IDEA, 171-207.
- Torres, I. (2016). El Sistema de Gestión y sus componentes: estratégico, táctico y operacional. En *Compendium* (vol. 22, núm. 42). [El Sistema de Gestión y sus componentes: estratégico, táctico y operacional \(redalyc.org\)](#)
- Trejo, Alejandro (2011). Manual del funcionario público. Lima: Ediciones Caballero Bustamante. [Revista 131 final.indd \(adp.edu.pe\)](#)
- Ugarte, Mayen (2011). Aportes para el Gobierno Peruano 2011-2016. Lima: CIES.
- Universidad del Pacífico (2011). *Instrumentos para la gestión pública descentralizada*. Universidad del Pacífico.
- Urquiza, N. (2021). *Desarrollo del personal y desempeño laboral en el área de trámite documentario del Gobierno Regional de Arequipa, Arequipa 2021*. [Tesis de licenciatura, UCV]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/68374>
- Uvalle-Berrones, R. (2011) “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, N° 55, 37-68.
- Valcarcel, M. (2015). Descentralización y autonomía Local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 3, 247-263. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461207014>
- Valdez, M. y Valencia, K. (2021). *Gestión del capital humano y habilidades gerenciales de una municipalidad, Arequipa 2021*. [Tesis de licenciatura, UCV]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/91921>
- Valles, S. (2007). *Cuadernos Metodológicos. Entrevistas Cualitativas*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Vásquez, E. (2008). *Gerencia estratégica de la inversión social*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- Vega, C. (2006). El espacio público. La movilidad y la revaloración de la ciudad. En *Cuadernos de arquitectura y ciudad*, 3, 1 -75.
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/28681>
- Velarde, J. y Rodríguez, M. (1994). *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*. Universidad del Pacífico.
<http://hdl.handle.net/11354/1617>
- Valdez, A. (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. En *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 24, núm. 86, 325 – 335,
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356003>
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. IEP.
- Vergaray, R. (2019). *Aplicabilidad de la Metodología Para la Implementación de la Gestión por Procesos en la Municipalidad Distrital de Quequeña – 2017*. [Tesis de maestría, UCSM]. <https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/8952>
- Weber, M. ([1864] 1991). *¿Qué es la burocracia?* UCEMA.
http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf
- Webb, S. y Webb, B. ([1898] 2013). ¿Cómo se hace una investigación social? En: *Trabajo y Sociedad*, Nº 10, 1-6.
- Wright, G. (1987). *Explicación y comprensión*. Alianza Editoria
- Yamada, G y Ruíz, J. (1996). *Pobreza y reformas estructurales, Perú 1991-1994*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Zas Fritz, J. (2010). *Gestión pública regional y municipal*. Ediciones Caballero Bustamante.

- Zavala, F. (1995). "La privatización del servicio de transporte urbano en Lima Metropolitana". En: Ortiz De Zevallos, Gabriel & Alvarez-Rodrich, Augusto (ed.) *La Implementación de Políticas Públicas en el Perú*. Lima: Apoyo. 116-129.
- Zegarra, D. (2005). *El servicio público. Fundamentos*. Palestra.
- Zurbruggen, C. (2007) "La falacia tecnocrática y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial". Nueva Sociedad, N° 210.

ANEXOS

INSTRUMENTO 1

ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DEL MUNICIPIO DISTRITAL

(Alcaldes y regidores)

Objetivo:

Recoger información sobre el impacto de las reformas de descentralización y la Ley SERVIR, en la gestión de los gobiernos municipales en relación con el desarrollo local.

I. Información general

1. Cuéntenos un poco de usted: ¿De dónde es? ¿Qué formación tiene? ¿Cuál es su experiencia en la gestión municipal?
2. ¿Usted ha recibido algún tipo de capacitación en el ámbito de la gestión municipal? ¿Cuáles han sido? ¿Cuál es su evaluación de estas capacitaciones?
3. ¿Considera que aumentaron sus capacidades para un buen manejo de la gestión municipal?

II. Gestión municipal y condiciones de vida

4. ¿Usted diría que en los últimos años ha mejorado la gestión del municipio distrital? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
5. ¿En qué aspectos ha sido más evidente la mejora de la gestión municipal?
(Gasto corriente, Gasto de inversión, Designación de personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Cumplimiento de las metas de gestión)
6. ¿En qué ámbito ha impactado más la mejora de la gestión municipal?
(Atención más eficiente a los vecinos, Obras que benefician a un sector importante de la población, Mayor orden en las actividades comerciales del distrito, Transporte público más ordenado y eficiente, Incremento de los espacios públicos, mayor seguridad)
7. ¿La gestión municipal ha dado prioridad a los proyectos relacionados al desarrollo del distrito?
(Si ¿De qué manera? / No ¿Por qué?)
8. ¿Qué ámbitos han sido los más priorizados en los proyectos de desarrollo de la gestión municipal?
Infraestructura, Comercio, Transporte, Salud, Educación, Seguridad
9. ¿La gestión municipal ha impactado en la calidad de vida de los vecinos? ¿De qué manera?
10. En este orden de ideas: ¿Lo avanzado por la municipalidad coincide con su visión sobre el desarrollo? ¿Qué aspectos darán o dieron relevancia a su gestión?

III. Reformas institucionales, articulación de los gobiernos subnacionales y cadenas de valor

LA DESCENTRALIZACIÓN

11. ¿El proceso de descentralización ha tenido impacto en la gestión municipal? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
12. ¿En qué ámbitos de la gestión municipal ha sido más evidente el impacto de la descentralización?

(Gasto corriente, Gasto de inversión, Calidad del personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Establecimiento de planes de desarrollo, claridad en las competencias municipales)

13. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
14. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?
15. ¿En qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

16. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
17. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?
18. ¿A consecuencia de la descentralización en qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

LA LEY SERVIR

19. ¿Qué información tiene usted de la Ley SERVIR?
20. ¿Su gestión promovió la implementación de la ley SERVIR? /Si ¿De qué manera? /No ¿Por qué?
21. ¿Sabe si las gestiones anteriores y/o posteriores implementaron la Ley SERVIR?
22. ¿La Ley SERVIR ha tenido impacto en la gestión de su municipio? /Si ¿De qué manera? /No ¿Por qué?
23. ¿En qué ámbitos de la gestión municipal ha sido más evidente el impacto de la Ley SERVIR?

Capacidad de decisión de los funcionarios, Desempeño del personal, Simplificación de procesos administrativos, capacidad de coordinación y articulación con otras municipalidades distritales, Capacidad de coordinación y articulación con el municipio provincial.

24. ¿La Ley SERVIR ha brindado a los servidores las capacidades para una mayor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
25. ¿En qué aspectos ha mejorado la coordinación gracias al aprendizaje de nuevas capacidades entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

26. ¿La Ley SERVIR ha brindado a los servidores las capacidades para una mayor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
27. ¿En qué aspectos ha mejorado la coordinación gracias al aprendizaje de nuevas capacidades entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

IV. Actores e interés en la gestión municipal.

28. ¿Cuál sería su evaluación del desempeño de la última gestión, 2019-2022?

29. ¿Cuáles fueron las principales áreas atendidas en su gestión?

30. ¿Usted diría que las autoridades anteriores y las recientes, conocían los procesos de la gestión municipal cuando asumieron el cargo?

31. A nivel de la gestión municipal: ¿Cuáles considera los actores más decisivos en la orientación del gasto para el desarrollo? / ¿Por qué?

El alcalde, Los regidores, Directivos, Servidores de carrera, Servidores de actividades complementarias

32. A nivel sociopolítico: ¿Cuáles considera los actores con mayor capacidad de presión en la orientación del gasto para el desarrollo?

Partidos políticos, Organizaciones políticas locales, Gremios: empresariales, comerciales, profesionales, Organizaciones sociales: vaso de leche, comedores populares, asociaciones barriales, Sindicatos.

INSTRUMENTO 2

ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DEL MUNICIPIO DISTRITAL (Alcaldes y regidores)

Objetivo:

Recoger información sobre el impacto de las reformas de descentralización y la Ley SERVIR, en la gestión de los gobiernos municipales en relación con el desarrollo local.

I. Información general

1. Cuéntenos un poco de usted: ¿De dónde es? ¿Qué formación tiene? ¿Cuál es su experiencia en la gestión municipal?
2. ¿Usted ha recibido algún tipo de capacitación en el ámbito de la gestión municipal? ¿Cuáles han sido? ¿Cuál es su evaluación de estas capacitaciones?
3. ¿Considera que aumentaron sus capacidades para un buen manejo de la gestión municipal?

II. Gestión municipal y condiciones de vida

4. ¿Usted diría que en los últimos años ha mejorado la gestión del municipio distrital? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
5. ¿En qué aspectos ha sido más evidente la mejora de la gestión municipal?
(Gasto corriente, Gasto de inversión, Designación de personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Cumplimiento de las metas de gestión)
6. ¿En qué ámbito ha impactado más la mejora de la gestión municipal?
(Atención más eficiente a los vecinos, Obras que benefician a un sector importante de la población, Mayor orden en las actividades comerciales del distrito, Transporte público más ordenado y eficiente, Incremento de los espacios públicos, mayor seguridad)
7. ¿La gestión municipal ha dado prioridad a los proyectos relacionados al desarrollo del distrito?
(Si ¿De qué manera? / No ¿Por qué?)
8. ¿Qué ámbitos han sido los más priorizados en los proyectos de desarrollo de la gestión municipal?
Infraestructura, Comercio, Transporte, Salud, Educación, Seguridad
9. ¿La gestión municipal ha impactado en la calidad de vida de los vecinos? ¿De qué manera?
10. En este orden de ideas: ¿Lo avanzado por la municipalidad coincide con su visión sobre el desarrollo? ¿Qué aspectos darán o dieron relevancia a su gestión?

III. Reformas institucionales, articulación de los gobiernos subnacionales y cadenas de valor LA DESCENTRALIZACIÓN

11. ¿El proceso de descentralización ha tenido impacto en la gestión municipal? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
12. ¿En qué ámbitos de la gestión municipal ha sido más evidente el impacto de la descentralización?

(Gasto corriente, Gasto de inversión, Calidad del personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Establecimiento de planes de desarrollo, claridad en las competencias municipales)

13. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
14. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?
15. ¿En qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

16. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
17. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?
18. ¿A consecuencia de la descentralización en qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

LA LEY SERVIR

19. ¿Qué información tiene usted de la Ley SERVIR?
20. ¿Su gestión promovió la implementación de la ley SERVIR? /Si ¿De qué manera? /No ¿Por qué?
21. ¿Sabe si las gestiones anteriores y/o posteriores implementaron la Ley SERVIR?
22. ¿La Ley SERVIR ha tenido impacto en la gestión de su municipio? /Si ¿De qué manera? /No ¿Por qué?
23. ¿En qué ámbitos de la gestión municipal ha sido más evidente el impacto de la Ley SERVIR?

Capacidad de decisión de los funcionarios, Desempeño del personal, Simplificación de procesos administrativos, capacidad de coordinación y articulación con otras municipalidades distritales, Capacidad de coordinación y articulación con el municipio provincial.

24. ¿La Ley SERVIR ha brindado a los servidores las capacidades para una mayor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
25. ¿En qué aspectos ha mejorado la coordinación gracias al aprendizaje de nuevas capacidades entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

26. ¿La Ley SERVIR ha brindado a los servidores las capacidades para una mayor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
27. ¿En qué aspectos ha mejorado la coordinación gracias al aprendizaje de nuevas capacidades entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

IV. Actores e interés en la gestión municipal.

28. ¿Cuál sería su evaluación del desempeño de la última gestión, 2019-2022?

29. ¿Cuáles fueron las principales áreas atendidas en su gestión?

30. ¿Usted diría que las autoridades anteriores y las recientes, conocían los procesos de la gestión municipal cuando asumieron el cargo?

31. A nivel de la gestión municipal: ¿Cuáles considera los actores más decisivos en la orientación del gasto para el desarrollo? / ¿Por qué?

El alcalde, Los regidores, Directivos, Servidores de carrera, Servidores de actividades complementarias

32. A nivel sociopolítico: ¿Cuáles considera los actores con mayor capacidad de presión en la orientación del gasto para el desarrollo?

Partidos políticos, Organizaciones políticas locales, Gremios: empresariales, comerciales, profesionales, Organizaciones sociales: vaso de leche, comedores populares, asociaciones barriales, Sindicatos.

INSTRUMENTO 3

ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DEL MUNICIPIO DISTRITAL (Alcaldes y regidores)

Objetivo:

Recoger información sobre el impacto de las reformas de descentralización y la Ley SERVIR, en la gestión de los gobiernos municipales en relación con el desarrollo local.

I. Información general

1. Cuéntenos un poco de usted: ¿De dónde es? ¿Qué formación tiene? ¿Cuál es su experiencia en la gestión municipal?
2. ¿Usted ha recibido algún tipo de capacitación en el ámbito de la gestión municipal? ¿Cuáles han sido? ¿Cuál es su evaluación de estas capacitaciones?
3. ¿Considera que aumentaron sus capacidades para un buen manejo de la gestión municipal?

II. Gestión municipal y condiciones de vida

4. ¿Usted diría que en los últimos años ha mejorado la gestión del municipio distrital? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
5. ¿En qué aspectos ha sido más evidente la mejora de la gestión municipal?
(Gasto corriente, Gasto de inversión, Designación de personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Cumplimiento de las metas de gestión)
6. ¿En qué ámbito ha impactado más la mejora de la gestión municipal?
(Atención más eficiente a los vecinos, Obras que benefician a un sector importante de la población, Mayor orden en las actividades comerciales del distrito, Transporte público más ordenado y eficiente, Incremento de los espacios públicos, mayor seguridad)
7. ¿La gestión municipal ha dado prioridad a los proyectos relacionados al desarrollo del distrito?
(Si ¿De qué manera? / No ¿Por qué?)
8. ¿Qué ámbitos han sido los más priorizados en los proyectos de desarrollo de la gestión municipal?
Infraestructura, Comercio, Transporte, Salud, Educación, Seguridad
9. ¿La gestión municipal ha impactado en la calidad de vida de los vecinos? ¿De qué manera?
10. En este orden de ideas: ¿Lo avanzado por la municipalidad coincide con su visión sobre el desarrollo? ¿Qué aspectos darán o dieron relevancia a su gestión?

III. Reformas institucionales, articulación de los gobiernos subnacionales y cadenas de valor

LA DESCENTRALIZACIÓN

11. ¿El proceso de descentralización ha tenido impacto en la gestión municipal? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
12. ¿En qué ámbitos de la gestión municipal ha sido más evidente el impacto de la descentralización?

(Gasto corriente, Gasto de inversión, Calidad del personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Establecimiento de planes de desarrollo, claridad en las competencias municipales)

13. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
14. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?
15. ¿En qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

16. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
17. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?
18. ¿A consecuencia de la descentralización en qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

LA LEY SERVIR

19. ¿Qué información tiene usted de la Ley SERVIR?
20. ¿Su gestión promovió la implementación de la ley SERVIR? /Si ¿De qué manera? /No ¿Por qué?
21. ¿Sabe si las gestiones anteriores y/o posteriores implementaron la Ley SERVIR?
22. ¿La Ley SERVIR ha tenido impacto en la gestión de su municipio? /Si ¿De qué manera? /No ¿Por qué?
23. ¿En qué ámbitos de la gestión municipal ha sido más evidente el impacto de la Ley SERVIR?

Capacidad de decisión de los funcionarios, Desempeño del personal, Simplificación de procesos administrativos, capacidad de coordinación y articulación con otras municipalidades distritales, Capacidad de coordinación y articulación con el municipio provincial.

24. ¿La Ley SERVIR ha brindado a los servidores las capacidades para una mayor coordinación entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
25. ¿En qué aspectos ha mejorado la coordinación gracias al aprendizaje de nuevas capacidades entre su municipio y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

26. ¿La Ley SERVIR ha brindado a los servidores las capacidades para una mayor coordinación entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
27. ¿En qué aspectos ha mejorado la coordinación gracias al aprendizaje de nuevas capacidades entre su municipio y el municipio provincial para promover proyectos de desarrollo?

Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

IV. Actores e interés en la gestión municipal.

28. ¿Cuál sería su evaluación del desempeño de la última gestión, 2019-2022?

29. ¿Cuáles fueron las principales áreas atendidas en su gestión?

30. ¿Usted diría que las autoridades anteriores y las recientes, conocían los procesos de la gestión municipal cuando asumieron el cargo?

31. A nivel de la gestión municipal: ¿Cuáles considera los actores más decisivos en la orientación del gasto para el desarrollo? / ¿Por qué?

El alcalde, Los regidores, Directivos, Servidores de carrera, Servidores de actividades complementarias

32. A nivel sociopolítico: ¿Cuáles considera los actores con mayor capacidad de presión en la orientación del gasto para el desarrollo?

Partidos políticos, Organizaciones políticas locales, Gremios: empresariales, comerciales, profesionales, Organizaciones sociales: vaso de leche, comedores populares, asociaciones barriales, Sindicatos.

INSTRUMENTO 4

ENTREVISTA A DIRECTIVOS DEL MUNICIPIO PROVINCIAL

Objetivo:

Recoger información sobre el impacto de las reformas de descentralización y la Ley SERVIR, en la gestión de los gobiernos municipales en relación con el desarrollo local.

I. Información general

1. Cuéntenos un poco de usted: ¿De dónde es? ¿Qué formación tiene? ¿Cuántos años viene laborando en la municipalidad?
2. ¿En los últimos años ha recibido algún tipo de capacitación para el cargo que ocupa? ¿Cuáles han sido? ¿Cuál es su evaluación de estas capacitaciones?
3. ¿Diría que aprendió más de la gestión municipal en el propio ejercicio de sus labores, que en las capacitaciones o en su formación profesional?

II. Gestión municipal y condiciones de vida

4. ¿Usted diría que en los últimos años ha mejorado la gestión del municipio provincial? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
5. ¿En qué aspectos ha sido más evidente la mejora de la gestión del municipio provincial?
(Gasto corriente, Gasto de inversión, Designación de personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Cumplimiento de las metas de gestión)
6. ¿En qué ámbito ha impactado más la mejora de la gestión del municipio provincial?
(Atención más eficiente a los vecinos, Obras que benefician a un sector importante de la población, Mayor orden en las actividades comerciales del distrito, Transporte público más ordenado y eficiente, Incremento de los espacios públicos, mayor seguridad)
7. ¿La gestión del municipio provincial ha dado prioridad a los proyectos relacionados al desarrollo?
(Si ¿De qué manera? / No ¿Por qué?)
8. ¿Qué ámbitos han sido los más priorizados en los proyectos de desarrollo de la gestión del municipio provincial?
Infraestructura, Comercio, Transporte, Salud, Educación, Seguridad
9. ¿La gestión del municipio provincial ha impactado en la calidad de vida de los vecinos? ¿De qué manera?

III. Reformas institucionales, articulación de los gobiernos subnacionales y cadenas de valor

LA DESCENTRALIZACIÓN

10. ¿El proceso de descentralización ha tenido impacto en la gestión del municipio provincial? ¿De qué manera? ¿En qué magnitud?
11. ¿En qué ámbitos de la gestión del municipio provincial ha sido más evidente el impacto de la descentralización?

(Gasto corriente, Gasto de inversión, Calidad del personal, Coordinación con otras municipalidades distritales, Coordinación con la municipalidad provincial, Establecimiento de planes de desarrollo, claridad en las competencias municipales)

12. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio provincial y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
13. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio provincial y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?
14. ¿A consecuencia de la descentralización en qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio provincial y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?
Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos
15. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio provincial y otros municipios provinciales para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
16. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio provincial y otros municipios provinciales para promover proyectos de desarrollo?
17. ¿A consecuencia de la descentralización en qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio provincial y otros municipios provinciales para promover proyectos de desarrollo?
Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos
18. ¿El proceso de descentralización ha promovido una mayor coordinación entre su municipio provincial y el gobierno regional para promover proyectos de desarrollo? ¿De qué manera?
19. ¿A consecuencia de la descentralización cómo calificaría este nivel de coordinación entre su municipio provincial y el gobierno regional para promover proyectos de desarrollo?
20. ¿A consecuencia de la descentralización en qué aspectos percibe una mejor coordinación entre su municipio provincial y el gobierno regional para promover proyectos de desarrollo?
Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

LA LEY SERVIR

21. ¿La Ley SERVIR ha tenido impacto en la gestión de su municipio provincial? /Si ¿De qué manera? /No ¿Por qué?
22. ¿En qué ámbitos de la gestión del municipio provincial ha sido más evidente el impacto de la Ley SERVIR?
Capacidad de decisión de los funcionarios, Desempeño del personal, Simplificación de procesos administrativos, Capacidad de coordinación y articulación con otras municipalidades distritales, Capacidad de coordinación y articulación con el municipio provincial.
23. ¿La Ley SERVIR ha promovido una mayor coordinación entre su municipio provincial y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
24. ¿En qué aspectos percibe una mejor coordinación gracias a la Ley SERVIR entre su municipio provincial y otros municipios distritales para promover proyectos de desarrollo?
Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos
25. ¿La Ley SERVIR ha promovido una mayor coordinación entre su municipio provincial y otros municipios provinciales para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?

26. ¿En qué aspectos percibe una mejor coordinación gracias a la Ley SERVIR entre su municipio provincial y otros municipios provinciales para promover proyectos de desarrollo?
Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos
27. ¿La Ley SERVIR ha promovido una mayor coordinación entre su municipio provincial y el gobierno regional para promover proyectos de desarrollo? / ¿De qué manera?
28. ¿En qué aspectos percibe una mejor coordinación gracias a la Ley SERVIR entre su municipio provincial y el gobierno regional para promover proyectos de desarrollo?
Identificación de necesidades, Formulación de planes, Elaboración de proyectos, Asignación de recursos para los proyectos, Ejecución de los proyectos

IV. Actores e interés en la gestión municipal.

29. ¿Cuál sería su evaluación del desempeño de la última gestión, 2019-2022?
30. ¿Usted diría que las autoridades anteriores y las recientes, conocían los procesos de la gestión municipal cuando asumieron el cargo?
31. A nivel de la gestión municipal: ¿Cuáles considera los actores más decisivos en la orientación del gasto para el desarrollo? / ¿Por qué?
El alcalde, Los regidores, Directivos, Servidores de carrera, Servidores de actividades complementarias
32. A nivel sociopolítico: ¿Cuáles considera los actores con mayor capacidad de presión en la orientación del gasto para el desarrollo?
Partidos políticos, Organizaciones políticas locales, Gremios: empresariales, comerciales, profesionales, Organizaciones sociales: vaso de leche, comedores populares, asociaciones barriales, Sindicatos.

Instrumento 5

Selección de actores para la entrevista a profundidad – Nivel Distrital

- El universo comprende a las gestiones de los dos gobiernos distritales entre los años de 2002 a 2022
- Entre los actores de la gestión municipal se entrevistarán al menos a cinco
- Entre los actores sociales y políticos del ámbito local, se entrevistarán al menos a tres

<i>Actor</i>	<i>Importancia</i>	<i>Para qué es entrevistado</i>	<i>Qué puede aportar</i>
<i>Alcalde (ex alcalde)</i>	ACTORES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL		
	Tiene poder político activo y desiderativo en muchas cuestiones propias de la municipalidad, tanto de su organización como de los procesos.	- Explorar la visión del funcionario sobre la gestión municipal y el impacto de las reformas en este. - Conocer cuál es el ámbito más importante al que presta atención. - Explorar la relación que tiene con otros actores.	- Grado de conocimiento que tiene de las competencias de la municipalidad - Grado de conocimiento de la importancia que le otorga a la articulación con el gobierno provincial y otras municipalidades para desarrollar proyectos en beneficio del municipio y sus ciudadanos. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
	<i>Regidores Municipales del partido de gobierno (ex regidor)</i> Poseen poder de decisión en cuanto a la aprobación de proyectos que deben de adoptarse en el consejo. Tienen mayoría por ser del grupo ganador en los comicios electorales	- Conocer la visión con respecto a la gestión municipal. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas. - Conocer el rubro al que consideran más importante - Conocer la agenda que priorizan	- Claridad de los objetivos de la gestión - Conocimiento de la problemática del rubro al que presta mayor atención. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
<i>Regidores Municipales</i>	Poseen el poder de decisión en cuanto al voto de las decisiones que deben de adoptarse en el consejo.	- Conocer cuál es la agenda que manejan en cuanto al desarrollo	- Claridad de sus propuestas de gestión - Conocimiento de la problemática del rubro al que presta mayor atención.

de otros partidos (ex regidor)	Son el contrapeso político y ejercen como fiscalizadores	- Dar cuenta del grado de coordinación con el grupo ganador. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
Gerente Municipal	Es un cargo de confianza con vital importancia ya que tiene el control de la dirección de la municipalidad y de lo que internamente sucede, al margen de lo reglamentario	- Conocer los problemas identificados en la municipalidad - Conocer la organización de la municipalidad - Conocer cómo se adapta el funcionario a la gestión municipal. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Grado de conocimiento de la competencia de la gerencia - Grado de conocimiento de los procedimientos administrativos para llevar a cabo los proyectos - Grado de conocimiento de las cadenas de valor. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
Gerencia de RRHH	Directivo que tiene a su cargo la supervisión, la coordinación, selección y dirección de los servidores civiles de la municipalidad	- Conocer el grado de conocimiento en el manejo del sistema interno - El grado de preparación de sus servidores - El manejo de los procesos y la coordinación interna. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Grado de adecuación a los procedimientos de SERVIR - Nivel de preparación de su personal y acciones frente a ello - Principales competencias que se requieren al momento de contratar personal - Grado de conocimiento de las cadenas de valor.
Gerencia de planeamiento y presupuesto	Directivo que coordina con servidores tanto de la propia municipalidad como con otros de diferentes instituciones como el MEF. Ello es vital dado a que por ellos pasan los procesos de selección y evaluación de los proyectos	- Conocer los proyectos aprobados y retenidos en la municipalidad. - Conocer que actores influyen la aprobación y rechazo de los proyectos. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Grado de conocimiento de la competencia de su oficina - Grado de conocimiento de los procedimientos administrativos para llevar a cabo los proyectos - Conocimiento de los actores que intervienen en el proceso. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS DEL ÁMBITO LOCAL			

<i>Partidos políticos, organizaciones políticas locales y regionales</i>	Asociación de ciudadanos que compite por alcanzar el poder político a nivel provincial, o hacerse de una cuota de este. Puede convertirse en el principal actor de oposición de una gestión	- Conocer el grado de influencia que tienen - Conocer la agenda y los intereses. - Conocer su percepción sobre el desarrollo o sus necesidades. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Conocimiento de las competencias administrativas del gobierno municipal. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.
<i>Colegios profesionales</i>	Asociación civil de profesionales agremiados para velar por los intereses y objetivos de su rama académica correspondiente, que además tiene prestigio social.	- Conocer el grado de influencia que tienen en la gestión municipal. - Conocer su percepción sobre el desarrollo o sus necesidades. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal desde su campo profesional. - Conocimiento de las competencias administrativas del gobierno municipal. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.
<i>Dirigentes de sindicatos de transportistas</i>	Grupo de presión que participa en los temas relativos al servicio de transporte y a las inversiones en este ámbito, como carreteras, señalización, etc.	- Conocer el grado de influencia que tienen - Conocer la agenda y los intereses. - Conocer su percepción sobre el desarrollo o sus necesidades.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Conocimiento de las competencias administrativas del gobierno municipal.

		- Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.
Dirigente Barrial y de Comedores Populares	Representante de los habitantes de un sector determinado del distrito, que se agrupan para desarrollar acciones conjuntas (ayuda comunitaria, alimentación, seguridad, trabajo colaborativo).	- Conocer la percepción que se tiene del desarrollo - Conocer las necesidades y expectativas de la comunidad - Conocer cómo se han relacionado con la municipalidad en el tiempo	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Necesidades y expectativas de la comunidad. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.
Dirigente del vaso de leche	Representante de una de las organizaciones de nivel local de larga trayectoria que participa en la administración y distribución de este producto.	- Conocer la percepción que se tiene del desarrollo - Conocer las necesidades y expectativas de la comunidad - Conocer cómo se han relacionado con la municipalidad en el tiempo	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Necesidades y expectativas de la comunidad. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.

Instrumento 6

Selección de actores para la entrevista profundidad– Nivel Provincial

- El universo comprende a las gestiones de los dos gobiernos provinciales entre los años de 2002 a 2022
- Entre los actores de la gestión municipal, se entrevistarán al menos a cinco para cada provincia
- Entre los actores sociales y políticos del ámbito local, se entrevistarán al menos a tres para cada provincia

<i>Actor</i>	<i>Importancia</i>	<i>Para qué es entrevistado</i>	<i>Qué puede aportar</i>
ACTORES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL			
<i>Alcalde (ex alcaldes)</i>	Tiene poder político activo y desiderativo en muchas cuestiones propias de la municipalidad, tanto de su organización como de los procesos.	- Explorar la visión la autoridad política sobre la gestión municipal. - Conocer cuál es el ámbito más importante al que presta atención. - Explorar la relación que tiene con otros actores. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Grado de conocimiento que tiene de las competencias de la municipalidad - Grado de conocimiento de la importancia que le otorga a la articulación con el gobierno provincial y otras municipalidades para desarrollar proyectos en beneficio del municipio y sus ciudadanos. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
<i>Regidores Municipales del partido de gobierno (ex regidores)</i>	Poseen poder de decisión en cuanto a la aprobación de proyectos que deben de adoptarse en el Consejo. Tienen mayoría por ser del grupo ganador en los comicios electorales	- Conocer la visión con respecto a la gestión municipal - Conocer el rubro al que consideran más importante - Conocer la agenda que priorizan. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Claridad de los objetivos de la gestión - Conocimiento de la problemática del rubro al que presta mayor atención. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
<i>Regidores Municipales de otros partidos (ex regidores)</i>	Poseen el poder de decisión en cuanto al voto de las decisiones que deben de adoptarse en el consejo. Son el contrapeso político y ejercen como fiscalizadores	- Conocer cual es la agenda que manejan en cuanto al desarrollo - Dar cuenta del grado de coordinación con el grupo ganador. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Claridad de sus propuestas de gestión - Conocimiento de la problemática del rubro al que presta mayor atención - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.

Gerente Municipal	Es un cargo de confianza con vital importancia ya que tiene el control de la dirección de la municipalidad y de lo que internamente sucede, al margen de lo reglamentario	- Conocer los problemas identificados en la municipalidad - Conocer la organización de la municipalidad - Conocer cómo se adapta el funcionario a la gestión municipal. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Grado de conocimiento de la competencia de la gerencia - Grado de conocimiento de los procedimientos administrativos para llevar a cabo los proyectos - Grado de conocimiento de las cadenas de valor. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
Gerencia de RRHH	Directivo que tiene a su cargo la supervisión, la coordinación, selección y dirección de los servidores civiles de la municipalidad	- Conocer el grado de conocimiento en el manejo del sistema interno - El grado de preparación de sus servidores - El manejo de los procesos y la coordinación interna. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Grado de adecuación a los procedimientos de SERVIR - Nivel de preparación de su personal y acciones frente a ello - Principales competencias que se requieren al momento de contratar personal - Grado de conocimiento de las cadenas de valor. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
Gerencia de planeamiento y presupuesto	Directivo que coordina con servidores tanto de la propia municipalidad como con otros de diferentes instituciones como el MEF. Ello es vital dado a que por ellos pasan los procesos de selección y evaluación de los proyectos	- Conocer los proyectos aprobados y retenidos en la municipalidad. - Conocer que actores influyen la aprobación y rechazo de los proyectos. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Grado de conocimiento de la competencia de su oficina - Grado de conocimiento de los procedimientos administrativos para llevar a cabo los proyectos - Conocimiento de los actores que intervienen en el proceso. - Una visión de primera mano de las reformas implementadas.
Partidos políticos, organizaciones políticas locales y regionales	Asociación de ciudadanos que compite por alcanzar el poder político a nivel provincial, o hacerse de una cuota de este. Puede convertirse en el principal actor de oposición de una gestión.	- Conocer el grado de influencia que tienen - Conocer la agenda y los intereses. - Conocer su percepción sobre el desarrollo o sus necesidades. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Conocimiento de las competencias administrativas del gobierno municipal. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.

<i>Colegios profesionales</i>	Asociación civil de profesionales agremiados para velar por los intereses y objetivos de su rama académica correspondiente, que además tiene prestigio social.	- Conocer el grado de influencia que tienen en la gestión municipal. - Conocer su percepción sobre el desarrollo o sus necesidades. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal desde su campo profesional. - Conocimiento de las competencias administrativas del gobierno municipal. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años - Percepción de las reformas implementadas.
<i>Dirigentes de sindicatos de transportistas</i>	Grupo de presión que participa en los temas relativos al servicio de transporte y a las inversiones en este ámbito, como carreteras, señalización, etc.	- Conocer el grado de influencia que tienen - Conocer la agenda y los intereses. - Conocer su percepción sobre el desarrollo o sus necesidades. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Conocimiento de las competencias administrativas del gobierno municipal. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.
<i>Dirigente Barrial y de Comedores Populares</i>	Representante de los habitantes de un sector determinado del distrito, que se agrupan para desarrollar acciones conjuntas (ayuda comunitaria, alimentación, seguridad, trabajo colaborativo)	- Conocer la percepción que se tiene del desarrollo - Conocer las necesidades y expectativas de la comunidad - Conocer cómo se han relacionado con la municipalidad en el tiempo. - Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Necesidades y expectativas de la comunidad. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años. - Percepción de las reformas implementadas.
<i>Dirigente del vaso de leche</i>	Representante de una de las organizaciones de nivel local de larga trayectoria que participa en la administración y distribución de este producto.	- Conocer la percepción que se tiene del desarrollo - Conocer las necesidades y expectativas de la comunidad - Conocer cómo se han relacionado con la municipalidad en el tiempo.	- Influencia dentro de la elaboración de la agenda municipal. - Tipo de relación con la gestión municipal. - Necesidades y expectativas de la comunidad. - Principales rubros donde solicitan proyectos de inversión de la municipalidad. - Percepción del desarrollo en los últimos 20 años.

	- Conocer su percepción sobre el impacto de las reformas.	- Percepción de las reformas implementadas.
--	---	---