

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

“JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES

INTERNACIONALES

TEMA DE INVESTIGACIÓN

Participación de las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores en la vinculación internacional de las regiones Arequipa y Piura

PRESENTADO POR:

DÁEL CARLOS DÁVILA ELGUERA

ASESORES

TEMÁTICO: MINISTRO SDR ROLANDO RUIZ ROSAS CATERIANO

METODOLÓGICA: Ph.D. MILAGROS AURORA REVILLA IZQUIERDO

Lima 05 de noviembre de 2018

A mis padres, Teresa Elguera Jara y José Manuel Dávila Cisneros, por ser maestros de tantas generaciones y en especial de mi vida.

A mi tía Teófila Elguera Jara cuya luz siempre está presente.

¿Ves esas montañas que se unen al desierto?
Son las estribaciones andinas
¿Ves cómo los arroyos se unen aguas abajo?
Así se forman los ríos que van al amazonas
¿Ves cómo esos hombres cosechan el trigo?
Nos ayudan para poder alimentarnos
Son nuestras montañas, los ríos y la costa
que albergan a nuestra gente
son una serie de imágenes, miradas y momentos
somos responsables de cuidar y proteger lo nuestro,
somos responsables por desarrollar lo nuestro
(Anónimo)

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación ha sido posible gracias al incondicional apoyo de mis padres, que a lo largo de los años y a través de viajes y experiencias en diversas partes del Perú me invitaron a preguntarme de qué forma mi futura profesión, como diplomático, puede contribuir al desarrollo nacional en desde las regionales.

Un especial agradecimiento a mi asesor temático, Ministro Rolando Ruiz Rosas Cateriano por su constante asesoramiento y su apoyo en la ciudad de Arequipa, experiencia que ha sido de vital utilidad para desarrollar esta tesis.

De modo similar, un agradecimiento especial los funcionarios diplomáticos Ministra Roxana Castro de Bollig, Ministro Italo Acha Puertas, Ministro José Ramiro Silva Delgado, Ministro Marco Antonio Santiviáñez Pimentel, Ministro Consejero Julio Cadenillas Londoña, Ministro Consejero Irving Jaime Lizárraga, Consejero José Paz Soldán Gonzales, y el tercer secretario Tommy Bruce Tataje Maz. De la misma manera a los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores María Magdalena Cornejo Rivera, Adrian Hipolito Donayre Muñoz e Isabel Daniella Morocho Palacios, por sus valiosos aportes académicos para el desarrollo de esta tesis.

Asimismo deseo expresar mi agradecimiento por la información brindada a los funcionarios públicos, en Arequipa al Gerente Regional de Promoción de la Inversión Privada, Brunno Gambeta Paredes; al Gerente Regional de Comercio Exterior y Turismo, Miguel Apaza Peña; a la Jefa de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo Institucional, Clara Miluzka Zavaleta Lazo; al Sub Gerente Municipal de Relaciones Exteriores y Cooperación Técnica Internacional, Carlos Enrique Sánchez Salinas; y al Gerente de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa César Lütgens Zeraceda. En la región Piura al Gerente Regional de Desarrollo Económico, Eduardo José

Pineda Guerra; a la Sub Gerente de Cooperación Técnica Internacional Pilar Núñez Tello; al Gerente Provincial de Desarrollo Económico Luis Frías Guaylupo; a la Jefa de la Oficina de Cooperación Técnica de la Municipalidad Provincial de Piura, Diana Alvarado Alvarado; y a la Gerente de la Cámara de Comercio y Producción de Piura Susana Seminario Vega.

El agradecimiento se hace extensivo a funcionarios públicos en la Presidencia del Consejo de Ministros, al Secretario de Descentralización Edgardo Macelo Cruzado Silverii; y en la Agencia de Cooperación técnica internacional, la Directora de Políticas y Programas, Nancy Silva Sebastián; y la servidora pública Elisa Robles Salazar por los datos proporcionados.

Finalmente deseo expresar mi agradecimiento a la asesora metodológica, la Doctora Milagros Aurora Revilla Izquierdo, por su valioso aporte en el desarrollo de esta tesis y a los miembros de la planta orgánica de la Academia Diplomática del Perú en el proceso de formación durante estos dos años.

RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo hacer una evaluación de la participación de la ODE en las regiones de Arequipa y Piura. Las variables que se han analizado son el proceso de descentralización, regionalización y transferencia de competencias; las políticas públicas de las regiones bajo estudio para vincularse internacionalmente; y la participación de esas ODE acompañando esas políticas regionales. La metodología es descriptiva y utiliza métodos cualitativos y cuantitativos. En el primer Capítulo se describe el proceso de descentralización y regionalización y las competencias que tienen las regiones para vincularse internacionalmente. En el segundo capítulo se analiza la participación de las ODE en las políticas públicas regionales para vincularse internacionalmente. En el tercer capítulo, a modo de propuesta se elabora una cadena de valor que toma en cuenta los productos y servicios que entregan estas Oficinas Desconcentradas en las regiones. Los principales hallazgos son que los gobiernos subnacionales tienen una tendencia media a vincularse internacionalmente; la ODE acompaña estos procesos conjuntamente con otros organismos desconcentrados o descentralizados de diferentes sectores, lo cual requiere de definir las funciones que diversos sectores y niveles de gobierno tienen en la vinculación internacional de las regiones y participar activamente en los procesos de planificación regional para fortalecer la imagen de cada región en la construcción de la política exterior peruana.

Palabras clave: descentralización, Oficinas Desconcentradas, desarrollo e integración fronteriza, cooperación técnica internacional y promoción económica.

ABSTRACT

This thesis aims to evaluate the participation of decentralized offices in the regions of Arequipa and Piura. The variables that have been analyzed are; the process of decentralization, regionalization and transfer of competencies, the public policies of these regions to link internationally and the participation of decentralized offices with regional policies. The methodology is descriptive and uses qualitative and quantitative methods. The first chapter describes the process of decentralization and regionalization and the competencies that regions have to link internationally. The second chapter discusses the participation of decentralized offices in regional public policies to link internationally. In the third chapter, as a proposal, a value chain is drawn up which considers the products and services delivered by deconcentrated offices in the regions. The main findings are the sub-national governments tend to link internationally at a medium level. Another finding is decentralized offices are also part of these processes with other decentered organisms from different sectors, which requires defining the functions that different sectors and levels of government have in the international linkage of the regions.

Key words: Decentralization, Decentralized Offices, border development and integration, international technical cooperation and economic promotion.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	13
CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	17
CAPITULO I	19
I. Descentralización y regionalización en el Perú	19
1.1. La descentralización en el Perú.	20
1.2. El actual proceso de regionalización como política de Estado	27
La política de Estado de la regionalización	32
1.3. Análisis comparado del proceso de descentralización en los países de la Alianza del Pacífico	35
II. Transferencia de competencias	39
2.1. La transferencia de Competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos regionales .	39
2.2. Competencias y marco legal nacional e internacional que permite a las regiones vincularse internacionalmente	42
Marco legal desde el derecho internacional público.....	43
Marco legal desde el derecho nacional	44
2.3. La construcción de la política exterior peruana desde los espacios subnacionales	49
CAPÍTULO II	56
I. Creación de las ODE en el proceso de regionalización	56
Las funciones de la ODE	58
1.1. Naturaleza jurídico administrativo de las ODE	64
1.2. Articulación de funciones que desarrolla la ODE con los gobiernos subnacionales ...	65
II. Análisis de actividades de las ODE Arequipa y Piura	69
2.1. Las ODE en el proceso de planificación regional	69
2.1.1. Proyección de la región Arequipa para vincularse internacionalmente	70
Datos generales de la región Arequipa	70
Plan de Desarrollo Regional Concertado y visión de la Región Arequipa al 2021.	71
2.1.2. Proyección de la región Piura para vincularse internacionalmente	74
Datos generales de la Región Piura	74
Plan de Desarrollo Regional Concertado y visión de la Región Piura al 2021.....	75
2.2. Participación de las ODE con las regiones en Desarrollo e Integración Fronteriza.	78
Políticas del Gobierno Regional de Piura y Municipalidades fronterizas	81

2.3. Articulación de la ODE con los gobiernos subnacionales en Cooperación Técnica Internacional.....	86
2.3.1. Participación de la ODE Arequipa en cooperación técnica internacional en cooperación técnica internacional.....	87
ODE Arequipa y la Cooperación técnica internacional	92
2.3.2. Participación de la ODE Piura en cooperación técnica internacional.....	93
ODE PIURA en Cooperación técnica internacional	99
2.4. Articulación de la ODE con los gobiernos subnacionales en promoción económica	101
2.4.1. Participación de la ODE en Arequipa en promoción económica.....	102
ODE Arequipa en promoción económica y comercial	109
2.4.2. Participación de la ODE en Piura en promoción económica	111
Gobierno Regional de Piura	111
ODE Piura en promoción económica y comercial.....	116
2.5. Actividades de la ODE en política migratoria	118
Asuntos de política migratoria en ODE Arequipa	118
Asuntos en política migratoria en ODE Piura.....	120
2.6. Actividades de la ODE en promoción cultural	121
Promoción cultural en ODE Arequipa	121
Política cultural en ODE Piura	123
2.7. Actividades de la ODE en atención al ciudadano.	124
Atención y apoyo a la comunidad en Arequipa y Piura	124
CAPITULO III	127
I. La actual cadena de valor de las ODE en las regiones bajo estudio	128
1.1. Consideraciones metodológicas de la cadena de valor.....	128
1.2. Cadenas de valor articulada a los proceso de las ODE	132
1.2.1. El escenario esperado de la política pública.....	132
1.2.2. Recursos para el logro de objetivos.....	136
1.2.3. Procesos de la cadena de valor	137
1.2.4. Los productos o servicios de la ODE	140
II. Una matriz de competencias	145
2.1. Consideraciones metodológicas	145
2.2. Identificación de puntos críticos y propuestas de mejora en la distribución de responsabilidades	146
III. Consideraciones finales	150

3.1. Las ODE como parte del desarrollo regional	150
CONCLUSIONES.....	154
RECOMENDACIONES.....	157
Bibliografía.....	159

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen N° 01 Mapa de pobreza distrital y mapa de proyección poblacional de Arequipa.....	88
Imagen N° 02 Mapa de pobreza distrital frente a vulnerabilidad física por desastres naturales en Piura.....	94
Imagen ° 03. Esquema de básico de la cadena de valor.....	129
Imagen N° 04. Esquema ampliado de la cadena de valor.....	129
Imagen N° 05 Cadena de valor con diversas instituciones y resultados.....	130
Imagen N° 6. Esquema de la cadena de valor tomando en cuenta la metodología por resultados.....	131

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 01: Índice de descentralización en la historia constitucional del Perú.....	26
Grafico N° 2. Evaluación del gasto público de la Región Arequipa por categoría presupuestal en los años 2015-2018.....	73
Gráfico N° 03 Evaluación del gasto público de la Región Piura por categoría presupuestal en los años 2015-2018.....	76
Gráfico N° 4 Monto de la cooperación técnica internacional para el sector público y privado en Arequipa.....	89
Gráfico N°05 Destino de la cooperación técnica internacional en Arequipa.....	90
Gráfico N°06 Monto de la cooperación técnica internacional para el sector público y privado en Arequipa.....	95
Gráfico N°07 Destino de la cooperación técnica internacional en Piura.....	96
Gráfico N° 08. Principales mercados de exportación de la región Arequipa.....	106
Gráfico N° 09 Principales productos de exportación de Arequipa.....	106

Gráfico N° 10 Legalizaciones y apostillas por parte de las ODE Arequipa y Piura.....	125
Gráfico N° 11. Cadena de valor de la ODE en servicios al ciudadano.....	143
Gráfico N° 12 Cadena de valor de la ODE articulada con los gobiernos subnacionales.....	144

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 01. Etapa normativa del proceso de descentralización.....	30
Cuadro N° 2: Competencias compartidas y exclusivas por nivel de gobierno.....	33
Cuadro N° 3 Países de la Alianza del Pacífico y el proceso de descentralización.....	38
Cuadro N° 04 Resumen de competencia y atribuciones otorgadas a los gobiernos subnacionales por su marco legal.....	46
Cuadro N° 05 Visión desde la teoría de las relaciones internacionales y su visión sobre los actores subnacionales.....	53
Cuadro N° 6. Funciones de las Oficinas Desconcentradas.....	62
Cuadro N° 07: Matriz de funciones del MRE, Gobierno Regional, la ODE y otros organismos sobre las competencias en atribuciones que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente.....	68
Cuadro N° 08 Características demográficas de los distritos fronterizos en Piura.....	81
Cuadro N°09. Actividades de la ODE Piura en Desarrollo Fronterizo en los últimos años.....	85
Cuadro N°10. Actividades de la ODE Arequipa en Cooperación Técnica Internacional.....	92
Cuadro N°11. Actividades de la ODE Piura en Cooperación Técnica Internacional.....	99
Cuadro N° 12. Indicadores de competitividad de la región Arequipa.....	103
Cuadro N° 13. Proyectos de la región Arequipa para articular sus procesos a los mercados internacionales.....	104
Cuadro N° 14. Participación de la ODE Arequipa la promoción económica y comercial.....	110
Cuadro N° 15. Indicadores de competitividad de la región Piura.....	112

Cuadro N° 16 Proyectos de la región Piura para articular sus procesos a los mercados internacionales.....	113
Cuadro N° 17. Participación de la ODE Piura la promoción económica y comercial....	117
Cuadro N° 18. Políticas del Acuerdo Nacional relativas al futuro deseado de las ODE.....	133
Cuadro N° 19. Acciones Estratégicas para el periodo 2018 de la ODE Arequipa y Piura.....	138
Cuadro N° 20: Matriz de funciones de diferentes actores en promoción económica en las regiones.....	148
Cuadro N° 21: Matriz de funciones de diferentes actores en promoción económica en las regiones.....	150

INTRODUCCIÓN

A puertas de cumplir doscientos años de vida republicana, el Perú sigue teniendo como agenda pendiente una descentralización efectiva que, respetando el marco de un Estado unitario, promueva el desarrollo de sus habitantes. La descentralización fue considerada como una Política de Estado en el Acuerdo Nacional e implementada a través de la reforma constitucional del año 2002. Ambos hitos han promovido la creación de regiones y la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales para reducir las brechas sociales, económicas y políticas históricamente presentes.

El Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene la competencia exclusiva sobre la ejecución de la política exterior peruana; sin embargo, el proceso de descentralización ha permitido que las regiones puedan tener un marco legal de competencias y atribuciones para vincularse internacionalmente. Estas son desarrollo fronterizo, cooperación técnica internacional y promoción económica. A fin de acompañar estos procesos, desde el año 2002 se han creado las Oficinas Desconcentradas (ODE) del Ministerio de Relaciones exteriores, las cuales se encuentran principalmente en regiones fronterizas y algunas de ellas en regiones no fronterizas.

El objetivo de esta tesis es hacer un balance de cómo el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de las ODE, ha venido trabajando con las regiones en el marco de sus competencias para vincularse internacionalmente. Se analiza si la agenda de internacionalización se encuentra presente en las políticas públicas regionales y si los actores regionales trabajan con las ODE para el logro de sus objetivos. Por lo tanto, será necesario analizar si las ODE cuentan con los recursos humanos, logísticos y presupuestales para trabajar con los gobiernos subnacionales.

El ámbito de estudio son las regiones de Arequipa y Piura, las cuales además de ser articuladores en el sur y en el norte del país, permiten hacer un balance sobre una región fronteriza frente a otra que no lo es. El objeto de estudio por

parte del Ministerio de Relaciones Exteriores son las ODE de las mencionadas regiones y su articulación con las Direcciones de Desarrollo e Integración Fronteriza, Cooperación técnica internacional, Protección y Asistencia al Nacional, Promoción de inversiones y Planes y estrategia. En las regiones, el objeto de estudio son los gobiernos regionales, las municipalidades y actores empresariales como cámara de comercio y la sociedad civil.

La estructura de la tesis se ha dividido en tres capítulos, los cuales coinciden con las variables de la investigación las cuales son proceso de descentralización y regionalización, planeamiento regional competencias y proyectos de las regiones para vincularse internacionalmente y participación de las ODE en las regiones bajo estudio.

En el primer capítulo se hace balance sobre el proceso de descentralización y regionalización como una política de Estado y se compara el proceso con los países de la Alianza del Pacífico. Asimismo se analiza la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales y las que les permiten vincularse internacionalmente considerando el derecho internacional público. Finalmente se hace un ejercicio desde la teoría de las relaciones internacionales de cómo el proceso de descentralización influye en la construcción de la política exterior.

En el segundo capítulo analiza la creación de las Oficinas Desconcentradas en el proceso de regionalización, su naturaleza jurídica y su relación con otros niveles de gobierno. Del mismo modo, se describe las funciones y relación que tienen con las regiones de Arequipa y Piura en las competencias y atribuciones que tienen para vincularse internacionalmente en desarrollo e integración fronteriza (en caso aplique), cooperación técnica internacional y promoción económica. El análisis toma en cuenta los procesos de planificación regional, el interés y los proyectos que se desarrollan en las regiones para vincularse internacionalmente y la forma cómo trabajan con las ODE para el logro de esos objetivos. Finalmente el análisis cubre las demás actividades que realiza la ODE como es atención al ciudadano y las que

coordina de igual modo con autoridades locales como son asuntos de política migratoria y promoción cultural.

En el tercer capítulo, se toma en cuenta la información precedente para construir la cadena de valor de las ODE y cómo contribuyen con las regiones. Del mismo modo, desde el sector de relaciones exteriores se elabora una matriz de competencias que permita definir las funciones de la ODE respecto a otros sectores y niveles de gobierno en promoción económica y cooperación técnica internacional. Finalmente se reflexiona sobre el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en las regiones y su contribución a la construcción de la política exterior.

Esta es la quinta tesis que se desarrolla en la Academia Diplomática del Perú sobre el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores con los actores subnacionales. La primera tesis se desarrolló a inicios de los años noventa y estudió los niveles óptimos de coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los gobiernos regionales, los cuales podrían favorecer la articulación del espacio interior del Estado e incrementar la eficacia de la política exterior. La conclusión es la necesidad de incorporar a los gobiernos regionales en la formulación de la política exterior en materia de desarrollo fronterizo, cooperación técnica internacional, política de promoción económica y comercial, política cultural y promoción turística. Para ello, era necesario crear Oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en los gobiernos regionales.

La segunda tesis fue hecha en el año 2000 y su objetivo fue la analizar la problemática de las entidades territoriales descentralizadas carentes de personalidad jurídica, en el ámbito de las relaciones internacionales y el derecho internacional público. Las conclusiones son que las entidades descentralizadas se vienen relacionando con internacionalmente y existe una necesidad de utilizar nuevas herramientas dentro del derecho internacional público.

El tercer estudio fue desarrollado en el año 2004 y el resultado es una evaluación de las Oficinas Desconcentradas en el proceso de formación de la política exterior peruana. Las conclusiones son que las ODE contribuyen de manera significativa en la construcción de la política exterior peruana, especialmente en aspectos de desarrollo fronterizo.

Finalmente en el año 2010 se hizo un estudio de la paradiplomacia en la integración fronteriza entre el Perú y Brasil, para lo cual se analizó se concluyó en la necesidad de tener una ODE en esa frontera que permita articular y promover las relaciones entre el Acre y Madre de Dios.

A diferencia de otras tesis, este estudio se sitúa en el actual proceso de descentralización, analiza las competencias que tienen los gobiernos regionales para relacionarse internacionalmente y contribuye a articular las políticas públicas del Ministerio de Relaciones Exteriores con otros niveles de gobierno.

Su utilidad tiene tres niveles. El primero para el Ministerio de Relaciones Exteriores como un articulador de la política exterior peruana que toma en cuenta las necesidades y potencialidades de las regiones. El segundo, es saber cuan presente está la ODE en la agenda regional para el logro de sus objetivos de vincularse internacionalmente. El tercero es para saber distinguir la participación de diferentes niveles y sectores de gobierno sobre funciones que se superponen.

Este trabajo es una motivación personal por preguntarse en cómo el sector de Relaciones Exteriores trabaja con los gobiernos regionales para el logro de sus objetivos. Su materialización es solo el inicio de una profesión en la que las relaciones internacionales demanden pensar al Perú más allá de la capital y permitan aprovechar todo el potencial de nuestras regiones para un mejor desarrollo de nuestra política exterior.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La presente tesis es una investigación de tipo descriptivo e inductivo que utiliza métodos cuantitativos y cualitativos. Al ser de naturaleza descriptiva la hipótesis H_0 no tiene un espectro de contrastación. Por el contrario, lo que se busca es conocer a profundidad la forma en que la ODE participa de las políticas públicas regionales para luego desarrollar estrategias de política pública que contribuyan a la estructura de la política exterior peruana.

Pregunta general:

¿Cómo las ODE en el proceso de regionalización han participado en las políticas de las regiones de Arequipa y Piura en su vinculación internacional?

Preguntas específicas:

- ¿Se encuentra presente en la agenda regional vincularse internacionalmente?
- ¿Se encuentra presente para los actores regionales buscar a las ODE como un apoyo para el logro de sus objetivos?
- ¿De qué forma el trabajo de las ODE con las regiones ayudan a la construcción de la política exterior?

Matriz de variables e indicadores

Variables	Indicadores	Fuente de Información
I Proceso de descentralización y regionalización	-Marco normativo	- Convenciones Internacionales. - Legislación peruana en materia de descentralización y transferencia de competencias.
II Competencias regionales para vincularse internacionalmente.	-Número de políticas desarrolladas por las regiones. -Monto asignado a las políticas regionales.	- Ministerio de Economía y Finanzas. - Gobiernos regionales - Gerencia Regional de Comercio Exterior y Turismo - Subgerencia de cooperación técnica internacional. - Gerencia de Promoción Económica. - Cámara de Comercio e Industria.

III Planeamiento regional	-Características del PDRC -Escenarios prospectivos de las regiones	- Gobiernos regionales. - Oficinas de Planeamiento y Cooperación Institucional. - Secretaria Nacional de Descentralización.
IV Participación de las ODE	-Acciones de las ODE en desarrollo e integración fronteriza, cooperación técnica internacional y promoción económica.	- Memoria institucional de las ODE. - Planes operativos de trabajo - Directores y funcionarios de las ODE

La tesis está diseñada de tal modo que en el capítulo I se desarrollen las variables de proceso de descentralización y regionalización y las competencias que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente. De ese modo se responde a la pregunta si se encuentra presente en la agenda regional vincularse internacionalmente.

En el capítulo II se desarrollan las variables de planeamiento regional y participación de las ODE con lo que se espera responder a las preguntas de qué forma los actores regionales buscar a las ODE como un apoyo para el logro de sus objetivos y cómo las ODE trabajan con las regiones para vincularse internacionalmente.

El capítulo III contiene la propuesta de lo desarrollado lo encontrado de forma descriptiva y utiliza las herramientas de la gestión pública, como cadena de valor y matriz de funciones, para desarrollar una nueva propuesta de integración a los procesos de planeamiento de las ODE con las regiones que fortalezca la construcción de la política exterior.

CAPITULO I

El presente capítulo tiene como objetivo hacer un balance del proceso de descentralización y regionalización; analizar competencias en materias de internacionalización que tienen los gobiernos regionales; y explorar las políticas públicas regionales de Arequipa y Piura en los aspectos que les permite vincularse internacionalmente.

En la primera parte se estudia el proceso de descentralización desde el enfoque histórico constitucional, se hace un análisis del actual proceso de regionalización como una política de Estado y se hace una comparación de este proceso con los países de la Alianza del Pacífico.

En la segunda parte se explora el proceso de transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales; el marco legal y competencias que tienen las regiones para vincularse internacionalmente, en materias de cooperación técnica internacional, desarrollo fronterizo, promoción de inversiones; y se discute cómo se construye la política exterior desde los gobiernos subnacionales.

I. Descentralización y regionalización en el Perú

Antes de iniciar con el desarrollo de esta parte de la tesis, es importante distinguir los conceptos de descentralización y regionalización. El primero de ellos es la transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, lo cual a criterio de Fuchs tiene una connotación social y política, por cuanto permite ampliar el campo de derechos y libertades; incorporar a los sectores excluidos; y viabilizar un mayor control y participación ciudadana (Fuchs, 2011, p. 24). El segundo término, es la creación de gobiernos regionales con autonomía suficiente para administrar las competencias que le son transferidas.

Dichas categorizaciones conceptuales ayudan a entender que la descentralización ha sido un intento histórico, pero que el proceso de

regionalización, que crea entidades con autonomía administrativa, política y económica, es bastante reciente. De igual modo, es importante hacer referencia al concepto de desconcentración, entendido como la delegación de competencias a organismos locales, pero pertenecientes a la administración central del Estado (Hague , Harroup, & Breslin, Shaun, 1992, p. 98), el cual es de utilidad para conocer la naturaleza de las ODE.

1.1. La descentralización en el Perú.

Existen diversos modos de aproximarse al fenómeno de la descentralización, a efectos de esta tesis se ha tomado como referencia el histórico constitucional por cuanto permite analizar la estructura del Estado peruano y la transferencia de competencias.

El Perú republicano es una herencia del centralismo de la colonia¹. Su estructura virreinal estaba diseñada para que Lima sirviera de control administrativo, político y económico sobre el territorio, en una lógica de explotación de los recursos hacia la metrópoli española. Si bien el nacimiento de la joven nación trajo en sus albores una discusión sobre el rumbo que debía de tomarse, entre ser una monarquía constitucional o una república, la estructura y diseño del Estado poco o nada cambio². Sin embargo, los

¹ El Centralismo como estructura del Estado es una representación real del poder que se reproduce en sí mismo. Los estudios en Ciencias Sociales distinguían un Perú urbano y otro rural, lo cual no es sino el reflejo de la división histórica de las dos repúblicas que creo el Virrey Toledo para una mejor administración del Virreinato, una república de blancos y una de indios. Estos últimos vivían bajo sus costumbres, respetando al poder central, pero como en reemplazo de la ausencia de la coerción central, se encontraban bajo la autoridad territorial local como encomiendas, corregimientos o intendencias; los que a su vez aseguraban la unidad del territorio en una alianza con los poderes centrales. De allí que la pugna por derribar el centralismo no solo ha sido crear gobiernos subnacionales, sino que también generar nuevas dinámicas en las relaciones sociales en el territorio.

² Algunos autores como Mariátegui, en sus Siete Ensayos de la Realidad Peruana, justificaba que el Perú no apostó por el federalismo por cuanto esto significaba un desmembramiento del Estado peruano, debido a la pugna entre las regiones y la poca claridad en la definición

intentos por conformar una estructura descentralista se fueron dando a lo largo de diferentes constituciones.

La primera Constitución del Perú, promulgada en 1823, adoptó la división territorial de la colonia y transformó las intendencias en departamentos manteniendo la misma estructura administrativa. Debido a la lucha por la independencia, su vigencia fue casi nula, aunque sirvió de base para elegir a los representantes departamentales al Congreso. En el caso de la Constitución Bolivariana de 1826, se mantuvo la estructura departamental, aunque se debilitó el poder de los congresistas y se aumentó el del ejecutivo. En ambas cartas magnas no hubo un mayor intento de descentralización, aunque en el plano político aún estaba aún en discusión un Estado federalista.

En la Constitución de 1828 desaparecen las discusiones federalistas y se consolidó la proyección de un Estado unitario. En el plano de la descentralización territorial, se reactivaron las juntas departamentales, las cuales buscaban promover los intereses de los departamentos y de las provincias (Pareja Paz-Soldán, 1994, p 23). Dichas instancias subnacionales tenían como fin administrar la instrucción escolar, industria, agricultura, minería, régimen tributario y control de municipalidades³. Sin embargo, no se contaba con los recursos, ni la voluntad política necesaria para ser implementada, por lo que estas juntas departamentales no llegaron a ser efectivas.

La Constitución de 1834 fue bastante similar a la de 1828, pero estuvo influenciada por el periodo de la Confederación Perú – Boliviana, que más allá de un intento descentralista fue el producto de las pugnas de alternancia de poder de caudillos que eran derrocados por quién tenía un mayor poder

de las fronteras (Mariátegui, 2000, p. 164). Por su parte, Jorge Basadre se preguntaba qué era lo que unía a las diversas poblaciones del norte y sur del Perú, si no era una estructura legal y administrativa (Basadre, 1998, p 42).

³ Como afirma Manuel Villarán, la influencia norteamericana sobre esta Carta Magna es tal que la estructura de un Estado Federal era bastante clara (Villarán, 1998, p 34).

militar⁴. La turbulencia política imposibilitó la construcción del Estado Nación representativo. Por el contrario, las pugnas internas también se reproducían en las clases departamentales, lo cual debilitó la articulación territorial. Los entes administrativos subnacionales eran entregados por los caudillos a sus correligionarios a modo de recompensa.

En la Constitución de 1839, patrocinada por Agustín Gamarra, se proscribió toda idea de federalismo a modo de borrar la idea de la Confederación Perú –Boliviana. Aunque fue emitida en Huancayo, esta Carta Magna fue un retroceso al proceso descentralista pues se suprimieron las municipalidades y se reforzó el poder de la administración central. Los gobernadores eran los representantes del presidente en los departamentos y estos eran designados o electos desde Lima. Las elites departamentales mantenían relaciones parecidas a las feudales acrecentando la división heredada de la repúblicas de blancos e indios de la colonia⁵.

En la Constitución de 1860, que fue promulgada por Ramón Castilla, se suprimieron las juntas departamentales para establecer un régimen municipal que se organizó según su propia ley orgánica, pero en la práctica no recibieron

⁴ Como afirma Julio Cotler en *Clases Estado y Nación*, durante los primeros años de la República, el Perú carecía de una clase dirigente que articulara y cohesionara la idea de nación (Cotler, 2013, p 41). Por el contrario, esta pugna por el poder representaba la lucha de ciertas regiones del país por tomar el control administrativo del Estado. Así los caudillos del norte o del sur del país competían por el poder en Lima.

⁵ Como se ha mencionado, la República de españoles y la república de indios fue diseñada por el Virrey Toledo como una estrategia de diferenciación en la que la incorporación de los indios a la colonia con pleno goce de derechos y obligaciones era limitada. Durante la etapa de la República dicha diferenciación se mantuvo de facto a partir de la relación de los señores dueños de los latifundios y los campesinos. Los primeros participaban de la vida política del país, podían ser electos y podían influir en las decisiones departamentales por medio de Alianzas con las clases políticas limeñas. Los segundos, los campesinos, con limitado acceso a la tierra y a educación, no podían articular sus intereses y por el contrario mantenían el estatus quo.

la transferencia de competencias ni recursos para sus funciones. En la efímera Constitución de 1867, se volvió a crear las capitales de departamentos, aunque no hubo activación de espacios departamentales. Tras el retorno a la Constitución de 1860, en 1868 se vivió a la bonanza del guano, la cual permitió en 1873 la implementación de los consejos departamentales, los cuales recibieron del gobierno central la facultad de administrar la enseñanza primaria y secundaria. Sin embargo, estos fueron desactivados al iniciar la Guerra con Chile.

En 1886, se volvieron a crear las juntas departamentales, las cuales trataron de replicar la experiencia de los consejos departamentales, pero no fue hasta la Constitución de 1919, en la que se destacó la urgencia de una reforma descentralista. El periodo de la llamada República Aristocrática fue acompañado con el reclamo de los departamentos en la participación o intervención en el nombramiento de jueces y funcionarios⁶. A fin de resolver este escenario, se crearon Congresos Regionales en el norte, centro y sur del Perú, los cuales tuvieron una producción significativa, pero efímera.

En la Constitución de 1933, se transformaron las juntas departamentales en los consejos departamentales, los cuales tenían atribuciones administrativas pero carecían de un territorio definido. Sin embargo, el gobierno de Benavides archivó esos proyectos por la presión de los intereses de los grupos capitalinos que veían en la presencia del Estado en los gobiernos subnacionales una restricción a su ejercicio del Poder (Ruiz-Rosas, 1991, p 78).

En su gobierno, el Arquitecto Belaúnde continuaría esa política y restauraría a los municipios como una instancia elegida de gobierno local, pero el

⁶ Este periodo de la República Aristocrática es la convivencia sectores populares, que se organizan en partidos políticos, y los grupos económicos, que empiezan a disputarse los espacios de poder administrativo en la arena política regional. Este fenómeno nuevo fue el inicio de las relaciones políticas en los departamentos.

gobierno militar de 1968-1980, reforzó la administración central a través de la desconcentración de los organismos departamentales, los cuales representaban al gobierno central.

Hasta esta parte de la historia peruana, el proceso de descentralización se puede decir que se caracterizó por un intento de dotar a los espacios gubernamentales intermedios de competencias administrativas autónomas y como articuladores con los gobiernos locales, ya sean departamentos, juntas departamentales o consejos departamentales.

Con la Constitución de 1979 se introduce por primera vez el término de “región” y se estableció que estas se formarían en base de las unidades “geoeconómicas”, es decir, aquellas áreas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. La descentralización se llevaría a cabo por medio de la aprobación del Plan Nacional de Regionalización, el cual fue aprobado en 1984 y se establecieron los objetivos y metas de la descentralización administrativa. El segundo gobierno de Belaunde Terry, creó la Comisión Nacional de Regionalización bajo la presidencia del Jefe del Instituto Nacional de Planificación, y fundó la Corporación de Desarrollo (CORDE) en el ámbito departamental y como órgano descentralizado del ejecutivo.

El impulso de la regionalización se llevó a cabo durante el primer gobierno de Alan García. En 1987 se aprobó la Ley de Bases de la Regionalización (Ley 24650), la cual formó sin consulta previa a los departamentos, once regiones y el área metropolitana Lima – Callao. La norma establecía que las regiones estaban en un nivel intermedio de gobierno, entre el gobierno central y el local, también contaban con autonomía económica y administrativa y tenían la finalidad de lograr el desarrollo.

En 1990 es la primera vez que las regiones entran en funcionamiento. Dentro de su marco legal podían legislar, constituir empresas y crear instituciones públicas. El proceso de transferencia de funciones fue más parecido al de la

desconcentración de las funciones de los ministerios en materia de educación y salud, que el de una verdadera descentralización.

Un punto importante de las competencias otorgadas a los gobiernos regionales en 1990 es que por primera vez se establece una vinculación directa entre Cancillería y los gobiernos regionales en apoyo y ejecución a las acciones en desarrollo e integración fronteriza; y la celebración de convenios en cooperación técnica internacional. Estas dos competencias fueron analizadas por Ruiz Rosas en su tesis en la Academia Diplomática del Perú en 1991. En ella sostiene que para el caso de desarrollo fronterizo el marco normativo no articulaba una política nacional de fronteras desde las regiones y diferentes sectores incluyendo a Cancillería. De igual modo, en cuanto a la cooperación técnica internacional, los gobiernos regionales estaban excluidos de la política nacional de cooperación técnica internacional, lo que generaba que el flujo de cooperación sea heterogéneo en diversas regiones que competían por esos fondos (Ruiz-Rosas, 1991, p 98).

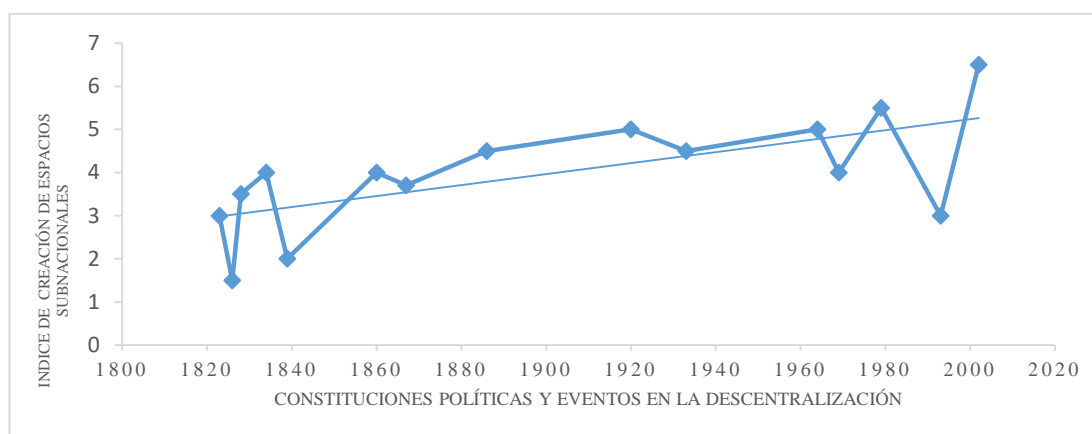
En 1992 durante el gobierno de Alberto Fujimori se disolvió las asambleas regionales y se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), los cuales dependían del Ministerio de la Presidencia. Con ello el proceso de descentralización volvió a estar centralizado nuevamente.

Tras la aprobación de la Constitución de 1993 incorporó lineamientos para un nuevo proceso de descentralización, el cual estableció que las regiones estaban constituidas por iniciativa de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Pero No fue hasta 1998 que se aprobó la Ley Marco de Descentralización de (Ley N° 26922), con la cual se intentó resolver el problema de la indefinición de los CTAR y se reinstaló la demarcación territorial sobre la base de los departamento. De ese modo, las funciones que tenían los CTAR volvían a ser responsabilidad de los ministerios, los que contaban con mayor importancia y se acentuó el esquema centralizado.

Antes de discutir el actual proceso de descentralización, es importante reflexionar sobre este proceso. Como diría Alberto Flores Galindo, en relación a la política peruana, hay un movimiento pendular y coyuntural que en un extremo ha promovido la descentralización y en el otro ha concentrado el poder⁷.

El siguiente gráfico muestra la evolución a lo largo de la historia republicana de la creación/superación de espacios subnacionales ya sean esto juntas departamentales, consejos departamentales, departamentos o regiones. Su intención es mostrar que el proceso ha sido pendular dependiendo de la coyuntura política, pero que existe una tendencia por fortalecer la descentralización como una política de estado.

Gráfico N° 01: Índice de descentralización en la historia constitucional del Perú



Fuente: Constituciones del Perú que han creado o suprimido espacios subnacionales. El índice toma en cuenta la transferencia de competencias y autonomía. Elaboración propia

⁷ Este fenómeno ha influido fuertemente en la vida política del país generando una cierta dependencia de los municipios sobre las regiones y estos a su vez sobre la capital. Producto de ello los bienes y derechos que gradualmente fue proveyendo el Estado han sido diferentes a los de la capital. Una penosa escapatoria para las poblaciones que vivían en pobreza o en peligro ha sido la migración del campo a la ciudad, lo cual a su vez ha influido en concentración de las políticas públicas en Lima o ciudades intermedias dejando de lado a las zonas rurales y generando un círculo de diferenciación entre la capital y el resto del país. Sin embargo, lo más preocupante del centralismo es que no ha permitido construir la idea de un Estado Nación, sobre el que todos los ciudadanos se sientan representados y puedan canalizar sus demandas.

En el plano de la conformación de la política exterior, que será tratado con más amplitud en la siguiente parte de este capítulo, se puede decir que el centralismo determina la conformación de los actores que influyen en la política exterior peruana. En el enfoque realista no se percibe a los actores que influyen en el diseño y ejecución de la política exterior. En el enfoque estructuralista, por el contrario se puede determinar que los actores que influyen en esta política exterior están en relación a la estructura del poder del Estado. Serán los gobernantes de turno, los que tengan mayor influencia sobre el diseño de la política exterior y los actores alejados del centro poco o nada tengan que ver con este diseño. Sin embargo, el análisis y construcción de la política exterior es mucho más eficiente si existen niveles óptimos de coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los gobiernos regionales, capaces de favorecer la articulación del espacio interior del Estado e incrementar la eficacia de su política exterior (Ruiz-Rosas, 1991, p. 104)

1.2. El actual proceso de regionalización como política de Estado

La transición hacia la democracia en el año 2001 fue la oportunidad para hacer una serie de reformas, una de las más importantes fue el proceso de creación de regiones. En retrospectiva, se puede distinguir el proceso en tres etapas: la primera, en lo político y constitucional, con el diseño de políticas de Estado contempladas en el Acuerdo Nacional y la reforma constitucional del año 2002; la segunda, en lo normativo, con la promulgación de leyes que permitieron sentar las bases de descentralización, creación de gobiernos regionales y delimitación de competencias; y la tercera en la creación de gobiernos regionales y transferencia en paralelo de competencias⁸.

⁸ Es importante distinguir que el proceso de descentralización inicialmente estuvo planteado en cuatro etapas, siendo que primero debían de crearse las regiones para luego iniciar la transferencia de competencias; sin embargo, se optó porque el proceso fuese en paralelo.

Etapa política – constitucional. El momento político fue pertinente para que el discurso de los actores se alineara con las demandas de descentralización del momento⁹. En marzo de 2002 se constituyó el Acuerdo Nacional como un espacio de concertación de diferentes fuerzas políticas y organizaciones de la sociedad civil, a fin de elaborar políticas de Estado. El resultado fue el diseño de cinco objetivos estratégicos y treinta y un políticas nacionales de largo plazo. En el primer objetivo sobre Democracia y Estado de Derecho, se elaboró la octava política para tener un Estado descentralizado política, económica y administrativamente para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

En el plano constitucional, en el año 2002 las diferentes bancadas políticas apoyaron la idea de una reforma constitucional que defina la estructura del Estado de forma democrática, descentralizada y desconcentrada con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Asimismo, se estableció que las regiones se crearían tomando en cuenta áreas contiguas conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso iniciaría eligiendo gobiernos en los actuales departamentos, para que mediante referéndum puedan integrarse dos o más circunscripciones en departamentos. La autonomía de los gobiernos sería política, económica y administrativa en asuntos de su competencia¹⁰.

El mismo año se creó el Consejo Nacional de Descentralización como el ente rector del proceso. La principal preocupación de ese momento fue el delimitar las competencias que serían de competencia exclusiva, compartida y

⁹ Un aspecto clave en el escenario político de ese momento fue que en las elecciones del año 2001 se aplicó la regla del distrito múltiple, lo cual permitió la elección de Congresistas que llegaban no sólo de la capital del departamento, sino que también lo hacían de las diferentes provincias del departamento.

¹⁰ La autonomía política es la facultad de adoptar planes y proyectos de desarrollo de sus competencias, la autonomía administrativa es la facultad de organizarse internamente y la autonomía económica como la potestad de crear, regular y administrar sus rentas.

delegada en los diferentes niveles de gobierno. Era importante establecer los niveles de acreditación mínimos de los gobiernos subnacionales para la transferencia de competencias.

Conforme el informe de la Contraloría General de la República, la euforia política de reivindicación provinciana fue mayor que la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado (Contraloría General de la República, 2014), lo que generó que los criterios técnicos para la transferencia de competencias se fueran flexibilizando. Este es un hito importante para entender las competencias que actualmente tienen los gobiernos regionales y el desarrollo heterogéneo de sus políticas públicas, ya que no todos los gobiernos regionales cuentan con las capacidades logísticas y de recursos humanos para implementar políticas a nivel territorial.

Etapas normativas. Se promulgaron diversas leyes siendo la más importante la Ley de Bases de Descentralización, en esta se definió de manera general las competencias exclusivas, como aquellas que corresponden excluyentemente a cada nivel de gobierno; las compartidas, como las que se desarrollan en diferentes niveles de gobierno; y las competencias delegables como aquellas que un nivel de gobierno ha delegado a otro (Congreso de la República, 2002).

Ese mismo año, se promulgó la Ley Orgánica de los Gobiernos regionales, la cual definió las competencias compartidas y delegadas que tienen estos para el desarrollo de sus competencias. Asimismo definió la estructura de los gobiernos regionales quedando codificada la función ejecutiva en el gobernador regional (en su momento presidente regional) y la función legislativa, la ejercía el consejo regional, el cual tiene un representante por provincia.¹¹ Asimismo, se constituyó el consejo de coordinación regional como un espacio que aglutina a los alcaldes provinciales, al gobernador regional y

¹¹ . La función judicial quedaba a cargo de las Cortes Superiores de Justicia las cuales mantenían la unidad en el Poder Judicial.

a miembros de la sociedad civil, quienes aprueban el presupuesto participativo y vinculan las políticas públicas regionales de manera transversal¹².

El año siguiente en el 2003, se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual introdujo una estructura básica municipal y definió las funciones ejecutivas del alcalde y fiscalizadoras del consejo municipal. Al igual que en el nivel regional, creó el consejo de coordinación provincial como un espacio de participación ciudadana entre los alcaldes provinciales y miembros de la sociedad.

Es importante mencionar que recién en el año 2007 se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo con el objetivo de articular el modelo del Estado unitario descentralizado. En esta se establecieron las funciones y competencias del poder ejecutivo y su articulación con los diferentes niveles de gobierno. Del mismo modo, se definieron los sistemas funcionales, como aquellos que aseguran el cumplimiento de las políticas públicas y los administrativos, que se encargan proveer los recursos

Cuadro N° 01. Etapa normativa del proceso de descentralización

Año	Ley	Contenido
2002	Ley de bases de descentralización.	Delimita las competencias exclusivas, compartidas y delegadas.
2002	Ley Orgánica de Gobiernos regionales	Delimita las competencias exclusivas y compartidas que tienen los gobiernos regionales. En el ámbito internacional tienen competencia exclusiva de facilitar los procesos orientados a mercados internacionales y como atribuciones, el gobernador regional puede suscribir acuerdos de cooperación y en consejo regional proponer acciones de integración fronteriza.
2003	Ley Orgánica de Municipalidades	Delimita las competencias exclusivas y atribuciones de las municipalidades. En materia internacional el alcalde puede suscribir acuerdos de cooperación técnica internacional.

¹² Martín Tanaka en su tesis doctoral cuestiona la efectividad de los Consejos de Coordinación Regional debido a las pocas competencias que tienen, los diferentes intereses políticos que existen entre partidos regionales y provinciales y la heterogeneidad de los intereses y representatividad de la sociedad civil (Tanaka, 2007, p 39).

2007	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Delimita las competencias exclusivas compartidas, y delegadas, así como los criterios para la rectoría de un sector, los sistemas funcionales y administrativos
------	----------------------------------	---

Fuente: Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Elaboración propia.

Etapa de creación de gobiernos regionales y transferencia de competencias. En el año 2002 se decidió que los entonces departamentos se convirtieran en regiones manteniendo todos los activos y pasivos departamentales de los Consejos Transitorios de Administración Regional mientras duraba el proceso de conformación de regiones por medio de la unión dos o más departamentos¹³. Por ello, se convocó a un referéndum para saber que poblaciones deseaban unirse. Sin embargo, el resultado fue que salvo la región Arequipa ninguna otra optó por unirse¹⁴, por lo que en el año 2006 se decidió que las regiones se conformen sobre la base de los departamentos de forma permanente. A estas regiones se sumó la recién creada Región del Callao.

Las consecuencias de no lograr conformar regiones que aglutinen a más de dos departamentos han sido diversas. En el plano económico ha limitado el

¹³ Las opciones para la conformación de regiones estaba basada en tres criterios, el primero a través de corredores de integración económica, transversales a la Cordillera de los Andes; el segundo a partir de los ejes económicos longitudinales, integrando producciones similares a fin de generar economías de escala y niveles internacionales de competitividad; y circuitos económicos que integren focos urbanos de producción (Consejo Nacional de Descentralización 2004). El resultado del informe fue que existían 17 unidades territoriales que complementaban los tres criterios y que estas debieron ser el criterio para la conformación de regiones.

¹⁴ El Estudio proceso de Descentralización hecho por la Contraloría General de la República indica que las hipótesis por las que no logró que ninguna Región quisiera unirse con otra fueron porque los electos gobernantes regionales no querían dejar de tener el control político sobre su región; una fuerte identidad departamental y temor al centralismo regional; pocos incentivos promovidos por el gobierno nacional que no fueron bien explicados a las poblaciones; y por la crisis de los partidos políticos nacionales que no lograron articular sinergias para conformar regiones con mayor volumen que el de los existentes departamentos(Contraloría General de la República, 2016).

intercambio comercial de mercados intermedios a través de la construcción de vías regionales o la ejecución de programas de desarrollo local conjunto. En el plano político, la crisis de los partidos políticos nacionales ha motivado la aparición de movimientos políticos regionales y provinciales, los cuales han atomizado la política y han generado una débil visión política en diversos niveles de gobierno. Del mismo modo, el peso político de cada gobernador regional ha condicionado la importancia coyuntural de su región, antes que a la articulación que podría lograr con otros gobernadores. Finalmente, en el plano institucional, la transferencia de recursos a tantas regiones ha sido poco eficiente relación a que si tuviese que tenerse una sola gran macro región (Secretaría de Descentralización, 2016)

La política de Estado de la regionalización

Pese a todo esto, el proceso de regionalización se ha transformado en una política de Estado. El primer paso para asegurar su sostenibilidad fue la transferencia de competencias, las cuales esperaban ser otorgadas una vez conformadas las regiones y cuando estas hayan acreditado estándares mínimos para poder desarrollaras. Sin embargo, debido a la frustrada conformación de regiones que sean la unión de dos o más departamentos y la premura de que los gobiernos regionales empiecen funcionar, se decidió que se transfirieran las competencias en paralelo a la creación de las regiones, sin que estas contaran con los recursos humanos y logísticos suficientes. Las competencias fiscales, fueron limitadas por el Ministerio de Economía y Finanzas ya que considero que estas serían otorgadas a regiones correctamente conformadas (Secretaría de Descentralización, 2016). Por lo tanto, los gobiernos regionales nacieron con una responsabilidades administrativas pero careciendo de capacidades fiscales para el desarrollo de sus políticas.

En el año 2007, el Consejo Nacional de Descentralización, se transformó en la Secretaría Nacional de Descentralización, adscrita a la Presidencia del

Consejo de Ministros y se promulgó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Con eso se completó el marco normativo de competencias de los tres niveles de gobierno¹⁵.

Las competencias exclusivas del gobierno nacional son la defensa, seguridad nacional y fuerzas armadas; relaciones internacionales; justicia; orden interno; Policía Nacional del Perú y de fronteras; administración tributaria y endeudamiento público; regulación marina mercante y aviación comercial; y regulación de servicios públicos. La que más importa a efectos de esta tesis es la de relaciones internacionales.

Cuadro N° 2: Competencias compartidas y exclusivas por nivel de gobierno.

Competencias	Gobierno Nacional	Gobierno Regional
Exclusivas	Defensa, seguridad nacional y fuerzas armadas; relaciones internacionales; justicia; orden interno; Policía Nacional del Perú y de fronteras; administración tributaria y endeudamiento público; regulación marina mercante y aviación comercial; y regulación de servicios públicos	Planificar concertadamente su territorio y administrar sus recursos internos; promoción de la inversión privada a través la formación de empresas y modernización de las pymes, ambas con proyección internacional; en la articulación de circuitos turísticos; en infraestructura por medio de proyectos de infraestructura vial, energética y de servicios básicos orientados con estrategias de competitividad; y en lo ambiental a través del diseño de programas regionales de cuencas y uso sostenible de recursos naturales.
Compartidas	Educación, salud pública; promoción, gestión y regulación de actividad económicas en agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente; preservación sostenible de los recursos naturales;	

¹⁵ Las competencias que son delegadas se enmarcan en las funciones que desarrolla el Estado. La función ejecutiva es conducida por Presidente de la República, en el nivel nacional, y el por el Gobernador Regional o Alcalde, en los niveles subnacionales; por su parte, la función legislativa, la realiza el Congreso de la República, a nivel nacional y los Consejos Regionales o Provinciales, en los otros niveles del Estado. La función judicial, por su parte, se mantiene de forma unitaria en el Poder Judicial siguiendo una lógica de división por los casos judiciales que pueden conocer la Corte Suprema, a nivel nacional, y las Cortes Superiores a nivel distrital.

	preservación y administración de las reservas naturales; difusión de la cultura; competitividad regional; y la promoción de empleo productivo.
--	--

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Ley Orgánica de Gobiernos regionales. Elaboración propia.

Haciendo un balance del proceso de descentralización y regionalización, este es el que más ha avanzado a lo largo de la historia republicana. Si bien es cierto que el proceso de conformación de regiones no fue el esperado, nunca antes los gobiernos subnacionales han tenido tantas competencias por desarrollar.

La lógica económica de las regiones sigue la misma de Estado, que bajo el actual marco constitucional cumple un rol regulador y subsidiario¹⁶. Ya no se interviene en la economía y las principales funciones son las de proveer servicios básicos.

El cambio de paradigma del rol del Estado también influyó en la teoría y práctica de la administración pública. A criterio de Suk Kim, en los años sesenta y setenta la relación del Estado con el ciudadano era la de proveer bienes y servicios. Sin embargo, la reducción del aparato estatal, tras la llegada del gobierno de Thatcher, impactó en las herramientas de gestión y la nueva relación que el Estado tenía con los ciudadanos al considerarlos como clientes, que a través del pago de tributos reciben como contraprestación servicios (Suk Kim, 2017, p 17).

Esta estructura del Estado enfrenta dos paradojas. La primera es que el modelo estatal de promoción y regulador de la actividad privada, demanda que el desarrollo económico sea lo suficientemente fuerte para articularlo con otras regiones o a mercados internacionales. Sin embargo, en la sierra y selva

¹⁶ Esta visión y estructura del Estado fue posible gracias al paso de un mundo bipolar a uno unipolar en el que la Pax Americana influyó en el diseño y estructura de los Estados. En el caso de América Latina las recetas establecidas en el Consenso de Washington fueron implementadas a partir de la Constitución de 1993.

rural, donde existe una marcada economía de subsistencia, el rol de promoción económica tiene limitaciones, ya que las prioridades de las poblaciones son acceso a servicios básicos como educación, salud, agua y saneamiento. Por lo tanto, la priorización de los recursos en algunos departamentos está enfocada reducir las brechas en acceso a servicios antes que en fortalecer la economía local.

La segunda paradoja es que si bien se han definido y transferido las competencias, esto no ha significado que el nivel central deje de tener participación en distintos niveles de gobierno, a fin de preservar cierta participación dentro del espacio territorial. En la actualidad la Presidencia del Consejo de Ministros está abocando sus esfuerzos por delimitar las funciones que tienen diferentes sectores y niveles de gobierno.

1.3. Análisis comparado del proceso de descentralización en los países de la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico se ha constituido como uno de los espacios de integración comercial más fuerte en América Latina con proyección al Asia-Pacífico. Sus miembros, son actores claves para el Perú puesto que tres de ellos son parte de la OCDE, espacio al cual aspira pertenecer el Perú. Esta parte de la tesis busca hacer un análisis comparativo del proceso de descentralización que tuvieron en los países miembros de la Alianza del Pacífico.

El Estado de Chile está organizado en quince regiones, cincuenta y cuatro provincias y cuatrocientos treinta y cinco municipios. Los gobiernos regionales están conformados por el consejo regional, cuyos miembros son elegidos por voto popular, pero que es presidido por el intendente regional, quien es designado por el Presidente de la República. Por lo tanto, puede haber tensiones entre las agendas políticas. Las regiones se apoyan en la Secretarías Regionales Ministeriales, las cuales son una especie de instancia desconcentrada con sus respectivos ministerios. En el caso de las provincias,

no son una instancia de gobierno, sino una instancia desconcentrada del nivel regional, estas se encuentran dirigidas por el Gobernador que también es designado por el Presidente de la República. Por su parte, las municipalidades si gozan de autonomía política y administrativa, ya que el Alcalde y miembros del Consejo Municipal son elegidas universalmente por sus ciudadanos.

Chile cuenta con una marcada desconcentración administrativa y fuerte presencia del presidente de la república. Por lo tanto, La estructura del estado chileno se asemeja más a la de Estado unitario desconcentrado (Contraloría General de la República, 2016).

El Estado de Colombia está organizado en treinta y dos departamentos, mil noventa y ocho municipalidades y cinco distritos. Los departamentos están conformados por un Gobernador con función ejecutiva y una asamblea con función legislativa. Los distritos están conformados por un Alcalde Mayor y Consejo Distrital. Por su parte las municipalidades están conformadas por un Alcalde y Consejos Municipal. Todas las autoridades son elegidas por voto universal. Como puede verse Colombia muestra características de ser un estado unitario descentralizado. La transferencia de competencias a las municipalidades se hizo por medio de un mecanismo de acreditación de que los esos niveles de gobierno si podían desarrollar esas funciones.

El Estado de México está compuesto por treinta y dos Entidades Federativas de las cuales treinta y uno son estados libres que tienen su propio marco constitucional y un Distrito Federal. Cada Estado ejerce las funciones ejecutivas, que son realizadas por el gobernador, las legislativas, las desarrolla el parlamento estatal y la judicial, por las cortes respectivas. Tanto el gobernador como los miembros del parlamento federal son electos por voto universal directo. Dentro de cada Estado existen municipalidades, las cuales están dirigidas por un Alcalde y tienen una función normativa y fiscalizadora propuesta a cargo del cabildo. Ambas tipos de autoridades son electas por voto universal.

En el plano administrativo, los tres países analizados tienen en común que los servicios sectoriales como educación, salud y saneamiento son proveídos por el nivel municipal, mientras que en el Perú lo cumplen el nivel regional. En el caso de las competencias residuales, es decir las que no se encuentran atribuidas por norma, en Chile y Perú, las ejerce el gobierno nacional. Para Colombia, por el contrario, corresponden a las municipalidades.

En cuanto a la descentralización fiscal, en Chile las regiones dependen de la asignación del gobierno central, las provincias y distritos pueden tener fuentes de recaudación directa. Para Colombia, si bien los municipios pueden tener capacidad recaudadora, dependen de la transferencia de fondos del gobierno central en las áreas que este considere como prioritarias. En el caso de México, el gobierno central transfiere recursos a los estados, los cuales no son condicionados, asimismo estos pueden ampliar sus recursos pues tiene competencias fiscales.

En el plano de promoción económica, los tres estados analizados en sus diferentes niveles de gobierno tienen como misión la promoción económica y el fomento del desarrollo productivo. En el caso de Chile existen las agencias regionales de desarrollo productivo; en Colombia las comisiones regionales de competitividad y en México, la Comisión Federal de mejora reguladora. Comparando con el Perú, también existen direcciones regionales de promoción de la inversión privada en los gobiernos regionales (Contraloría General de la República, 2014).

Cuadro N° 3 Países de la Alianza del Pacífico y el proceso de descentralización

País	Chile	Colombia	México	Perú
Organización del Estado	Unitario Desconcentrado	Unitario Descentralizado	Federal centralizado	Unitario Descentralizado
División política y órgano representación	15 regiones, 54 provincias y 345 comunas.	32 departamentos, 5 distritos y 1098 municipios.	32 entidades federativas: 31 estados y 1 distrito federal (DF).	25 regiones, 196 municipalidades provinciales y 1875 municipalidades distritales.
Órgano de representación	Consejo Regional y Consejo Comunal.	Asamblea, Consejo Distrital, Consejo Municipal.	Parlamento y Asamblea legislativo.	Consejo regional, provincial y distrital.
Autoridad ejecutiva	Intendente, gobernador, alcalde.	Gobernador, Alcalde Mayor y Alcalde.	Gobernador, Jefe de Gobierno y Presidente Municipal	Gobernador, Alcalde Provincial y Alcalde Distrital
Representación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el territorio nacional	Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores	Oficina de Expedición de Trámites del Ministerio de Relaciones Exteriores	Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores	Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores

Fuente: Estudio proceso de descentralización de la Contraloría General de la República 2016.

Una vez hecho el análisis comparativo del proceso de descentralización se puede llegar como conclusión que la experiencia descentralista es distinta en cada uno de los miembros de la Alianza del Pacífico, pero se comparten algunas características como son que las instancias regionales o federales se encargan de la promoción y articulación económica territorial y los servicios en educación, salud e infraestructura. A diferencia de los otros miembros de la Alianza del Pacífico, los gobiernos regionales en el Perú no cuentan con competencias fiscales, más allá de las otorgadas por concepto de canon minero y regalías. Del mismo modo, solo en el Perú el proceso de transferencia de competencias ha ido de la mano con la creación de regiones,

mientras que en los países analizados, la transferencia se hizo sobre la base de niveles de gobierno ya constituidos.

II. Transferencia de competencias

La segunda parte del presente capítulo busca hacer un análisis sobre las competencias que tienen los gobiernos para vincularse internacionalmente. Ya que son diversas las competencias que han sido transferidas desde diversos sectores, solo se desarrollarán aquellas que tienen relevancia las funciones que tienen las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones en temas de Exteriores como son desarrollo fronterizo, cooperación técnica internacional y promoción económica.

2.1. La transferencia de Competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos regionales

Una vez publicada la Ley de Bases de Descentralización, en el año 2003, se describió de manera general las competencias que debían de ser transferidas a los recién creados gobiernos regionales. El Consejo Nacional de Descentralización tenía como objetivo diseñar un mapa de competencias que cada Ministerio podía transferir a las regiones cuando estas demuestren la capacidad técnica para recibirlas (Consejo Nacional de Descentralización, 2016). Sin embargo, no se logró contar con el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, en el año 2004, por lo que se tuvo que omitir el proceso gradual y ordenado de transferencias. (Contraloría General de la República, 2016).

En tal sentido, el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales inició en el año 2003 con el primer bloque de programas y proyectos sociales que estuvieron a cargo del Ministerio de la Mujer y

Desarrollo Social (actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)¹⁷. El segundo bloque de transferencias fue en el 2004 en los sectores de Agricultura, Comercio Exterior, Turismo, Energía y Minas y Producción¹⁸. El tercer bloque de transferencia inició en el año 2005 e incluyó los sectores de salud, transporte y comunicaciones. Como se ha mencionado este proceso de transferencia tuvo como principal problema, que los gobiernos regionales no estuvieron acreditados para recibir las competencias. Una vez que estas fueron transferidas, no se contó en los primeros años con los recursos suficientes para llevarlas a cabo.

En el año 2007 se llevó a cabo el Shock Descentralizador, a fin de acelerar el proceso, permitiendo a los gobiernos regionales no acreditar todas las condiciones para recibir las competencias, les bastaba con el solo compromiso de ir implementándolos paulatinamente. En la actualidad según el último reporte de descentralización de la Secretaría Nacional de Descentralización, se han transferido el 93% de todas las competencias (Secretaría de Descentralización, 2017).

La piedra angular para lograr esta articulación, según el estudio de la OCDE sobre la Gobernanza Pública del Perú (OCDE, 2016), es que la planificación vaya de la mano con lo presupuestal. Para ello, el fortalecimiento de

¹⁷ La transferencia de programas fue en dos etapas en la primera se transfirió el Programa de Complementación Alimentaria, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y proyectos de Infraestructura Social y Productiva del Fondo de Cooperación para el Desarrollo. En una segunda etapa se transfirió el Programa Nacional de Nutrición, los Servicios de Protección Social y las Sociedades de Beneficencia Pública (USAID Perú, ProDescentralización, 2012, p 134)

¹⁸ El informe de Descentralización de la Defensoría del Pueblo indica que este bloque competencias antes de ser transferido en el año 2004 tuvo que haber sido acompañado de un plan de capacitación, pero no fue posible porque el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación no fue aprobado hasta finales de ese año. Por tal motivo el consejo Nacional de Descentralización dispuso de manera excepcional que se transfieran las competencias sin que las regiones estén acreditadas ni tengan las capacitaciones establecidas.

capacidades es clave en los diferentes niveles de gobierno, ya que uno de los principales problemas del actual diseño es que las mismas labores que desarrollan varios ministerios son delegadas a un solo nivel de gobierno, que no cuenta con los recursos necesarios para el logro de esos objetivos¹⁹.

Para el desarrollo de las competencias subnacionales, es importante analizar las competencias fiscales. Los gobiernos subnacionales tienen facultades tributarias muy limitadas, solamente pueden recibir transferencias financiadas por los impuestos nacionales, siendo los más comunes los de canon y regalías mineras. Esto significa que existe un amplio margen de discrecionalidad por parte del gobierno central al momento de transferir montos presupuestales a los gobiernos regionales. Del mismo modo, su capacidad de endeudamiento está condicionada a financiar proyectos de inversión pública dentro del marco nacional de inversión pública. Por lo tanto, al no recaudar tributos, los gobiernos regionales no encuentran mayor interés en promover nuevas empresas o la formalización de las mismas para recaudar más impuestos²⁰. Los gobiernos regionales que reciben canon minero u otro, tienen mayores recursos de aquellos que no lo tienen y genera una heterogeneidad de los recursos con los que cuentan diferentes gobiernos regionales.

En cuanto a los gobiernos locales, si bien tienen capacidad para recaudar impuestos, estos están condicionados al desarrollo urbano y comercial de sus

¹⁹ El Programa de Modernización y Descentralización del Estado fue financiado con un préstamo por 24 millones por parte del Banco Interamericano de Desarrollo. Del mismo modo apoyaron actores como la Cooperación Alemana, Banco Mundial, PNUD, USAID y la Cooperación Alemana.

²⁰ Al respecto es importante destacar el estudio hecho por Bird y Vaillacurt sobre el concepto de “pereza fiscal”, al cual describen como la capacidad de deterioro que tienen los gobiernos descentralizados para no generar sus recursos propios a razón de la dependencia financiera del gobierno central (Bird & Vaillacourt, 1998, p 133.). Sin embargo, el estudio realizado por Radics señala que no hay indicadores de la existencia de una pereza fiscal a nivel provincial ya que las municipalidades distritales estimulan la recaudación de impuestos ya que esta aumenta el gasto corriente (Radics, 2012, p 245).

jurisdicciones, siendo los que tienen mayor concentración de estos elementos, los que más recaudan, mientras que para los municipios rurales es más difícil la recaudación. El reto es, al amparo de una mejor equidad fiscal, armonizar la asignación de recursos para que la descentralización fiscal de soporte a servicios básicos más próximos.

El balance del proceso de transferencia se puede analizar en diferentes niveles. En lo político se ha logrado establecer las competencias y relaciones de gobierno, aunque sigue siendo un reto definir las funciones que desarrolla cada sector y nivel de gobierno. Del mismo modo, se ha fortalecido la participación política en los niveles subnacionales, aunque se ha atomizado la competencia política sin lograr que los partidos políticos tengan una visión nacional como parte de los procesos políticos. Asimismo, la apertura de la población en espacios participativos ha aumentado los niveles de responsabilidad y vigilancia del gasto, aunque este tipo de participación política es muy poco representativa.

A nivel económico, ha generado que cada región aumente sus niveles de competitividad, pero la ausencia de competencias fiscales no permite una competencia entre regiones por mayores beneficios tributarios para el desarrollo de inversiones sus territorios. En lo administrativo, cada vez más las regiones van aumentando sus capacidades para el uso del gasto público; sin embargo, el reto es el fortalecimiento de capacidades a través de la carrera administrativa. Finalmente, la descentralización del gasto público ha ido aumentando en el tiempo, aunque aún se hace necesario trabajo articulado por sectores y niveles de gobierno para la reducción de brechas.

2.2. Competencias y marco legal nacional e internacional que permite a las regiones vincularse internacionalmente

Analizada la transferencia de competencias se examinará el marco legal que permite a los gobiernos subnacionales vincularse internacionalmente. Para ello, es importante analizar a los sujetos del derecho internacional, los cuales

pueden ser definidos como aquellos que son destinatarios directos de una norma del orden jurídico internacional que les otorga un derecho u obligación (Armas Pfirter, 1998, p 43).

Marco legal desde el derecho internacional público

La Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados 1969, en su artículo 6° señala que “Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”. Por lo tanto, para este marco jurídico internacional los únicos con subjetividad jurídica internacional serían los Estados²¹. Como afirma Enrique Noria (2000) en su tesis de la Academia Diplomática del Perú, el Derecho Internacional Pública, la Convención no admite expresa, ni tácitamente, la subjetividad internacional de las entidades territoriales descentralizadas o estados federados, pero tampoco prohíbe que estas la posean, haciendo un reenvío interno a cada país (Noria, 2000, p. 76).

Entonces, queda a facultad de cada Estado precisar los derechos u obligaciones de sus gobiernos subnacionales. En el caso de los estados federados, al ser estos los que voluntariamente delegan parte de sus competencias sobre el Estado nacional, se determina en su Constitución los derechos para vincularse internacionalmente. Por otro lado, en los Estados unitarios, el poder es centralizado y las posibilidades para vincularse internacionalmente son descentralizadas o transferidas a los gobiernos subnacionales, bajo las limitaciones y consideraciones que este considere pertinente.

²¹ La comisión de Derecho Internacional durante sus trabajos en 1962, consideró de que la capacidad de los estados miembros en una unión federal dependa de su Constitución federal. La misma postura fue reafirmada en 1966 al señalar que los “Los estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados, si esta posibilidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por esta. Sin embargo en 1969, esta opción fue eliminada a pedido de Canadá debido a los asuntos de autodeterminación que tenía con Quebec.

Se hace importante destacar que aunque el derecho interno permita a los gobiernos subnacionales la capacidad para vincularse internacionalmente, esto significa que la responsabilidad internacional es asumida por los Estados. Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 limitó la posibilidad de entes subnacionales o federales de poder vincularse internacionalmente y además estableció que ninguna parte podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado. Por lo tanto, los Estados deben de delimitar claramente las facultades son transferidas a los gobiernos subnacionales a fin de cumplir cabalmente con sus obligaciones internacionales.

En el caso del Estado peruano fue en el marco de la Constitución de 1979 que se emitió la Ley de Bases de Regionalización en 1987, la cual señaló que los gobiernos regionales son competentes para proponer, apoyar y ejecutar las acciones de desarrollo, integración e intercambio fronterizo, de conformidad con los convenios y tratados internacionales vigentes según corresponda. El mismo cuerpo legal establece que son funciones del Presidente Regional, celebrar convenios con instituciones de la cooperación técnica internacional.

En el antiguo proceso de regionalización el Estado central había transferido las competencias de desarrollo fronterizo y cooperación técnica internacional a los gobiernos subnacionales. La primera debía de hacerse en coordinación con el Consejo Nacional de Fronteras en el marco de integración fronteriza, principalmente a través de la Comunidad Andina; y la segunda en sujeción a la legislación vigente.

Marco legal desde el derecho nacional

El actual proceso de descentralización y regionalización ha permitido que las regiones tengan la competencia exclusiva para facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales. Del mismo modo el gobernador regional tiene atribuciones para suscribir acuerdos de cooperación técnica

internacional y el consejo regional promueve acciones de integración fronteriza en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como marco general que permite a los gobiernos subnacionales vincularse internacionalmente inicia con la Ley de Bases de Descentralización, la cual en su artículo 50° indica que los gobiernos regionales y locales pueden promover y mantener relación de cooperación técnica y financiera, además de poder celebrar y suscribir convenios con arreglo a ley. Añade que el gobierno nacional facilita y apoya la celebración de convenios internacionales promovidos por y en favor de los gobiernos subnacionales. El mismo cuerpo legal en el artículo 35, inciso g, indica como una competencia exclusiva de los gobiernos regionales el facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales en sus actividades productivas

Por su parte la ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, va de la mano con lo señalado en la Ley de Bases de Descentralización, al indicar en su artículo 16°, inciso r, que son competencias exclusivas de estos gobiernos, facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales en sus actividades productivas. Para ello, el mismo cuerpo legal en su artículo 54° inciso g, destaca que sus funciones en industria permite a los gobiernos regionales organizar ferias regionales para promover la participación de la región en eventos de similares a nivel internacional. Del mismo modo, el artículo 21 inciso j, otorga a al gobernador regional la atribución de suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo del Consejo Nacional de Descentralización, y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de sus competencias. Para ello en sus funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades, la cooperación técnica internacional busca contribuir en la lucha contra la pobreza y promover el desarrollo. Finalmente, el artículo 16°, inciso r, indica que el consejo regional tiene como atribución proponer desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los convenios y tratados Internacionales en acuerdo con

el Ministerio Relaciones Exteriores. Para ello se Coordina con la Dirección de Desarrollo Fronterizo de la Cancillería.

En lo que respecta a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, estos niveles de gobiernos, de acuerdo al artículo 9°, numeral 26, pueden celebrar convenios de cooperación técnica internacional con aprobación del Consejo Municipal Asimismo, en lo que respecta a municipalidades de frontera, el artículo 17° inciso 3, señala que pueden suscribir convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con la asistencia del Consejo Nacional de Fronteras, con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La siguiente tabla resume la competencia y atribuciones que se han codificado en diversos cuerpos legales.

Cuadro N° 04 Resumen de competencia y atribuciones otorgadas a los gobiernos subnacionales por su marco legal.

	Desarrollo Fronterizo	Cooperación técnica internacional	Articulación a mercados internacionales
Ley de bases de Descentralización, Ley N° 27783.	Los gobiernos regionales tienen competencia exclusiva para facilitar los procesos orientados a mercados	Permite a los gobiernos subnacionales promover y suscribir convenios en la materia con arreglo a la ley,	
Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867.	internacionales y participar en eventos internacionales.	El gobernador regional puede suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional.	El consejo regional puede proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza en acuerdo con Cancillería
Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972.		El consejo municipal aprueba los convenios de cooperación técnica internacional	

Fuente: Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos regionales y Ley Orgánica de Municipalidad. Elaboración propia

Es importante destacar que los gobiernos subnacionales no tienen las competencias para firmar tratados. Lo que les corresponde, según la Directiva 031-2007-RE que establece los lineamientos generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados, al ser entidades de la administración pública, es la firma de acuerdos inter institucionales los cuales no vinculan al Estado peruano.

Mención importante merece los hermanamientos de ciudades que iniciaron en la década de 1980 con el objetivo de mantener la comunicación y promover la cooperación entre los niveles de gobierno subnacional entre dos países. Dichas experiencias de diálogo a nivel municipal se desarrolla como parte de las facultades de cooperación técnica internacional que tienen los niveles locales de gobierno y la cual ha sido conceptualizada como la paradiplomacia. Al respecto Zeraoui, señala que este concepto rompe con el esquema tradicional de la escuela realista, caracterizado por el centralismo, y permite las relaciones de los actores subnacionales el cual fue creciendo tras el fin de la Guerra Fría, la descentralización política y la globalización (Zeraoui, 2007). La relación entre los gobiernos subnacionales podría verse como una actitud separatista si esta busca la independencia territorial, lo cual a criterio de Paquin se denomina protodiplomacia o bien podría ser la acción de las entidades sub-estatales sin una connotación independentista, lo cual se denomina paradiplomacia (Paquín, 2003, p 43).

En el caso peruano el otorgamiento de competencias en cooperación técnica internacional, que permite el hermanamiento de ciudades, no busca la independencia de los territorios, por el contrario, busca la reafirmación territorial y la necesidad del trabajo conjunto en aspectos en las necesidades locales. Como afirma Mc Connell la diplomacia estatal se encarga del diálogo político entendido como *macromanagement*, mientras que la paradiplomacia se encarga de aspectos ligados al desarrollo local o *micromanagement* (Mc Donnell, 2006, p. 67). Se destaca la tesis de Luis Cuti Sánchez (2010) en la Academia Diplomática del Perú sobre la paradiplomacia entre la región de

Madre de Dios y el Estado de Acre, en la cual concluye que el potencial entre ambas estados subnacionales (Sánchez, 2010, p. 34).

Una vez definidas las competencias que han sido transferidas a los gobiernos locales, es importante mencionar el rol que cumple el Ministerio de Relaciones Exteriores como el ente rector que se encarga de la política exterior peruana y como se vincula administrativamente con los gobiernos subnacionales. Al respecto, en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, se destaca la coordinación que tiene el Ministerio con otros niveles de gobierno, para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, en particular la política nacional de fronteras e integración fronteriza, la cual es una de sus funciones específicas. En la misma línea, su Reglamento de Organizaciones y Funciones destaca que es el ente rector en integración fronteriza y se encarga de coordinar con otros niveles de gobierno la Política Nacional de Fronteras. Para ello, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza tiene a su cargo las Oficinas Desconcentradas las cuales además de la ejecución de la estrategia de desarrollo fronterizo del país, se encargan de impulsar las capacidades locales en la economía regional y mundial, apoyando el proceso de descentralización.

Si bien las funciones que tienen las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores serán tratadas con mayor amplitud en el siguiente capítulo, se hace importante destacar que además del trabajo en integración fronteriza, se encargan de apoyar y coordinar con los gobiernos subnacionales la promoción económica, cultural, de inversiones y turismo, así como la cooperación técnica internacional.

Merece una importante mención que la promoción de inversiones, cultural y turística no son competencias que estén estipuladas en la Ley de Gobiernos regionales y Municipalidades, pero son funciones que realiza la ODE en el marco de los objetivos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.3. La construcción de la política exterior peruana desde los espacios subnacionales

En esta parte se discute cómo el proceso de descentralización y regionalización ha influido de algún modo en la construcción de la política exterior del Perú. La aproximación teórica vendrá desde las ciencias sociales y la teoría de las relaciones internacionales, pues como afirmó el Embajador García Bedoya, en su libro *Política Exterior Peruana*, este tipo de ciencias ayudan a explicar mejor las relaciones humanas y procesos políticos que influyen el desenvolvimiento de los Estados (García Bedoya, 2013, p 43).

Las teorías de las relaciones internacionales ayudan a comprender mejor el desenvolvimiento de los Estados. Si bien cada Estado desarrolla su política exterior en base a los intereses y los mismos confluyen con otras políticas exteriores de otros Estados, poca atención ha merecido los elementos internos en la construcción de la política exterior. Por el contrario, la gran mayoría de teoría de relaciones internacionales asume que los Estados son sujetos. Sin embargo, su política exterior no es sino el reflejo de los actores que influyen para su elaboración.

Desde el punto de vista de la teoría realista los conceptos claves desarrollados por Morgenthau son lucha por el poder, interés nacional y balance de poder, los cuales ayudan a comprender a los Estados viviendo en un mundo anárquico (Morgenthau, 1963, p 114). Si bien los neorealistas representados por Waltz, prestan especial atención a las influencias y condicionamiento que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política exterior (Waltz, 1989, p 129), el principal actor sigue siendo el Estado en la arena internacional el cual basado sobre sus intereses entrará en un eventual balance de poder.

El concepto de interés nacional, a criterio de Schellhorn, es la suma de los intereses comunes y puede distinguirse aquellos que corresponden a intereses nacionales absolutos, como aquellos que aspira el Estado sin considerar el interlocutor, y los variables, como aquellos que son producto de

la influencia ejercida por actores nacionales (Schelhorn, 2005, p 148). Los constructores de la política internacional estarán atentos a detectar aquellos intereses que le son claves a nivel nacional. Para ello el proceso de descentralización permite conocer el territorio, tener información clave sobre las fronteras y saber las potencialidades que ayudan a identificar el interés nacional. Asimismo, los hacedores de política exterior estarán atentos a los intereses de los diferentes actores. En caso sean actores subnacionales, estarán atentos a saber si dichos intereses son parte de la agenda como parte de la acción del Estado.

Sea de un modo u otro, el único actor internacional es el Estado y sus hacedores de política ven en los gobiernos subnacionales fuentes de información y posibles actores con intereses en la agenda internacional que ellos llevarán a cabo.

Algo similar ocurre en la teoría idealista en el Estado a través de sus aspiraciones en el progreso, su esperanza en el racionalismo expresado a través del derecho internacional público y la afirmación de una armonía natural, busca que la paz a través de los organismos internacionales (Thompson, 1952, p 42). Se considera, que los sistemas democráticos reducen las posibilidades de guerra entre las naciones, pues evita la llegada de regímenes autoritarios en la que la voluntad de un solo actor determine su política exterior. En tal sentido, la expansión democrática dentro de los estados y por ende los procesos de descentralización son tomados en cuenta para los intereses nacionales a través de espacios de concertación, puedan permitir una visión racional del Estado en la búsqueda de la paz. Por lo tanto, en el ejercicio de construcción de política exterior, los gobiernos subnacionales sirven para ampliar el sistema democrático y tener en consideración sus intereses que serán expresados por los Estados.

La teoría del estructuralismo reduce el rol de los Estados y toma su centro de análisis en las relaciones económicas. Bajo el paradigma de análisis de la dependencia, desarrollado por Raúl Prebisch, las relaciones no son de

cooperación sino de dependencia, conflicto y asimétricas, siendo la unidad de análisis el sistema capitalista mundial. Por lo tanto, no existe una distinción entre la esfera interna y la esfera internacional ya que los medios de producción determinan la superestructura de las relaciones internacionales. Por ende, los procesos de descentralización y regionalización no son relevantes por cuanto son un reflejo de las relaciones económicas que ocurren en el plano interno de las naciones, pero que con relaciones económicas capitalistas se articulan sus pares en otras latitudes. Sin embargo, las relaciones pre capitalistas, llegan a depender del primer tipo de relaciones internacionales.

En la teoría del transnacionalismo o liberal, Keohane y Nye definen las relaciones transnacionales a aquellas que se producen a través de las fronteras estatales, escapando al control de los Estados (Keohane & Nye, 1971, p 173). Los procesos de globalización han permitido que en el sistema internacional se establezcan corrientes dinámicas de intercambio de diferentes tipos de elementos como personas, bienes, servicios, capitales. Por lo tanto, los Estados ya no son los actores exclusivos sobre los que las relaciones internacionales se conducen, sea a través de niveles de gobierno, acuerdos académicos, intercambios comerciales y entre otros, los que escapan al desarrollo único de una política exterior (Del Arenal, 2014, p 63).

En el enfoque transfronterizo, la descentralización puede verse desde dos perspectivas la primera, en la que los gobiernos subnacionales, miembros de la sociedad civil, comercio y academia intercambian relaciones entre los diferentes lados de la frontera sin que esto tenga que necesariamente coincidir con la política exterior nacional; la segunda, es que la construcción de la política exterior debe tomar en cuenta la basta cantidad de relaciones internacionales que se desarrollan no solo en el plano transfronterizo, sino también con aquellos estados no limítrofes, pero que en el que las dinámicas de intercambio son fluidas.

Bajo esta teoría, las competencias que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente serán codificadas de tal modo que el flujo de intercambio sea controlado por materia ya sea en aspectos fronterizos, económicos o de cooperación, y se deje la conducción de la política exterior al gobierno nacional. Por lo tanto, al existir una porosidad en la frontera estatal de las relaciones internacionales, serán los actores los que o bien influirán para determinar el curso central de su política exterior o seguirán vinculándose internacionalmente bajo las competencias que tienen.

Una vez hecho el análisis de las teorías de las relaciones internacionales se puede concluir que dependiendo de los lentes de interpretación para el análisis de las relaciones internacionales, el proceso de descentralización y regionalización tiene mayor o menor relevancia. En el caso de las teorías realistas, neorrealistas e idealistas, los espacios interiores de los Estados sirven como fuente de información, principalmente para la construcción de la política internacional, con una clara definición de los intereses nacionales.

Para el enfoque estructuralista, el proceso de descentralización y regionalización en las relaciones internacionales, es parte de las relaciones de dependencia que se no solo se están a nivel internacional, sino que se reproducen en el plano interno.

Finalmente para la perspectiva transnacionalista existe una diversidad de actores que ahora se relacionan y que traspasan a las fronteras únicas de que el Estado es el único que conduce las relaciones internacionales. Los actores subnacionales pueden vincularse internacionalmente bajo las competencias que les son otorgadas y podrán o bien influir en la conducción de la política exterior internacional o conducirse por los espacios en los que ya se desarrollan.

Haciendo un análisis del marco constitucional y político que se tiene en el Perú, se puede coincidir con el enfoque realista en que la definición y defensa de las fronteras, a lo largo de los diferentes conflictos armados, ha sido una

lucha por la supervivencia, en la que los procesos de descentralización poco o nada importaban para la construcción de la política exterior²². La apertura y participación del Perú en los foros internacionales como bien señala el Embajador García Bedoya ha servido para tener un mejor margen de maniobra en las relaciones políticas con otros Estados (García Bedoya, 2013, p 43). Sin embargo, el proceso de descentralización era visto de manera residual para aquellos aspectos como los de cooperación.

Cuadro N° 05 Visión desde la teoría de las relaciones internacionales y su visión sobre los actores subnacionales.

Teoría	Principales actores	Visión de la construcción de la política exterior	Visión sobre la descentralización
Realista	Los Estados	Construcción del interés nacional en la pugna por el balance de poder	La descentralización ayuda a identificar diversos sucesos que conforman el interés nacional y permite saber la presencia de otros actores internacionales en espacios subnacionales.
Idealista	Organismos internacionales y los Estados.	La paz como aspiración y la democracia como práctica reducen las posibilidades de lucha entre Estados.	Los gobiernos subnacionales fortalecen el sistema democrático en los Estados.
Estructuralismo	Empresas transnacionales	Las relaciones de dependencia en términos de asimetría configuran la acción estatal	El flujo de relaciones capitalistas ocurren dentro de los estados reproduciendo las relaciones de dependencia que ocurre en el sistema internacional.

²² Salvo la disputa limítrofe con Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que puede ser analizada desde el enfoque idealista, el resto de disputas han sido vistas desde el conflicto bélico.

Transnacionalismo	Los estados, las empresas.	Las relaciones internacionales ocurren a través de las fronteras estatales.	Los actores subnacionales como regiones, empresas y universidades van a vincularse internacionalmente como parte del proceso de globalización, pero no necesariamente van a determinar la política exterior nacional.
--------------------------	----------------------------	---	---

Elaboración propia.

En este punto de análisis cabe destacar que la construcción de la política exterior se veía delimitada no solo por el plano constitucional, en el que el Presidente es el que la conduce, también por diversos actores que con mayor o menor medida trataban de influir en su elaboración como son fuerzas políticas o grupos económicos. Una vez más los espacios ulteriores eran poco tomados en consideración. Sin embargo, con el marco constitucional de 1979 y 1993 se permite que los gobiernos subnacionales puedan vincularse internacionalmente con delimitadas competencias como son desarrollo fronterizo, promoción económica y cooperación técnica internacional.

Bajo el enfoque transnacionalista, los representantes de los actores subnacionales sea de sector académico, gubernamental o privado, no llegan a influir en la conducción de la política exterior, ya que no cuentan con los elementos de poder para discutir su destino, ni los espacios políticos para establecer la agenda política. Por el contrario las reformas hechas en el plano constitucional lo que hacen es codificar los flujos internacionales de actores subnacionales y estatales como son gobiernos locales, a través del hermanamiento de ciudades; la academia, por medio de intercambios académicos; el comercio; por medio de flujos comerciales fronterizos; y la cooperación técnica internacional con la sociedad civil y espacios gubernamentales. En ese sentido, se puede afirmar que la descentralización tiene importancia en aquellas competencias que son transferidas para un

mejor flujo transnacional, pero la conducción de la política exterior sigue siendo potestad del gobierno central.

CAPÍTULO II

El presente capítulo tiene como objetivo analizar cómo el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus Oficinas Desconcentradas en las Regiones de Arequipa y Piura, ha venido participando del proceso de descentralización.

En la primera parte se analiza la creación de las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones exteriores, su naturaleza jurídica administrativa y su relación con los gobiernos subnacionales. En la segunda parte se analiza las actividades de las ODE y su participación con las regiones en desarrollo fronterizo, cooperación técnica internacional y promoción económica. Para ello, se hace estudio de las regiones desde sus planes de desarrollo regional concertados, sus estrategias y políticas para vincularse internacionalmente, con el objetivo de saber si buscan a las ODE para el logro de sus metas. Asimismo, se describe el resto de funciones que realiza la ODE y que coordina con diversos actores en promoción cultural, política migratoria y por último se describe la atención que brinda al ciudadano. Se busca conocer si en la agenda regional se encuentra presente el vincularse internacionalmente y cómo ven a las ODE en este proceso. Del mismo modo se espera conocer los recursos con los que cuentan las ODE, el tiempo y prioridad que destinan para desarrollar sus funciones.

A fin de conocer en persona el trabajo que realizan las ODE se tuvo la oportunidad de estar por una semana en la Oficina Desconcentrada de Arequipa, donde se conoció las labores que se realizan y se conversó con los directores y trabajadores administrativos.

I. Creación de las ODE en el proceso de regionalización

Desde que la Constitución de 1979 otorgó la capacidad para vincularse internacionalmente a los gobiernos subnacionales, la Cancillería trató de articular sus procesos para contribuir al proceso de descentralización. A inicios del año 2000 se trataron de crear las Oficinas Regionales del Ministerio

de Relaciones Exteriores²³. Sin embargo, la reestructuración del Estado en la misma década retrasó este proceso limitando a que Cancillería buscará la coordinación con los gobiernos regionales, sin la necesidad de hacerse presente en todo el territorio.

Con el inicio de la reforma constitucional del año 2002 la Cancillería se sumó al proceso de descentralización, y a través del Decreto Supremo 020-2002 RE, se crearon las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores en los entonces departamentos fronterizos de Piura, Iquitos, Puno y Tacna. El mencionado Decreto tomando el carácter unitario y descentralizado del Estado tenía como referencia a la Ley Marco de Descentralización, Ley 26222, la cual disponía que los Ministerios establecieran su organización y funciones, tomando en cuenta las competencias de las instancias descentralizadas.

Con tal fin se crearon mediante DS 060-2001 RE, la Dirección General de Coordinación, la cual a su vez tenía la Dirección de Coordinación Intersectorial y a través del DS 072-2001 RE la Oficina Nacional de Desarrollo fronterizo, siendo esta última la encargada de estar pendiente de las actividades que se realicen en el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras, el cual a su vez, propone la política del Estado en materia de desarrollo fronterizo y coordina y evalúa su cumplimiento.

Las ODE, mediante Decreto Supremo 080-2003-RE, pasaron a ser órganos de línea de la Oficina Nacional de Desarrollo Fronterizo y tenían relación funcional con la Dirección General de Coordinación para temas de su competencia, completando con ello lo establecido en la Ley Marco de

²³ La antigua Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto Ley N°26112, señalaba en el artículo 5° inciso j) como una de las funciones del Ministerio el Coordinar con los gobiernos regionales y locales en todos los asuntos que indican en las vinculaciones externas.

Descentralización y adaptar la Cancillería su estructura orgánica a este proceso.

Se hace importante reflexionar sobre cómo el Ministerio de Relaciones Exteriores ha participado de este proceso de descentralización. El primer lugar el Ministerio mantiene la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Si bien en el 2002, no existía una norma como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual fue publicada en el 2007, que límite las competencias exclusivas del gobierno nacional; en ese momento, la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto Ley N°26112 del año 1992, establecía que las competencias de relaciones internacionales eran facultad del gobierno central. Sin embargo, a finales inicios de los años 2000, se consideró que Cancillería a través de su presencia en el territorio nacional podría impulsar el desarrollo nacional y articular una mejor política exterior.

En segundo lugar se encuentra la ejecución de la estrategia de desarrollo fronterizo del país, para lo cual el Ministerio es órgano rector, pero coordina con los gobiernos subnacionales, en especial de frontera, las cuestiones pertinentes para su ejecución

En tercer lugar, se espera fortalecer la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial y el aprovechamiento eficiente en las zonas concernidas, de los acuerdos binacionales y regionales²⁴.

Las funciones de la ODE

Los objetivos de la ODE han ido aumentando paulatinamente. Cuando se crearon estas oficinas el Decreto Supremo establecía como funciones el apoyar y desarrollar acciones para dinamizar el funcionamiento de las macro regiones de desarrollo fronterizo; asegurar una mejor articulación entre el

²⁴ Este proceso se hace en relación a las competencias de promoción económica y cooperación internacional que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente.

Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras y las Comisiones Macro-Regionales; apoyar en la creación, establecimiento y desarrollo de zonas de integración fronteriza; apoyar el avance en puesta de la ejecución del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador; e impulsar el desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza con Bolivia y Colombia.

En lo que respecta a promoción económica se buscó contribuir a generar una visión y estrategia de desarrollo económico y social sostenible para insertar a las regiones en el mercado internacional y en los procesos de integración con los países vecinos; proveer a los gobiernos locales y sociedad civil, información permanente y oportuna y asesoría técnica acerca de las oportunidades de desarrollo que genera en relación con los países vecinos; proponer nuevos contenidos y perspectivas regionales en la política exterior peruana y apoyar el diseño y puesta en ejecución de iniciativas y mecanismos de promoción económica vinculados a la política exterior. No se mencionan los objetivos en cooperación técnica internacional; sin embargo, se hace referencia a que se requiere fortalecer la presencia de la Cancillería en el proceso de modernización y descentralización en la lucha contra la pobreza y potenciar las capacidades educativas, culturales, lo cual va de la mano con la competencia que tienen los gobiernos subnacionales en la materia de cooperación.

Al respecto es importante mencionar a Luis Ceruti (2004), quien en su tesis de la Academia Diplomática del Perú denominada “El Rol Proactivo de las Oficinas Regionales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la identificación de los factores situacionales internos de política exterior”, destacó que la creación de las ODE obedece a los procesos de modernización del Estado, el cual tiene su sustento en el Acuerdo Nacional y a Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y los procesos de descentralización enmarcados en el la reforma constitucional del año 2002, la Ley de Bases de Descentralización (Ceruti, 2004, p 34).

En el año 2015 se aprobó la Directiva para el Funcionamiento de las Oficinas Desconcentradas, Directiva N°008-2015 RE²⁵, la cual dispone nuevas funciones las cuales se pueden dividir en cuatro bloques. El primero en desarrollo fronterizo y cooperación técnica internacional proponen y ejecutan acciones para apoyar la labor de los comités regionales, provinciales y distritales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza; coordinan en representación de la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración fronterizas con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, las acciones en esa materia; y fortalecen las capacidades de los gobiernos regionales y locales y sociedad civil en materia de acuerdos de integración y cooperación regional en los que el Perú forma parte, especialmente de los mecanismos de integración establecidos en las zonas de frontera²⁶.

El segundo, en articulación con los gobiernos subnacionales fortalecen las capacidades regionales, buscan orientar a los gobiernos subnacionales acerca de las oportunidades de desarrollo que genera la relación con la comunidad internacional, en especial con los países vecinos; proponen nuevas perspectivas regionales en la política exterior peruana; apoyan el diseño y puesta en ejecución de iniciativas de promoción de desarrollo del desarrollo comercial y local en el ámbito de gestión externa; informan a la Dirección de Desarrollo Fronterizo sobre los planes, programas y estrategias en proyecto o ejecución que se encuentren dentro de sus circunscripciones; y

²⁵ El referido Decreto señala que las actividades coordinación que debe desarrollar el director son la promover la conformación de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza y hacer seguimiento de sus planes de acción en coordinación con el CONADIF.

²⁶ El director de la ODE coordina con las instancias correspondientes el seguimiento de las reuniones que se generen el marco de mecanismos de relación bilateral en sus circunscripciones y apoya en la promoción y fomento del desarrollo y la labor consular.

apoyan a la promoción del desarrollo económico, social, turístico, comercial de inversiones y cultural en los ámbitos regional y local.

El tercero, en aspectos económicos promueve la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial y el aprovechamiento eficiente, en las zonas concernidas de los acuerdos binacionales y regionales de integración y cooperación.

El cuarto, en atención al ciudadano apoyan la labor consular a través de la certificación y apostillado de documentos extendidos en el exterior y en el Perú para que surtan efectos dentro y fuera del país; informar a la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, el pedido de asistencia humanitaria.

El mismo año se publicó el Decreto Supremo 050-2015 que dispone los lineamientos para la modernización del Estado y entre ellos se establece, que además de las competencias antes señaladas las ODE apoyan la labor consular, de asistencia humanitaria y de promoción comercial, además de la legalización de documentos extendidos en el exterior y en el Perú para que surtan efectos dentro y fuera del país. Del mismo modo, se estableció que se crearían ODE en todas las regiones del país de manera gradual. De ese modo se completaron todas las funciones que actualmente tienen las ODE en los espacios subnacionales. Sin embargo, como se estudiará más adelante, muchos de las competencias que desarrollan los gobiernos regionales o locales son desarrollados también con otras instancias y sectores del Estado.

La creación de las Oficinas Desconcentradas ha sido gradual, las primeras ODE en crearse fueron las de Piura, Iquitos, Tacna y Puno. Con el transcurso de los años se crearon Oficinas en Cajamarca, Trujillo, Arequipa, Tacna, Cusco, Puno y Puerto Maldonado. En la actualidad se vienen creando dos nuevas ODE en Chachapoyas y Pucallpa, con lo cual presencia de Cancillería en las regiones de frontera está asegurada.

Cuadro N° 6. Funciones de las Oficinas Desconcentradas

Norma	Desarrollo Fronterizo	Cooperación técnica internacional	Promoción económica	Atención al ciudadano
Decreto Supremo de su creación DS 020-2002	<p>Apoyar el funcionamiento de las macro regiones en desarrollo fronterizo.</p> <p>-Asegurar articulación del CONADIF y comisiones Macro Regionales.</p> <p>-Apoyar en la creación y desarrollo de zonas de integración fronteriza.</p> <p>-Apoyar en el avance en puesta del Plan Binacional.</p>		<p>-Generar una visión en las regiones para insertarse en los mercados internacionales e integración con países vecinos.</p> <p>-Proveer a los gobiernos locales y sociedad civil información y asesoría técnica acerca de las oportunidades de desarrollo en la integración.</p>	
Directiva de Funcionamiento de las ODE. N°008-2015 RE	<p>-Apoyar la labor de los comités de regionales, provinciales y distritales de frontera.</p> <p>-Coordinar en representación de la Secretaria Ejecutiva del CONADIF con actores públicos, privados y sociedad civil acciones en esa materia.</p>	<p>-Fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales y sociedad civil en materia de acuerdos de integración y cooperación técnica internacional.</p>	<p>-Orientar a los gobiernos subnacionales sobre las oportunidades de relacionarse con la comunidad internacional</p> <p>-Apoyan en la promoción del desarrollo económico, social, turístico, comercial de inversiones y cultural.</p> <p>Promueve la inserción de capacidades locales en la economía regional y mundial.</p>	<p>Apoya la labor consular a través de la certificación y apostillado de documentos.</p>

Decreto Supremo que dispone los lineamientos para la modernización del Estado DS 050-2015			Apoyan en promoción comercial a los gobiernos subnacionales.	Apoyan en las solicitudes de asistencia humanitaria.
---	--	--	--	--

Fuente: DS 020-2002, Directiva N°008-2015RE y DS 050-2050. Elaboración propia

Las ODE dependen jerárquicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la Dirección de Desarrollo Fronterizo en la Dirección General de América. Anualmente las ODE elaboran una memoria indicando las principales actividades que han desarrollado²⁷. De la lectura de las tareas que regularmente realizan las ODE, se encuentra la de política cultural, la cual no es una competencia definida que tengan los gobiernos subnacionales, pero como parte de las funciones que realiza Cancillería en el exterior y por la misma dinámica regional en muchas regiones tiene un rol significativo para vincular a la región internacionalmente.

Al finalizar esta parte, se puede concluir que como parte del proceso de descentralización la Cancillería de la República ha buscado mantener una presencia en el territorio y para ello ha desarrollado un marco normativo y administrativo para su funcionamiento. Las dos funciones que tiene Cancillería en los espacios subnacionales es promover la vinculación de las regiones

²⁷ Las memoria de las ODE se encuentran divididas del siguiente modo a) La política Regional, donde se destacan los aspectos políticos regionales y su vinculación a nivel nacional; b) los temas en fronteras, en los que se detallan las acciones al respecto; c) promoción de las relaciones económico comerciales; d) cooperación internacional; d) política cultural; e) Coordinación con gobiernos locales y entidades de la sociedad civil; e) actividades a poyo a la comunidad y f) Actividades de fortalecimiento de imagen institucional. El mencionado documento incorpora información administrativa, planeamiento estratégico y mejora de las actividades de la Oficina.

internacionalmente, en el marco de competencias que estas tienen, y coordinar las cuestiones de desarrollo fronterizo.

1.1. Naturaleza jurídico administrativo de las ODE

A continuación se describe la naturaleza jurídico administrativo de las ODE con el objetivo de analizar la vinculación que tienen con los diferentes actores subnacionales. En tal sentido, es importante destacar que como parte del proceso de descentralización, el Ministerio de Relaciones Exteriores, según la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, mantiene la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Por lo tanto no participó del proceso de transferencias competencias a los gobiernos nacionales.

Bajo este escenario es que Cancillería, sin descentralizar sus competencias, busca coordinar con los otros niveles de gobierno subnacionales conforme a lo dispuesto en sus leyes orgánicas, de manera particular de la política nacional de frontera e integración fronteriza.

Para ello, lo que se hace es utilizar la figura de la desconcentración administrativa que a criterio de Federico del Giorgio, tiene lugar cuando la ley confiera en forma regular y permanente atribuciones a órganos inferiores dentro de una entidad pública (Del Giorgio, 2012, p 34). Por lo tanto el órgano desconcentrado, en este caso las ODE, carecen de personalidad jurídica, un patrimonio autónomo y dependen jerárquicamente a las autoridades superiores del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se concuerda totalmente en que la naturaleza de estas Oficinas sean desconcentradas y no descentralizadas, ya que como señala Richard Tirado citando a Henao Hidrón, “El proceso de descentralización, desde el punto de vista del derecho público, es la transferencia de competencias y funciones de una entidad pública con personalidad jurídica a otra de la misma naturaleza” (Tirado, 2003, p 62). Esta autonomía es de utilidad cuando las competencias han sido transferidas bajo el principio de subsidiaridad, el mismo que indica

que las actividades de gobierno son más eficaces si se efectúan descentralizadamente y más cercanos a la población. Sin embargo, esto no ocurre para las competencias y funciones que tiene Cancillería las cuales como hemos visto son de carácter nacional.

1.2. Articulación de funciones que desarrolla la ODE con los gobiernos subnacionales

Una vez que se ha discutido las funciones y naturaleza jurídica de las ODE es importante enmarcarlas dentro de las competencias que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente. Como se ha analizado existen diferentes tipos de competencias las exclusivas son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno; las competencias compartidas, que son desarrolladas por dos o más niveles de gobierno; y las competencias delegadas que ocurren cuando un nivel de gobierno delega a otro de un mismo nivel por mutuo acuerdo una competencia bajo su responsabilidad.

En aspectos de promoción económica, los gobiernos regionales, según su propia ley orgánica, tienen competencia exclusiva para para facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos de acuerdo a sus potencialidades. La Cancillería como parte de sus funciones específicas fomenta y coordina en el exterior el comercio, el turismo (...) con los sectores competentes. Por lo tanto, el rol que desarrollan las ODE y que se encuentra en el marco de su funciones, es que respetando la competencia exclusiva que tienen los gobiernos regionales los apoyan en la promoción del desarrollo económico, social, turístico, comercial de inversiones y cultural en los ámbitos regional y local; y promueven la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial y el aprovechamiento eficiente, en las zonas concernidas de los acuerdos binacionales y regionales de integración y cooperación. Sin embargo, existe otro sector del Estado que

también trabaja con esta competencia regional pero de manera compartida. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo define, según su propia ley orgánica, ley 27790, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y turismo y comparte esta competencia con los gobiernos regionales a través de las direcciones regionales de comercio exterior y turismo. Los gobiernos regionales elaboran sus planes regionales de comercio exterior con apoyo del MINCETUR, los cuales se alinean con la política de comercio exterior.

En aspectos de desarrollo fronterizo, Cancillería es el ente rector en los temas vinculados a la Integración Fronteriza y participa en el sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras el cual está integrado por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza²⁸ y los Comités regionales, provinciales y distritales de desarrollo de frontera e integración fronteriza. A su vez, se encarga de dirigir a través de la cooperación mutua, y respetando las autonomías constitucionales los tres niveles de gobierno del Estado. Por su parte los gobiernos regionales, como parte de las en las atribuciones del Consejo Regional se encuentra la de proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los convenios y tratados Internacionales, en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores. De acuerdo con las funciones que tienen las ODE, estas contribuyen a la articulación entre los elementos del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras y apoyan a los comités regionales o provinciales de frontera. Por lo tanto la integración fronteriza no es una competencia que desarrolle de manera exclusiva el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero como órgano rector, se encarga de articular con las ODE a los actores en los espacios subnacionales para desarrollar políticas de integración fronteriza en los ámbitos que les compete.

²⁸ A fin de lograr los objetivos trazados, el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras busca que las políticas públicas en diferentes sectores y niveles de gobierno promuevan el desarrollo sostenible del territorio.

Finalmente en lo que respecta a cooperación técnica internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, según el recién emitido Decreto 1451, es el órgano rector y se encarga de formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en la materia. En lo que respecta a la cooperación técnica internacional se encuentra adscrita a Cancillería, y es dirigida por la Agencia de Cooperación técnica internacional (APCI), que se encarga, para efectos de esta tesis, de proponer la política de Cooperación Técnica internacional, canalizar los pedidos de cooperación de los diferentes niveles de gobierno y diseñar y mantener un sistema de oferta y demanda de la cooperación. La Ley Orgánica de APCI, Ley 27692, señala que los gobiernos subnacionales canalizan y suscriben directamente sus solicitudes de cooperación dando cuenta a APCI para los fines de registro.

Al respecto es importante destacar que la agenda en cooperación técnica internacional era trabajada desde el Instituto Nacional de Planificación (INP) y en las regiones funcionaban articuladamente las gerencias o sub gerencias de planificación y cooperación técnica internacional. De hecho en la actualidad dentro de la estructura de muchos gobiernos subnacionales, aún subsiste esta articulación, cuyo fin era mapear las necesidades del territorio y a través de la planificación nacional definir la demanda de cooperación. Sin embargo, tras la desaparición del INP, el sector de cooperación técnica internacional paso a ser parte de la estructura de la Presidencia de la República para luego ser entregada a Cancillería. Actualmente APCI tiene competencias nacionales, pero carece de enlaces en las regiones que alimenten directamente la construcción de la oferta nacional e internacional en cooperación. Por el contrario, cada gobierno regional según, su ley orgánica, puede suscribir convenios o contratos con la cooperación como una potestad de su presidente regional, para lo cual cuenta con el apoyo de otras entidades, siendo una de ellas APCI. De ese modo, cada región busca o bien de manera autónoma las fuentes cooperantes o lo hace a través de la Agencia de Cooperación. Entre las funciones que realizan las ODE se encargan de orientar a los gobiernos subnacionales en materias de cooperación técnica internacional.

Cuadro N° 07: Matriz de funciones del MRE, gobierno regional, ODE y otros organismos sobre las competencias en atribuciones que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente

	Ministerio de Relaciones Exteriores	Gobierno Regional	Funciones de las ODE	Otros organismos
Desarrollo e integración Fronteriza	-MRE es el ente rector en temas de integración fronteriza Participa en el CONADIF y articula el trabajo de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de desarrollo e integración fronteriza	-El consejo regional propone y desarrolla acciones de integración fronteriza en coordinación con el MRE	-Contribuye con la articulación entre los diferentes elementos del CONADIF Apoya a los comités regionales o provinciales de frontera	
Promoción económica	-Fomenta y coordina en el exterior el comercio, el turismo con los sectores competentes	-Gobiernos regionales tienen competencia exclusiva para facilitar los procesos orientados a mercados regionales de acuerdo a sus potencialidades	-Apoya en la promoción del desarrollo económico, social turístico, comercial, de inversiones. -Promueve la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial	-PROMPERÚ apoya a los gobiernos regionales a fomentar las exportaciones. - Pro Inversión promueve la cartera de proyectos de inversiones de los gobiernos subnacionales
Cooperación técnica internacional	-Ente rector se encarga de formular, planear, dictar, coordinar y políticas nacionales en la materia	-El gobernador regional tiene la atribución de firmar acuerdos de cooperación técnica internacional.	-Fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales y sociedad civil en materia de acuerdos de integración y cooperación técnica internacional	-APCI apoya técnicamente a los gobiernos locales a canalizar sus propuestas a la cooperación técnica internacional

Fuente: Leyes orgánicas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobiernos regionales, PROMPERU y APCI. Elaboración propia

Como puede verse existen competencias sobre las que el Ministerio de Relaciones Exteriores trabaja coordinadamente con los gobiernos regionales para el logro de sus objetivos. También existen otros sectores que en el marco de sus competencias colaboran con los gobiernos regionales para el logro de sus objetivos, lo que demanda una claridad en las funciones que se realizan en diversos niveles de gobierno.

II. Análisis de actividades de las ODE Arequipa y Piura

2.1. Las ODE en el proceso de planificación regional

Los gobiernos regionales articulan sus políticas al Plan Nacional de Desarrollo, Plan Bicentenario Perú 2021 y los objetivos del desarrollo sostenible al 2030, a través del Plan de Desarrollo Regional Concertado²⁹ (PDRC), el cual es una guía para el futuro deseado sobre un territorio y en el cual intervienen diversos actores. Del PDRC se desprenden los Planes Estratégicos Institucionales en un horizonte temporal de tres años. Estos documentos establecen la estrategia y proyectos que serán implementados en los Planes Operativos Institucionales, los cuales tienen un horizonte anual.

Para el desarrollo de esta tesis se busca conocer si en el proceso de planificación regional se encuentra presente el vincularse internacionalmente en el marco de las competencias que tienen los gobiernos subnacionales. En tal sentido, se desea saber si las políticas que vienen desarrollando los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y actores de la sociedad y gremios empresariales y la visión que tienen de las ODE para el logro de sus objetivos.

²⁹ El Plan Regional de Desarrollo Concertado es un ejercicio de planificación diseñado por el Centro Nacional de Planificación que busca que los actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil elaboren un futuro deseado sobre el territorio que ocupan. La estrategia fue prestada de la experiencia alemana de espacios territoriales bastante bien definidos y con altos niveles de participación, lo cual asegura que el proceso de planificación sincronice los esfuerzos de los diversos sectores para el futuro deseado (Tanaka, 2007).

Una vez analizada la estrategia de vinculación internacional de las regiones, se analiza la participación de las ODE con los diferentes actores. Para ello, se han revisado las memorias desde el año 2015 hasta la fecha y se han hecho entrevistas a sus Directores, así como a funcionarios administrativos a fin de conocer los actores regionales con los que coordinan y los recursos con los que cuentan para desarrollar sus actividades. Finalmente se toma en consideración cómo el trabajo que realizan las ODE son articuladas en las diferentes Direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de conocer cuan presente está la agenda regional en esas Direcciones.

2.1.1. Proyección de la región Arequipa para vincularse internacionalmente

Datos generales de la región Arequipa

La región Arequipa es la segunda más importante del país, políticamente está dividida en ocho provincias y ciento nueve distritos, su población estimada a 2017 es de 1,15 millones de habitantes, los que se concentran principalmente en las zonas urbanas.

La región está utilizando su bono demográfico ya que el 60% de su población tiene ente 20 y 45 años. Los indicadores en educación muestran que la región tiene un acceso al 98% en servicios educativos, según la prueba de Evaluación Censal Estudiantil (ECE) de 2014, el 60% de los alumnos de segundo año tiene un nivel satisfactorio en comprensión lectora y un 33% en matemática (MINEDU, 2014). En salud, la región tiene un acceso 97% de los servicios en salud y la desnutrición crónica infantil está alrededor del 8% (INEI, 2017).

En cuanto a sus actividades productivas el sector agropecuario está enfocando sus mercados en las exportaciones y aspira a ampliar su frontera agrícola con la construcción del proyecto Majes Siglas II. La actividad pesquera en los últimos años se ha visto impactada por la bajada en los precios de la harina de pescado. Por su parte, el sector minero ha crecido

debido a la ampliación de Cerro Verde (BCRP, 2018). Los otros sectores productivos son la manufactura, servicios y turismo.

Plan de Desarrollo Regional Concertado y visión de la Región Arequipa al 2021.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado de Arequipa se elaboró en el año 2013, se actualizó en el año 2015 y tiene una visión hasta el 2021. El documento, en su etapa de prospectiva, identifica las brechas sobre el territorio, hace un análisis sobre las tendencias, identifica las variables estratégicas, construye escenarios y hace una apuesta hacia el 2021. En la etapa estratégica, se construyen los objetivos y la ruta estratégica y se priorizan los proyectos sobre el territorio.

En la visión de la región Arequipa al 2021 destaca la competitividad a través de un territorio articulado, culturalmente rico y diverso, que tenga una economía sostenible que prioriza la agroindustria, la manufactura, turismo y minería³⁰. Las prioridades de la Arequipa están enfocadas a la reducción de brechas sociales, ampliar la cobertura de servicios básicos y mejorar la competitividad de la región.

En cuanto a la vinculación internacional de la región, la misma se proyecta de manera internacional a través de la inserción de su economía en los mercados internacionales. Para ello, la región busca el fortalecimiento de las cadenas

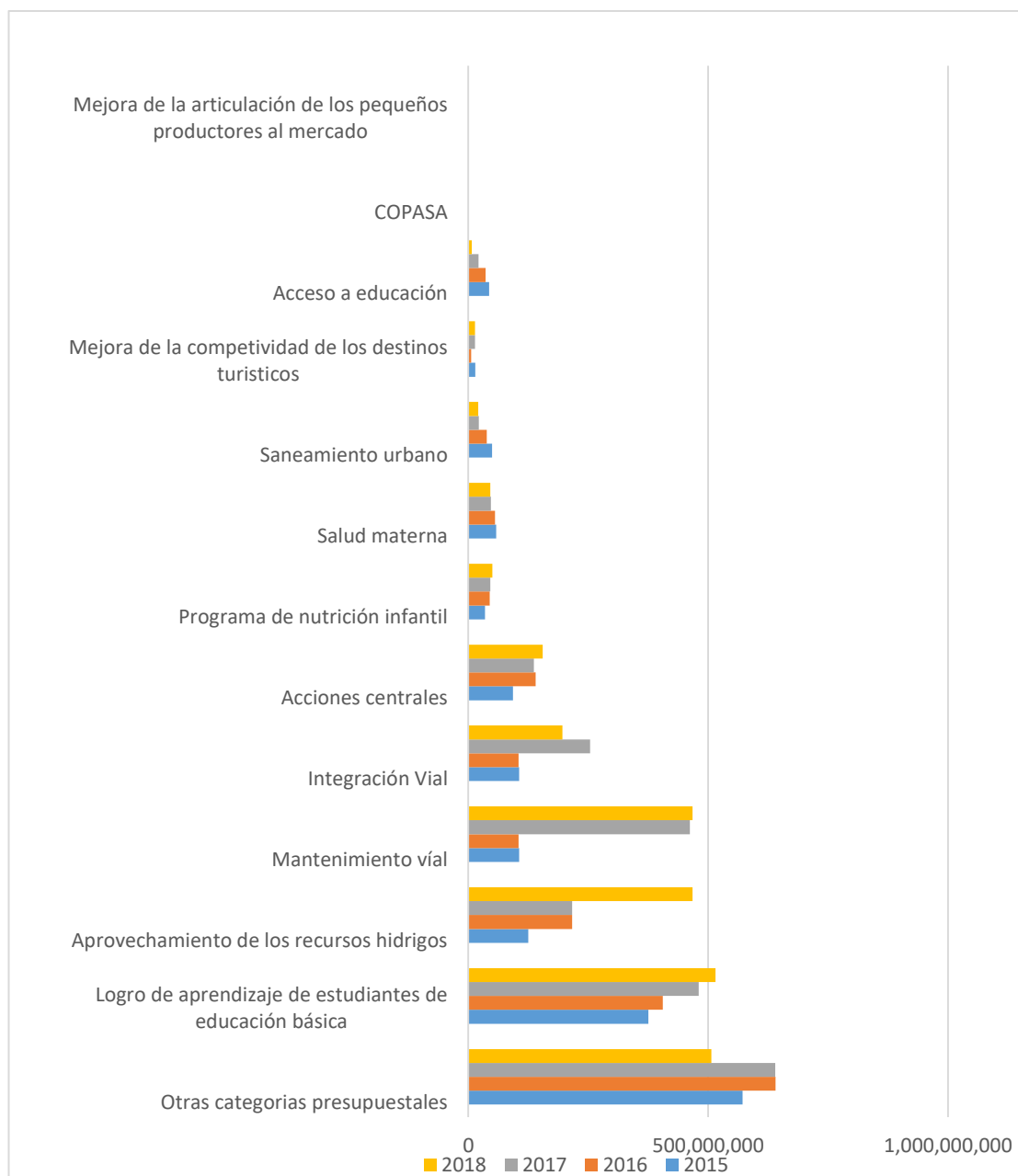
³⁰ El PDRC Arequipa identifica 15 objetivos estratégicos, los cuales se desarrollan en un horizonte hasta el 2021. Entre ellos se destacan el mejorar las condiciones de vida de la población, mejorar la calidad educativa de los estudiantes, mejorar los servicios de salud, elevar el acceso a servicios básicos y de telecomunicaciones, mejorar los niveles de seguridad ciudadana, elevar la Competitividad de la actividades económicas de la región, apoyar la entrega de productos de programas sociales con enfoque productivo, dinamizar la infraestructura productiva, incrementar la disponibilidad de infraestructura de servicios y gestión sobre los recursos naturales.

productivas y parques industriales. En cuanto a la cooperación técnica internacional Arequipa, la región no la busca como uno de sus principales objetivos para apalancar el desarrollo, por el contrario desarrolla políticas para la reducción de la pobreza, acceso a salud, educación y servicios básicos. Sin embargo, esto no ha limitado que la región aún mantenga un interés en recibir cooperación técnica internacional especialmente en zonas alto andinas.

Para complementar la prioridad e interés de la región por proyectarse internacionalmente, se ha hecho un análisis del gasto público en los en los últimos cuatro años de las categorías presupuestales de promoción económica y cooperación técnica internacional.

El siguiente grafico muestra la evolución del presupuesto de la región Arequipa el cual de 2015 a 2018 ha aumentado en 155%, lo cual va de acorde con los intereses del actual gobierno por dotar de mayores recursos a las regiones. La estrategia que desarrolla para vincularse internacionalmente es la articulación de mercaos, el cual ha tenido una evolución significativa pasando de S/ 59, 178 a S/ 484, 716. Sin embargo, esto no representa ni el 1% del presupuesto regional. Por el lado de la cooperación técnica internacional, la alianza entre el Gobierno Regional de Arequipa y la Cooperación Alemana ha creado COPASA que es una plataforma de búsqueda de cooperación técnica internacional para las regiones alto andinas de la región. Un dato importante a destacar es que la mayor inversión regional se da en educación, aprovechamiento de recursos hídricos e integración vial, lo cual va de la mano con los objetivos estratégicos diseñados en el Plan de Desarrollo Regional Concertado.

Grafico N° 2. Evaluación del gasto público de la Región Arequipa por categoría presupuestal en los años 2015-2018



Fuente: Consulta amigable del MEF datos 2015,2016, 2017 y 2018. Elaboración propia.

Como puede verse el gasto para articular los mercados ha pasado de S/. 59,178 a S/. 484,716, los cuales están enfocados a fortalecer las capacidades y brindar asistencia técnica a productores agrícolas. Por el lado del proyecto especial COPASA, el monto ha aumentado de S/. 800,000 a S/. a

S/. 1, 142,010. Dicho monto se invierte en apoyar al pequeño agricultor y fortalecer las instalaciones sanitarias alto andinas.

En conclusión, si bien la vinculación internacional de la región Arequipa está presente en el PDRC, el monto que se destina a los proyectos en el rubro aún es menor. La prioridad de la región está en fortalecer las capacidades educativas, conexión vial y aprovechamiento de recursos hídricos, lo cual eventualmente fortalecerá la frontera agrícola de la región.

2.1.2. Proyección de la región Piura para vincularse internacionalmente

Datos generales de la Región Piura

La región de Piura se encuentra ubicada en el norte del Perú sobre la costa, sierra y ceja de selva, su división política es de ocho provincias, de las cuales tres se encuentran en zona fronteriza con el Ecuador, Sullana, Ayabaca y Huancabamba. La población estimada es de 1.8 millones de habitantes, tiene un sistema integrado de conectividad portuaria y vial. Las principales actividades económicas son manufactura, comercio, hidrocarburos y minería y agricultura.

Territorialmente Piura se encuentra dividido de tal modo que la capital es el centro administrativo, Sullana la zona agropecuaria de exportación y Talara la zona petrolera. En la provincia de Paita se ubica el principal puerto del norte del país y se ha generado una Zona Especial de Desarrollo de Paita con un trato aduanero especial. Por su parte las provincias de la sierra de Ayabaca y Huancabamba son las que menos indicadores de desarrollo humano tienen, con una economía marcada de autoconsumo (INEI, 2017). La región es 70% urbana y tiene el bono demográfico que el 40% de su población está entre los 22 y 44 años.

Plan de Desarrollo Regional Concertado y visión de la Región Piura al 2021

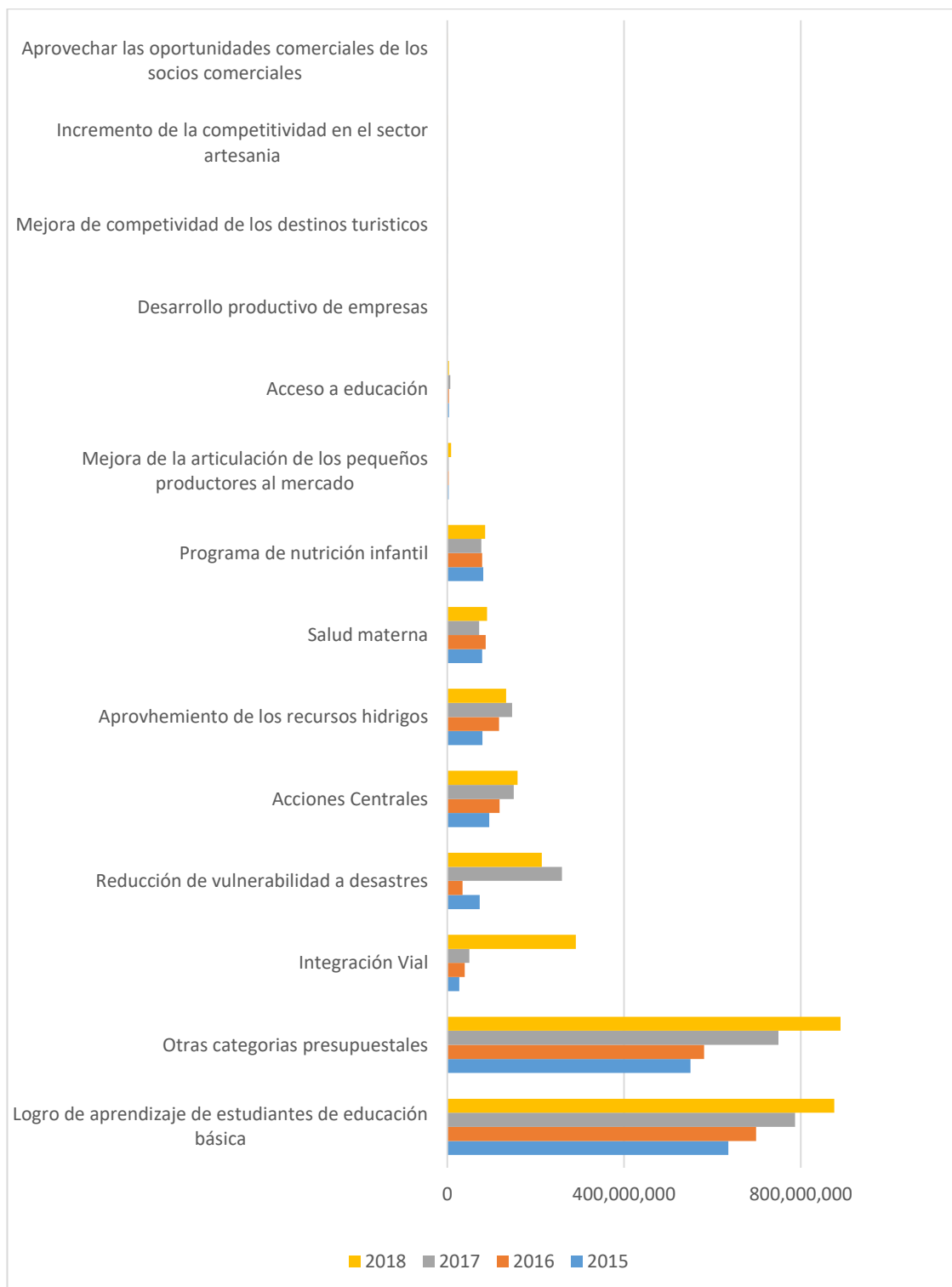
El Plan de Desarrollo Regional Concertado de la Región Piura se elaboró para el periodo 2016-2021. Igual que el PDRC Arequipa se encuentra dividido en una fase prospectiva y otra de análisis estratégico.

La visión de la región es ser desarrollar una economía competitiva, diversificada e innovadora, gracias al aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos naturales y diversidad de su territorio (Gobierno Regional de Piura, 2016). Las prioridades de la región están enfocados a mejorar los niveles de inclusión social e igualdad de género; garantizar el acceso a la población, especialmente de frontera, a servicios básicos de calidad; mejorar el acceso a la población a servicios de salud y educación de calidad; fortalecer la gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana; incrementar la competitividad económica; disminuir la vulnerabilidad al cambio climático; y aprovechar el uso sostenible y diversificado de los recursos naturales.

En cuanto a la vinculación internacional la región Piura se proyecta en dos aspectos. El primero de ellos es en cuanto al desarrollo fronterizo, para lo cual busca proveer de servicios básicos a las zonas de frontera. El segundo es a través de la inserción de su economía en los mercados internacionales a través del aumento de la competitividad económica productiva del territorio. En cuanto a la cooperación técnica internacional la Región reconoce que viene decreciendo. Sin embargo, aún prioriza su atención para el desarrollo social y económico.

Así como se hizo con la región de Arequipa se ha indagado sobre el gasto público de la región en los últimos años.

Gráfico N° 03 Evaluación del gasto público de la Región Piura por categoría presupuestal en los años 2015-2018



Fuente: Consulta amigable del MEF datos 2015,2016, 2017 y 2018. Elaboración propia.

Como puede verse el presupuesto público de Piura ha ido aumentando a lo largo de los últimos años en 168%. Las prioridades de gasto están enfocadas en el logro de aprendizajes de educación básica el cual ha ido aumentando a lo largo de los últimos años. La integración vial es la segunda prioridad el gasto público. En este rubro destaca la intención por incrementar la conectividad con las provincias de la sierra. Debido al Fenómeno del Niño, la reducción de vulnerabilidad a desastres ha aumentado en más de 300%. Mientras que la salud materna se ha mantenido estable al igual que el programa en nutrición infantil. La articulación de productos al mercado ha aumentado de 3 millones a 8 millones en los últimos años, tratando de diversificar la oferta exportadora de la región. En ese sentido, la región busca incrementar la competitividad del sector artesanía y de los servicios turísticos, aunque su presupuesto ha ido disminuyendo en los últimos años. Finalmente un componente importante es que la región tiene un presupuesto para aprovechar las oportunidades comerciales; sin embargo, este se ha visto reducido a lo largo de los últimos años.

La estrategia productiva de Piura es focalizarse como una región que logre articular la oferta exportable y ser centro de inversiones del norte del país. En agricultura la región cuenta con el 65% de hectáreas bajo riego siendo el principal producto la uva seguido del limón, café, banano y cacao. Se espera ampliar la frontera agrícola en 130,000 nuevas hectáreas de cultivo. En pesca la despensa de especies marinas es basta y se espera que incremente a partir de los criaderos artificiales. En el campo del turismo, la región espera fortalecer las rutas turísticas en las playas del norte del país y en la sierra a través del turismo vivencial. En inversiones en infraestructura, se vienen desarrollando carteras de proyectos en puertos, redes viales e hidrocarburos, con lo que se espera tener un impacto positivo en el mercado regional. Finalmente, en hidrocarburos la mayor inversión será en la refinería de Talara, la cual espera aumentar su capacidad de producción en un 45%.

En conclusión, la región Piura trata de articularse internacionalmente a través del desarrollo e integración fronteriza, para lo cual enfoca sus recursos en reducir las brechas de acceso a los servicios básicos y el fortalecimiento de capacidades. Del mismo modo busca articular su producción a mercados internacionales y tiene como grandes retos la inversión para reducir la pobreza.

2.2. Participación de las ODE con las regiones en Desarrollo e Integración Fronteriza.

La Constitución Política del Perú y la sexta política de Estado, promueven el desarrollo e integración de las zonas fronterizas. Según la Ley Orgánica de Organizaciones y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ley N° 29357, y la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778, que crea el Sistema Nacional de Desarrollo de fronteras e integración fronteriza, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector en temas vinculados a la materia.

El Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (SINADIF) es el conjunto de entidades públicas a nivel nacional que vinculadas funcionalmente, articulan, armonizan, garantiza las acciones en la materia en los diferentes niveles de gobierno. El SINADIF está conformado por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF), el que está presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y es un espacio multisectorial encargado de formular, conducir y evaluar la política de Estado en la materia. La Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE cumple la labor de Secretaria Ejecutiva.

Asimismo, el SINADIF está integrado, en los espacios subnacionales, por los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, los cuales cuentan con la asesoría de las Oficinas Desconcentradas, las que a su vez también coordinan en representación de la Secretaría Ejecutiva del CONADIF.

Según la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778, el CONADIF plantea la política de Desarrollo e Integración Fronteriza. En el año 2007 se publicó el documento “Bases de Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021” el cual fue un instrumento metodológico para la ejecución de la política de fronteras. En el mismo cada gobierno regional debía de coordinar a nivel sectorial las políticas que desarrollaba en la materia. Del mismo modo en el año 2012, se publicó el Plan de Desarrollo de Ciudades Sostenibles en Zonas de Frontera, por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Sin embargo, dicho documento no ha sido aprobado formalmente.

En junio del presente año, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, por medio del DS N° 019-2018-RE, ha publicado la primera Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas del país. Este documento, sigue la nueva metodología planteada por el Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN) y su metodología es trabajar sobre el conocimiento integral de la realidad, el futuro deseado, la política y planes coordinados y el seguimiento y evaluación para la mejora continua.

En la fase de diagnóstico el documento identifica la problemática de frontera en seguridad, debido a la creciente actividad de narcotráfico, contrabando y tala ilegal en zonas de frontera; y débil presencia de instituciones del sistema de justicia. Asimismo existe una brecha en servicios y bienes públicos, pues los gobiernos regionales y municipales no cierran las brechas de servicios básicos en zonas de frontera. Del mismo modo, existe una falta de planificación ordenada de frontera, debido a un débil ordenamiento territorial regional. Por último, la problemática social es la alta pobreza monetaria y desigualdad de género.

El objetivo general de la nueva política es promover el desarrollo humano de la población, su incorporación al desarrollo nacional, integración competitiva, ocupación segura de los espacios de frontera, segura ordenada y regular; contribuyendo a la soberanía e integridad territorial. Para ello, tiene como

objetivos específicos impulsar el desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera, incorporar a dichas poblaciones a la dinámica del desarrollo nacional, integración competitiva en los espacios de frontera y la seguridad y defensa nacional.

En los estándares nacionales para el cumplimiento de objetivos los gobiernos regionales conjuntamente con diversos sectores desarrollan acciones para la dotación de servicios de salud, educación saneamiento, energía y se encargan de la promoción y formalización del empleo. A través de estas estrategias buscan incorporar a las poblaciones a la dinámica de desarrollo nacional. Es importante destacar que para el objetivo de integración competitiva, no se encuentran presentes los gobiernos regionales, pese a que es una atribución de los consejos regionales el poder impulsar acciones de integración fronteriza, en coordinación con Cancillería.

El referido plan busca hacer un seguimiento sobre las políticas que desarrollen los diversos sectores involucrados en el desarrollo fronterizo y de ese modo lograr los objetivos estratégicos sectoriales del MRE como son posicionar al Perú como una potencia regional.

Para efectos de esta tesis solo Piura es una región fronteriza y sus planes y políticas las viene desarrollando en concordancia con su Plan de Desarrollo Regional Concertado y las Bases de Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021. Se espera que los próximos años, los planes y políticas regionales se articulen al logro de los objetivos planeados por la nueva Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza.

A fin de conocer cómo la ODE viene trabajando con la región Piura, se describirá las características de los distritos fronterizos en Piura, las políticas que a nivel de gobierno regional, provincial y distrital se vienen desarrollando y cómo ven a la ODE estos niveles de gobierno en el logro de sus objetivos.

Políticas del Gobierno Regional de Piura y Municipalidades fronterizas

En Piura existen tres Municipalidades Provinciales en zona de frontera Ayabaca, Sullana, y Huancabamba. Cada una de estas municipalidades en sus respectivos Planes Provinciales de Desarrollo Concertado ponen especial énfasis en los temas de su competencia para contribuir en la lucha contra la pobreza y la reducción de brechas de acceso a servicios básicos.

En el caso de Sullana, la municipalidad tiene una alta concentración urbana, la zona de frontera, se ubica entre costa y yunga y su población tiene una economía de subsistencia. Los distritos fronterizos son Marcavelica y Lancones. Ayabaca son parte de la sierra de Piura y su población es rural con una marcada económica de subsistencia. Sus distritos rurales son el Suyo, Jili y Ayabaca Finalmente Huancabamba se encuentra en la ceja de selva con baja concentración poblacional en zona de frontera. Su único distrito fronterizo es el Carmen de la Frontera. El siguiente gráfico muestra los principales indicadores de los distritos de frontera.

Cuadro N° 08 Características demográficas de los distritos fronterizos en Piura

Provincia	Sullana		Ayabaca		Huancabamba
Distrito	Lancones	Suyo	Jili	Ayabaca	Carmen de la Frontera
Población	13,113	12,287	2,775	38,339	13,864
Pobreza Monetaria	56.43 %	48.79%	70.73%	65.76%	76.04%
Ingreso familiar per cápita	S/. 318	S/. 228	S/. 254	S/. 206	S/ 183
Años de educación de población mayor de 25 años	4.8	6.3	5.3	5.5	4.4
Desnutrición crónica en niños menores de tres años	8.42%	10.91%	16.3%	30.86%	31%

Comprensión lectora en satisfactorio	30%	38%	60%	25%	19.5%
Comprensión matemática	30%	27.50%	55.6%	27.1%	21.4%
Inversión pública Nacional	S/. 8,449,165	S/. 12,365,605	S/. 316,288	S/. 16,331,340	S/. 2,054,375
Principales aspectos de inversión pública nacional	Transporte y comunicaciones	Construcción de Comisaria	Saneamiento	Electrificación y programas sociales	Vivienda y Construcción
Inversión Pública Regional	S/. 20,128,349	S/. 4,149,762		S/. 54,291,769	S/. 1,143,033
Principales aspectos de inversión pública regional	Educación, aumentar horas lectoras	Desastres naturales		Agua y Saneamiento	Mantenimiento vial

Fuente:

Índice de pobreza: INEI 2005

Comprensión lectora y matemática, MINEDU 2016

Inversión pública: Consulta Amigable MEF 2018.

Elaboración propia

Como muestra el cuadro presentado los indicadores de pobreza en los seis distritos fronterizos son mayores a los del promedio nacional. Los distritos que se ubican en la sierra presentan menores indicadores de desarrollo y menor conectividad. Del mismo modo, llama la atención los altos índices de desnutrición crónica en niños menores de tres años, así como los débiles resultados en comprensión lectora y matemática. Por último es importante destacar el componente del gasto público el cual por niveles de gobierno está

enfocado principalmente en fortalecer capacidades educativas y conectividad vial³¹.

Esta situación se contrasta con la visión de la región de Piura, la que en su Plan de Desarrollo Regional Concertado, ha fijado como un objetivo estratégico “Garantizar el acceso de la población, especialmente rural y de frontera a servicios básicos de calidad”. (Gobierno Regional de Piura, 2016). La estrategia de desarrollo planteada va de la mano con la lo planteado el informe en el de bienestar planteado por la OCDE, en la medida que la inversión en calidad de vida y las condiciones materiales dan sostenibilidad en el tiempo. Sin embargo, los esfuerzos los esfuerzos que se requieren en zonas de frontera son mayores y demanda el trabajo articulado con diversos niveles de gobierno.

En ese sentido, en el 2016, en el marco de sus atribuciones el Consejo Regional de Piura, conformó el Comité Regional de Frontera, el cual está integrado por el gobernador regional, los alcaldes de la provinciales de Sullana, Ayabaca y Huancabamba, el alcalde distrital de Lancones, el jefe de la región policial y el jefe de las fuerzas armadas de Piura.

El gobernador regional ha delegado en la Gerencia de Desarrollo Económico las principales actividades que debería dirigir la región para el logro de los objetivos en desarrollo fronterizo. Lastimosamente el Fenómeno del Niño retrasó todas las acciones planificadas. La mencionada Gerencia ve en la ODE Piura a un impulsor constante en los temas de desarrollo fronterizo y a los representantes la Cancillería en temas de frontera. Asimismo, para esta instancia subnacional es necesario que el Comité Regional de Frontera pueda trabajar articuladamente con el CONADI de Regionales y Distritales, para lo cual se ve a la ODE como un articulador de las políticas que desarrolle el MRE. En tal sentido, se espera siempre que la ODE puede ser un articulador

³¹ El promedio de ejecución de gasto a inicios de noviembre de 2018 en todos los distritos es del 68% (Fuente: Consulta Amigable MEF).

siendo el MRE el encargado de la política de fronteras. Del mismo modo indicó que si han trabajado con la ODE – Piura en los intercambios comerciales y binacionales que han tenido con Loja.

Por su parte en las municipalidades de las provincias de Sullana, Ayabaca y Huancabamba consideran que existe una clara diferencia entre la zona peruana y ecuatoriana, siendo esta última la que mejores servicios básicos brinda. Sin embargo, los esfuerzos se vienen haciendo por fortalecer las capacidades en educación, nutrición infantil y conexión vial. Las referidas Municipalidades ven con buenos ojos la creación de Comités Distritales de Desarrollo Fronterizo, aunque destacan que el mayor reto que afrontan es el presupuestal, requiriéndose esfuerzos multisectoriales y de la cooperación para lograr los objetivos trazados³². Las referidas Municipalidades tienen expectativas de cooperación por parte del Plan Binacional del capítulo Perú.

ODE Piura y su participación en desarrollo fronterizo

La ODE Piura es una de las primeras ODE creadas con el objetivo de fortalecer la integración y desarrollo fronterizo en la región. Revisando las memorias institucionales se destaca que en la actualidad la inversión en la zona de frontera ha superado los US\$ 8 mil millones de dólares (ODE Piura, 2017, p. 34). La inversión más significativa se ha dado en la construcción de los ejes de interconexión, lo cual ha fortalecido la integración comercial y turística. Las principales zonas de integración fronteriza son Aguas Verdes-Huaquillas y La Tina-Macará. Debido a la alta migración de ciudadanos venezolanos el paso fronterizo se ha visto incrementado significativamente.

³² Es importante recordar que a nivel distrital las competencias son aún más limitadas por lo que el principio subsidiario de la administración pública demanda el trabajo articulado con otros niveles y sectores de gobierno. Lastimosamente el Fenómeno del Niño no ha afectado las políticas provinciales. En todas las Municipalidades y Distritos no se han conformado los Comité de Desarrollo Fronterizo, por lo que es el trabajo que hacen

Los mecanismos bilaterales de frontera se enmarcan en por un lado a través de la Comisión de Vecindad, que integra los Comités Técnicos Binacionales para facilitar el comercio, turismo, salud, pesquería y asuntos productivos; y los Comités de Frontera que son espacios de coordinación binacional subsidiarios al Comité Técnico Binacional³³; por otro lado, se encuentra el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, el cual es un mecanismo que se ha convertido en una fuente de financiamiento en proyectos de carácter binacional y fronterizo.

El siguiente cuadro muestra las principales tareas de coordinación de esta ODE en los últimos años.

Cuadro N°09. Actividades de la ODE Piura en Desarrollo Fronterizo en los últimos años.

ODE Piura - Acciones de Desarrollo e Integración Fronteriza		
2015	2016	2017
<ul style="list-style-type: none"> - Coordinaciones con el Consulado de Loja para llevar la X Reunión del Comité de Frontera Piura – Loja. - Reuniones para elaborar el Plan de Acción Binacional para Recuperación de zonas críticas las cuencas Catamayo-Chira y Puyango-Tumbes. - Participación en la feria del Señor de Huamantanga con distritos fronterizos del Ecuador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicaciones con los consulados de frontera para apoyar en temas de asistencia humanitaria principalmente - Apoyó en la suscripción del “Convenio de Constitución Plataforma Binacional para la Planificación y gestión integrada de la sub cuenca del Macará” - Participación en la XI Reunión del Comité de Frontera Piura – Loja 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinaciones con consulados peruanos en temas de asistencia humanitaria. - Apoyo para conocer el estado de la minería ilegal en la cuenca del río Calvas (ríos Macará). - Participación en las reuniones hechas por Aduanas Paita ara el funcionamiento del CEBAF la Tina – Macará - Visita a los trabajos en los avances sobre los ejes viales N° 2 y 3. - Participación en la culminación del Programa “Aguas sin Fronteras: Loja – Piura” en la ciudad de Loja.

Fuente: Memorias Institucionales de la Oficina Desconcentrada de Piura, años 2015-2017.
Elaboración propia

³³ A la fecha existen los Comités de Frontera El Oro- Tumbes, Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe.

En la actualidad el trabajo de la ODE se enmarca en un trabajo conjunto con el gobierno regional a través de las reuniones en recursos hídricos en temas de frontera. El recién creado Comité Regional de frontera tuvo poca actividad debido al Fenómeno del Niño que afectó la región en el 2017. La presencia de la ODE es clave en temas de frontera para construir y estar atento a una visión nacional de lo que sucede. Uno de los espacios más importantes a tomar en consideración es la cooperación en zona fronteriza, como es en el distrito de La Arena.

La conexión que tiene la Dirección de Desarrollo Fronterizo (DDF) con la ODE es de las más fluidas que tienen estas con las otras Direcciones. Para DDF las ODE son claves para articular la política en la materia en los diferentes asuntos que se desarrollen en el nivel regional a través de los Comité Regional de Frontera. En el caso de Piura los temas centrales son en el manejo conjunto de las cuencas hídricas y los trabajos de prevención contra desastres naturales.

Como puede verse la ODE trabaja temas de Integración Fronteriza con los consulados de las zonas limítrofes con el Ecuador. Sin embargo, su principal reto en los próximos años va a ser articular el trabajo y planes regionales al Plan Nacional de Integración y Desarrollos Fronterizos. .

2.3. Articulación de la ODE con los gobiernos subnacionales en Cooperación Técnica Internacional

En esta parte se describen las políticas y los procesos que se vienen desarrollando en las regiones de Arequipa y Piura en cooperación técnica internacional. Como se ha visto en el capítulo I, los gobernadores y alcaldes provinciales tienen la competencia para suscribir convenios de cooperación técnica internacional. Para ello trabajan con la cooperación técnica internacional a fin de poder articular mejor la cooperación técnica internacional.

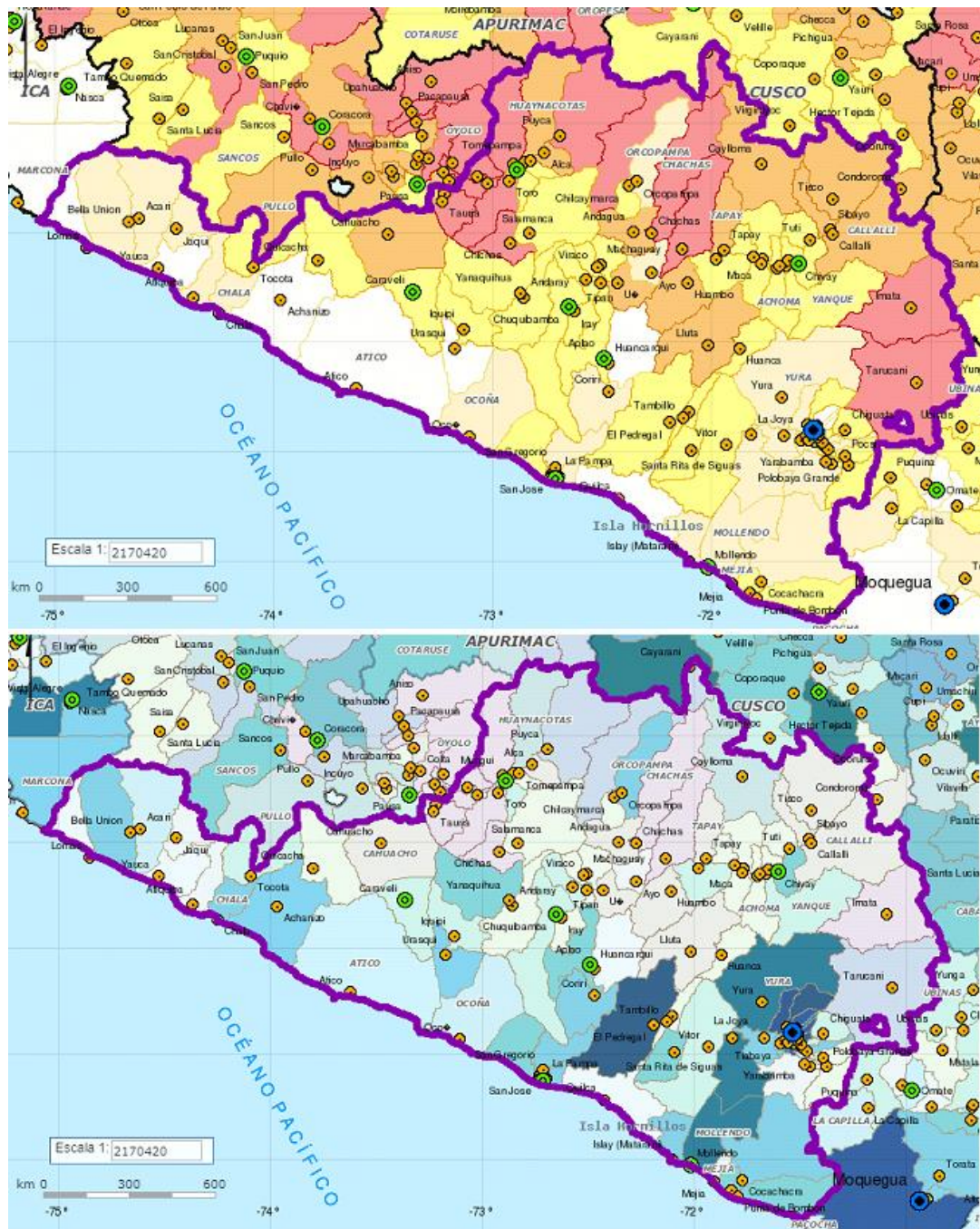
Cada región muestra necesidades distintas de la cooperación. Se presentarán las características de la demanda de cooperación, los proyectos que vienen desarrollándose y el trabajo articulado de la ODE.

2.3.1. Participación de la ODE Arequipa en cooperación técnica internacional en cooperación técnica internacional

La región Arequipa es una de las que más ha reducido la pobreza a nivel nacional. Por ese motivo, se suprimió en el año 2014 la subgerencia de cooperación técnica internacional y ya que una de las pocas grandes fuentes cooperantes que quedaban en la región era la de la Cooperación Alemana, se creó el proyecto especial COPASA entre el Gobierno Regional y la Cooperación Alemana de Seguridad Alimentaria. Este proyecto ha servido de plataforma para canalizar la cooperación técnica en las zonas alto andinas, donde la pobreza aún se concentra.

La siguiente imagen elaborada por el programa Sayhuite muestra el mapa de pobreza distrital, el cual se contrasta con el mapa de población proyectada a 2018. Lo que se puede ver es que en la región las zonas alto andinas y rurales son las que mayores niveles de pobreza presentan

Imagen N° 01. Mapa de pobreza distrital y mapa de proyección



Fuente: INEI 2013 y proyecciones 2017. Elaboración Sayhuite 2018.

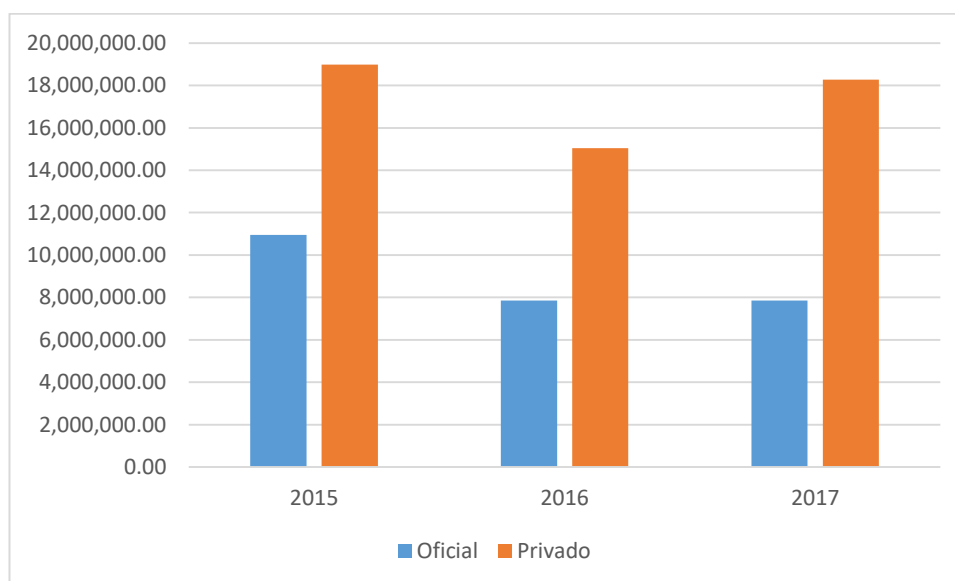
Como puede verse en Arequipa muestra características diversas propias del crecimiento urbano. A nivel institucional la carencia de una Oficina Central de Planeamiento ha traído problemas porque la cooperación técnica

internacional, aunque en menor medida, se sigue dando en la región, pero no se encuentra centralizada en el gobierno regional, sino que esta trabaja directamente con COPASA y con las gerencias de agricultura, desarrollo social y educación.

Las tres gerencias mencionadas desarrollan muy pocos proyectos en materia de cooperación, la mayoría de ellos se concentra en zonas alto andinas de Arequipa. Las fuentes cooperantes son la cooperación alemana y la cooperación japonesa, las que buscan la reducción de la pobreza y aumentar las capacidades productivas de las zonas alto andinas.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los montos de cooperación por parte del sector público y el sector privado en la región Arequipa.

Gráfico N° 4 Monto de la cooperación técnica internacional para el sector público y privado en Arequipa.



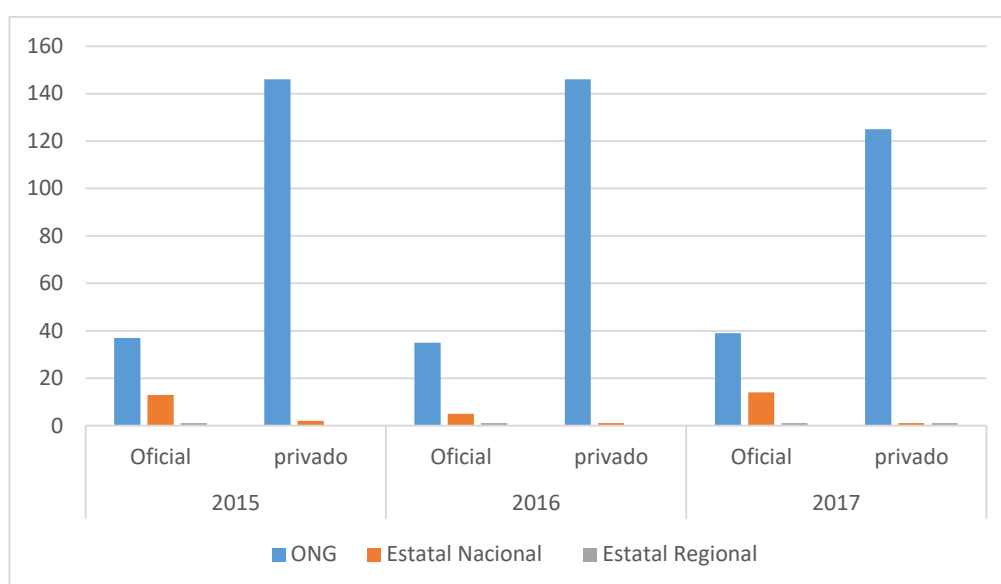
Fuente: Registro de Proyectos APCI 2015-2017. Elaboración propia

Como puede verse en la región Arequipa la cooperación está enfocada principalmente para ejecutores privados. Los proyectos para la cooperación estatal son menores y aún mucho menos los que son ejecutados por la región

Arequipa, los cuales están enfocados en el desarrollo de capacidades y llevados a cabo por COPESA.

Continuando con el análisis, es importante saber el destino y los ejecutores de los proyectos de la cooperación. El siguiente gráfico muestra los ejecutores de los principales proyectos de la región.

Gráfico N°05 Destino de la cooperación técnica internacional en Arequipa



Fuente: Registro de Proyectos APCI 2015-2017. Elaboración propia

Los principales ejecutores de los proyectos, desde la cooperación oficial, son ONG, le sigue las entidades estatales nacionales y finalmente entidades estatales regionales. Esto nos indica que el gobierno regional es cada vez es menos receptora de cooperación técnica internacional.

Para la dirección de planeamiento y presupuesto, las coordinaciones que hacen con ODE Arequipa son mínimas, ya que las coordinaciones se hacen directamente con APCI, pues que ellos son los que canalizan la cooperación técnica internacional. Sin embargo, mencionan el trabajo podría ser mejor articulado si a nivel del gobierno regional se identifica la demanda en cooperación técnica internacional y esta es enviada a la ODE Arequipa, para

que a su vez sea proyectada a los consulados y embajadas que puedan aumentar el flujo en cooperación.

Por su parte la Municipalidad Provincial de Arequipa, a través de la subgerencia de Turismo y relaciones exteriores desarrolla algunos proyectos de cooperación técnica internacional. En los últimos años los más significativos proyectos que se han hecho en la zona son el cuidado del patrimonio histórico y cultural de la ciudad a través de la cooperación española. Esto ha permitido incrementar los espacios turísticos en la ciudad. Del mismo modo, a través del hermanamiento de ciudades se ha logrado introducir en los acuerdos inter institucionales aspectos de cooperación con otras ciudades. Sin embargo, estos compromisos no eran constantes en el tiempo y poco provecho ha logrado sacarse al hermanamiento de ciudades.

Para dicha Oficina la cooperación ha ido disminuyendo en la medida que el país es considerado como uno de renta media. Lo que se busca ahora es la cooperación en el fortalecimiento de capacidades que puedan desarrollarse en la sociedad civil o sector gubernamental.

Para el sector de la sociedad civil, se consideró oportuno conocer a la Mesa de Concertación para la Lucha Contra (MCPLCP), el cual es un espacio que agrupa a los sectores públicos y privados y coordina acciones en la reducción de la pobreza. Su naturaleza no es ser una entidad que desarrolle políticas, pero si influye en las mismas.

Para la MCPLCP el flujo de cooperación técnica internacional que se desarrolla con la sociedad civil se ha venido reduciendo, quedando y solo algunas fuentes cooperantes de la cooperación alemana en las zonas alto andinas. Se señala que la cooperación técnica internacional para el desarrollo se fue retirando de la región en la medida que la conurbación de la ciudad se iba incrementando y como producto de los programas sociales. Sin embargo si existe un sector de la sociedad civil que venga desarrollando acciones de cooperación son las universidades tanto la pública como las privadas, ya que

ofrecen cursos de intercambio, los cuales son cada vez más frecuentes. Para este espacio de concertación es importante articular la cooperación técnica internacional respecto a la cantidad de migrantes que han llegado a la región.

ODE Arequipa y la Cooperación técnica internacional

Arequipa es una de las regiones que más ha reducido la pobreza. A Criterio del INEI, esta reducción ha pasado de 25% en el 2005 a 5% en la actualidad (INEI, 2018), por lo que la región se encuentra fuera del mapa de pobreza de la cooperación técnica internacional. Actualmente los fondos cooperantes se centran en las zonas alto andinas en fortalecimiento de capacidades. Los principales países cooperantes son Alemania través de la GIZ, España (AECI), Estados Unidos (AID) y Suiza (COSUDE).

Cuadro N°10. Actividades de la ODE Arequipa en Cooperación Técnica Internacional

ODE Arequipa - Acciones en Cooperación Técnica Internacional		
2015	2016	2017
<ul style="list-style-type: none"> - Coordino con el Gobierno Regional en informar sobre posibles fuentes cooperantes para la construcción de un parque industrial. - Coordino con la Municipalidad Provincial a fin de buscar una fuente cooperante para el corredor turístico del sillar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinó con el Consulado General en Chicago para suscribir un convenio entre la Biblioteca Lily de la Universidad de Indiana y la Biblioteca Regional Mario Vargas Llosa - Participó de reunión del CONCYTEC y el Gob. Regional de Arequipa para buscar fuentes cooperantes en competitividad. - Coordinó la visita de Embajada de Polonia y Corea a la región Arequipa y encuentros con el Gobierno Regional de Arequipa para ver temas en cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Colaboró con el Gobierno Regional en el proyecto de Cooperación Sur-Sur con los Estados Unidos Mexicanos. -Coordinó con el Consulado del Perú en Sevilla la visita del Rector de la Universidad Nacional San Agustín a dicha ciudad para un convenio de cooperación entre ambas ciudades. -Informó a la Embajada del Perú en Francia de la visita del Rector de la UNSA, donde participó en la Semana Internacional que organiza la Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Fuente: Memorias Institucionales de la Oficina Desconcentrada de Arequipa, años 2015-2017. Elaboración propia

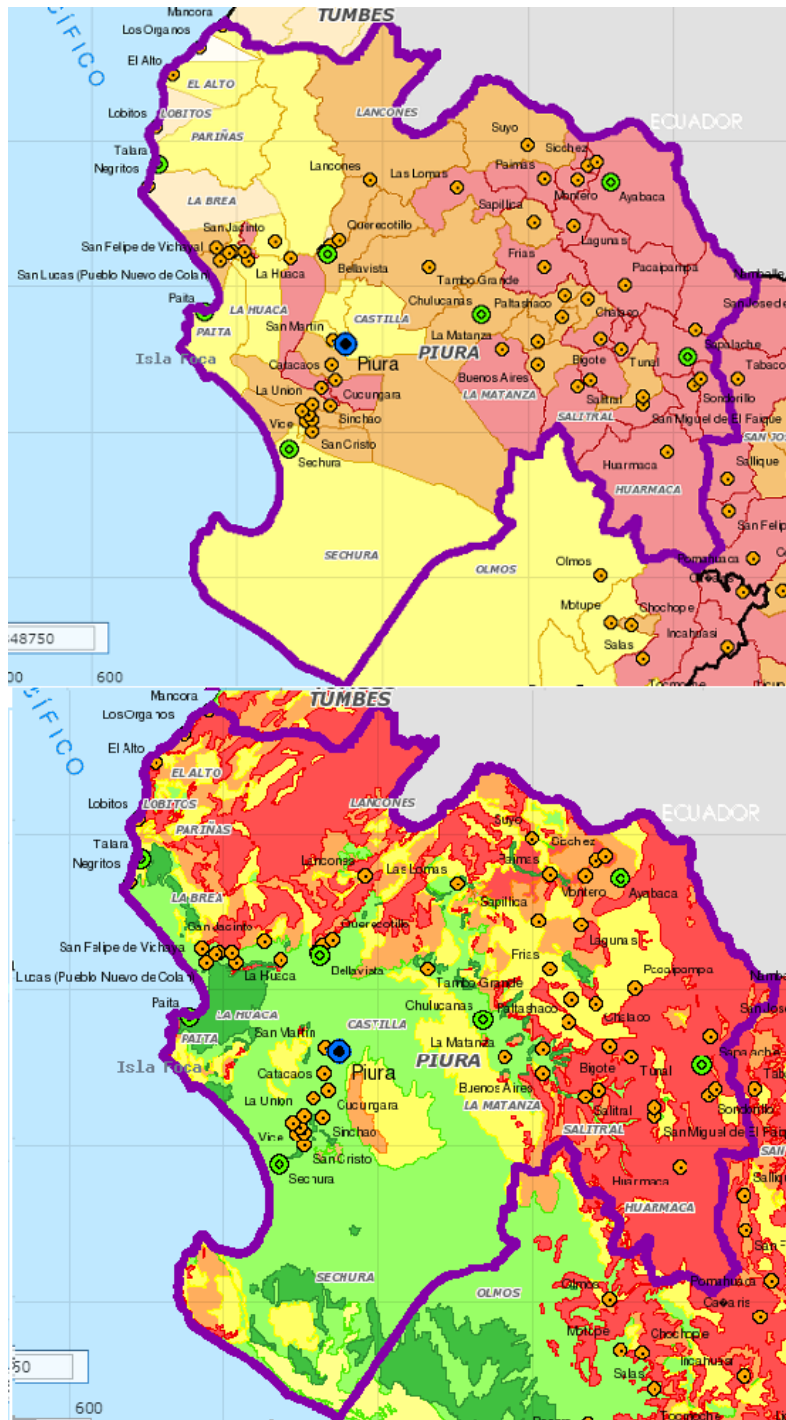
Para el presente periodo la ODE tiene poca vinculación con el gobierno regional ya que este carece de una estructura funcional que canalice la cooperación. Por otro lado, las fuentes cooperantes buscan directamente al gobierno regional o provincial para desarrollar sus proyectos. A criterio del Director la necesidad de la cooperación técnica internacional ahora está enfocada en el fortalecimiento de la competitividad regional. Por lo tanto la ODE trata de hacer un trabajo de puente entre la oferta de la cooperación técnica internacional, a través de APCI, y la demanda de cooperación. Un buen espacio de trabajo para la ODE son los eventuales convenios de intercambio estudiantil que se tiene con las universidades.

Para el gobierno regional, el trabajo de la ODE debería estar enfocada a la mostrar las nuevas tendencias de la cooperación técnica internacional, lo que se prioriza es el fortalecimiento de capacidades. Para la Municipalidad Provincial de Arequipa, la ODE es una oportunidad que los vincula con las diferentes fuentes cooperantes, a través de la visita de diversos embajadores que llegan a la ciudad de Arequipa y se comprometen en apoyar al sector turístico. Para la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, la cooperación técnica internacional no es el principal puente de dialogo con la ODE, sino las cuestiones migratorios.

2.3.2. Participación de la ODE Piura en cooperación técnica internacional

La región Piura ha venido reduciendo la pobreza, pero aún se encuentra presente en zonas rurales y de la sierra. En la región según el ENAHO (2017) la pobreza monetaria es alrededor del 40%. En la siguiente imagen muestra las concentraciones distritales de pobreza el cual es contrastado con la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, pues es un componente que constantemente afecta a la región.

Imagen N° 02 Mapa de pobreza distrital frente a vulnerabilidad física por desastres naturales.

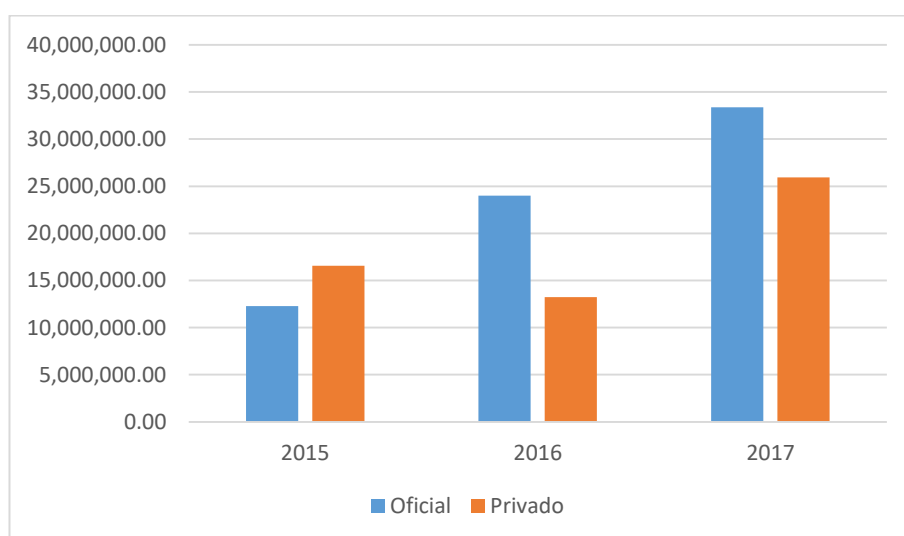


Fuente: INEI 2013 y proyecciones 2017. Elaboración Sayhuite 2018.

La región de Piura a diferencia de Arequipa ha visto en crecida la cooperación técnica internacional a lo largo de tres años debido al Fenómeno del Niño.

Como puede verse en el siguiente gráfico en dos años el monto de la cooperación se ha duplicado, viniendo los montos principalmente de fuentes oficiales. De igual modo los montos privados han aumentado, pese a verse reducidos en el año 2016.

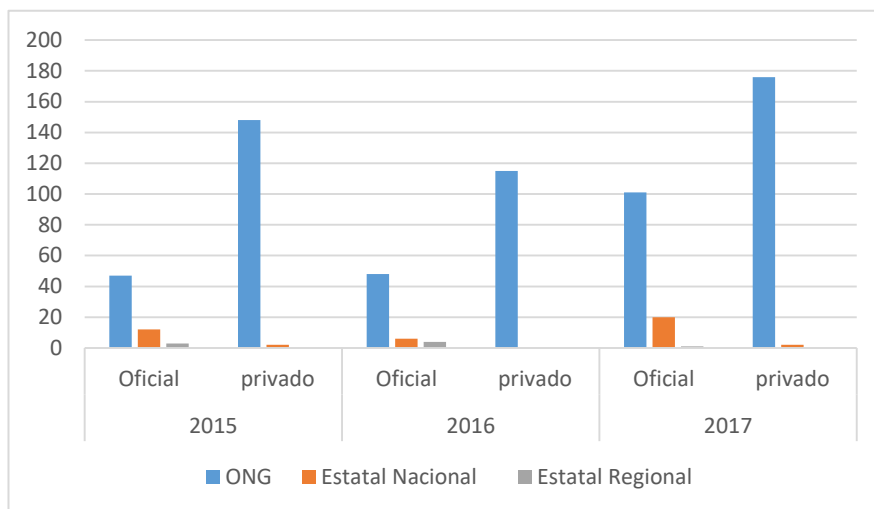
Gráfico N°06 Monto de la cooperación técnica internacional para el sector público y privado en Arequipa.



Fuente: Registro de Proyectos APCI 2015-2017. Elaboración propia

Del mismo modo, se ha analizado el destino de la cooperación técnica internacional y se puede ver que el principal receptor son las ONG. Sin embargo, los sectores estatales han ido aumentando como receptores de las fuentes cooperantes. Es importante resaltar que el Gobierno Regional ejecuta pocos proyectos de la cooperación.

Gráfico N°07 Destino de la cooperación técnica internacional en Piura



Fuente: Registro de Proyectos APCI 2015-2017. Elaboración propia

A diferencia de Arequipa, en Piura se mantiene una subgerencia de Cooperación técnica internacional, ya que la región busca proyectos para desarrollarlos en las zonas andinas y aquellas afectadas por los desastres naturales. Como subgerencia, su objetivo es canalizar y contribuir a través de diferentes modalidades a los esfuerzos de la región en materia de desarrollo, en concordancia con los objetivos de la política exterior.

La subgerencia ha diseñado un Plan Regional de Cooperación, pero no puede ser implementado porque la APCI aún se encuentra en proceso de aprobación de un Plan Nacional de Cooperación. Sin embargo, han tratado de administrar de la mejor forma la oferta internacional en base a las prioridades regionales. Un ejemplo de ello son las donaciones que ha recibido la región durante el año 2017 en el Fenómeno del Niño, las cuales en un 60% fueron canalizadas por la subgerencia de cooperación técnica internacional y el resto de manera directa con las poblaciones afectadas. La referida subgerencia considera que no es necesario que toda la cooperación sea administrada por el sector privado, pero si considera importante saber su destino para diversificar su impacto.

La gestión de la vinculación internacional también es desarrollada a través de los convenios y memorándum de entendimiento con otras regiones a nivel mundial. Uno de los más importantes el que tienen con el estado de Maryland en los Estados Unidos. En ese trabaja en diversos comités. En el eje salud, se busca el intercambio profesional médico para fortalecer las capacidades de los profesionales locales; en el eje educación, aumentar el intercambio educativo superior y promover la experiencia de voluntariado de escuelas secundarias en escuelas de Piura; y en el campo de intercambio comercial, se busca conectar a empresarios de diversos gobiernos subnacionales. De manera similar se viene trabajando con el Ecuador en cooperación sur – sur en un proyecto de Aguas sin Fronteras, el cual busca el cuidado ambiental de cuencas transfronterizas, y la posibilidad de que poblaciones fronterizas puedan atenderse en puestos de salud en ambos países. Finalmente, la subgerencia recomienda a los voluntarios que llegan a la región los sectores donde desarrollar sus actividades.

La subgerencia de cooperación coordina con la ODE Piura en las visitas oficiales que lleguen a la región. En el año 2016 cuatro embajadores de países miembros de la Unión Europea visitaron Piura con el objetivo de conocer los espacios de cooperación. El funcionario de la ODE acompañó al gobernador regional en las demandas de cooperación técnica internacional, algunas de las cuales fueron asistidas en el año 2017 a raíz de las inundaciones.

Por su parte la Municipalidad Provincial cuenta con una Oficina de Cooperación Técnica y de pre inversión la cual entre sus funciones busca canalizar las fuentes cooperantes en la Provincia. Al igual que el gobierno regional esta oficina articula las fuentes cooperantes con las de financiamiento regional, aunque comparte sus recursos con las actividades de pre inversión, las cuales demandan la mayor parte del tiempo.

A lo largo del año 2017 la Provincia de Piura tuvo contacto con diversas fuentes cooperantes las cuales buscaban reducir los estragos de los desastres naturales. La Oficina de Cooperación Técnica de la Municipalidad

articuló los proyectos de cooperación en educación y materia ambiental que puede desarrollar en el marco de sus competencias. Las funciones que realiza son más de canalizador y articulador de la cooperación y voluntariados con las diferentes gerencias. Un ejemplo son los voluntarios de la Agencia de Cooperación Coreana (Koica) que trabajan con la gerencia de desarrollo social en aspectos educativos.

La Oficina de Cooperación ha trabajado con la ODE – Piura en las visitas oficiales que puedan desarrollar diversos funcionarios de otros países a la Provincia, como es el caso del Embajador de Bélgica que estuvo cerrando los proyectos de cooperación de dicho país. La mayor parte de actividades que realiza esta Oficina las realiza con otros niveles de gobierno y sectores del Estado peruano.

En el caso de la sociedad civil, esta es diversa y heterogénea en la región de Piura. En la sierra el principal tejido social son las rondas campesinas, para las cuales su principal función es la administración especial de la justicia y son receptoras de fuentes de cooperación técnica internacional. En la costa norte se encuentran los jóvenes, universidades y comunidades campesinas costeras. Cada uno de ellos con agendas y prioridades diferentes.

Por su parte la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, si bien no es un ente que ejecuta proyectos de cooperación, si pone en la agenda regional aquellos aspectos de interés como son la migración, pobreza, desnutrición entre otros. En Piura la MCPLCP conoce de como algunas fuentes cooperantes han enfocado sus esfuerzos en educación, medio ambiente y productividad. Sin embargo, siguen a la espera de tener una mayor participación a nivel regional para canalizar la oferta de la cooperación técnica internacional. Por su parte, las universidades cada vez se constituyen como una forma de intercambio académico que fortalece la visión internacional académica de la región.

ODE PIURA en Cooperación técnica internacional

En la región Piura se ha elaborado el Plan de Cooperación Regional Internacional 2014-2018, el cual aún no se encuentra articulado Plan Estratégico de APCI, pero que pese a ello sirve como referente en la búsqueda y oferta de cooperación. En este documento se destaca la necesidad de constituir una descentralización de proyectos e identificar las líneas a seguir en torno a la participación interinstitucional. Si bien existe una amplia demanda de cooperación, se busca hacer que esta sea armonizada, alineada, apropiada y con un enfoque de gestión por resultados. El referido plan destaca que el reto de la cooperación técnica internacional es aprovechar los nuevos espacios en cooperación, pese a la significativa reducción del flujo de cooperación, debido a que Perú ahora es un país de renta media.

Las acciones de la ODE Piura en este aspecto pueden ser catalogadas del siguiente modo.

Cuadro N°11. Actividades de la ODE Piura en Cooperación Técnica Internacional

ODE Arequipa - Acciones en Cooperación Técnica Internacional		
2015	2016	2017
<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar la visita de del Embajador de Chile, Corea del Sur y del secretario socioeconómico del instituto ítalo peruano y sus reuniones con miembros del gobierno regional y la municipalidad provincial. - Apoyar la suscripción de memorándum de entendimiento entre la región China de Guangdong y Piura - 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar la visita de del Embajador Unión Europea, a quien se le mostró la demanda de cooperación de la región - Convocar a diversos actores a fin de presentarse con un proyecto de cooperación al Programa de Innovación Regional de la Unión Europea. 	<ul style="list-style-type: none"> -Recibir en nombre de la Cancillería las donaciones de otros países y entregarlas al gobierno regional. -Coordinar la visita del Embajador de Hungría quien donó un equipo de purificación y tratamiento de agua a través al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y en beneficio de la región Piura. Apoyar las negociaciones para el acuerdo Interinstitucional con el Estado de Maryland que fortalezca la cooperación en aspectos académicos, médicos y portuarios.

Fuente: Memorias Institucionales de la Oficina Desconcentrada de Piura, años 2015-2017. Elaboración propia

En la actualidad la ODE viene coordinando con la sub gerencia de cooperación para impulsar diversos proyectos de cooperación técnica internacional en beneficio de la región. Sin embargo, la región sigue luchando por articular su demanda de cooperación con la oferta internacional de cooperación. A criterio del Director de la ODE, esta debería hacer una función de puente entre la oferta de cooperación y demanda de cooperación. También considera que la ODE debería de cumplir un rol de asesoría e informar sobre los posibles accesos a los mercados internacionales, así como acompañar los acuerdos entre la región y diferentes estados. El funcionario indica que los actores demandantes de cooperación técnica internacional para el desarrollo, buscan en primer lugar a las fuentes cooperantes, en segundo lugar al gobierno regional y supletoriamente a la ODE, siendo que esta hace un trabajo más de puente entre las visitas protocolares de misiones diplomáticas a la región y funcionarios públicos.

En dialogo con la subgerencia de cooperación técnica internacional se ve a la ODE como una entidad que podría ayudar a articular la visita de Embajadores a la región, quienes quieren saber lo espacios para ofrecer la cooperación técnica internacional. Del mismo modo, reconocen que como espacio regional solo logran articular al 40% de la cooperación y que el 60% va directamente sobre los beneficiarios u ONG. Para ellos el trabajo que hace APCI es limitado en el sentido que no logran tener de manera actualizada la oferta de cooperación técnica internacional para el desarrollo.

En la Dirección de Cooperación de la Cancillería se ve a las ODE como aquellos espacios que logran recoger las demandas de cooperación en las regiones, pero que el dialogo técnico que ellos necesitan se da principalmente con APCI. Se ve a las ODE como articuladores con los gobiernos regionales para exponer los lineamientos de la política internacional de cooperación.

En la Agencia de Cooperación Técnica Internacional se reconoce que el sistema regional de cooperación³⁴ ha permitido articular los procesos de cooperación con los gobiernos regionales, a fin de saber los temas centrales en la materia. Para el caso de Piura se sabe que es una de las regiones que más ayuda en materia de cooperación técnica internacional para el desarrollo ha recibido, debido al Fenómeno del Niño. Asimismo, se reconoce el interés de la subgerencia de cooperación técnica internacional en el gobierno regional para canalizar la ayuda e indican que el trabajo con la ODE podría ser de ser el puente que diga los canales y oferta de cooperación técnica internacional.

2.4. Articulación de la ODE con los gobiernos subnacionales en promoción económica

Tras la apertura de la economía peruana en la década de los noventa, el Estado ya no interviene en la economía, sino que pasa a tener un rol de árbitro y promotor para a crear las condiciones para el desarrollo del mercado. En ese marco, se les asigna a los gobiernos regionales la competencia para orientar sus procesos productivos a mercados internacionales, con la posibilidad de participar en ferias internacionales y fomentar la competitividad en sus territorios.

En las regiones bajo estudio, en ambos PDRC una variable fundamental para el desarrollo es la articulación del territorio, el fortalecimiento de capacidades y el aprovechamiento del marco internacional de comercio. A continuación se presenta el avance regional de las potencialidades de cada región, la competitividad³⁵ que tienen y cómo las políticas que desarrollan los gobiernos subnacionales para insertarse en la dinámica internacional. Al igual que los

³⁴ El sistema regional para la cooperación internacional de APCI trabaja de manera articulada con los diferentes gobiernos regionales y se encarga de brindar asistencia técnica en la búsqueda de fuentes de cooperación.

³⁵ Los índices competitividad regional en el Perú son construidos por el Instituto Peruano de Economía y CENTRUM de la Pontificia Universidad Católica.

puntos precedentes se hace un análisis con los actores involucrados y la participación de la ODE acompañando estos procesos.

2.4.1. Participación de la ODE en Arequipa en promoción económica

La región Arequipa, según el índice de competitividad regional³⁶ 2018 del Instituto Peruano de Economía, ha desplazado a Moquegua para ubicarse como la segunda región más competitiva del país (IPE, 2018, p 6). Los pilares que resaltan en la región son el buen entorno económico, disponibilidad para los sistemas financieros, incremento del consumo per cápita, avances en cobertura de electricidad e infraestructura en la región; así como mejores resultados en educación y salud. Sobre todo el informe resalta la mayor creación de empleo formal y el nivel educativo de su fuerza laboral.

En el estudio que he emitido CENTRUM, la escuela de negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la región Arequipa se encuentra en el quinto lugar de competitividad. Este informe toma como referencia cinco pilares divididos en empresas, economía, gobierno, infraestructura y personas. La región Arequipa destaca del mismo modo por la inversión en infraestructura y los avances en educación.

El siguiente cuadro muestra los principales indicadores de competitividad de la región Arequipa en base a los estudios hechos por el Instituto Peruano de Economía.

³⁶ La metodología del INCORE del IPE evalúa 45 indicadores agrupados en seis pilares: entorno económico, laboral, educación, salud, infraestructura e instituciones. La comparación se hace entre las regiones excluyendo a Lima metropolitana.

Cuadro N° 12. Indicadores de competitividad de la región Arequipa

Variable	Indicador	2015	2016	2017	2018
Entorno económico	Producto Bruto Interno per cápita	S/. 22,691	S/. 22,884	S/. 23,656	S/. 22,677
	Presupuesto público per cápita	S/. 4,011	S/. 4,133	S/. 4,026	S/. 4,228
	Acceso al crédito	43%	42%	44%	46%
Infraestructura	Cobertura de electricidad	96.4%	97%	97%	97.6%
	Cobertura de agua	91.8%	92%	92.6%	92.8%
	Hogares con internet	29%	31%		39.2%
Salud	Esperanza de vida al nacer	77	77	77	77
	Desnutrición crónica infantil	4%	5	5%	3%
	Acceso a seguro de salud	56%	61%	63%	64%
Educación	Analfabetismo	5%	5%	4%	3.9%
	Asistencia escolar primaria y secundaria	92%	92%	92%	92%
	Rendimiento escolar en secundaria con satisfactorio en matemática y lenguaje	14%	14.2%	14.4%	14.6%
Laboral	Nivel de ingresos por trabajo	S/. 1,429	S/. 1,445	S/. 1,512	S/ 1,545
	Brecha de género en salario	46%	44%	40%	43%
	Educación de la fuerza laboral	41%	40%	42%	42.3%
Instituciones	Ejecución de la Inversión pública	73%	68%	64%	64.8%
	Resolución de expedientes judiciales	38%	36%	51%	50%

Fuente: Reporte del Índice de Competitividad Regional del Instituto Peruano de Economía 2018. Elaboración propia.

Los estudios hechos sobre el crecimiento de Arequipa como el de Roxana, Cuenca y Morel (2012) indican que la región crece debido a su alta

concentración urbana, lo cual permite que los servicios básicos sean previstos de mejor forma (Roxana, Cuenca y Morel, 2012, p 104). Asimismo la región cuenta con una red de conexión que le ha permitido históricamente ser el eje del comercio del sur del país. En los últimos años la región ha venido promoviendo una serie de proyectos, siendo los más importantes el proyecto Majes Siguanas II, el cual le permitiría ampliar su frontera agrícola agroexportadora.

El gobierno regional en sus esfuerzos por articular sus mercados a las cadenas internacionales viene desarrollando los siguientes proyectos, las cuales son desarrolladas desde la gerencia de desarrollo económico y la gerencia regional de comercio exterior y turismo y están enfocadas principalmente en el sector agrario. Debe tomarse en cuenta que éstas son políticas específicas, para articular a los productores al mercado, pero que el desarrollo competitivo de la región con proyección internacional ocurre de manera integral.

Cuadro N° 13. Proyectos de la región Arequipa para articular sus procesos a los mercados internacionales.

Categoría presupuestal	Proyecto	Monto	Avance presupuestal
Articulación de productores al mercado.	Mejorar las capacidades de servicios de las oficinas agrarias	S/. 90,860	0%
	Productores agropecuarios con paquetes tecnológicos adecuados	S/. 25,234	30%
	Productores con información agraria	S/. 47, 804	60%
	Mejorar capacidades comerciales enfocadas hacia el mercado	S/. 17,029	26.5%

Fuente: Consulta amigable MEF. 2018. Elaboración propia

La Gerencia de Desarrollo Social se encarga de posicionar a Arequipa como una región líder, exportadora y turística en los mercados internacionales,

mientras que Gerencia de Comercio Exterior y Turismo se encarga de promover las inversiones privadas en la región a través de asociaciones público privadas, licitaciones e inversiones privadas en sectores claves para el desarrollo regional.

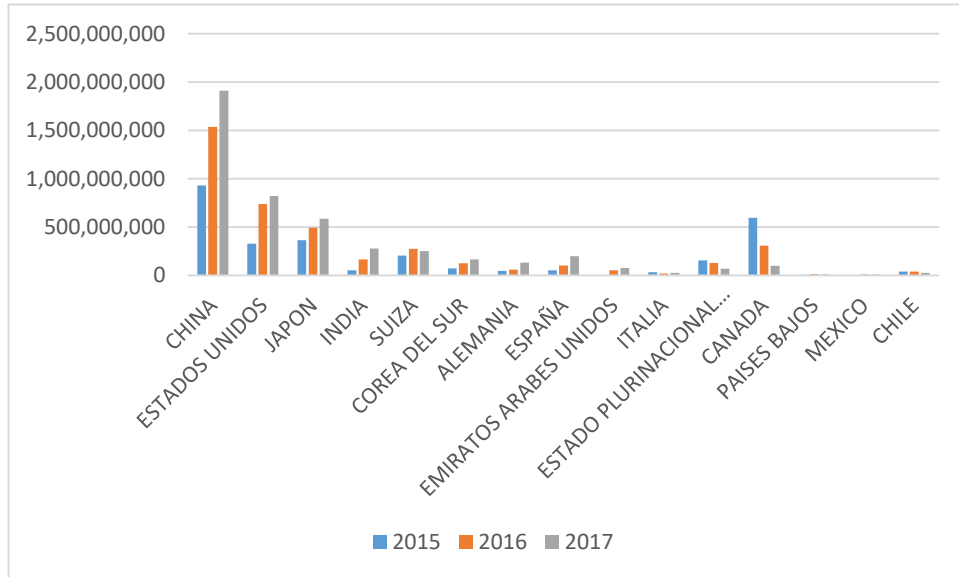
Ambas direcciones le dan poca importancia que el gobierno regional tenga competencia exclusiva para orientar sus procesos productivos a los mercados internacionales, por cuanto reciben el apoyo de otras instituciones como MINCETUR y Pro Inversión. En el caso de la Gerencia Regional de Comercio Exterior y Turismo, los principales proyectos que se ejecutan están enfocados a potenciar el patrimonio histórico y turístico de la región y generar rutas turísticas como la del pisco y la gastronómica³⁷.

Por su parte MINCETUR ha trabajado de la mano con el gobierno regional de Arequipa para desarrollar su Plan Regional Exportador, que busca cerrar las brechas de competitividad exportadora a partir del fortalecimiento de procesos e infraestructura productiva, articulación de actores y desarrollo de capacidades; además se han identificado cuatro cadenas de exportación en agricultura, servicios, moda y manufactura; y se han diseñado pequeños proyectos para desarrollar capacidades con valor agregado (Plan Regional Exportador Arequipa, 2018, p 4). Para la región Arequipa es clave desarrollar políticas públicas para vincular internacionalmente a Arequipa en lo que responde a atraer inversiones y turismo y promover el mismo en otros mercados.

Los principales mercados de exportación de la región Arequipa son China y los Estados Unidos debido a la amplia exploración de Cobre. Cabe destacar que también se encuentra en la lista los mercados de los países de Bolivia y Chile, así como se muestra en el siguiente gráfico.

³⁷ Actualmente la Gerencia Regional de Turismo está enfocada en seis proyectos centro histórico Fundo del Fierro, proyecto Chapo, Proyecto Chivay, Playas Inka Sur, Ruta del Pisco y la Ruta Gastronómica.

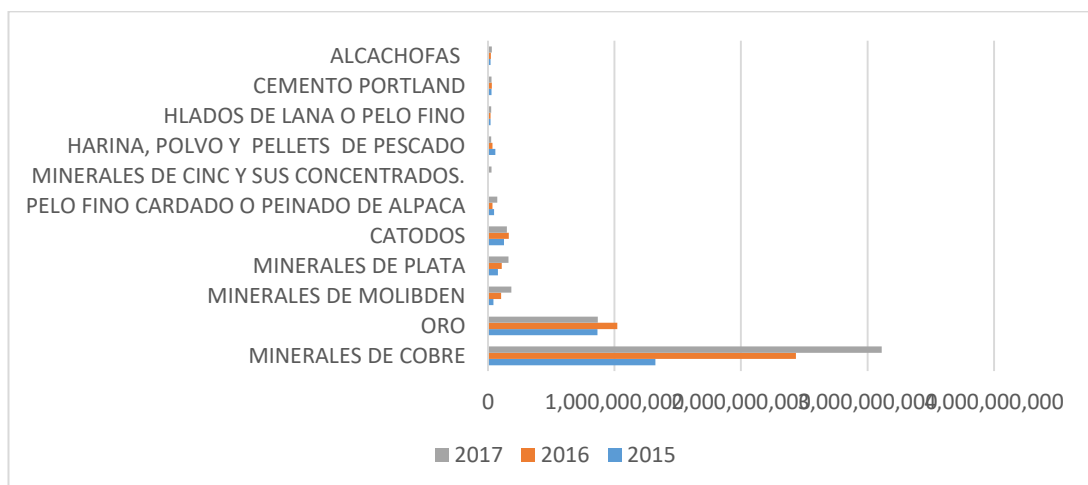
Gráfico N° 08. Principales mercados de exportación de la región Arequipa.



Fuente: Data ADEX 2015-2018. Elaboración propia.

En relación a los principales productos de exportación se encuentra claramente el cobre, pero también destacan los hilos ya sean de alpaca, lana así como la harina de pescado y el cemento. En el caso de estos últimos los principales mercados de exportación es el país de Bolivia.

Gráfico N° 09 Principales productos de exportación de Arequipa



Fuente: Data ADEX 2015-2018. Elaboración propia.

El Gobierno Regional de Arequipa ha trabajado en el año 2014 con la ODE Arequipa en un intento de crear un macro proyecto turístico con las regiones de Madre de Dios, Puno, Cusco y Arequipa, el cual esperaba conectar los circuitos turísticos del Perú con los de Brasil, Bolivia y Chile. El rol de la ODE fue promocionar esa ruta en consulados y embajadas aprovechando la conexión de la carretera interoceánica y el flujo turístico de chilenos al sur del país. Lastimosamente el proyecto no llegó a concretarse con el cambio de autoridades políticas, las que dejaron de darle prioridad. Se destaca que el trabajo proactivo de la ODE Arequipa.

Este gobierno subnacional considera que el trabajo con Cancillería está enfocado a la promoción de las rutas y proyectos en diversas embajadas y consulados. Si bien tienen y reciben el apoyo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, reconocen que el MRE tiene una red mucho más amplia y rica en ciudades intermedias en países fronterizos. Un ejemplo de este trabajo ocurrió cuando la Gerencia de Promoción de Inversiones desarrolló un broucher de inversiones en la región Arequipa en inglés, el cual en coordinación con la ODE Arequipa, fue repartido a los diversos consulados en peruanos en los Estados Unidos.

Por su parte la Municipalidad Provincial de Arequipa cuenta con la Subgerencia de Turismo y Relaciones Exteriores, la cual se encuentra adscrita a la Gerencia de Desarrollo Social. Sus principales funciones son las de promover e incentivar la inversión privada en actividades turísticas; formular y ejecutar programas de hermanamiento cultural, social y educativo con municipalidades del extranjero; promover los lazos de comunicación, cooperación, participación y desarrollo institucional con ciudades hermanas; y gestionar el financiamiento de proyectos con cooperación técnica internacional presentados ante la Agencia Peruana de Cooperación Técnica Internacional.

Es importante destacar que las competencias de promoción económica no es una competencia que se haya transferido a estos niveles para vincularse

internacionalmente, pero son desarrolladas como parte del hermanamiento de ciudades en la cooperación técnica internacional. Sin embargo, es corto el presupuesto que se cuenta para vincular la provincia internacionalmente. En tal sentido, se trabaja con la ODE Arequipa para promover el hermanamiento de ciudades, intercambios culturales y la visita de delegaciones oficiales a Arequipa.

En el caso de hermanamiento de ciudades la ciudad de Arequipa tiene 28 acuerdos de hermanamiento con diversas ciudades en diversos continentes. El objetivo de estos acuerdos interinstitucionales es generar vínculos para promover el turismo entre ciudades. En la mencionada subgerencia se destaca que en la década de los ochenta estos acuerdos tenían principalmente un componente de cooperación, pero actualmente se centran en promoción turística. La ODE Arequipa viene acompañando estos procesos a fin de que guarden respeto con las competencias que tienen los gobiernos subnacionales.

Los intercambios culturales son desarrollados por la Municipalidad Provincial de Arequipa con el objetivo de promocionar los atractivos turísticos y circuitos en la ciudad de Arequipa. Uno de intercambios se desarrolló en el año 2016 en Valparaíso con el “1er Festival Gastronómico Arequipeño” y el “Homenaje Internacional a la virgen del Chapi”, ambos en esa ciudad. La Municipalidad trabaja con la ODE Arequipa para poder articularse con gobiernos de otras ciudades o sectores gremiales, la cual lo hace a través de su red de embajadas y consulados. Sin embargo, la planificación y articulación en materia de promoción turística internacional se hace a través de PROMPERÚ. Finalmente esa subgerencia coordina la ODE de la región para las visitas que se realizan las delegaciones oficiales de otros países a la ciudad.

La Cámara de Comercio e Industria de Arequipa es el gremio empresarial más importante de la Región. Como parte de la sociedad civil no desarrolla políticas públicas, pero si busca actividades en la promoción de inversiones. Este

organismo gremial agrupa a más de 2000 empresas siendo la mayoría de ellas PYME.

Para la Cámara de Comercio e Industria los trabajos más importantes que busca desarrollar en conjunto con la ODE Arequipa son potencializar a la región como un cluster minero en el sur del país, por lo que requieren promocionar el buen clima de negocios que vive la región en el extranjero. Del mismo modo, se espera canalizar adecuadamente las misiones comerciales que llegan a la ciudad y conectarlas con este gremio. Sin embargo, buscan a MINCETUR como el espacio que les permite participar de ferias internacionales. Este sector ve a la ODE clave para vincularse con sus pares en otros países, a través de eventos internacionales. Como grupo de interés buscan en Cancillería una oportunidad para la promocionar las inversiones que tiene la región y los sectores donde este grupo podría impactar a nivel internacional

En la actualidad el proyecto más importante que vienen coordinando con la ODE es que Arequipa se convierta en la próxima sede de la Alianza del Pacífico sea en esa ciudad. Con ello, el sector empresarial busca demostrar que Arequipa es una ciudad que tiene las características y logística para llevar a cabo un evento de esta magnitud y sobre todo potencializar el sector de inversiones en la ciudad.

ODE Arequipa en promoción económica y comercial

La ODE Arequipa ha tenido una actividad significativa en lo que se refiere a las relaciones comerciales de la región. El siguiente cuadro describe sus principales actividades en los últimos años.

Cuadro N° 14. Participación de la ODE Arequipa la promoción económica y comercial.

2015	2016	2017
<p>Apoyó la visita de empresarios Arequipeños a la ciudad de Niihama a propuesta de la Embajada Japonesa en el Perú.</p> <p>Se ofreció a la Cámara de Comercio de Industria de Arequipa la red de consulados y embajadas en el mundo para promocionar sus productos.</p>	<p>Difundió la guía de inversiones de la región en diversas embajadas y consulados la versión en inglés y español.</p>	<p>Participó en el VII encuentro de Negocios Perú Brasil para articular el comercio con la región de Acre.</p> <p>Apoyó el V Encuentro Empresarial Perú-Chile que fue desarrollado por la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, el cual se enmarca en el Eje III relativo al Comercio Exterior asumido en el I Gabinete Binacional Perú-Chile.</p> <p>Apoyó la visita de la Directora General de Promoción Económica de Cancillería para participar en la Expomin Arequipa 2017.</p> <p>Facilitó la visita de los representantes de la Cooperación Andina de Fomento ante funcionarios del gobierno regional, con el objetivo de dialogar sobre el desembolso sobre el proyecto Majes Siguan II y el préstamo hecho para la construcción de la Represa Angostura.</p> <p>Apoyó la visita de la Agencia Francesa la cual viene cooperando con estudios de pre factibilidad para un sistema de transporte masivo en la ciudad.</p>

Fuente: Memoria Institucional ODE Arequipa periodo 2015-2017. Elaboración propia

En la actualidad la ODE Arequipa viene trabajando con la Cámara de Comercio e Industria en asegurar que la ciudad sea la sede de la próxima reunión de la Alianza del Pacífico y con ello atraer a gremios empresariales de los cuatro países. Del mismo modo se ha participado en Perumin forjando con ello una constante presencia de la Cancillería en este espacio. Uno de los retos de Cancillería está en articular a las pymes en los beneficios que ofrece el comercio exterior.

Para Dirección de Promoción de Inversiones es importante la labor que hace la ODE en el logro de los objetivos en inversión minera, a través de su participación en Perumin y en articulación del sector de inversiones en los eventos internacionales de la Alianza del Pacífico. La ODE ha mantenido

comunicación con la mencionada Dirección a fin de solicitar que se difunda el festival de Aplaca. A criterio de la Dirección de Promoción Económica, es la ODE, en su jurisdicción la encargada de conocer los intereses regionales en su vinculación internacional.

2.4.2. Participación de la ODE en Piura en promoción económica

Gobierno Regional de Piura

La región Piura cuenta con un potencial económico en minería, agricultura, hidrocarburos y turismo. Sin embargo, también está expuesta a desastres naturales como el Fenómeno del niño, el que en el año 2017 dejó en déficit el crecimiento regional, contrajo las inversiones e impacto en la infraestructura regional. Durante el último año la inversión pública ha venido impulsando el crecimiento regional con la expectativa de continuar con la inversión privada, la cual crece principalmente en agro exportación.

En el último informe del Índice de Competitividad Regional, la Región Piura se encuentra en el décimo tercer lugar con un retroceso de cuatro posiciones, debido a los desastres naturales acontecidos en la región. Para el caso de CENTRUM la región se encuentra también en el décimo tercer lugar, habiendo retrocedido tres lugares desde el 2015. Las fortaleza de la región, para ese informa son, es contar con una economía diversificada, asimismo los factores de su desarrollo son la infraestructura y educación.

El siguiente cuadro muestra los principales indicadores de competitividad de la región Piura en base a los estudios hechos por el Instituto Peruano de Economía.

Cuadro N° 15. Indicadores de competitividad de la región Piura.

Variable	Indicador	2015	2016	2017	2018
Entorno económico	Producto Bruto Interno per cápita	S/. 17,696	S/. 18,443	S/. 18,707	S/. 18,743
	Presupuesto público per cápita	S/.3001	S/. 2996	S/. 3115	S/. 4248
	Acceso al crédito	34%	35%	34%	39%
Infraestructura	Cobertura de electricidad	94%	95%	95%	95.2%
	Cobertura de agua	82%	82%	83%	84.9%
	Hogares con internet	14%	13%	14%	14.9%
Salud	Esperanza de vida al nacer	74	74	75	74.8
	Desnutrición crónica infantil	16%	15%	12%	11.6%
	Acceso a seguro de salud	68%	70%	74%	76.8%
Educación	Analfabetismo	8%	8%	8%	7.6%
	Asistencia escolar primaria y secundaria	87%	87%	87%	84.6%
	Rendimiento escolar en secundaria con satisfactorio en matemática y lenguaje	5.4%	5.4%	5.4%	5.4%
Laboral	Nivel de ingresos por trabajo	S/. 890	S/. 935	S/. 952	S/.1,047
	Brecha de género en salario	45%	36%	37%	36%
	Educación de la fuerza laboral	24%	22%	24%	27%
Instituciones	Ejecución de la Inversión pública	77%	83%	66%	59.1%
	Resolución de expedientes judiciales	32%	35%	33%	33%

Fuente: Reporte del Índice de Competitividad Regional del Instituto Peruano de Economía 2018. Elaboración propia.

En los últimos años la región de Piura ha enfocado sus esfuerzos para el desarrollo y articulación de mercados. A diferencia de Arequipa, Piura tiene un fuerte componente rural que no solo cuenta con indicadores menores a los

nacionales, también demanda la articulación con el resto del territorio. Como puede verse en el siguiente cuadro la inversión del gobierno regional de Piura está enfocada a articular los diversos mercados y también aprovechar los beneficios del comercio internacional.

Cuadro N° 16 Proyectos de la región Piura para articular sus procesos a los mercados internacionales.

Categoría presupuestal	Proyecto	Monto	Avance presupuestal
Aprovechamiento de las oportunidades comercialidades brindadas por los principales socios comerciales del Perú	Actores del sector comercio exterior disponen de información actualizada	S/. 21,267	81.7%
	Empresas acceden a servicios para mejorar su potencial exportador	S/. 36,600	81.5%
Desarrollo productivo de las empresas	Empresas acceden a servicios de articulación empresarial y acceso a mercados	S/. 8000	37%
	Fortalecimiento del desarrollo productivo en la industria y de la gestión ambiental en las actividades productivas	S/. 19,000	0%
Mejora de articulación de productores al mercado	Mejora de la oferta de servicios agrarios	S/. 5,923,487	37%
	Mejora de la competitividad de la cadena productiva del banano orgánico del banano de Piura para mejorar la oferta exportable	S/. 2,155,338	86%
	Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados	S/. 141,430	46.3%
	Productores reciben información agraria adecuada	S/. 50,926	87.9%

	Productores agropecuarios mejoran sus capacidades comerciales gestionando empresarialmente hacia el mercado	S/. 293.599	36.7%
--	---	-------------	-------

Fuente: Consulta amigable MEF. 2018. Elaboración propia

Como muestra el gráfico la región de Piura destina un poco más de ocho millones de soles para articular sus procesos a los mercados. Se destaca que pese a los desastres naturales acontecidos en la región, se ha logrado recuperar la ejecución del gasto público en los estándares del promedio nacional.

La Gerencia de Desarrollo Económico indica que las inversiones privadas en la región son diversas y pese al Fenómeno del Niño, se mantiene la exportación agrícola, las inversiones en el sector no metálico se van a incrementar con la inversión privada de Cementos Pacasmayo y se espera la viabilidad de proyectos mineros con la participación de Buenaventura y Rio Blanco.

La región tiene como expectativa un aumento en la inversión privada en la producción de banano, cacao y café, acompañado de la mejora genética de estos productos. En paralelo, busca convertirse en un clúster minero del norte del país a través de una red ferroviaria que termine en el puerto de Paita para su exportación. En la pesca la región ha venido incrementando su inversión en conchas acústicas con el apoyo de la Unión Europea. La región se proyecta internacionalmente a través de la articulación de diversos mercados, principalmente se proyecta bastante con la parte sur del Ecuador a través del turismo y el comercio fronterizo.

La región Piura trabaja con MINCETUR para participar en ferias internacionales en diversos mercados y con ADEX para desarrollar planes de negocios regionales con el sector gremial. El trabajo que hace con la Oficina Desconcentrada de Piura es coordinar la visita con delegaciones de

representantes de Embajadas que llegan con agregados de negocios o que tienen interés en conocer más sobre el sector económico de la región. Del mismo modo, cuando buscan participar en ferias internacionales han buscado el apoyo de la ODE para tener las facilidades de coordinación con otros consulados. De manera especial lo han hecho con provincia de Loja y Macará en el Ecuador con los desayunos empresariales que involucran a autoridades subnacionales fronterizas y al sector empresarial.

Por su parte la Municipalidad Provincial de Piura cuenta con una Gerencia de Promoción Económica y una de Gerencia de Desarrollo Turístico, las cuales, entre sus diversas funciones, buscan aumentar la inversión privada en la provincia y el comercio en la ciudad. En cuanto a la inversión privada, en coordinación con la ODE Piura, se desarrollaron desayunos empresariales con funcionarios de la Provincia del Oro, miembros del Gobierno Regional de Piura, la Municipalidad Provincial de Piura y sectores gremiales. Se destaca que estos acercamientos han propiciado un conocimiento de los mercados locales, siendo las PYMES las que han logrado instalar inversiones en diversos lados de la frontera.

En lo que respecta a atracción turística la Gerencia Provincial de Turismo indican que en los encuentros con funcionarios de la Provincia del Oro se ha tratado de incrementar el turismo en la zona sur del Ecuador. Sin embargo, los funcionarios entrevistados indican el flujo podría ser mayor si en el CEBAB ecuatoriano simplifica sus procesos de control migratorio, haciendo de ese modo más ágil el pase en la frontera.

Como en el caso de Arequipa, si bien las municipalidades no tienen las competencias para vincularse internacionalmente, el gobierno provincial a través de la cooperación de inversiones y atracciones turísticas busca mercados donde promocionarse. Es importante notar, que en el caso de Piura las relaciones bilaterales con la provincia de Loja en el Ecuador son las prioritarias para lograr estos objetivos.

El sector empresarial de la región, agremiado en la Cámara de Comercio, tiene expectativas de crecimiento a través de la inversión en agricultura e infraestructura. Respecto al primero, el sector privado tiene como limitante la dotación de agua en la región. Para ello, ha incidido en la ampliación de la reserva de Poechos, lo cual ampliará la frontera agrícola en 500,000 nuevas hectáreas. A criterio de los funcionarios de la Cámara de Comercio, se espera que con la mejor administración del recurso hídrico para la agricultura, la Región pueda ser considerada como la dispensa alimentaria del Perú.

Del mismo modo, el sector empresarial busca que la inversión en infraestructura logre la conectividad de la región Piura con mercados internacionales a través de sus puertos. En esta institución se considera que la posición de Piura es estratégica al conectar los mercados del oriente y norte peruano, por ello buscan sacar provecho a lo especializado de sus puertos (Paita de contenedores, Talara de litios y Bayovar de agregados). Asimismo se espera articular la región a través del IRSA norte con los mercados brasileños y la eventual construcción de un ferrocarril en la costa norte del pueda canalizar la exportación de mercancías por sus puertos.

La Cámara de Comercio de Piura coordinó con la ODE – Piura en el año 2015 en una visita a Manaus con el fin de conectar a los empresarios locales con empresas del este del oeste de Brasil. Asimismo, son invitados en las actividades empresariales con sus pares del Ecuador y aquellas en las que en visitas oficiales de delegaciones extranjeras requieran conocer parte del sector empresarial de la región.

ODE Piura en promoción económica y comercial

La ODE Piura ha tratado de participar de las diversas actividades que ha tenido la región en el rubro de promoción económica y comercial. En el siguiente cuadro se muestra las principales actividades de la ODE a lo largo de los últimos años.

Cuadro N° 17. Participación de la ODE Piura la promoción económica y comercial.

2015	2016	2017
<ul style="list-style-type: none"> - Coordinó la visita de empresarios de Mato Grosso al puerto de Paita. - Coordinó la visita de los Embajadores de Chile y Corea del sur y las entrevistas con funcionarios del Gobierno Regional, Municipalidad y gremios empresariales. Coordinó con el gerente de Desarrollo Económico a fin de poner en valor la casa de Manuela Sáenz y potenciarla como el Centro Binacional de Formación Técnica - Coordinó la visita del Secretario Socioeconómico del Instituto Ítalo-Latinoamericano, la cual reunió al sector de Comercio y Producción de Piura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinó la visita de la Embajadora de la Unión Europea a la región, quien se reunió con el gobernador regional y gremios empresariales para mostrar el potencial económico de Piura. - Coordinó y apoyo la reunión ministerial de seguridad alimentaria de APEC en Piura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participó con la Gerencia de Desarrollo Económico para mostrar el compromiso Cancillería de apoyar las iniciativas orientadas a los mercados internacionales, especialmente entre Piura – Loja.

Fuente: Memoria Institucional ODE Piura periodo 2015-2017. Elaboración propia

El Gobierno Regional de Piura busca en la ODE como una plataforma para mostrar su potencial en el exterior. Es la Cámara de Comercio, el sector gremial en Piura, que ve a la ODE como la oportunidad de inversiones y de comercio en la visita de diferentes misiones diplomáticas a la región. Sin embargo, ellos reconocen que las inversiones y visión estratégica en temas de comercio exterior de la región son trabajadas con PROMPERU a través de su oficina regional.

La visión de la Dirección de Promoción de Inversiones sobre la ODE Piura es similar a la que se tiene sobre la ODE Arequipa, en el sentido de difundir las inversiones de la región. Hace algunos años esa Dirección coordinó con la ODE la visita del Embajador de Corea en Catacaos y la posibilidad de invertir en un proyecto de joyería en la región. Para Dirección de Promoción Económica es fundamental que aquellos proyectos de inversión pública que

van a llevarse a cabo estén debidamente presupuestados. Por lo que, en ese sentido el trabajo de la ODE es fundamental a fin de conocer los proyectos que serán mostrados en el exterior.

Actualmente la ODE Piura ha adoptado la estrategia de trabajar conjuntamente con PROMPERÚ a fin de fortalecer la presencia regional en el exterior. A nivel regional se participa en el Comité Regional de Turismo y específicamente se encarga de articular diferentes ferias y actividades con los consulados en el vecino país del norte. Finalmente, se considera que los actores empresariales para la exportación de productos buscan en primero lugar a la Cámara de Comercio, seguido por el Mincetur y con un rol supletorio de la ODE, al tener una visión estatal y fomentar espacios de comercio a nivel público y privado.

2.5. Actividades de la ODE en política migratoria

Asuntos de política migratoria en ODE Arequipa

Uno de los aspectos coyunturales más importantes que ha impactado en las actividades planificadas de la ODE Arequipa, ha sido la llegada de ciudadanos venezolanos que solicitan refugio. Si bien Arequipa no es una región fronteriza, la migración es significativa debido a la dinámica económica de la ciudad.

Durante los primeros meses del año la ODE tramitaba diariamente un promedio de cien solicitudes, número que sobrepasaba las posibilidades de atención de los cuatro trabajadores de la Oficina. A fin de solucionar este problema se optó por convocar a voluntarios de diferentes universidades locales, con el aval del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. De ese modo la atención a los ciudadanos venezolanos se viene desarrollando de forma ágil y ordenada, cada mañana un grupo de voluntarios, bajo la dirección de funcionarios de la ODE, brinda un breve charla sobre los alcances de la solicitud de refugio y su diferencia con el Permiso Temporal de

Permanencia, luego se entregan los formatos de solicitud, los cuales son completados y recogidos en un plazo máximo de tres días.

En Arequipa las cuestiones en asuntos migratorios no son recientes. En el año 2012 a propuesta de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, se ha instaló la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria, la cual inició sus actividades a fin de discutir la entonces ley migratoria y los derechos de mis ciudadanos migrantes³⁸.

En la Actualidad este espacio de concertación reúne a miembros del sector público como el gobierno regional, gobiernos provinciales, Defensoría Pueblo, la Oficina Desconcentrada de Arequipa y miembros de la sociedad civil como universidades, ONG y grupos juveniles. Sus principales objetivos son plantear políticas públicas regionales para afrontar los problemas en cuestiones migratorias.

La Cancillería es el ente rector de la Política Migratoria a nivel nacional³⁹ y coordina con diversos actores, a través de la Mesa de Trabajo Intersectorial de para la Gestión Migratoria, las política que cada sector debe tomar en la materia.

Con la llegada de ciudadanos venezolanos, la ODE Arequipa ha hecho las coordinaciones con la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria de Arequipa para que Cancillería sea reconocido como el ente rector y al igual que la Mesa de Trabajo Intersectorial de para la Gestión Migratoria en Lima,

³⁸ La ODE estima que en la ciudad de Arequipa en el 2017 existía un millar de ciudadanos venezolanos, los cuales prefieren radicar en Arequipa por las oportunidades laborales y la seguridad que ofrece la ciudad. Los principales problemas que afrontan estos ciudadanos es en materia educativa para los menores de edad y en salud ya que en ese momento uno de los requisitos para acceder al SIS era tener un carnet de extranjería.

³⁹ La política migratoria tiene cuatro pilares y está enfocada a los ciudadanos peruanos que desean emigrar, los ciudadanos peruanos que se encuentran radicando en el extranjero, los ciudadanos peruanos que desean regresar y los ciudadanos extranjeros que radican en el Perú.

se pueda coordinar con diversos actores las políticas que deben de ser tomadas en consideración para afrontar la llegada de migrantes venezolanos. A la fecha la Dirección General de Comunidades en el Exterior y Asuntos Consulares (DGC) viene promoviendo la creación de espacios similares en distintas regiones del país que trabajen articuladamente la gestión migratoria en cada una de sus regiones.

En la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza de Arequipa se reconoce que la política migratoria está a cargo de Cancillería, pero espera que se respeten las características de la situación migratoria que se vive en las regiones respecto a la capital y no llegar a depender de la Mesa de Trabajo Intersectorial de para la Gestión Migratoria en Lima. Uno de los principales asuntos de interés en Arequipa ha sido que se descentralice el otorgamiento de la ficha de canje de interpol que otorga el Ministerio del Interior a fin de que los ciudadanos venezolanos ya no viajen a la ciudad de Lima y de ese modo reducir las solicitudes de refugio que se entienden en la ODE y aumentar el trámite de solicitudes del Permiso Temporal de Permanencia.

Asuntos en política migratoria en ODE Piura

Piura se ha convertido en uno de los principales puntos de solicitud de refugio por parte de ciudadanos venezolanos. El año pasado la ODE atendió un promedio de cien solicitudes, pero ahora al mes de junio las solicitudes mensuales superan las seiscientas. La estrategia de la ODE para afrontar las solicitudes de refugio ha sido a través de la convocatoria de voluntarios de diferentes universidades, las cuales se han hecho a través de talleres en la Universidad de Piura sobre Derecho Internacional Público

A diferencia de Arequipa, en la región de Piura aún no se ha creado un espacio concertado para tratar regionalmente los asuntos en cuestiones migratorias. En tal sentido, la ODE ha propuesto activar una Mesa Regional Intersectorial del Migrante, la cual permitirá sumar esfuerzos en torno a la migración que viene dando la región. Para la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra

la Pobreza de Piura, se considera a la región como un paso de los venezolanos que buscan mayores ofertas de trabajo en la capital. Sin embargo, algunos migrantes están optando por ir hacia las zonas rurales donde el costo de vida es menor.

2.6. Actividades de la ODE en promoción cultural

Promoción cultural en ODE Arequipa

La dinámica cultural en Arequipa tal vez es una de las formas más importantes que existe en la región. Pese a que esta no es una competencia que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente, es una de las funciones que realizan las ODE a fin de promover la cultura de las regiones.

En el año 2015 la ODE Arequipa contribuyó en la organización del *Hay Festival of Literature & Arts*. La Cancillería y el Ministerio de Cultura fueron socios estratégicos para su desarrollo. Del mismo modo, se participó en la organización de la Feria Europea con motivo de la visita de la delegación de la Unión Europea al Perú. De manera similar, se colaboró activamente en la ejecución del proyecto denominado “Arequipa una Experiencia Gastronómica” con el objetivo de vincular a la Asociación Gastronómica de Arequipa con cuatro ciudades de la Alianza del Pacífico; Valparaíso, Popayán y San Cristóbal de las Casas. Del mismo modo, se apoyó en la VII edición de la Feria Internacional y se apoyó a la Municipalidad Provincial en la realización del XII Congreso Mundial de Ciudades Patrimonio. En dicha ocasión la ODE apoyó a la Municipalidad Provincial a suscribir un convenio de hermanamiento entre Arequipa y Popayán. Finalmente ese año, se realizaron gestiones de apoyo y coordinación para la participación del Dúo Lopera de Arequipa en el XI Festival Internacional de Música en Bolivia.

En el año 2016, se desarrollaron significativos proyectos regionales para aumentar el turismo en la región. Con el apoyo de PROMPERÚ, la Gerencia

Regional de Comercio Exterior y Turismo empezó a desarrollar proyectos en el Centro Histórico. Del mismo modo se lanzó la marca “Prom-Arequipa”, con la finalidad de potenciar el sector turístico. Durante ese año la ODE se encargó de promocionar a través del Consulado en Valparaíso el Festival Gastronómico Arequipeño, se contribuyó activamente con el desarrollo del Festival “*Hay Festival of Literature & Arts*” y se coordinó con la Biblioteca Regional Mario Vargas Llosa para la presentación de las Obras Completas del Inca Garcilaso de la Vega publicada por la Cancillería. Por iniciativa de las Embajadas del Perú en Sudáfrica y Polonia se gestionaron acciones para desarrollar un recital de guitarra y donar un traje típico al museo Etnográfico de Varsovia. Finalmente, se brindó apoyo a un artista local a fin de que viaje a Miami y pueda realizar una exposición pictórica.

En el año 2017, la ODE promovió el Convenio entre el Gobierno Regional de Arequipa y la Sinfonía por el Perú, asociación civil sin fines de lucro fundada por el tenor Juan Diego Florez. Del mismo modo, conjuntamente con el Centro Cultural Inca Garcilaso de la Vega se presentó la muestra fotográfica sobre el diplomático irlandés Roger Casament, protagonista del libro “El sueño del Celta”. Además se presentó la exposición de Tres viajeros checos organizado por el Centro Cultural Inca Garcilaso de la Vega y la Embajada Checa y se apoyó con las gestiones para el viaje a la Habana de dos artistas arequipeñas. La ODE participó en el Inka-Festival Internacional de Cine en la Montaña, donde participó el expresidente de Bolivia Carlos Mesa. De igual modo se apoyó en la tercera edición del *Hay Festival Arequipa*.

La promoción cultural no es una competencia que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente. Sin embargo, su desarrollo tiene un impacto en el turismo nacional e internacional. Por su parte la Gerencia de Comercio Exterior y Turismo ve en la ODE un rol activo en el desarrollo cultural de Arequipa. Si bien PROMPERÚ se encarga de la promoción turística, los funcionarios regionales reconocen la labor de los directores de la ODE Arequipa en vincular a la región con otras a nivel

internacional. En el caso de la Municipalidad Provincial, se ve como un aliado estratégico a la ODE para sus actividades culturales por cuanto la red de contactos que tienen a nivel internacional es significativa.

Para la ODE el trabajo de promoción cultural es uno de los más importantes que permite estrechar los vínculos con los diferentes actores regionales. Si bien PROMPERU se encarga de la promoción turística, el acercamiento que brinda la ODE con Embajadas y apoyo a artistas, le permite posicionarse y brindar oportunidades a la región.

Es importante notar que en los espacios subnacionales existen tres sectores del Estado en relación a la cultura. Por un lado el Ministerio de Cultura a través de sus Oficinas Desconcentradas se encargan principalmente de las cuestiones de patrimonio cultural; PROMPERU, atiende la promoción turística ; y Cancillería de la promoción cultural en el extranjero. Uno de los principales retos es la articulación de diversos niveles de gobierno en los planos desconcentrados. La ODE Arequipa trabaja con los diversos actores de forma estratégica el logro de sus objetivos.

Política cultural en ODE Piura

La actividad de la ODE en gestiones de apoyo y participación se concentra más en la articulación de dicha región con el sur del Ecuador. En el año 2015 se apoyó en la campaña de promoción turista del Ecuador en Piura. Asimismo, se participó en la X Congreso Nacional Eucarístico y Mariano de Piura, evento que congresó al Arzobispo Emérito en Quito. Ese mismo año la ODE participó en la IV Feria Internacional del Libro en Piura, promoviendo las publicaciones académicas y e información del proceso de postulación de la Academia Diplomática del Perú, Javier Pérez de Cuellar. Para finalizar, ese año la ODE participó el VIII FestiGourmet, evento que contó con la presencia de delegaciones ecuatorianas en la ciudad de Piura.

En el año 2016, en el marco de la convocatoria para presentar proyectos en cooperación al Programa de Innovación Regional de la Unión Europea, se

realizó en la Universidad de Piura y la Universidad Nacional de Piura un seminario taller sobre políticas, instrumentos y proyectos de inversión pública en ciencia tecnología e innovación regional. Del mismo modo, se participó en el II festival Internacional de Danzas Folklóricas de Piura 2016, que contó con la visita de diversas delegaciones de América Latina. Por último se participó en la Feria del Libro de Piura con la presentación de libros e información del proceso de admisión de la ADP.

En el año 2017 solo se pudo hacer dos actividades debido al Fenómeno del Niño, se participó en la conmemoración del bicentenario del ilustre pintor piurano Ignacio Merino y en la Feria del Libro.

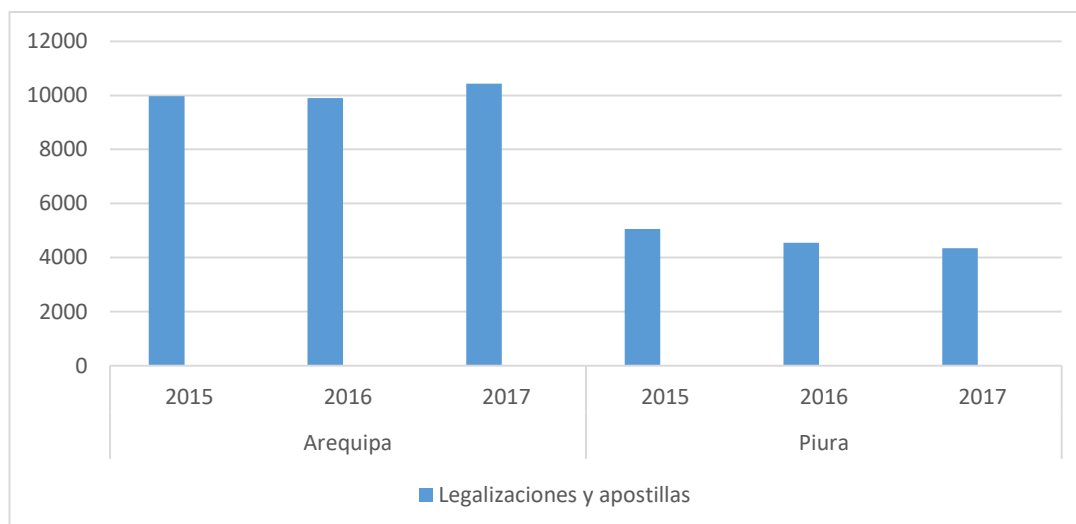
En Piura la actividad de promoción cultural está enfocada a participar de los eventos culturales de la región, colaborar con los eventos que encargue Dirección General para Asuntos Culturales de Cancillería y aquellos que involucren la participación de la región con la parte sur del Ecuador. Al igual que en Arequipa, el reto sigue siendo articular los procesos con los diversos actores involucrados.

2.7. Actividades de la ODE en atención al ciudadano.

Atención y apoyo a la comunidad en Arequipa y Piura

La atención a los ciudadanos es tal vez uno de las principales razones por la que se crearon las ODE, pues uno de sus objetivos es que los servicios que brinda Cancillería también puedan ser entregados en diversas partes del país. Dichos servicios son en trámites consulares y asistencia al nacional. En el siguiente gráfico se muestra las atenciones de las ODE de Arequipa y Piura.

Gráfico N° 10 Legalizaciones y apostillas por parte de las ODE Arequipa y Piura



Fuente: Memoria Institucional de la ODE Arequipa y Piura periodos 2015.-2018. Elaboración propia.

Como puede verse la región de Arequipa atiende más solicitudes que la de Piura, lo cual es un indicador de cuán conectada está la sociedad internacionalmente. En el caso de la región Arequipa, las legalizaciones provienen de países fronterizos como Bolivia y Chile, mientras que en Piura con el Ecuador.

En cuanto a la asistencia al nacional para ambas ODE el número no ha sobrepasado las veinte atenciones en un año. Para estos trámites, el procedimiento es que la ODE recibe la solicitud por parte del usuario, la cual es comunicada a la Dirección de Asistencia al Nacional en Lima y esta a su vez lo hace con el consulado o sección consular peruana en el exterior que podría atender el pedido del ciudadano. Se ha considerado desde ODE Arequipa que esta Oficina pueda comunicarse directamente con las oficinas en el exterior, para así reducir el tiempo de atención al ciudadano. Sin embargo, se considera desde ASN que siempre es importante coordinar e informar sobre todas las actuaciones. El reto a es encontrar soluciones y procedimientos administrativos que cumplan con los estándares de

procedimientos internos y que sean más rápidos y eficientes para los ciudadanos.

CAPITULO III

En el capítulo I se ha discutido el proceso de descentralización, transferencia de competencias y atribuciones que han sido otorgadas a las regiones para vincularse internacionalmente y qué enfoque de las teorías de las relaciones internacionales explica mejor la construcción de la política exterior desde los actores subnacionales.

En el capítulo II se analizó la forma en que el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin perder su competencia exclusiva sobre el manejo de la política exterior, ha participado en el proceso de descentralización, a través de la creación de las Oficinas Desconcentradas en diferentes regiones. Se ha estudiado su naturaleza jurídica administrativa, la forma como se relacionan con los diferentes actores subnacionales y se analizó la forma cómo participan en las políticas públicas regionales para vincularse internacionalmente.

El objetivo de este capítulo es, que en el marco de la gestión de modernización del Estado, se identifique y proponga una participación de la ODE en las regiones, que permita articular sus políticas para vincularse internacionalmente. Para ello es necesario identificar la actual cadena de valor que tienen las ODE, para luego desarrollar una matriz de funciones de las diversas instituciones que participan en el plano regional, para finalmente desarrollar una propuesta de articulación al proceso de planificación regional.

En tal sentido, esta parte de la tesis se encuentra dividida en tres partes. En la primera parte se plantean las consideraciones metodológicas de la cadena de valor y se diseña la actual cadena de valor de las ODE en las regiones. Para ello se toma en consideración el proceso de planificación estratégica del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la segunda parte, se describe la matriz de competencias de las funciones que tiene la ODE frente a los actores subnacionales y otros sectores en las regiones. Finalmente, se reflexiona

sobre el rol de las ODE en el proceso de planificación regional que permita contribuir vincular a las regiones internacionalmente.

I. La actual cadena de valor de las ODE en las regiones bajo estudio

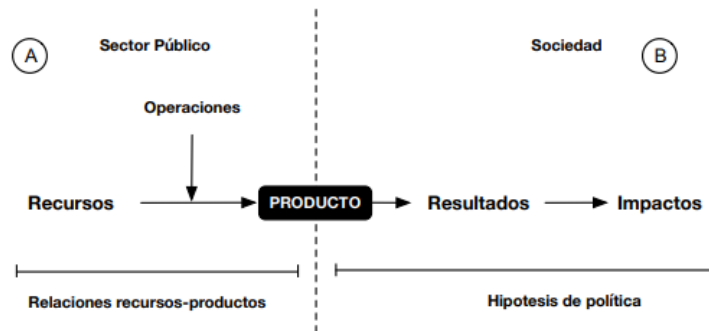
1.1. Consideraciones metodológicas de la cadena de valor.

La cadena de valor es un concepto que fue adaptado del sector privado al sector público y propone que desde el Estado se generen un conjunto de acciones para crear valor público⁴⁰. Bajo la teoría del cambio se ve al gobierno como un actor de cambiar logros en la calidad de vida de sus habitantes. Este es un modelo descriptivo o explicativo y no uno de gestión, su utilidad permite conocer cómo se articula el presupuesto, las operaciones, el diseño de proyectos, su implementación y evaluación. De este modo se tiene una visión de la gestión por resultados.

El esquema básico de la cadena de valor sostiene que el sector público tiene recursos que a través de operaciones los transforma en productos o servicios los cuales son entregados en la sociedad con el ánimo de generar valor público.

⁴⁰ Se utiliza el concepto de valor público desde el enfoque ortodoxo de la teoría económica, en el sentido que este es una necesidad de aumentar valor a los bienes que no son resueltos por el mercado. Estos pueden darse primero a través de la regulación de comportamientos sociales o económicos, como es emitir normas en materia penal o la proscripción de conductas monopólicas; y segundo a través de la producción de bienes y servicios en educación o salud. En la dimensión de producción, se pueden producir o acumular bienes y servicios, los cuales se articulan en flujos para ampliar o mejorar los resultados que son entregados a la población. Por ejemplo, el Estado produce vacunas las cuales serán utilizadas por los médicos para reducir una enfermedad en la población (Hernández, 2012, p 34).

Imagen ° 03. Esquema de básico de la cadena de valor

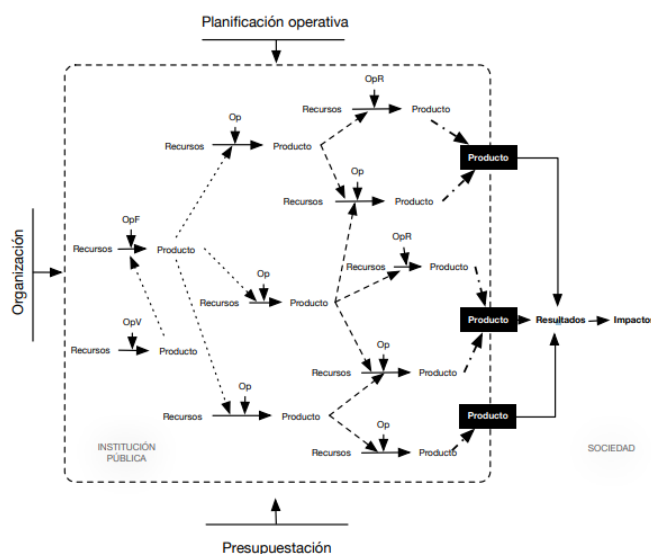


Fuente: Imagen diseñada por Aníbal Jorge Sotelo Maicel sobre la cadena de valor público.

En el sector izquierdo se encuentra el ámbito público donde ocurren los procesos de planificación y elaboración de productos. Estos son entregados a la sociedad, en el sector derecho, donde se espera que se genere un valor público.

El esquema complejo invita a pensar en un modelo organizativo por procesos en una organización. En este los recursos sirven para producir productos, los cuales a su vez generan más recursos, los que su vez son utilizados en productos y así hasta generar resultados e impactos en la población.

Imagen N° 04. Esquema ampliado de la cadena de valor.



Fuente: Imagen diseñada por Aníbal Jorge Sotelo Maicel sobre la cadena de valor público.

Lo importante de este modelo es que logra ver cómo en una organización los recursos van articulados a las operaciones y son presupuestadas para ser medidos por los diferentes resultados e impactos. Sin embargo, el modelo puede complejizarse mucho más cuando intervienen diferentes instituciones que generan diversos productos y que se unen para contribuir en diversos resultados e impactos.

Imagen N° 05 Cadena de valor con diversas instituciones y resultados.



Fuente: Imagen diseñada por Aníbal Jorge Sotelo Maicel sobre la cadena de valor público.

El esquema precedente es tal vez el que más se asemeja a la realidad actual. En el lado izquierdo están diversas instituciones que tienen diversas operaciones y procesos, que a veces dialogan entre sí y otras no. En el lado derecho están los productos que son entregados a la sociedad que interactúan con otros productos generando resultados e impactos. En este caso lo importante y lo retador es que los diversos productos no se dupliquen y de ese modo el gasto sea utilizado de manera eficiente en la sociedad.

La metodología para determinar la cadena de valor público de una institución inicia por pensar de forma prospectiva en la hipótesis de política, es decir el escenario que se desea cambiar o impactar en la sociedad⁴¹. En la segunda fase, que es ocurre de manera interna en cada organización, se identifican los recursos logísticos, económicos y humanos. En la tercera se determinan las operaciones que ocurren dentro de la organización⁴² y si los recursos con los que se cuenta son suficientes. Finalmente en la última etapa se entregan los productos o servicios esperados que esperan producir resultados en la sociedad. A continuación se presenta un ejemplo de cadena de valor.

Imagen N° 6. Esquema de la cadena de valor tomando en cuenta la metodología por resultados.



Fuente: PCM (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

En este esquema la demanda de los ciudadanos son los requerimientos que esperan ser atendidos por una institución. Dentro de la cadena de valor en la parte superior se tiene como guía del proceso a las políticas de Estado y de gobierno, en la parte central se encuentran los recursos y procesos que a su vez, de la parte inferior, reciben el soporte de los sistemas administrativos. El

⁴¹ El escenario prospectivo y deseado está en función de los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Estratégicos Sectoriales o los Planes de Desarrollo Regional Concertado.

⁴² Las actividades y procesos están identificados en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) donde se determinan las acciones estratégicas y los Planes Operativos Institucionales que reflejan las acciones y proyectos que se desarrollan anualmente.

conjunto de estas acciones generan resultados que pueden ser bienes o servicios que buscan satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Hasta esta parte se ha identificado la metodología de cadena de valor público. A continuación se hace el ejercicio de diseñar la cadena de valor de la ODE.

1.2. Cadenas de valor articulada a los proceso de las ODE

1.2.1. El escenario esperado de la política pública

A fin de determinar la cadena de valor de las ODE es importante situarse en el hipotético de política pública, es decir aquel impacto que se desea generar en la sociedad, ya sea de manera directa o a través de otra institución. En el caso del Estado Peruano se toma como marco de política pública el Acuerdo Nacional, el cual es un referente y guía concertada entre los diversos actores del Estado; asimismo se considera el Plan Estratégico Nacional – Plan Bicentenario Perú 2021, en el que se diseñan las líneas estrategias por sectores. En ambos casos se ha tomado solo como referencia aquellos aspectos que son impactos que el sector de Relaciones Exteriores espera generar en la sociedad.

El Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional contempla una serie de políticas de Estado dividido en diferentes ejes. A fin de saber el hipotético de política pública esperado por este documento se ha elaborado el siguiente cuadro que muestra el Eje de desarrollo, la política de Estados, sus objetivos y las políticas contempladas.

Cuadro N° 18. Políticas del Acuerdo Nacional relativas al futuro deseado de las ODE.

Acuerdo Nacional			
Eje: Democracia y Estado de Derecho	6 ^{ta.} Política de Estado: Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración	Objetivos: llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo	Políticas: B) participar activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregionales (...) y desarrollar una política de asociación con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico D). Impulsar activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos ⁴³ E). Fortalecer una diplomacia nacional (...) que sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación técnica internacional
	8 ^{va.} Política de Estado.	Desarrollar una integral descentralización política, administrativa, transfiriendo progresivamente (...) con el fin de eliminar el centralismo.	

Fuente: Acuerdo Nacional 2002. Elaboración propia.

El escenario de política pública esperado desde el Acuerdo Nacional, en el marco del proceso de descentralización, es que el Ministerio de Relaciones Exteriores pueda contribuir a una descentralización efectiva que permita la

⁴³ Sobre esta meta es importante destacar como indicadores al establecimiento y funcionamiento eficaz de las oficinas descentralizadas de Cancillería, incremento del comercio fronterizo, sistema de tránsito de mercaderías y personas progresivamente liberalizado y el porcentaje de incremento de inversión pública y privada en zonas de frontera.

integración de las zonas fronterizas y se promueva desde las regiones una expansión comercial, se capten inversiones y recursos para la cooperación técnica internacional.

Plan Bicentenario Perú 2021

En este documento se plantea que la política exterior del Perú está orientada a contribuir al cumplimiento de los logros objetivos de desarrollo económico nacional así como la erradicación de la pobreza (Plan Bicentenario Perú 2021, p 118-119). Del mismo modo, en el Perú promueve la integración de América Latina y particularmente de desarrollo y de interconexión física sudamericana. En el plano bilateral se promueve la integración fronteriza, la cooperación y la promoción de inversiones. De manera referencial se tiene que en lo que respecta a descentralización se busca al 2021 que las regiones a nivel económico sean competitivas y en aspectos sociales pueda promover el desarrollo humano y reducción de la pobreza (Plan Bicentenario Perú 2021, p 188-190).

El escenario hipotético desarrollado por el Plan Bicentenario el Ministerio de Relaciones Exteriores contribuye a la erradicación de la pobreza, promueve en las regiones que estas sean competitivas y se enmarquen en la integración de América Latina, el desarrollo fronterizo e integración fronteriza, la cooperación y la promoción de inversiones.

Plan Estratégico sectorial multianual

El PESEM, tras evaluar diversos escenarios, apostó por uno en el que proyecta al sector como un contribuyente al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera y ha desarrollado su rol en la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (Relaciones Exteriores, 2017, p 18). Este documento de planificación ve al Perú como un país que ha diversificado su comercio exterior basado en un esquema industrial más moderno y donde se inserta a las MYPES en el mercado internacional. Asimismo como un país dual, desarrolla nuevos programas de

cooperación técnica Sur-Sur y participa de los esquemas de cooperación triangular. Finalmente ve a la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria como el espacio de coordinación con todos los actores públicos y privados relacionados al fenómeno migratorio que han aprobado y ejecutan la Política Nacional en materia migratoria, integral y coherente.

Los objetivos estratégicos para lograr estos objetivos son: N° 1 posicionar al Perú a nivel regional y global, como una potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral. Para lograrlo se desarrolla la acción estratégica la de coadyuvar al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera a través de su participación equitativa en os procesos de integración con los países fronterizos.

Asimismo el O.E. N° 2 se contempla contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural (...).Sus acciones estratégicas son articular las actividades de promoción del comercio en especial de las MYPES.

Finalmente el O.E. N° 4 busca crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación técnica internacional a nivel regional y global y tiene como acciones estratégicas desarrollar nuevos programas de cooperación técnica Sur-Sur, participar activamente en la cooperación triangular.

Si se desea sistematizar los tres documentos de política nacional y sectorial se puede decir que el hipotético esperado del Ministerio de Relaciones Exteriores es contribuir al desarrollo regional, especialmente en las zonas de frontera, teniendo como marco las competencias que tienen las competencias que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente. Del mismo modo el Ministerio, a través de las ODE espera poder atender eficientemente a nivel nacional a los ciudadanos que requieran de los servicios que brinda el Ministerio.

1.2.2. Recursos para el logro de objetivos

Siguiendo la fase de elaboración de la cadena de valor de las ODE, se analiza los recursos con los que se cuenta.

Recursos humanos

Las ODE analizadas cuentan con un funcionario diplomático y tres colaboradores administrativos. El funcionario diplomático tiene un valor especial en la administración pública, su experiencia en diversos países y en una institución como Cancillería le permite entender la estructura del Estado. Sin embargo, es un reto entender las dinámicas de planeamiento y políticas públicas de las regiones.

Al ser el único funcionario se encarga del proceso de planeamiento, desarrollo y seguimiento de las actividades en la Oficina. De acuerdo con la información recabada a lo largo de esta tesis, las abundantes solicitudes de refugio a la ODE hicieron que al menos el 50% de su tiempo sea dedicado para estas actividades. Gracias a las gestiones que se han hecho para tener voluntarios que ayuden a en las solicitudes de voluntarios, ahora el Director de la ODE destina el 30% de su tiempo a actividades de coordinación con otras oficinas, un 30% para los trámites de oficina y comunicación dentro de Cancillería, un 30% en trámites y asuntos administrativos que tiene que tramitarse con Lima y un 10% para coordinar la administración de la Oficina. Se podría reducir el tiempo para trámites administrativos con Lima y así aumentar el tiempo que tendrían los Directores para desarrollar mayores funciones.

Por su parte, los colaboradores de la ODE están divididos de tal modo que uno de ellos se encarga de los asuntos administrativos de la Oficina y apoya en los proyectos que dirija el Director. Sin embargo, este funcionario sufre de algunas limitantes para coordinar algunas solicitudes logísticas con Lima, por lo que el Director de ODE tiene que apoyar en esas labores y recorta el tiempo que podría destinar a otras actividades. Otro colaborador se encarga de la atención a los ciudadanos como son legalizaciones y apostillas. Finalmente

otro colaborador se encarga de apoyar en temas de asistencia al nacional y diversas actividades. El régimen laboral de los funcionarios es CAS según el Cuadro de Asignación de Personal 2017 y en su mayoría se han mantenido por más de tres años, lo cual es significativo para la continuidad de los proyectos que tengan que desarrollarse y los cuales puedan seguir siendo dirigidos por los nuevos Funcionarios.

Recursos logísticos

Las ODE desarrollan sus actividades desde sus locales las regiones. Esto se encuentra distribuidos en un área de atención al público y las funciones administrativas. La Oficina General de Administración se encarga de hacer el contrato de arrendamiento y el pago de todos los servicios. Como se ha mencionado líneas arriba, las solicitudes logísticas toman un tiempo considerable, lo que a demanda que el Director de la ODE tenga que destinar su tiempo para reiterar los pedidos.

Recursos económicos.

Los aspectos administrativos para el funcionamiento de la ODE son coordinados por la Oficina General de Administración, la cual se encarga del alquiler de local y el pago del personal administrativo. Asimismo se tiene una caja chica que es administrada directamente por el Director con la cual se desarrollan el resto de actividades.

La ODE cuenta con una caja chica para desarrollar sus actividades y es administrado por el Director de la ODE. A diferencia de otras instancias desconcentradas de otros sectores, la ODE no cuenta con una partida presupuestal propia que permita le permita entrar a la lógica de presupuesto por resultados. Pese a ello, es posible detectar que los bienes y servicios que entrega.

1.2.3. Procesos de la cadena de valor

Para el desarrollo de las actividades y procesos que tienen las ODE se cuenta con diversos procesos los cuales se encuentran presentes en el En Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores del periodo 2017-2019 y los Planes de trabajo de cada Oficina.

Entre los objetivos estratégicos y productos que debe desarrollar el Ministerio se encuentra el fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales, a través del desarrollo e integración fronteriza; el promover las oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional, a través de la promoción de exportaciones y la identificación de fuentes de inversión productiva; y el contribuir a la proyección cultural del Perú en el ámbito internacional a través de la promoción de expresiones culturales del Perú. De estos objetivos estratégicos, se desprenden las acciones estratégicas las cuales son diferentes para cada ODE.

Cuadro N° 19. Acciones Estratégicas para el periodo 2018 de la ODE Arequipa y Piura.

Acción estratégica institucional	Actividad	Unidad de medida	Total anual Arequipa	Total anual Piura
Fortalecer el sistema de la asistencia legal y humanitaria en favor de los peruanos en el exterior.	Brindar asistencia legal y humanitaria.	Persona	120	60
Fortalecer la Academia Diplomática del Perú como centro de formación y desarrollo profesional del Servicio Diplomático de la República.	Apoyo a la realización del proceso de admisión	Acción	215	7
Fortalecer la promoción de las expresiones culturales del Perú en el exterior priorizadas, principalmente las relacionadas con las industrias culturales y que favorezcan la Conmemoración del Bicentenario.	Realizar y/o participar en actividades de promoción cultural.	Evento	65	24
Fortalecer las relaciones para la integración y la cooperación con los países del hemisferio, en	Apoyar la realización de Gabinete Binacional	Acción	0	1

particular con los países limítrofes.				
Mejorar la atención a las personas solicitantes de la condición de refugiado y a los refugiados, de acuerdo a la normatividad internacional reconocida.	Atender solicitudes de refugios	Persona	360	138
Mejorar la atención eficiente y oportuna de los trámites consulares en el exterior y en el territorio nacional.	Atender trámites consulares.	Trámite	11200	1200
Promover el desarrollo y la prosperidad de las poblaciones de la frontera e impulsar su integración, con beneficios mutuos, con las poblaciones fronterizas de los países vecinos, a través de la priorización y articulación de acciones de los sectores y gobiernos subnacionales correspondientes.	Apoyo en reuniones de los Comité de frontera.	Reunión	4	5
	Atención de solicitudes de asesoramiento a gobiernos regionales o locales.	Acción	52	60
	Apoyo en la atención de visitas de altas autoridades extranjeras.	Acción	28	12
	Participar u organizar reuniones de coordinación con autoridades regionales o locales.	Reunión	73	24
	Actividades de mantenimiento de la oficina desconcentrada (adquisición de equipos, mobiliario; remodelación)	Acción	24	36
Promover las exportaciones de bienes y servicios peruanos mediante los órganos del servicio exterior.	Realizar y/o participar en actividades de promoción económica.	Evento	36	24

Fuente: Plan Operativo de Trabajo ODE Arequipa 2018. Elaboración propia.

Como puede verse los procesos y actividades que realizan las ODE discurren entre eventos, acciones y reuniones. Los trámites que son necesarios para atender al público son la asistencia legal humanitaria, solicitud de refugios y

atención en trámites consulares. Las acciones de coordinación con los gobiernos subnacionales son reuniones para el desarrollo de los Comités de Frontera y atender las solicitudes de asesoramiento con los gobiernos regionales o locales. Los eventos que se hace son para promocionar actividades económicas, culturales y el proceso de acceso a la Academia Diplomática del Perú.

1.2.4. Los productos o servicios de la ODE

Los productos que ha venido entregando la ODE se han evidenciado en el capítulo 1 y 2 de esta tesis y pueden resumirse de diferente modo.

Atención al ciudadano. La ODE atiende los trámites y de sistema de asistencia legal y humanitaria en las regiones, para lo cual cuenta con un personal administrativo para el desarrollo de estas actividades. Este es un producto y un servicio directo que mantiene la ODE con la ciudadanía.

Política migratoria. La ODE atiende la solicitud de refugio de los ciudadanos venezolanos. Cuando el proceso migratorio explotó ambas Oficinas abocaron la mayor parte de su tiempo en la atención de estos trámites. Sin embargo, con el apoyo de voluntarios la situación ha pasado a estar en orden. La ODE Arequipa participa en la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria y en al ODE Piura se viene promoviendo la instalación de una similar. Las labores de solicitudes de refugio son atendidas por colaboradores de la ODE y voluntarios. Las actividades de coordinación con otros actores son llevadas a cabo por el Director de la ODE.

Desarrollo e integración fronteriza. La ODE articula las acciones en desarrollo e integración fronteriza entre la Cancillería y los gobiernos subnacionales. Los actores subnacionales reconocen a la ODE como el representante de la Cancillería y coordinan las políticas públicas en lo que les corresponde. En el caso de Piura se coordina la ejecución del comité entre Loja y Piura, se impulsa al Comité Regional de Integración Fronteriza y se trabaja articuladamente con el Comité Regional de Recursos Hídricos. Para

esta ODE el desarrollo e integración fronteriza es la principal actividad que se coordina con la Dirección de Desarrollo Fronterizo. Así mismo el Director invierte una parte considerable de su tiempo en reuniones de coordinación con funcionarios del Gobierno Regional para el desarrollo de estas actividades. El Director de la ODE se encarga de realizar esta labor.

Promoción cultural. Las ODE coordina con los actores locales la visita de diferentes actividades culturales que son promovidas por diversas embajadas y la Dirección General para Asuntos Culturales. Asimismo, coordina con misiones peruanas en el exterior la eventual visita de miembros de la comunidad artística peruana. El Director de la ODE se encarga de realizar esta labor con el apoyo de personal de la ODE.

Relación con los gobiernos locales. La ODE se encarga de asesorar a los gobiernos locales y regionales en promoción del desarrollo y la prosperidad de las poblaciones de frontera. Para ello, en materia de cooperación contacta a los gobiernos regionales con las misiones diplomáticas que visitan la región, informan las oportunidades de la cooperación técnica internacional a nivel mundial y asesoran en los acuerdos inter institucionales entre regiones y sus pares con otros países.

En aspectos de promoción de comercio e inversiones se promueven los proyectos de inversión pública en las diversas embajadas y consulados a nivel mundial. En el caso de la región de frontera la ODE se encarga de apoyar en los diálogos que pueda existir entre los gobiernos subnacionales de ambos lados de la frontera a través de encuentros en materia de comercio, cultura y turismo. Para el caso de regiones no frontera el trabajo se centra más en fungir de puente con gobiernos subnacionales de otros países en aspectos de cooperación y promoción de inversiones. En ambos casos la ODE participa poco de los procesos de planificación regional. El Director de la ODE se encarga de realizar esta labor con apoyo de personal de la ODE

Promoción de inversiones.

La ODE coordina con los gobiernos subnacionales en la promoción de inversiones. Si bien el facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales es una competencia exclusiva de los gobiernos regionales, la ODE colabora fungiendo de puente con las misiones extranjeras que llegan y promocionando las inversiones regionales en embajadas y consulados a nivel internacional. Sin embargo, también existen otras instituciones que colaboran con el gobierno regional en dicha tarea, entre ellos se encuentra PROMPERU y Pro Inversión. En algunos casos la ODE, gobierno regional y PROMPERU trabajan en actividades conjuntas.

Para el caso de los gobiernos locales, trabajo que se hace está más articulado a las actividades regionales y con gremios empresariales se trabaja conjuntamente en actividades que puedan beneficiar al sector y se los contacta con las misiones internacionales que llegan. El Director de la ODE se encarga de realizar esta labor.

Cooperación técnica internacional

La ODE colabora en fortalecer la cooperación técnica internacional contactando a los gobiernos subnacionales con las misiones que visitan la región. Del mismo modo colaboran con APCI en la organización de seminarios sobre cooperación técnica internacional. La ODE no participa de los procesos de planificación regional en cooperación, pero mantiene reuniones de coordinación a nivel regional.

Los resultados que entrega la ODE para generar un impacto en la sociedad pueden clasificarse en aquellos que se tramitan directamente a través de la atención al ciudadano con trámites de legalizaciones, apostillados y asistencia al nacional. Para ello, la ODE coordina con la Dirección General de Asuntos Consulares.

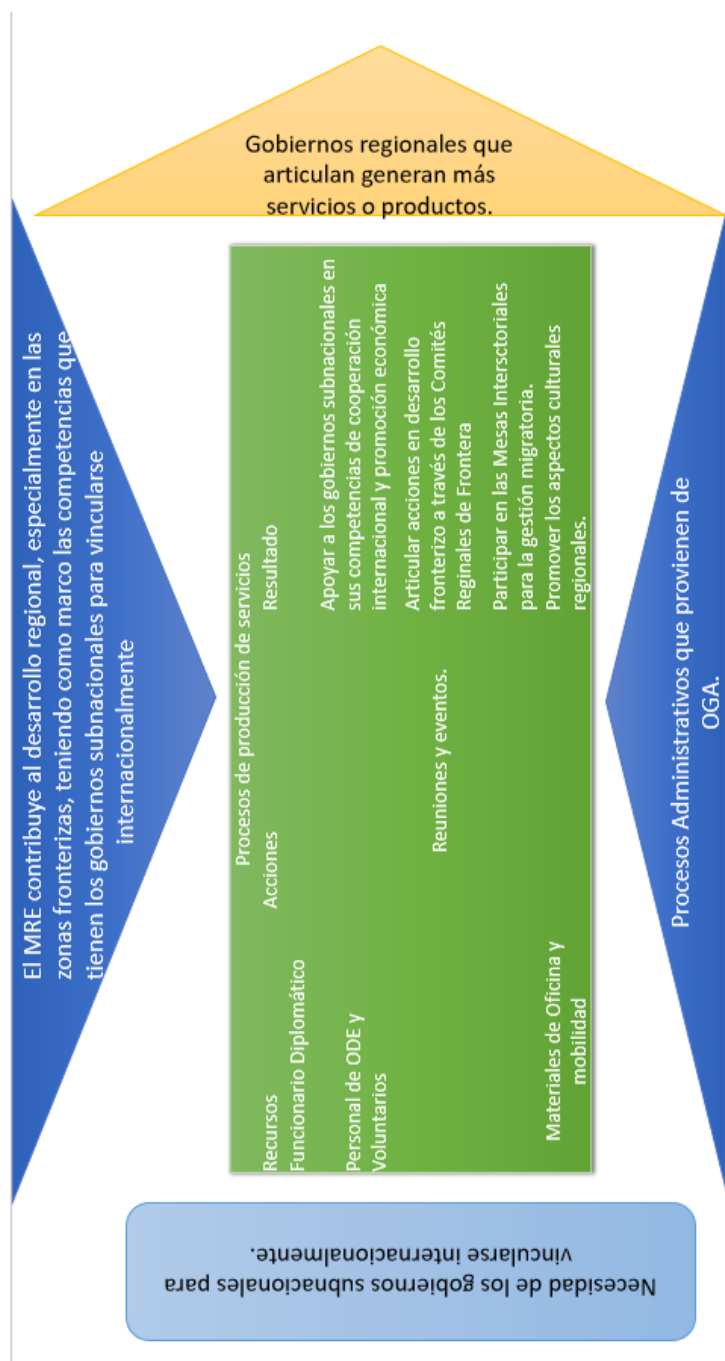
Gráfico N° 11. Cadena de valor de la ODE en servicios al ciudadano.



Elaboración propia. 2018

Del mismo modo, la ODE entrega productos a la sociedad de manera indirecta a través de la coordinación con los gobiernos subnacionales. Dependiendo de la ubicación de la ODE, las prioridades van variando. En el caso de las regiones de frontera el principal trabajo de coordinación con los gobiernos regionales se hace bajo la dirección de Cancillería.

Gráfico N° 12. Cadena de valor de la ODE articulada con los gobiernos subnacionales.



Elaboración propia. 2018

En algunos casos las tareas que desarrolla la ODE también la hacen otras instancias de gobierno, por lo que es necesario delimitar las funciones por sector y nivel de gobierno.

II. Una matriz de competencias

Una vez que se ha definido la Cadena de Valor de la ODE se propone una estructura de una matriz de competencias desde el sector de relaciones exteriores.

2.1. Consideraciones metodológicas

En el desarrollo del 4to GORE EJECUTIVO realizado en mayo de 2017 se elaboró una metodología que permite identificar los problemas de sobre posición, duplicidad, ambigüedad u omisión de responsabilidades en los diferentes sectores y niveles de gobierno en educación y salud. Para el desarrollo de esa guía se identificaron los productos y resultados esperados de las diferentes instituciones; se identificaron los procesos o cadenas de responsabilidades; y se construyeron matrices de responsabilidades. Luego de ello se elaboraron talleres con los diferentes niveles de gobierno sobre los productos identificados para determinar estrategias que puedan enfocar mejor los trabajos a ser analizados.

Para efectos de esta tesis, se tiene como limitante el trabajar con los diversos actores. Sin embargo, en un intento de diseñar una estructura metodológica, se ha diseñado esta metodología en promoción económica y cooperación técnica internacional. A futuro puede ser saludable hacer este ejercicio en las diferentes ODE a nivel nacional para su implementación.

2.2. Identificación de puntos críticos y propuestas de mejora en la distribución de responsabilidades

Cooperación técnica internacional

Actores involucrados

El recién emitido D.S. 1451-2018, modifica la Ley 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación técnica internacional No reembolsable (SINDCINR), e indica que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector en Cooperación Técnica Internacional, articula el SINDCINR y prioriza las necesidades de los actores públicos y privados realizando el seguimiento y supervisión y evaluación de los programas y proyectos.

Asimismo, el referido decreto supremo modifica la Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación técnica internacional – APCI, e indica que esta ejecuta, programa y organiza la cooperación técnica internacional en función de la política nacional de desarrollo.

Por su parte el gobierno regional, a través de su gobernador regional, tiene como atribución la potestad de suscribir convenios de en cooperación técnica internacional

Situación actual

Tras la desaparición del Instituto Nacional de Planeamiento Estratégico, la cooperación técnica internacional quedo sin una institución que pudiera orientar la cooperación técnica internacional en las regiones. De ese modo, cada gobierno regional tenía la facultad de suscribir convenios en base a su demanda de cooperación. APCI ha tratado de orientar a los gobiernos subnacionales mostrándoles las ofertas de cooperación técnica internacional existentes y orientándolos en la formulación de proyectos para acceder a fuentes cooperantes. Por su parte las ODE fortalecen las capacidades de los gobiernos regionales, locales y de la sociedad civil contactando a los gobiernos subnacionales con las misiones que visitan la región y acompaña los acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento

Estrategia

Se propone que la ODE pueda servir pueda participar de los procesos de planificación regional en la elaboración de la demanda de cooperación técnica internacional, mostrando los acuerdos existentes y dirigiendo los objetivos nacionales de la cooperación técnica no reembolsable. De ese modo el Ministerio de Relaciones Exteriores y APCI, a través de la ODE, tienen un diagnóstico de los procesos de planificación regional, lo cual contribuye a diseñar la estrategia de política en cooperación técnica internacional. Del mismo modo, fortalece el trabajo de planificación de los gobiernos subnacionales sobre las oportunidades en cooperación. Finalmente se podría coordinar mejor con APCI las visitas a regiones para fortalecer las capacidades técnicas de funcionarios regionales para la participación en fondos de cooperación técnica internacional.

Por el lado de APCI el trabajo podría ser más enfocado a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para postular a diferentes fuentes de cooperación. Del mismo modo, a través del SINDCINR se podría mostrar la oferta de cooperación técnica internacional por perfiles regionales. Así la información podría ser usada por las ODE en los procesos de planificación regional.

La siguiente matriz resume las funciones que podría desarrollar cada nivel de gobierno.

Cuadro N° 20: Matriz de funciones de diferentes actores en promoción económica en las regiones.

Entidad	Función	Producto o servicio
Gobierno Regional	Identificar la demanda de cooperación técnica internacional en la región. Ejecutar los proyectos de la cooperación técnica internacional	Apalancar a través de la cooperación técnica internacional el desarrollo en sectores claves.
ODE	Orientar a los gobiernos regionales en el marco de la cooperación técnica internacional. Coordinar con APCI el desarrollo de talleres para fortalecer competencias y postular a fondos de cooperación.	Fortalecer los planes y políticas de cooperación regional y brindar información sobre la oferta de cooperación técnica internacional.
APCI	Brindar talleres a los gobiernos regionales y actores de la sociedad civil para poder acceder a fondos de la cooperación.	Lograr que los gobiernos regionales y sociedad civil puedan participar de los fondos de la cooperación técnica internacional.

Elaboración propia.

Promoción económica.

Actores involucrados

Los gobiernos subnacionales tienen como competencia exclusiva para facilitar los procesos productivos y orientarlos a los mercados internacionales. Para ello cuentan con las Gerencias Regionales de Promoción de inversiones y económicas.

PROMPERU a través de sus oficinas regionales se encargan de apoyar a los gobiernos regionales en orientar sus procesos de exportación con asistencia técnica al sector empresarial, los gobiernos regionales y provinciales en los proyectos que estos ejecutan. Asimismo, apoyan la participación de las empresas subnacionales en diversas ferias nacionales e internacionales.

La ODE promueve la inserción de capacidades locales en la economía regional y mundial a través de la participación conjunta con diversas

instituciones que promuevan las actividades económicas regionales. Asimismo, promueve el encuentro de misiones internacionales en la región con funcionarios regionales y el gremio de la sociedad civil. Finalmente trabaja con consulados de regiones fronterizas para promover encuentros de los sectores empresariales.

Situación actual

Existen diversas instituciones sectoriales que tratan de fortalecer la inserción de la economía regional a nivel mundial. El enfoque de los gobiernos regionales parece no ser suficientemente fuerte para contraponerse a las ideas que cada sector tiene sobre el desarrollo regional. La ODE tiene como funciones la promoción de inserción de capacidades, pero existen gobiernos regionales que prefieren trabajar con otras instituciones como PROMPERU, quien tiene mayores recursos.

Estrategia.

Se propone que la ODE trabaje conjuntamente con PROMPERU para apoyar a los gobiernos regionales en la elaboración de sus políticas de promoción económica y de inversiones. Los actores deben de alinearse a la política regional, la cual toma en cuenta los objetivos y planes nacionales. Al igual que en temas de cooperación técnica internacional, se puede preparar la visita de una misión diplomática a una región a fin de que los gobiernos regionales puedan preparar una agenda de inversiones. Por otro lado, la red de consulados y embajadas de Cancillería es mayor que la de PROMPERU sobre todo en los países frontera, por lo tanto se puede tener esta red como una oportunidad para establecer diálogos con otras regiones fronterizas en otros países y así contribuir a la integración regional

La siguiente matriz resume las funciones que podría desarrollar cada nivel de gobierno.

Cuadro N° 21: Matriz de funciones de diferentes actores en promoción económica en las regiones.

Entidad	Función	Producto o servicio
Gobierno Regional	Facilitar los procesos productivos y orientarlos a mercados internacionales	Inversión en fortalecimiento de capacidades locales, a través de educación y conectividad.
ODE	<p>Orientar a los gobiernos regionales en los espacios de integración que tiene el Perú.</p> <p>Conectar a gremios empresariales con sus pares en diversas regiones fronterizas y a nivel mundial.</p> <p>Fungir de puente entre las a conectar a misiones diplomáticas que visitan las regiones y autoridades locales y gremios empresariales</p>	Fortalecer los planes y políticas públicas regionales en la materia.
PROMPERÚ	<p>Brindar apoyo logístico a los gobiernos subnacionales en el fortalecimiento de capacidades.</p> <p>Fomentar la participación de empresas en ferias internacionales.</p>	Fortalecer los proyectos regionales públicos y privados para articularlos a los mercados internacionales.

Elaboración propia.

III. Consideraciones finales

3.1. Las ODE como parte del desarrollo regional

A lo largo de esta tesis se ha discutido con amplitud el proceso de descentralización y las funciones que realizan las ODE. Este capítulo ha buscado analizar la cadena de valor de las ODE y el impacto que genera en la sociedad. Las Oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores cumplen dos funciones, por un lado acercan a los ciudadanos de todo el país a los servicios que se brinda Cancillería como son solicitudes de refugio, apostillados, legalizaciones y asistencia al nacional. En ese sentido, su existencia tiene una razón muy de ser en la descentralización de los servicios que se brindan a nivel nacional.

La otra función que realiza la ODE es la articulación con los gobiernos subnacionales en las competencias y atribuciones que tienen para vincularse internacional y las coordinaciones que se tenga que hacer a pedido de las diferentes Direcciones desde Lima. De ese modo, las ODE cumplen una labor importante en el proceso de desarrollo regional.

Durante los actuales periodos fiscales las regiones por primera vez tienen un presupuesto significativo para el desarrollo de políticas regionales. Esto es una oportunidad para que Cancillería a través de las ODE pueda promover la inserción de las capacidades regionales a nivel mundial. Por lo tanto, se busca que cada ODE pueda contribuir con el desarrollo de su región, parto articulándolas y alineándolas al desarrollo de la política exterior peruana.

La mejor forma de articular las ODE a las regiones es a través del asesoramiento a los gobiernos regionales y su participación en los procesos de planificación regional. Por lo tanto, a parte de las funciones clásicas que desarrolla un Diplomático, la presencia en una ODE demanda de conocer los procesos de políticas públicas nacionales y de administración pública.

Las ODE pueden contribuir con una mejor articulación de las regiones en la economía internacional, a través de la suma de esfuerzos de diversos actores. Del mismo modo, puede afinar los planes de cooperación técnica internacional y ser el brazo que permita articular las funciones que realizan APCI con los gobiernos regionales. En promoción cultural puede complementar la imagen que regional y articularlas a nivel regional. Finalmente en política migratoria cumple el rol articulador con diversos actores para promover políticas regionales.

Haciendo un balance sobre la pregunta general de la investigación de cómo las ODE en el proceso de regionalización han participado en las políticas de las regiones de Arequipa y Piura en su vinculación internacional, se puede decir que las ODE han participado del proceso en las políticas regionales principalmente asesorando a los gobiernos subnacionales en su agenda de

vinculación internacional. Sin embargo, el trabajo podría enfocarse a participar en los procesos de planificación regional. De ese modo se tendría información del futuro deseado en la región y como este se articula con los objetivos nacionales; la demanda en cooperación técnica internacional; las potencialidades en promoción de inversiones; y las brechas por cerrar en desarrollo e integración para las poblaciones en frontera.

Este ejercicio demanda que la ODE y sus procesos estén articulados a generar valor a otras instituciones para que estas a su vez puedan generar productos en la población. Un ejemplo de ello, es identificar en zonas de frontera las brechas que requieren cooperación técnica internacional, las cuales sean incorporadas en la demanda de cooperación técnica internacional. Por lo tanto se requiere tener en cuenta los recursos con los que cuentan las ODE y si estos son suficientes para las nuevas tareas que demandarían.

Al enfocar el trabajo de las ODE en los procesos de planificación regional se podría influir en la construcción de una visión internacional de la región. En esta tesis se ha evidenciado que el gasto público y políticas para vincular a la región no son los prioritarios, lo cual es entendible habiendo necesidades más urgentes. Sin embargo, si las políticas públicas regionales tienen un horizonte de proyectarse internacionalmente, pueden hacer que la región articule sus procesos productivos y de integración hacia el exterior.

De ese modo la construcción de la política exterior es mucho más rica y bajo el enfoque transnacionalista existen más actores que se vinculan internacionalmente, pero tienen en cuenta y limitan su accionar a la política exterior.

La referida estrategia también situaría a la ODE en una mejor posición en la región. En la actualidad se ve a la ODE como un representante de la Cancillería en temas fronterizos y un actor que con su red consulados y embajadas puede promocionar las potencialidades económicas regionales.

Si la ODE llega a participar del proceso de planificación junto a otros actores y se desarrolla un trabajo de identificar las funciones que desarrolla cada nivel, entonces la ODE estaría en una mejor posición para contribuir a la construcción de la política exterior.

Como reflexión final al momento de escribir esta tesis fue naciendo la inquietud si el Ministerio de Relaciones Exteriores, como encargado de ejecutar la política exterior, puede contribuir al desarrollo del país desde las regiones. Se podría responder a la interrogante entrando a una discusión sobre los objetivos del desarrollo sostenible y qué indicadores ejecuta Cancillería para sus logros. Sin embargo, esa respuesta limitaría o dejaría en segundo plano la actuación del Ministerio por cuanto, más allá de los aspectos consulares, no es un proveedor directo de servicios o productos al ciudadano como es la reducción de la pobreza o el fortalecimiento de capacidades. Por el contrario, se podría responder positivamente a la pregunta si se tiene en consideración que las ODE son la oportunidad para que el Ministerio pueda participar conjuntamente con los diferentes actores en desarrollar y vincular a las regiones internacionalmente. Estas Oficinas no solo contribuyen en atención al ciudadano, son la oportunidad para que Cancillería pueda construir una política exterior de forma mucho más articulada, y que trabajando con diferentes sectores y niveles de gobierno, contribuya a los objetivos de desarrollo nacional.

CONCLUSIONES.

El proceso de descentralización y regionalización a lo largo de la historia del Perú ha ido variando dependiendo de la coyuntura política. En los últimos años se ha convertido en una política de Estado, que comparándolo con los diferentes países de la Alianza del Pacífico, apunta a fortalecer un Estado Unitario Descentralizado en el que las regiones sirven de espacios subnacionales intermedios con capacidad para brindar servicios y articularse con diversos sectores del Estado. Asimismo, las regiones cuentan con un marco legal para vincularse internacionalmente para facilitar sus procesos productivos y orientarlos a mercados internacionales; firmar convenios en cooperación técnica internacional; y fomentar acciones en desarrollo e integración fronteriza en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dichas competencias y atribuciones no otorgan subjetividad internacional a las regiones desde el punto de vista del derecho internacional, pero bajo el amparo y responsabilidad del Estado, les permite usar instrumentos jurídicos diferentes a los tratados para vincularse internacionalmente. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la teoría transnacionalista, permite entender que la globalización ha hecho que los Estados no solo sean los únicos actores internacionales y que las regiones, como actores subnacionales, pueden vincularse internacionalmente a través de la intercambios comerciales, cooperación técnica internacional e integración fronteriza, articulando y nutriendo la construcción de la política exterior. .

Las Oficinas Desconcentradas son el resultado de la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso de descentralización y regionalización. Son entidades que no tienen autonomía jurídica y dependen de Cancillería. Entre sus funciones se encuentra el cumplir con los objetivos de política exterior, principalmente en fomentar los espacios de desarrollo e integración fronteriza, y participar del desarrollo regional en articulación con los gobiernos regionales y locales. Las regiones de Arequipa y Piura tienen

una proyección internacional media con algunos proyectos enfocados a vincularse a mercados internacionales y ser receptores de cooperación técnica internacional. En el caso de Arequipa los actores subnacionales ven a la ODE como un puente entre la llegada de misiones diplomáticas extranjeras a la región y una vitrina para promocionar sus inversiones, la cooperación técnica internacional en la región es menor; sin embargo ven a la ODE como un actor clave que contribuye en los espacios participativos relacionados a la política migratoria. En la región de Piura los actores ven a la ODE como un actor local que les vincularse con misiones que visitan la región y mostrar su demanda de cooperación técnica internacional, así como sus proyectos económicos para articular su economía internacionalmente. Para esta región fronteriza, la ODE es el principal puente para iniciar los espacios de integración con la zona sur del Ecuador. Del mismo modo se ve a la ODE como el acompañante en los acuerdos interinstitucionales que se van formando y que tienen un fuerte componente en cooperación técnica internacional. Ambas ODE no son las únicas entidades de sectores nacionales que colaboran con los objetivos de las regiones. En promoción económica se encuentra PROMPERU y Pro-inversión y en cooperación se encuentra APCI que brinda apoyo técnico. Las ODE han tenido la estrategia de trabajar de manera conjunta para lograr mejores objetivos. Asimismo, las ODE cumplen con actividades de promoción cultural, atención al ciudadano y asistencia al nacional.

Las ODE cumplen con otorgar productos y servicios directos e indirectos a través de una cadena de valor. Entre los servicios directos se encuentra el trámite de refugio, la atención al ciudadano y la asistencia al nacional. La ODE cuentan los recursos necesarios para realizar esta función. Sin embargo, en política migratoria, las solicitudes de refugio por parte la llegada de ciudadanos venezolanos sobrepasaron las capacidades de la ODE e hizo que esta enfocara la mayor parte de sus recursos para atender dicha situación. Entre los servicios y productos indirectos que otorga la ODE a los gobiernos subnacionales se encuentra el apoyo en desarrollo fronterizo, cooperación

técnica internacional, promoción económica y cultural. La ODE tiene como reto articularse en los procesos de planeamiento subnacional y contribuir con la agenda regional para vincularse internacionalmente. Esta política demanda la construcción de indicadores, metas y presupuesto por regiones que se encuentre alineado con los objetivos de política exterior.

RECOMENDACIONES

Los recursos humanos con los que cuenta la ODE pueden ser ampliados para cubrir las proyecciones de estar en los procesos de planificación regional. Se necesita un personal que pueda colaborar directamente con el Director de la ODE y lo asista en dar seguimiento o participar de reuniones en las que este no pueda participar.

En cuestión de atención al ciudadano es importante que la ODE pueda comunicarse con otros consulados o secciones consulares a nivel internacional, siempre dando cuenta a la Dirección de Asuntos Consulares. De ese modo el tiempo de atención a los ciudadanos en provincia será menor y la atención más eficiente.

En promoción económica, es importante elaborar una matriz de funciones y competencias con los diferentes sectores como PROMPERÚ y Pro Inversión que trabajan conjuntamente con el gobierno regional. Este ejercicio de política pública permite la eficacia de los recursos y enfocar mejor los esfuerzos por vincular internacionalmente a su región. Se sugiere que la Dirección General de Promoción Económica coordine con las ODE para diseñar una estrategia de promoción de inversiones macro regional.

En cooperación técnica internacional la ODE puede acompañar los procesos de planificación en la demanda internacional con apoyo de APCI. Se sugiere que la Dirección de Cooperación técnica internacional tenga un contacto más fluido con las ODE para el diseño de la política exterior en cooperación técnica internacional que tome en consideración las necesidades y potencialidades de las regiones.

En política migratoria, la ODE puede fortalecer los espacios intersectoriales y participativos para delimitar las políticas públicas regionales que ayuden a fortalecer las acciones para atender la demanda de migrantes al país. Se sugiere que las Mesas Intersectoriales Regionales tengan en un margen de maniobra regional para articular los esfuerzos en su jurisdicción.

Para el desarrollo de sus actividades administrativas, es importante simplificar los procesos de requerimientos logísticos desde la ODE hacia Lima. La demora en estos trámites demanda que recursos destinados a otra actividad tengan que ser redirigidos para poder cubrir las necesidades de la Oficina. La ODE requiere una forma de administración más eficiente que acorte los plazos en las solicitudes. Se sugiere iniciar un procedimiento de atención más simplificado desde la Oficina General de Administración para con las ODE.

Por último se sugiere que las ODE se involucren en los procesos de planeamiento regional de manera más activa. Esto permitirá que la región poco a poco pueda ir proyectando su imagen en el exterior, principalmente con los países vecinos y contribuyendo a la política exterior de integración regional. Este acercamiento más activo con los gobiernos subnacionales demanda de un nuevo enfoque de los funcionarios y colaboradores de las ODE para entender las políticas públicas regionales y la articulación con diversos sectores en espacios subnacionales. De ese modo, se fortalece la construcción de la política exterior que toma en cuenta la integridad del territorio nacional.

Bibliografía

Bird, R., & Vaillancourt, F. (1998). *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

APOYO. (2013). *Gasto Público periodo 2007-2012*. Lima.

Armando, S. (1973). La búsqueda del orden internacional: Las relaciones del poder y los cambios que se vislumbran en el mundo de hoy. *Foro Internacional*, 442-454.

Armas Pfirter, F. (1998). Cuadernos de Derecho Internacional I. Buenos Aires: Abaco.

Basadre, J. (1998). *Historia de la República del Perú*. Lima: El Comercio.

Bobbio, N. (1985). *Estado, gobierno y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Ceruti, L. (2004). *El rol proactivo de las Oficinas Regionales Desconcertadas del Ministerio de Relaciones Exteriores en la identificación de los factores situacionales de la política Exterior*. Lima: Academia Diplomática del Perú.

Colgan, Jeff; Robert, Keohane;. (2017). The liberal order is rigged. *Foreign Affairs*, 36-44.

Cotler, J. (2013). *Clases, Estado y Nación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cull, N. (2017). Diplomacia pública: consideraciones teóricas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 55-92.

Cuti Sánchez, L. (2010). *La paradiplomacia en la integración fronteriza Perú-Brasil: el caso de la región de Madre de Dios y el Estado de Acre*. Lima: Academia Diplomática del Perú.

- Del Arenal, C. (1998). La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas. *Estudios Internacionales*.
- Del Arenal, C. (2014). *Etnocentrismo y la teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*. Madrid: Tecnos.
- Del Giorgio, F. (2012). *Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación*. Buenos Aires: Dirección de Modernización del Estado de Argentina.
- Eastwood, J., & Greenfield, L. (2009). National Identity. En *The Oxford handbook of comparative politics* (págs. 256-273.). Oxford: Carles and Susan Stokes.
- Foucault, M. (1984). Cómo se ejerce el poder. *Un Parcours Philosophique*, 4.
- Fuchs, A. (2011). La experiencia alemana de descentralización. *Análisis Político y Coyuntura*.
- García Bedoya, C. (2013). *Política Exterior Peruana Teoría y Práctica* (Tercera ed.). Lima: Academia Diplomática del Perú.
- Gobierno Regional de Piura. (2016). *Plan de Desarrollo Regional Concertado de Piura*. Piura.
- Hague, R., Harroup, M., & Breslin, Shaun. (1992). *Comparative Governments and Politics*. Texas: MacMillan.
- Hathaway, Dona; Shapiro, Scott;. (2017). *The internationalist*. New York: Simon & Schuster.
- Heywood, A. (2002). The State. In A. Heywood, *Politics* (pp. 85-112). Hampshire: Palgrave.
- Huntington, S. (2012). *El choque de civilizaciones*. Mexico D.F.: Debate.
- Kaufmann, E. (2016). Immigration and White identity. *Foreign Affairs*.

- Keohane, R., & Nye, J. (1971). Transnational relations and world politics: an introduction. *Transnational relations and world politics*, 371-398.
- Kissinger, H. (2017). *El orden Mundial*. Meixco: Debate.
- Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel;. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Mariategui, C. (2000). *Siete Ensayos de la Realidad Peruana*. Lima: Oveja Negra.
- Mariategui, J. (1979). *Siete ensayos de la realidad peruana*. Lima: Oveja.
- Martiez, T. (2000). El Virreinato del Perú en los ojos de Humboldt (1802): una visión crítica de la realidad social. *Ibero-amerikanisches Archiv*,, 191-208.
- Mc Connell, C. (2006). Micromanagment is mismagement. *NFIB*.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2015). *Reporte de Comercio Bilateral 2015*.
- Ministros, P. d. (2016). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016*. Lima.
- Morgenthau, H. (1963). *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Nau, H. R. (2015). *Perspectives on International relations*. Atlanta: CQ Press.
- Nicolson, H. (2014). *La Diplomacia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Noria, E. (2000). *Política Exterior del Perú y la Acción Exterior de sus gobiernos regionales y municipales, teoría, práctica y propuesta de reglamentación*. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- OCDE. (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Paris: OCDE.

- Orozco, L., & Pereyra, H. (2008). *Los Regímenes Internacionales de seguridad global: evolución y perspectivas*. Lima.
- Paquin, S. (2003). La identidad de la paradiplomacia. *Revista de Derecho Internacional Público de Québec*.
- Pareja Paz-Soldán, J. (1994). *Historia de las Constituciones*. Lima.
- Portero, F. (1999). Un nuevo directorio diplomático: Grandes potencias y Consejo de Seguridad. *Política Exterior*, 11-13.
- Radics, A. (2012). *On the effects if intergovernmental transfers on macroeconomic stability*.
- República, C. G. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
- Rodriguez, M. (1990). Entrevista hecha por el estudio de la Contraloría General de la República sobre Descentralización.
- Ruiz-Rosas, R. (1991). *El proceso de regionalización del Perú y el Ministerio de Relaciones Exteriores*. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- Schellhorn, K. (2005). *The Heritage, Challenge, and Future of Realism: In Memoriam Hans J. Morgenthau*. Gottingen: V&R unipress.
- Suk Kim, P. (2007). Desafíos a la capacidad pública en la era de la administración pública en la evolución y reforma del gobierno. *Gestión y Política Pública*, 511-537.
- Tanaka, M. (2007). *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: PRODES/USAID.
- Thompson, K. (1952). The study of international politics: A survey of trends and developments. *The Review of Politics*, 433-443.
- Tirado, R. (2003). Descentralización y desconcentración administrativa: Análisis del proceso de selección de los directoes regionales en el

marco de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales. *Derecho y Sociedad*, 143-159.

Villarán, M. (1998). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra.

Waltz, N. (1959). *Man, The State and War. A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

Waltz, K. (2012). Why Iran Should get the Bombo. *Foreign Affairs*.

Zeraoui, Z. (2007). Qué es la paradiplomacia. *Safe Democracy Foundation*.

Obtenido de <http://spanish.safe.democracy.org/2007/02/20/que-es-la-paradiplomacia/>.