Gobierno Regional
Cajamarca

El proceso de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca:

Hacia la institucionalización de un Estado descentralista

El proceso de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca:

Hacia la institucionalización de un Estado descentralista

Gobierno Regional de Cajamarca

Presidente: Econ. Jesús Coronel Salirrosas/ Ing. Wilson Flores

Gerente General Regional: Ing. Herbert Villar Rojas.

Presidente Comisión de Reforma Institucional: Econ. Fernando Silva Abanto

Integrantes de la Comisión Interna de Reforma Institucional: Ing. Rosseles Machuca Vílchez, Econ. Jorge Paredes, Lic. Juan Arroyo y Econ. Deyner Lezcano.

Jr. Santa Teresa de Journet 351 - Urb. La Alameda
Teléfonos: 362353 | 362335 | 342531 | 342460.
Cajamarca.

REFORMA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

El documento presenta los aspectos relevantes del proceso de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca, sistematizados en el periodo 2007 al 2010.

Elaboración:

Iván Mendoza Villarreal	Sistematizador
Jimena Lugon Santos	Colaboradora
Alex Gonzales Anampa	Colaborador

Coordinación y Supervisión

Fernando Silva Abanto.	Presidente de la Reforma Institucional
Carlos Cueva	Coordinador Regional de APODER – IC COSUDE
Rosario Vargas Lúcar.	Coordinadora de Desarrollo Institucional de ALAC
Raúl Molina Martínez	Asesor invitado

Auspiciado por:

APODER COSUDE
Grupo Norte y la Asociación los Andes de Cajamarca

Fecha de elaboración:

Diciembre de 2010

Índice

Glosario 6
Prólogo 9
Introducción 13
1. El proceso de descentralización en el Perú 15
1.1. El marco general de la descentralización 15
1.2. El proceso de regionalización 16
2. La propuesta de reforma institucional de Cajamarca. Orígenes, enfoque y contenidos 19
3. El desarrollo de la reforma institucional 2007-2010 25
3.1. Los orígenes de la reforma 25
3.2. Las etapas del proceso de reforma 27
4. Los principales resultados 43
4.1. Pro Región y los programas de inversión regional 44
4.2. CEPLAR y el planeamiento estratégico 46
4.3. Plan de modernización institucional 48
4.4. Las Gerencias Regionales Desconcentradas 52
4.5. El Gobierno electrónico 53
4.6. El Plan de desarrollo de capacidades 54
4.7. El Plan de Desarrollo Regional Concertado Cajamarca al 2021 55
4.8. Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) 56
4.9. Los Programas Regionales 58
4.10. Breve balance de resultados 59
5. Los actores involucrados 61
5.1. Actores del Gobierno Regional 61
5.2. Actores externos: la alianza público-privada 64
5.3 Otros actores 67
6. Factores impulsores y limitantes 69
7. Lecciones aprendidas 73
8. Anexos 79

Glosario

ALAC:	Asociación Los Andes de Cajamarca
ANGR:	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APODER-IC:	Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAP:	Cuadro de Asignación de Personal
CCR:	Consejo de Coordinación Regional
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPLAR:	Centro Regional de Planeamiento Estratégico
CTAR:	Consejos Transitorios de Administración Regional
PMSC:	Fondo Minero de Solidaridad con el Pueblo de Cajamarca
GN:	Grupo Norte
GR:	Gobierno(s) Regional(es)
GRC:	Gobierno Regional de Cajamarca
IGI:	Instrumentos de Gestión Institucional
INADE:	Instituto Nacional de Desarrollo
INTERNOR:	Junta Interregional del Norte y Oriente
IRI:	Instituto Regional de Infraestructura
IRPE:	Instituto Regional de Planeamiento Estratégico
JBIC:	Banco de Cooperación Internacional de Japón
JICA:	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
MAPRO:	Manual de Procedimientos (internos)
MCLCP:	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MINSA:	Ministerio de Salud
MOF:	Manual de Organización y Funciones
OPI:	Oficina de Programación de Inversiones

PAP:	Presupuesto Analítico de Personal
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC:	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PIC:	Plataforma Interinstitucional Celendina
PIP:	Proyectos de Inversión Pública
PMI:	Plan de modernización institucional
PMSC:	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo de Cajamarca
PPR:	Presupuesto por resultados
Pro Región:	Unidad Ejecutora de Programas Regionales del Gobierno Regional de Cajamarca
PRODES:	Proyecto Pro Descentralización
PROSAC:	Programa de Saneamiento de Cajamarca
ROF:	Reglamento de Organización y Funciones
RRNN:	Recursos naturales
SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública
TDR:	Términos de referencia
TUPA:	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UGEL:	Unidad de Gestión Educativa Local
UNC:	Universidad Nacional de Cajamarca
UPAGU:	Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZEE:	Zonificación Económica y Ecológica

Prólogo

Sistematización del proceso de reforma del Gobierno Regional de Cajamarca

Esta publicación es el resultado del ejercicio de sistematizar la experiencia de reforma y fortalecimiento de su propia institucionalidad, emprendida por el Gobierno Regional de Cajamarca durante el periodo de gestión 2007-2010 que acaba de concluir.

Los gobiernos regionales se recrearon en la estructura institucional del Estado peruano en el año 2002, con el encargo constitucional de promover el desarrollo y la economía regionales, fomentar la inversión descentralizada y gestionar los servicios públicos de su responsabilidad, entre ellos los sustantivos de la educación y la salud públicas en sus ámbitos. No obstante, lo recorrido a la fecha muestra que no se les dotó de una base institucional concebida para la altura de esos desafíos.

Como es conocido, los gobiernos regionales se organizaron sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional a los que sustituyeron, conocidos como los CTAR. Encima de éstos, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales superpuso una pequeña superestructura de gobierno y gerencia, conformada por el Consejo, la Presidencia y las Gerencias Regionales, y debajo de ésta, les adscribió administrativamente las Direcciones Regionales sectoriales existentes en cada departamento, manteniendo una equívoca dependencia técnica y funcional de su respectivo sector fijada por la Ley 27902 de diciembre del 2002.

Aunque cuatro años después, la Ley 28926 intentó corregir esa doble dependencia, convirtiendo a las direcciones regionales en órganos de la respectiva gerencia regional y a sus directores en funcionarios de confianza, en la práctica las direcciones regionales se mantuvieron como órganos desconcentrados, con sus propios instrumentos de gestión y unidades administrativas; y principalmente, conservando su cultura institucional, fuertemente dependiente de las indicaciones y recursos de sus sectores de origen.

En consonancia con ese origen organizativo, los gobiernos regionales heredaron las planillas desconcentradas de los sectores, así como el personal y los proyectos de inversión de los CTAR. Como efecto de ello, más de 70% de los gastos del nivel regional se financian por los Recursos Ordinarios que les traslada el Gobierno Nacional, tanto para gastos corrientes como de inversión, los cuales no están sujetos a ninguna regla predecible de asignación. Como de otro lado, los gobiernos regionales no disponen de ningún impuesto como fuente propia de libre asignación, su única otra fuente relevante de financiamiento es el Canon que algunos de ellos reciben, como se sabe, condicionado a su uso exclusivo en gastos de inversión. Por lo tanto, a pesar de contar con autonomía constitucional para organizarse y aprobar su presupuesto, en la

práctica los gobiernos regionales son altamente dependientes del Gobierno Nacional y están fuertemente restringidos para ejercer efectivamente su autonomía.

En ese marco, desde el 2007, varios gobiernos regionales, entre ellos el de Cajamarca, decidieron emprender procesos de reorganización institucional, primero que nada para integrar sus distintos componentes en una única organización y principalmente, para buscar que ésta sea capaz de cumplir los objetivos a los que estaba llamada.

Como se relata en las páginas que siguen, producto del camino recorrido, la experiencia de reforma institucional de Cajamarca puede exhibir algunos avances meritorios: la organización programática de la acción regional; la creación y funcionamiento de Pro Región como organismo especializado en la ejecución de los principales proyectos de inversión pública regional; el fortalecimiento de sus instrumentos de gobierno electrónico; la aprobación por el Consejo Regional de la creación del CEPLAR; así como la formulación del PDRC al 2021 y de la ZEE.

También, otras propuestas se quedaron en el tintero, demoradas por diversos factores: la implementación del modelo de gestión del PDRC, vinculando al CEPLAR con un nuevo enfoque del rol del CCR; la organización de gerencias desconcentradas para integrar los servicios regionales en el territorio, iniciando en la provincia fronteriza de San Ignacio; o la implementación del plan regional de desarrollo de capacidades.

Algo singular que distingue al caso de Cajamarca de los procesos de otros gobiernos regionales es su experiencia de cooperación en este tema con el sector privado principalmente minero, organizado en el Grupo Norte y a través del Fondo Minero de Solidaridad con el Pueblo de Cajamarca, el cual comprometió su apoyo al proceso de reforma financiando varias de sus requerimientos de estudios y asistencia técnica, lo que contribuyó grandemente a sostener el proceso frente a las restricciones normativas existentes para dedicar recursos públicos a este tipo de iniciativas.

Luego de cuatro años de esfuerzos y porqué no, de limitaciones, quedan importantes lecciones que esta sistematización busca resaltar. Las primeras de ellas son reconocer que es fundamental el respaldo de las autoridades políticas a los procesos de cambio; que es clave contar en la organización con un equipo técnico impulsor del proceso y que aún así, es seguro que se requiera el apoyo de asistencia técnica especializada externa a la institución. Sin embargo, todo ello no basta; la lección fundamental es que los procesos de cambio pertenecen a la organización y por lo tanto, deben comprometerla en su conjunto. El liderazgo político y el equipo impulsor deben ser capaces de convencer y comprometer a todos los miembros de la institución en la necesidad y en el sentido de la reforma; aun contando con el mejor proyecto de reforma, si los demás miembros de la organización no están convencidos de ello, lo más seguro es que se opondrán al cambio, multiplicando las resistencias que por naturaleza generan estos procesos.

Aún más, ese proceso de involucramiento no debe quedarse dentro de los límites de la organización. Los gobiernos se deben a sus ciudadanos y los procesos de reforma se justifican en la necesidad de mejorar el desempeño de aquéllos a favor de dichos

ciudadanos. Por lo tanto, es indispensable también desplegar una estrategia activa para explicar a los ciudadanos la razón de ser y los beneficios de las reformas; ello puede ser la mejor fuerza contra las resistencias al cambio por intereses personales o de grupo y también, la mejor garantía para la sostenibilidad del esfuerzo de reforma hasta que logre rendir todos sus frutos, más allá de la renovación periódica de la gestión de gobierno.

No puede dejarse de resaltar que los procesos de reforma institucional regional se realizan en un marco institucional no favorable a ellos; el Estado peruano, más allá de algunos discursos renovadores y procesos de modernización parcial, en lo sustantivo sigue siendo un Estado burocrático, rígido y atento más a sus procedimientos que a sus resultados. De ello se derivan obstáculos reales a los que inevitablemente se enfrentan los procesos de reforma, que demoran su avance y los distraen de concentrarse en sus objetivos: las limitaciones de financiamiento de los gobiernos regionales, que impiden destinar recursos corrientes a iniciativas de fortalecimiento institucional; la rigidez del sistema de inversión pública, que no acepta que como alternativa se pueda destinar parte de los ingentes recursos del Canon a proyectos de fortalecimiento institucional; la baja escala remunerativa persistente en los gobiernos regionales, que les impide atraer más profesionales calificados; la rigidez del sistema de gestión de recursos humanos, que imposibilita reasignar o de ser necesario, renovar personal de la organización según sus requerimientos de gestión; la resistencia del sistema de presupuesto público a que los gobiernos regionales puedan reordenar sus Unidades Ejecutoras presupuestales en función de los requerimientos de su organización.

En esa perspectiva, es fundamental que las instancias nacionales reconozcan la prioridad de fortalecer el nivel intermedio de gobierno, si se quiere el éxito del proceso de descentralización y lograr un Estado más articulado, a favor de un mejor servicio a sus ciudadanos. A través de sus iniciativas de reforma institucional, los gobiernos regionales están buscando conquistar su espacio en la sección media de la organización vertical del Estado, para poder cumplir su rol de articular las políticas nacionales con las necesidades particulares de su territorio; debe ser interés de todos, particularmente del Gobierno Nacional, que tengan éxito, para que podamos construir un Estado más capaz de cumplir su rol promotor de las capacidades de las personas y sus emprendimientos, y también de prestar más y mejores servicios, con igualdad de oportunidades, a los ciudadanos y al sector privado en todo el territorio nacional.

Lo que va de la experiencia de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2007-2010 y el esfuerzo de sistematizarla que se comparte en esta publicación buscan por un lado, aportar al aprendizaje acumulado del nivel regional de gobierno en sus esfuerzos de fortalecimiento institucional, pero sobre todo, compartir el camino recorrido hasta ahora, aspirando a que el proceso iniciado e inevitablemente, aún inacabado, se mantenga y profundice en la gestión regional que recién se inicia, hasta completar su objetivo de convertir al Gobierno Regional en la entidad que los ciudadanos y ciudadanas de Cajamarca merecen.

Lima, enero del 2011

Raúl Molina Martínez

Introducción

El presente informe da cuenta de la experiencia de reforma institucional emprendida en el Gobierno Regional de Cajamarca en el período 2007-2010. Como se verá, este fue uno de los procesos fundamentales que caracterizaron a la gestión política que condujo el GRC en el cuatrienio señalado.

El enfoque de la reforma institucional fue un esfuerzo concentrado fundamentalmente en dos ejes: 1) la modernización institucional del GRC, especialmente los intentos por fortalecer sus capacidades para el planeamiento estratégico; y 2) la gestión programática, orientada fundamentalmente a construir una gestión cualitativamente distinta del desarrollo, superando la atomización de los proyectos e iniciativas tradicionales. Se trataba, en síntesis, de dotar al GRC de estructuras e instancias apropiadas para el planeamiento, la inversión y una gestión efectiva del desarrollo en su territorio.

El documento intenta presentar los orígenes del proceso, en el marco de la descentralización y regionalización del país; la evolución del mismo en los últimos cuatro años, los actores involucrados, sus contenidos y productos más destacables, así como los factores que lo impulsaron u obstaculizaron. Se intenta finalmente presentar algunas lecciones aprendidas a lo largo de este complejo proceso.

La experiencia relatada muestra las posibilidades pero también los límites de la voluntad política por emprender procesos de transformación institucional. Como se verá, ésta encontrará resistencias y oposiciones encarnadas en otras voluntades, que expresan visiones, intereses diferentes o desinformación, tropezando también con límites derivados de las estructuras orgánicas complejas y yuxtapuestas que caracterizan al nivel regional de gobierno, producto de distintas normatividades difíciles de modificar en el transcurso de un cuatrienio, especialmente las de carácter nacional, cuya reforma no estaba en manos del GR de Cajamarca.

Este trabajo fue posible de realizarse gracias al apoyo y disposición mostrados por el ex – Presidente Regional de Cajamarca, economista Jesús Coronel, el Presidente encargado, ingeniero Wilson Flores y a un conjunto de asesores y funcionarios del GRC que constituyeron la Comisión Interna, especialmente al economista Fernando Silva Abanto.

Finalmente, mención importante de resaltar es la de los aliados de la Cooperación Internacional y el Sector Privado como APODER COSUDE, Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC), el Grupo Norte y el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo de Cajamarca (PMSC).

ALAC – GRUPO NORTE – APODER

I. El proceso de descentralización en el Perú

1.1 El marco general de la descentralización

El proceso de reforma institucional de Gobierno Regional de Cajamarca (GRC) se enmarca en un proceso más amplio de regionalización y descentralización del país, vigente a partir del año 2002.

Según la normatividad actual, la descentralización es una política permanente orientada a la organización democrática del Estado peruano, poniéndolo al servicio del desarrollo integral, armónico y sostenible del país. Este proceso transfiere competencias, funciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales (las municipalidades y los Gobiernos Regionales), y se orienta a una gestión pública más eficiente, eficaz y transparente en la prestación de los servicios públicos y promoción del desarrollo, para de esta manera fortalecer la democracia, mejorar las condiciones para el desarrollo humano, construir ciudadanía y desarrollar la gobernabilidad del país.

De acuerdo a estudios realizados por el Proyecto Pro Descentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el proceso de descentralización consta de 8 dimensiones complementarias:

1. conformación de regiones y organización territorial,
2. transferencia de responsabilidades,
3. descentralización fiscal,
4. descentralización económica,
5. democratización,
6. adecuación de sistemas administrativos,
7. fortalecimiento institucional, e
8. información y concertación.

El proceso de reforma institucional del GRC correspondería básicamente a la segunda dimensión (transferencia de responsabilidades), sexta (adecuación de sistemas administrativos) y séptima (fortalecimiento institucional). Cabe mencionar que procesos de reforma como éste son expresiones de esta última dimensión; además, como se verá más adelante a propósito de las gerencias desconcentradas, tiene también ciertos componentes de la primera dimensión (conformación de regiones y organización territorial).

El proceso cuenta con un marco normativo formado por un amplio grupo de leyes, siendo las principales: 1) la Ley de Reforma Constitucional; 2) Ley de Bases de la Descentralización; 3) Ley de Elecciones Regionales; 4) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; 5) Ley Orgánica de Municipalidades; 6) Ley Marco del Presupuesto Participativo; 7) Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada; 7) Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones; 8) Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales; 9) Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal y; 10) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

1.2 El proceso de regionalización

La regionalización es un elemento central del proceso de descentralización en curso. Sus comienzos datan de la formación de Gobiernos Regionales en los 24 departamentos del país más la Provincia Constitucional del Callao.

El proceso comenzó bajo la administración del Presidente Toledo, elegido en el año 2001. En su período se estableció el marco legal para tal fin, promulgándose la Ley N° 27680, que reforma la Constitución y crea los Gobiernos Regionales en las jurisdicciones antes mencionadas. Más adelante, se promulga la Ley de Bases de la Descentralización (17 de julio de 2002), y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (19 de noviembre de 2002). El 20 de noviembre del mismo año, se eligieron los primeros Gobiernos Regionales en cada uno de los 24 departamentos y en el Callao, otorgándose además a la Municipalidad Metropolitana de Lima funciones de Gobierno Regional en su ámbito.

Esta reforma otorga a los gobiernos regionales la misión de promover el desarrollo regional y fomentar las inversiones y servicios públicos, en armonía con las políticas y planes nacionales. La misma Constitución les otorga autonomía en las esferas política, económica y administrativa, esta última relacionada con la potestad para organizarse internamente y aprobar su presupuesto, aunque en ninguna parte se precisa el contenido y los alcances de tal autonomía.

En cuanto a su organización, la Constitución se refiere a tres componentes del GR: 1) el Consejo Regional, órgano normativo y fiscalizador, estableciendo que debe estar compuesto por al menos un representante de cada provincia; 2) la Presidencia Regional, órgano ejecutivo, elegido con el vicepresidente y; 3) el Consejo de Coordinación Regional (CCR), órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades (incluye alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil).

La Ley de Bases de la Descentralización, por su parte, establece que los Gobiernos Regionales recibirán en transferencia los activos y pasivos de los CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional) a los cuales reemplazan, los proyectos de alcance regional a cargo de INADE, así como el personal, documentación y recursos presupuestales de aquéllos.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece también que los sectores que tuvieran competencias compartidas debían transferir sus competencias a los Gobiernos Regionales.

Asimismo, la Ley 27902 de diciembre del 2002 que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que el ejecutivo regional, encabezado por el Presidente Regional, debe tener 5 Gerencias dirigidas por un Gerente Regional. Estas son las siguientes: 1) Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; 2) Gerencia de Infraestructura; 3) Gerencia de Desarrollo Económico; 4) Gerencia de Desarrollo Social; 5) Gerencia de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La formación de los Gobiernos Regionales es entonces producto de distintos diseños organizativos, lo que sin duda influye en su organización y dinámica internas y plantea el reto de estructurar una organización adecuada a los desafíos que la descentralización y el desarrollo del país les está poniendo a la orden del día. Este es justamente el caso del GRC que, como el resto de los gobiernos regionales, en el período considerado (2007-2010) ha debido emprender su gestión a partir de estructuras organizativas que yuxtaponen elementos de distinto origen (CTAR, gerencias regionales establecidas por la ley mencionada, transferencia de los sectores). Las reformas planteadas tienen este entorno problemático como punto de partida y condicionante a lo largo del período, el cual condicionó una organización frondosa, vertical y con múltiples niveles jerárquicos[1].

1 Ver al respecto: Molina M., Raúl: ***"Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales: Estudio de casos"***. USAID/Perú ProDescentralización para el Grupo de Trabajo "Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales" de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima , noviembre 2010, pp. 13-15.

II. La propuesta de reforma institucional de Cajamarca. Orígenes, enfoque y contenidos

Las primeras iniciativas de reforma institucional datan de los comienzos mismos de la nueva gestión elegida para el período 2007-2010. En febrero del primer año se abre el proceso, cuando el nuevo gerente de desarrollo económico presenta una propuesta en ese sentido, la misma que es acogida por la Presidencia y el Consejo Regional, aunque fue experimentando modificaciones a lo largo de los años.

La propuesta original tenía dos grandes componentes:

1. La reforma estratégica (o programática) que comprendía seis temas del desarrollo institucional y territorial; y
2. La reforma organizacional (o modernización institucional) que tenía tres temas transversales a los seis anteriores: organización, sistemas y procedimientos, y el desarrollo de capacidades. La propuesta fue mejorada en el proceso mismo de su implementación.

Cuadro Nº 1

Matriz Resumen de componentes y temas

Reforma programática	Reforma organizacional		
	Organización institucional	Sistemas y procedimientos	Personal, o desarrollo de capacidades
Integración – articulación	Propuesta de organización que integre unidades internas con sectores y actores del desarrollo.	Propuesta de sistemas, procedimientos e instrumentos, que permiten una mayor fluidez y efectividad en la gestión del desarrollo.	Plan de desarrollo de capacidades, que facilite la adecuación del personal a la "gestión por resultados".
Descentralización			
Instrumentos de gestión del desarrollo			
Ejecución de las inversiones			
Comunicación e información			
Lucha contra la corrupción			

Los ejes de la reforma fueron priorizados por los problemas derivados de la planificación diaria y poniendo mucha atención a la parte presupuestaria, ya que los impulsores de aquélla aspiraban a un planeamiento enfocado en lo territorial y que fuera además concertado con otros actores.

En marzo del mismo año, el Consejo Regional aprueba mediante Ordenanza Nº 005-2007, la conformación de una Comisión de Reorganización y Reestructuración del Gobierno Regional, presidida por el Vicepresidente, a la que se encomienda la tarea de conducir el proceso de reforma. La Resolución de Presidencia Nº 187-2007 refrenda el encargo.

Esta Comisión, integrada por un total de seis miembros entre asesores y gerentes, prepara un Plan de Trabajo que es luego aprobado por el Consejo Regional y la Presidencia, donde proponen el desarrollo del proceso de reforma en tres etapas: 1) diagnóstico de situación y elaboración de propuestas de cambio; 2) implementación de las propuestas y 3) implementación, evaluación y seguimiento.

La propuesta plantea entonces un proceso progresivo o gradual, precisando para cada etapa una serie de productos, según se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro N°2

Productos esperados por etapas del proceso de RI

Etapas	Actividades	Productos y fecha de logro
Primera: marzo – julio 2007	Sustentar propuesta de reforma al CR (enfoque, objetivos, metodología). Socialización de propuesta en sectores. Estudio de situación (diagnóstico). Diseño de nuevo organigrama.	Propuesta: marzo 2007. Ordenanza Regional: abril 2007. Informe / diagnóstico: mayo 2007. Propuesta de nuevo organigrama: junio 2007.
Segunda: agosto – diciembre 2007	Sustentar propuesta de cambios en CR (organigrama). Elaboración de PIP para financiar reforma. Elaboración de IGI: ROF, CAP, MOF, otros. Implementar reforma: creación de algunas unidades (institutos). Diseño de Plan de Desarrollo de Capacidades. Elaboración de TDR para consultorías.	Comisión de Reforma Institucional: julio 2007. Ordenanza Regional: agosto 2007. PIP aprobado: fines de 2007. IGI elaborados: fines de 2007. IRPE e IRI creados: octubre 2007. Plan de Desarrollo de Capacidades elaborado: fines de 2007.
Tercera: enero 2008 – 2010	Ejecución del Proyecto de Inversión Pública. Negociar con MEF propuesta de asignación de recursos de acuerdo a CAP y PAP. Implementación y funcionamiento de nuevas unidades creadas, de unidades reestructuradas y Gobierno Electrónico. Ejecución de Plan de Desarrollo de Capacidades (hasta fines de 2010: proceso continuo y permanente).	PIP financiado: marzo 2008. Nueva organización operando: fines de 2008. Personal ubicado, enfoque "gestión por competencias": mediados de 2009. Logro objetivo Buen Gobierno: progresivo, hasta fines de 2010.

Fuente: Informativo N° 1 – Año 1, Boletín electrónico sobre el proceso de Reforma Institucional Marzo 2010, pp. 7-8.

Como se ve, el plan incluía una fase fundamentalmente de diagnóstico y sustento de la propuesta; una segunda orientada a buscar el financiamiento de la reforma, la elaboración de instrumentos de gestión, creación de algunos organismos y un plan de desarrollo de capacidades. La tercera comprendía la ejecución del PIP de modernización del fortalecimiento institucional, la negociación con el gobierno nacional vía MEF y la implementación de las nuevas unidades, así como del plan mencionado.

Los cambios propuestos tenían dos grandes orientaciones u objetivos: 1) facilitar el ejercicio de gobierno, y 2) fortalecer el rol "promotor del desarrollo" del GRC. El primero se refiere fundamentalmente al desempeño eficiente y eficaz de la gestión del GRC; el segundo a la función cualitativamente distinta que debe cumplir el GRC, avanzando más allá de una labor predominantemente administrativa.

La reforma se pensó como un medio para hacer del GRC una institución capaz de ejercer un buen gobierno y mejorar de manera efectiva la calidad de vida de la población de su territorio, para lo cual había que convertirlo en una instancia moderna, gestora y promotora del desarrollo regional, capaz de dar el salto y pasar de ser ejecutor de obras al ejercicio del gobierno efectivo sobre el territorio del departamento.

En el marco de estas grandes orientaciones, el proceso de reforma debería conducir a lograr resultados que se expresarían en: 1) la mejora de la calidad de la planificación del desarrollo regional; 2) la eficiencia y eficacia de la gestión a través de la ejecución de las inversiones; 3) la mejora sustancial en la calidad de los servicios que presta el GRC; 4) mejora de la información y comunicación interna y hacia afuera; 5) participación efectiva y sostenida de la población en el ejercicio de gobierno; 6) integración de los sectores al GRC y de éste a los sectores; 7) descentralización del GRC y el derecho de las provincias a liderar sus procesos de desarrollo y 8) reducción de inequidades en los derechos laborales y salariales de los servidores del Gobierno Regional.

Para abordar el reto, el proyecto de reforma se basó en 2 ejes:

1. **Modernización institucional**, dirigido a mejorar la gerencia, la organización, los procesos de gestión y las capacidades humanas e institucionales del Gobierno Regional, convirtiéndose en un instrumento de buen gobierno, acorde a su rol y los desafíos del desarrollo regional.

   La modernización institucional tiene entre sus componentes:

   - Mejorar el sistema de planificación territorial,
   - Fortalecer el sistema de gerencia,
   - Rediseñar la estructura organizacional,
   - Mejora de los procesos y procedimientos administrativos,
   - Dotación de infraestructura y equipamiento adecuados,
   - Desarrollo de los recursos humanos,

- Monitoreo y control de la gestión regional, y
- Mejora de los procesos de participación ciudadana para generar Buen Gobierno y aportar a la democracia, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

Este eje se concretará principalmente en los cambios introducidos en la estructura del GRC, los intentos por integrar a las direcciones sectoriales transferidas desde el Gobierno Central y el diseño de una propuesta elaborada por Apoyo Consultoría que, en el transcurso del 2009-2010, trabajó un Plan de modernización que debía impulsar un cambio integral y un fortalecimiento de la organicidad del GRC.

2. **Gestión programática**, dirigido a estructurar la acción regional en programas estratégicos que respondan a las prioridades del desarrollo regional y al rol que le corresponde al GRC en la promoción del desarrollo, en articulación con el Gobierno Nacional, los gobiernos locales y otros actores del territorio.

   Esta nueva concepción plantea, entre otras cosas, la necesidad de superar el tradicional enfoque micro, basado en un esquema que privilegia iniciativas de inversión pequeñas, dispersas y atomizadas en el espacio, por otro más bien amplio y articulado, con una visión territorial que va más allá del marco estrechamente local. Se comienza entonces a hablar de un "enfoque programático" para la ejecución de obras clave para el desarrollo de Cajamarca, entre ellas las relacionadas con la infraestructura vial, la electrificación rural, y el agua y saneamiento. Este supone también el diseño y la ejecución de programas en el ámbito de la educación y la salud, las irrigaciones, la competitividad productiva y las capacidades humanas Todo esto se traducirá en el planteamiento de reducir los 300-400 pequeños y medianos proyectos iniciales a unos 10 grandes programas.

   La gestión programática aborda integralmente el desarrollo de Cajamarca, con programas que articulen un conjunto de proyectos de la misma materia o materias diferentes, que solucionen los grandes problemas regionales, de manera que vayan cerrando las brechas o déficits existentes en calidad, cobertura y oportunidad que presentan los diferentes servicios públicos de responsabilidad regional. En términos del PNUD de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano Perú 2009, es fortalecer la densidad del Estado y la gestión de cuencas en el territorio regional de Cajamarca.

   Un resultado fundamental de la reforma en este punto ha sido la formulación y ejecución de programas de agua y saneamiento en 11 ciudades capitales de provincia, y la electrificación rural en más de 1,000 caseríos del departamento, contribuyendo a superar el enfoque atomizado de los proyectos. La modalidad de diseño, convocatoria y ejecución ha sido novedosa respecto de las prácticas vigentes, habiéndose creado una unidad ejecutora especializada para la gestión de la inversión pública regional (Pro Región), que convoca licitaciones a ejecutarse simultáneamente en varias provincias, con un enfoque común.

Las metas planteadas eran desde luego muy ambiciosas, ya que suponían acometer una tarea que operara simultáneamente en varios niveles, entre los que cabe mencionar especialmente la capacidad de planeamiento, la eficiencia en la gestión de las inversiones, la calidad de servicios, la participación ciudadana, la descentralización a favor de las provincias y la equidad de derechos entre los trabajadores del GRC. Los ejes priorizados de reforma, así como la dinámica que ésta tomó y los condicionamientos del entorno no permitieron sin embargo, abordarlos a todos con la misma fuerza y algunos quedarán de hecho relegados.

III. El desarrollo de la reforma institucional 2007-2010

3.1. Los inicios de la reforma

La reforma institucional del GRC se plantea en el marco de una transición impulsada por el proceso de descentralización que, a comienzos de la década pasada, determinó la creación de gobiernos regionales en base a los departamentos preexistentes, estableciendo la formación de gobiernos elegidos en cada jurisdicción mediante votación universal y secreta. Se trataba además de transferirles nuevas competencias y recursos, los cuales debían provenir de los anteriores CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional).

Esto significó transferir una pesada herencia proveniente de los CTAR y la planilla de los sectores Salud y Educación, con una mayoría de trabajadores sin calificación adecuada, con una estabilidad laboral casi absoluta y escasamente motivados para mejorar sus estilos poco eficientes de trabajo, afiliados a sindicatos convertidos en grupos de presión interna, que pueden restringir las posibilidades de innovación institucional. Este personal, mayormente acostumbrado a labores de administración bastante tradicionales, es el recurso con que se cuenta para cumplir con las nuevas funciones asignadas por ley, sin que los GR puedan removerlos y reemplazarlos por personal más idóneo.

La herencia recibida por los nuevos Gobiernos Regionales incluía también un conjunto de normas y sistemas administrativos (presupuesto, personal, SNIP, etc), muy rígidos y una autonomía muy escasa en el gasto, que no les permite tener recursos de libre disponibilidad para mejorar sus servicios.

En paralelo, una de las grandes innovaciones de la descentralización fue establecer que los Gobiernos Regionales, antes que organismos tradicionalmente encargados de administrar los recursos que se les transfería desde el gobierno nacional (como lo eran los CTAR), debían ante todo asumir la tarea de promover el desarrollo de sus propios territorios.

Las nuevas funciones significaban el diseño, la planificación e implementación de políticas de desarrollo para la región, lo que debía expresarse en la decisión de asumir, con visión de futuro, una concepción de desarrollo sostenible.

Como ya se mencionó, esta nueva concepción busca superar el tradicional enfoque micro, basado en inversiones pequeñas, dispersas y atomizadas, por otra más amplia y articulada, con una visión territorial supralocal.

También se busca contar con la institucionalidad derivada de las normas nacionales que promueven la prestación colectiva de los servicios públicos, es decir, que el liderazgo del sector público debe conducir a un efecto sinérgico con la sociedad civil y el sector privado al dotar estos servicios, dado que se ha superado el enfoque de que sean prestados exclusivamente por el sector público. En ese sentido, el proceso se complejiza porque no sólo se tiene que implementar la principal política de reforma del Estado, la descentralización, sino también se tiene que acompañar con el respectivo marco institucional para el conjunto de políticas que buscan fortalecer la democracia a través de la participación y control ciudadanos, transparencia y acceso a la información pública, presupuestos participativos, planes de desarrollo concertados, consejos de coordinación y fomento de la asociatividad público privada.

A inicios del 2007, el GRC aprueba políticas de gobierno que darán lugar a: 1) La reforma institucional del Gobierno Regional Cajamarca para gestionar las cinco políticas del eje autonomía y descentralización; 2) La Agenda Social para gestionar las cinco políticas del eje desarrollo social; 3) La Agenda Económica, para gestionar las tres políticas para el desarrollo económico; 4) La Agenda Ambiental para gestionar las tres políticas correspondiente al eje recursos naturales y medio ambiente, y 5) El Plan de Información, Comunicación y Capacitación-ICE, para gestionar la política correspondiente al eje transparencia y lucha contra la corrupción.

La nueva gestión afronta además otro desafío derivado del sustancial incremento de las transferencias por canon minero; frente a ello, se debía ejecutar obras que demandaban una inversión cercana a los 1,000 millones de soles en un plazo de 1 a 2 años, un volumen impensado teniendo en cuenta que, en períodos anteriores, aquélla no había superado los 140 - 150 millones.

Cuadro N°3

Canon transferido a Cajamarca 2005-2010

Año	Canon (millones S/)
2005	286
2006	355
2007	586
2008	183
2009	228
2010(E)	228

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana: Vigilancia de las Industrias Extractivas, Reporte Nacional N° 11, Perú 2010. Lima, abril del 2010. Cuadro 1.8, página 22.

Adicionalmente, en esta nueva gestión 2007-2010 se habría de completar la transferencia de las competencias de los sectores que antes formaban parte de los ministerios del gobierno nacional y que eran de competencia compartida, lo que aumentaba la magnitud del reto a asumir.

Todos estos desafíos ponen al nuevo GRC ante la necesidad de formular políticas de gobierno que tienen como premisa básica mejorar su capacidad de gestión, adecuando para ello su estructura organizacional parcialmente modificada con la implementación de las 5 gerencias regionales establecidas por Ley 27902 del 2002. Es en este contexto que surge la necesidad de implementar una reforma institucional.

3.2. Las etapas del proceso de reforma

En el período 2007-2010 pueden distinguirse dos grandes etapas en el proceso de reforma institucional: una primera que transcurre entre marzo del 2007 a diciembre del 2008; y una segunda que va de enero del 2009 a septiembre del 2010. Según se verá más adelante, estas fases se identifican sobre todo en función de criterios relacionados con el diseño y la implementación de las reformas, así como la conducción del proceso. Cabe mencionar, como vimos en la sección anterior, que la Comisión de Reforma estableció tres etapas para avanzar en el proceso pero, a diferencia de éstas, las aquí distinguidas se refieren al proceso real, tal cual ocurrió, lo que no se ajustó estrictamente a lo previsto por aquélla.

3.2.1.Etapa 1: marzo 2007 – diciembre 2008

Esta etapa se caracteriza en general por el comienzo del proceso; desde sus planteamientos iniciales, la formulación del proyecto y el comienzo del diseño de diversos productos que se querían implementar.

En esta fase inicial pueden distinguirse, a su vez, dos sub-períodos: uno que va de marzo a diciembre 2007; y otro de enero a diciembre 2008.

a. Subperíodo marzo-diciembre 2007

Contenidos de la etapa

La reforma comienza a perfilarse en los primeros meses de la nueva gestión inaugurada en enero del 2007. Esta fase se caracteriza por los esfuerzos encaminados a formular la propuesta. Se plantean aquí las primeras iniciativas, se procede a la formación de una comisión ad hoc para diseñar el plan y se expide una ordenanza que declara en reorganización al GRC. En el segundo semestre, llega además un coordinador técnico, el cual se encargará de la conducción ejecutiva del proceso hasta el último trimestre del 2008.

En marzo del 2007, se conforma una comisión presidida por el Vice-Presidente Regional e integrada por 6 miembros, que incorpora a asesores y gerentes del GRC, incluyendo funcionarios de carrera recién designados en puestos de confianza. Esta tuvo un plazo de 3 meses para presentar un plan de trabajo y es entonces cuando se formulan las primeras propuestas que apuntaban al cambio en los enfoques, la estructura y los procedimientos vigentes. Esta iniciativa es parte de un compromiso político contraído por las autoridades que asumían sus cargos; su líder, el Presidente Regional, expresa su decisión de hacer una gestión moderna, lo que implicaba el desarrollo de nuevos procesos.

El plan inicial de reforma fue el resultado de un taller intensivo de 2 días, realizado en Gallito Ciego. Allí se plantea la necesidad de un enfoque integral y de una reestructuración y reorganización del GRC.

Es también destacable en esta propuesta la idea de crear un Instituto de Planeamiento, que se visualizaba necesario para dotar al GRC de capacidades para la planificación estratégica y no sólo operativa. Se habla también de la constitución de una unidad ejecutora que permitiera mejorar la eficiencia de las inversiones regionales lo que, como se verá más adelante, desembocará en la creación de Pro Región.

La reestructuración era parte del esfuerzo por superar el modelo CTAR y convertir al GRC en una instancia adecuada para diseñar, planificar y ejecutar políticas de desarrollo. Significaba también cambiar la imagen del mismo ante los gobiernos locales, desde donde se le tendía a visualizar como una suerte de súper municipalidad, a la que acudían a solicitarle aquello que no podían hacer. Los estilos y prácticas de la CTAR y de la anterior administración del GRC habían contribuido a esto, entrando incluso en competencia con las municipalidades en la ejecución de obras puntuales y dispersas.

La propuesta va cobrando forma, de modo que la versión más acabada del proceso tuvo los dos grandes ejes ya mencionados: 1) La modernización institucional y 2) La gestión programática.

El modelo inicial tenía una lógica orientada ante todo a la reforma del aparato institucional, pero luego se le amplían los horizontes y termina por priorizar una orientación distinta, enfatizando básicamente la mejora de las inversiones, a lo que se termina prestando mayor importancia, tanto por razones políticas (invertir con eficiencia es políticamente más rentable), como por el enfoque mismo de la coordinación técnica que asume la tarea[2].

Ese enfoque responde a una estrategia de desarrollo regional que, a través de programas multianuales de inversiones, avanza pasos importantes hacia la formulación de un plan regional que contiene programas de distinto propósito (vial, electrificación rural, agua y saneamiento, irrigaciones) que a su vez, articulan proyectos antes desarticulados.

En el cronograma establecido para la reforma, sus responsables habían previsto originalmente una fase de 5 meses (marzo-julio) para comenzar el proceso, pero hubo retrasos inevitables que los obligan a extender el plazo hasta fines del primer año de gestión.

Algunos resultados

Los resultados de este período inicial fueron bastante auspiciosos, lo que fue facilitado en gran medida porque la elaboración de propuestas y documentos iniciales no revistió mayores problemas y dentro del Consejo Regional había disposición a facilitar estas iniciativas.

Una primera medida a mencionar es la Ordenanza Regional N° 005-2007-GRCAJ-CR, que declara en proceso de reestructuración orgánica y reorganización administrativa al GRC con la finalidad de mejorar sus capacidades de gestión. Esta idea nace además de la constatación y la conciencia de las débiles capacidades gerenciales en el GRC para traducir las políticas de desarrollo en políticas de gestión.

Otros productos destacables fueron los siguientes: 1) el plan de Reforma Institucional, 2) el diagnóstico institucional y 3) la nueva estructura orgánica, aprobada mediante Acuerdo del Consejo Regional N° 096-2007-GR.CAJ-CR, en diciembre del mismo año.

En este acuerdo se aprueba la primera etapa de la reestructuración del GRC, incluyéndose una nueva estructura orgánica, que contempla la creación de instancias como las Gerencias Subregionales Provinciales, la Secretaría del Consejo Regional y un órgano consultivo (integrado por un abogado, un contador público y un ingeniero civil). Se menciona también una Subgerencia de Desarrollo Institucional y una Subgerencia de Ordenamiento Territorial, ambas como parte de la Gerencia Regional de Planeamiento,

2 La preocupación por optimizar inversiones no significó sin embargo el abandono de tareas relacionadas con el impulso a la creación del CEPLAR y otros programas.

Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Estos cambios propuestos apuntaban a descentralizar el mismo Gobierno Regional, fortalecer el Consejo Regional como instancia democrática y fiscalizadora y asumir tareas relacionadas con la gestión del territorio.

En esta etapa, se expiden asimismo otras 2 ordenanzas que contemplan la reorganización de los sectores salud (001-2007-GRCAJ-CR) y educación (002-2007-GRCAJ-CR), cuyas competencias habían sido recientemente transferidas a la Región. Para cumplir con este cometido, se conforman sendas comisiones, también con la participación de gerentes, funcionarios y asesores. La intención apuntaba a darles un enfoque territorial más que sectorial a ambos.

Algunas resistencias y oposiciones

Estas iniciativas no estuvieron exentas de problemas; pronto se manifestó la resistencia y el rechazo de diversos gerentes y funcionarios del GRC (incluyendo a personal antiguo y a un sector nuevo que ingresó con el nuevo Presidente Regional), así como de los pocos trabajadores que por entonces se enteran del proceso en marcha. Varios de ellos vieron a éste con desconfianza y temor, incluso como una amenaza para su estatus y su poder administrativo, o simplemente, para su permanencia en los cargos que desempeñaban. Frente a esta situación, la llegada del coordinador técnico, que logró tejer una relación relativamente armoniosa con los gerentes, moderó las tensiones y contribuyó, aunque sea momentáneamente, a disminuir resistencias y desconfianzas.

Los recursos disponibles

La reforma contó con el apoyo de la cooperación internacional, debiendo mencionarse específicamente a la cooperación suiza que, a través de APODER (Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales), contribuyó también con el desarrollo de consultorías para el GRC. La cooperación internacional fue clave para llenar parcialmente un vacío derivado de la falta de recursos públicos para financiar este tipo de actividades. Las normas permiten que los Gobiernos Regionales efectúen gastos de inversión, pero no autorizan hacerlo en reformas institucionales y fortalecimiento de capacidades, así como no permiten que puedan modificar sus estructuras salariales, entre otras, todo lo cual limita considerablemente los procesos de reforma.

En este subperíodo inicial se concretó también una alianza entre actores institucionales públicos y privados que resultó estratégica para el proceso: la alianza entre el GRC de un lado y, de otro lado, el Grupo Norte, que agrupa a unas 20 empresas con sede en Cajamarca, incluyendo a varias mineras, la Asociación los Andes de Cajamarca (ALAC) y el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo de Cajamarca (PMSC). Los ejecutivos y funcionarios de estas empresas están convencidos de la necesidad

de reforzar las capacidades del GRC, fortaleciendo su autonomía y su eficiencia para realizar inversiones en un contexto de abundancia relativa de recursos ante el incremento del canon minero. Desde octubre del 2007 en que se concreta ese aporte, y por los tres años siguientes, el apoyo se traducirá en una contribución financiera que bordea US$ 1´200,000, lo que permite pagar todas las consultorías, estudios y el equipamiento del gobierno electrónico del GRC[3]. Sin este aporte, muchas de las propuestas elaboradas como parte del proceso hubieran sido inviables. Si bien se vivió una paradoja, pues se contaba con dinero público pero que no se podía invertir en modernización; sin embargo, se fortaleció la asociatividad público privada al recurrirse a los recursos del sector privado y de la cooperación internacional.

El apoyo privado permite también pagar la presencia del coordinador técnico ya mencionado, quién facilitó el proceso del inicio de la implementación de la reforma por casi un año, hasta su retiro en septiembre del 2008. Sirvió también para pagar todos los estudios planteados desde la Comisión Interna, como por ejemplo: el plan de modernización institucional, y el diseño de programas multinanuales de educación y salud, cartera de proyectos viales y de irrigación, etc. Los consultores eran seleccionados a través de ternas e invitación en el caso de temas muy especializados.

La cooperación del referido organismo internacional y del sector empresarial presentes en el territorio fue clave para llenar parcialmente un vacío derivado de la falta de recursos públicos para financiar este tipo de actividades.

b. Subperíodo enero-diciembre 2008

En esta fase se aprecia de manera más definida el trabajo de quienes impulsaban el proceso, produciéndose una marcada diferencia entre quienes gestionan este proceso y el rol del coordinador técnico. Se comienzan a ver también los primeros productos del esfuerzo, como la creación de Pro Región, y se preparan nuevas propuestas.

Para este año se había previsto una serie de productos como parte del paquete de reformas: 1) la expedición de una Ordenanza Regional que formalice a la Comisión de Reestructuración y Reorganización como una Comisión de Reforma Institucional; 2) un proyecto para financiar el proceso de reforma en su segunda y tercera fase, ya que no se disponía de recursos corrientes que financien este tipo de iniciativas y, en el caso de que los hubiera, difícilmente el MEF autoriza este gasto; 3) diseño y elaboración de instrumentos de gestión institucional: ROF, CAP, MOF, TUPA y otros; 4) diseño organizacional y funcionamiento de las nuevas unidades de planificación, ejecución de inversiones y oficinas del GRC en provincias; 5) integración de las direcciones regionales al GRC y diseño de otras unidades estructurales que faciliten el cumplimiento de los objetivos planteados; 6) diseño de un Plan de Desarrollo de

3 Entre noviembre del 2007 y septiembre del 2010, el aporte privado al GRC permitió financiar 11 consultorías y el equipamiento para la implementación del Gobierno Electrónico, todo ello canalizado a través de ALAC. El principal aportante fue el Fondo Minero de Solidaridad, el cual financió totalmente 5 consultorías y cofinanció otras 2, incluyendo al segundo coordinador técnico entre abril 2009 y octubre 2010. Para un listado detallado, ver anexo.

Capacidades, para la adecuación del personal a los cambios organizacionales, sobre todo a un enfoque de gestión por competencias que, de acuerdo al citado Plan, el GRC debe adoptar.

Más allá de éste, en el 2008 y como parte de lo que se había previsto en el año anterior, se plantea la necesidad de elaborar un Plan Regional de Desarrollo de Capacidades, para lo cual se elaboran los términos de referencia para contratar a una consultora encargada de formular un instrumento clave para mejorar la capacidad y desempeño de los funcionarios y técnicos del gobierno regional y de seis gobiernos locales.

Pro Región

Habiéndose ya formulado programas de electrificación rural y de agua y saneamiento urbano a implementarse en varias provincias, quedaba pendiente encontrarles el financiamiento adecuado. A partir de experiencias conocidas de otras regiones, se pensó como opción buscar endeudamiento externo a cuenta de los futuros ingresos por canon minero, para lo cual era necesario lograr la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Teniendo esta perspectiva, se contrata una consultoría para desarrollar la propuesta, lográndose finalmente que la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) apruebe una línea de crédito para la región. El contrato incluye una cláusula donde se estipula la creación de un ente encargado de las obras financiadas con el préstamo, constituyéndose una entidad especializada que está manejando dos grandes proyectos: un programa de agua y saneamiento urbano en 11 ciudades capitales de provincia por 300 millones de soles; y posteriormente, un programa de ampliación de la frontera eléctrica para 1,100 localidades por 228 millones de soles. El préstamo internacional permitió viabilizar la creación de una entidad como Pro Región, ya que de otra manera, hubiera sido muy difícil que el MEF lo autorizara.

La implementación de Pro Región tuvo como punto de partida la idea de tener una unidad ejecutora para el saneamiento, que iba a llamarse PROSAC. Sin embargo, la idea previa de crear el Instituto Regional de Infraestructura (IRI), entidad concebida para inversiones eficientes de diverso tipo, permitió ampliar el enfoque de Pro Región y se acuerda usarla para gestionar diversos programas en curso. Su creación se aprobó a fines del 2008, previa aprobación de la entidad japonesa responsable del préstamo conseguido por el GRC en coordinación con el MEF

El Plan de modernización institucional

Se contrató también una consultoría (Apoyo Consultoría) para formular un estudio de preinversión que facilitara los recursos para financiar la reforma en su segunda y tercera fase. Esto sin embargo no llegó a concretarse, debido a que bajo la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) no se pudo determinar si un programa de modernización institucional puede ser considerado como gasto corriente o como

gasto de inversión. En el caso de Cajamarca, el asunto es clamoroso, considerando los importantes ingresos por canon minero de estos años, que no pudieron usarse para fines de reforma y modernización institucional.

Finalmente, el estudio terminó formulando un Plan de modernización institucional, pero sin respaldo financiero público para su implementación. Esto no deja de ser contradictorio con el proceso de descentralización, ya que si su realización demanda invertir recursos, lo lógico es que sea el Estado el que financie estas actividades. Sin embargo, cada GR debe acometer sus cambios por cuenta propia y sin mayores orientaciones, sin contar con fondos que se lo permitan.

Una consecuencia negativa de la escasez de recursos financieros para impulsar la reforma fue la imposibilidad de diseñar y elaborar los instrumentos de gestión interna (ROF, CAP, MOF, TUPA y otros) contemplados para este año, ya que no hubo recursos para contratar especialistas en la materia de los que el GRC carece.

No obstante, en el período se logra avanzar en la tarea de diseño y formulación de una primera versión del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR); la propuesta para la creación de una primera Gerencia Regional Desconcentrada en la provincia de San Ignacio, como experiencia piloto; y la creación de la Subgerencia de Promoción y Gestión de Riego. No se ha definido, sin embargo, si estas instancias dependerán de las gerencias de desarrollo regional, las sustituirán o se fusionarán con ellas.

Las reformas sectoriales: Salud y Educación

En esta fase se fue abordando también la situación de los sectores transferidos al GRC, especialmente los casos de salud y educación, los de mayor peso en la región. Esto no formaba parte del plan original, pero la necesidad de asumirlo obligó a abordar ambos procesos. El esfuerzo fue paralelo al desplegado para la implementación de la reforma inicialmente prevista, aunque ambos procesos terminaron involucrando al mismo equipo y hubo intentos serios por tratarlos bajo el mismo enfoque.

Sector Salud

El MINSA tomó la iniciativa de acelerar el proceso de descentralización; en este contexto es que la Dirección de Salud comenzó su reforma con anterioridad a la actual gestión del GRC, con el apoyo de la cooperación internacional (USAID) y el propio Ministerio. Uno de los grandes problemas era el desequilibrio entre sus unidades: a su interior habían 4 unidades ejecutoras (Chota, Cutervo, Jaén y Cajamarca), con un peso poblacional relativo que no guardaba relación con los recursos y competencias asignadas. La propuesta trabajada fue convertir 3 unidades ejecutoras del interior en redes de servicios de salud, a fin de establecer un equilibrio e integrarlas de manera efectiva, pues tradicionalmente estaban poco comunicadas debido a la fragmentación del territorio y a estilos que no contribuían a una gestión pública más articulada al conjunto del GRC.

Esto provocó resistencias en las provincias, especialmente en la Unidad Ejecutora de Cutervo, pues el cambio le quitaba el manejo directo de recursos que por años tenía y que se consideró desproporcionado. Obviamente, esa amenaza de recorte generó protestas en la provincia, encabezadas por los funcionarios de la dependencia afectada y respaldada políticamente por representantes regionales como el consejero que representaba a esa provincia.

Pese a ello, se han registrado avances en la integración; ahora muchas de estas sub-direcciones solicitan asistencia a Cajamarca, reconociendo crecientemente a la DIRESA como la instancia de conducción sectorial en la región. Se ha avanzado también en la aplicación del presupuesto por resultados (PPR), a lo que contribuyó que el Ministerio incluyera la Atención Integral y la Atención Primaria de Salud en el proceso de descentralización. Se han reformado también los instrumentos de gestión, actualizándose el ROF, MOF, TUPA, CAP, Plan de Trabajo al 2014 y planes operativos anuales de la DIRESA[4].

Posteriormente, la reforma emprendida por la actual gestión del GRC ha generado incertidumbre en el sector y existe un trabajo pendiente para compatibilizar ambos procesos. Por un lado, la Dirección Regional de Salud (DIRESA), que trataba de reordenar sus subdirecciones y hacer valer a la de Cajamarca como la principal (hubo incluso una resolución que la reconoce como tal), preservando el esquema sectorial; y por otro lado, la propuesta de la Comisión de reforma, que plantea la creación de gerencias territoriales desconcentradas que incluyen a todas las unidades existentes de los diversos sectores, lo que implicaba mantener las unidades ejecutoras que la propuesta del MINSA planteaba suprimir. En este contexto, dentro del sector no se tiene en claro quién ejercería el rol de dirección: la DIRESA o la gerencia desconcentrada a implementarse, aun cuando los roles son distintos: la primera es la conductora de la política sectorial regional, mientras las segundas son operadoras de servicios en el ámbito territorial que se les asigna.

A ello se suman las actitudes de funcionarios del Ministerio, que insisten en su esquema tradicional de comunicación vertical y que encuentran en funcionarios de salud en Chota, Jaén y Cutervo interlocutores dispuestos a seguir las directivas del nivel nacional, sobrepasando al Gobierno Regional. Frente a ello, el GRC no elaboró una respuesta adecuada.

Otra complicación en el cambio del sector deriva del hecho de que, tradicionalmente, la DIRESA no ha sido un ente formulador de políticas; pasar a desempeñar este rol le es muy complicado puesto que su personal, adaptado al tradicional rol administrativo, no está preparado para ello. Además, los gestores de política no suelen tener actitudes y disposición para la participación, y por tanto, los trabajadores no son convocados a construir esas propuestas.

4 Las direcciones regionales son parte del Gobierno Regional y por lo tanto, en estricto sentido, no deberían tener instrumentos de gestión diferenciados de los de éste.

Sector Educación

En este sector se planteó también la realización de una reforma institucional; gracias a los recursos del PMSC, se pudo financiar una consultoría realizada por dos expertos en el tema. Se hizo un diagnóstico, se formuló una propuesta y se formó una comisión en donde se incluyó a maestros.

Los resultados de la consultoría y la propuesta de reforma para educación generaron muchas críticas entre los funcionarios del GRC reacios al cambio, pero al final fueron aceptados. La implementación del plan obligó a tomar medidas radicales, entre ellas el despido de trabajadores acusados de corrupción.

Por recomendación de los consultores, se trajo de Lima a un profesional para que dirigiera el sector, junto a una profesional local. Finalmente, el proceso no marchó por un fenómeno característico en el GRC: la resistencia soterrada de quienes se oponían y los errores de conducción; las personas designadas debieron abandonar sus cargos y el esfuerzo se discontinuó, sin que a la fecha haya vuelto a ser retomado. El regreso de varios despedidos, repuestos por mandato judicial, complicó aún más los intentos de cambio, produciéndose de hecho una contrarreforma.

De acuerdo a los responsables de la reforma, aunque las cosas fueron difíciles en ambos sectores, las diferencias entre éstos son notables, especialmente en cuanto a la institucionalidad y la formación profesional del personal, lo que puede influir en el curso del proceso cuando se retome en el futuro. Mientras que el sector salud es más institucionalizado y formal, el sector educación tiene una gran precariedad institucional. Del mismo modo, mientras en el personal de salud la calificación profesional es relativamente alta (hay un número apreciable de especialistas con títulos y postgrados), en educación es considerablemente menor.

Algunas dificultades

De otro lado, se generaron también nuevos problemas a enfrentar: al asumir el asesor externo la conducción del proceso en su calidad de coordinador técnico, se dió la situación paradójica de que la reforma fue liderada en esta etapa por un especialista externo, que no formaba parte de ningún órgano de línea del GRC, ni pertenecía a su staff; más aún, tampoco residía en Cajamarca; su presencia se limitaba a viajes de 10 días por mes y su remuneración era cubierta por los recursos administrados por ALAC. Todo esto despertaba una serie de rumores y desconfianzas al interior del GRC, sobre todo entre asesores y gerentes opuestos a la reforma, así como entre trabajadores de la sede central.

Pese a ello, la comisión tenía confianza en él, tanto por sus calificaciones como por su trayectoria y el enfoque con el que había contribuido a diseñar la reforma, centrado fundamentalmente en mejorar la eficiencia de las inversiones, lo que era particularmente apreciado por el Presidente Regional, ya que ello constituía un gran activo para mostrar un buen desempeño institucional y realizar obras de impacto

político y electoral. Esta valoración de la máxima autoridad, así como las orientaciones del propio coordinador impulsan de manera particular esta dimensión de la reforma[5].

Esto sin embargo, no permitió superar con rapidez las débiles capacidades de inversión; pese a los esfuerzos desplegados, el año 2008 fue el de más bajo gasto de inversión por parte del GRC, lo que evidenciaba la necesidad de algo más que programas bien diseñados.

Este resultado es fruto del desconocimiento de la dinámica pública municipal y del voluntarismo regional por los compromisos asumidos políticamente. Enl 2007-2008, los gobiernos locales recibieron montos significativos, pero se debió reconocer sus debilidades para la gestión de estos proyectos. Su nivel de ejecución física era menos de 1% y el avance financiero 50%. Esto afectó al proceso de reforma y a la credibilidad por parte del sector privado. La partida casi intempestiva del coordinador en el último trimestre del año y la crisis política interna entre el Presidente Regional y el Gerente General complicaron el reinicio de la segunda etapa.

Estos dos factores y en particular el primero desconcertaron a la comisión así como a la entidad (ALAC) que hizo posible la permanencia del coordinador técnico. El vacío que dejó no pudo ser cubierto sino hasta abril del siguiente año, en que se incorpora un nuevo profesional, quien tendrá presencia permanente en Cajamarca. En el ínterin, la comisión debió asumir parcialmente las tareas que había dejado en manos del asesor, lo que comprometió sobre todo al presidente de la misma, quien formaba parte del staff de asesores de la Presidencia Regional.

Hay que recordar de paso que no logró expedirse una Ordenanza Regional que formalizara la existencia de una Comisión de Reforma Institucional, con una misión cualitativamente más importante que una Comisión de Reestructuración y Reorganización como la que existía. Esta situación llevó a la constitución de una secretaría técnica funcional a partir de la comisión mixta, que incluía al asesor de Presidencia, el nuevo coordinador técnico a partir de abril del 2009, quien tendrá presencia permanente en Cajamarca, y a la Coordinadora de Fortalecimiento Institucional de ALAC.

Las resistencias y oposiciones

En este lapso se va haciendo más evidente la oposición interna al proceso de reforma, especialmente de algunos de los asesores de la Presidencia, así como de los gerentes, paradójicamente todos ellos del equipo de la gestión de gobierno que impulsa la reforma. Su oposición evidencia enfoques e intereses distintos, pero también la falta de una visión compartida en la administración gobernante. Esto fue un factor en verdad limitante para avanzar en el proceso.

5 Los coordinadores le pusieron su sello personal a las etapas indicadas. El primero prioriza inversiones por su orientación profesional, pero también por las presiones mediáticas y políticas. El segundo prioriza el planeamiento y gestión territorial, por su experiencia previa y por tratarse de una etapa que requería estos instrumentos.

Aflora también la sensación de incertidumbre de los trabajadores de la sede central del GRC, escasamente informados acerca del proyecto, el cual era conducido por un grupo pequeño que no comunicaba su trabajo al resto. En este marco, será inevitable la instauración de un clima de desconfianza con respecto al proceso. Además, como quiera que algunos cambios efectivos que se pretendieron efectuar en las unidades ejecutoras de las provincias (Cutervo), generaron protestas y movilizaciones hacia la sede central del GRC, el Presidente Regional decidió modificar ciertas orientaciones de la reforma, a fin de no agudizar el conflicto. Estas concesiones significaron de hecho un debilitamiento de la voluntad política inicial, afectarán los avances del proceso y le recortarán potencialidades. Para algunos miembros de la Comisión Mixta, en este período fue cuando se enfrentaron los mayores obstáculos[6].

3.2.2. Etapa 2: enero 2009 – noviembre 2010

Esta etapa abarca la segunda mitad de la actual administración del GRC, y se caracteriza por el cambio en la conducción de la reforma, luego de la salida del primer coordinador técnico que, a lo largo de casi un año, había asumido tal responsabilidad.

Entre septiembre del 2008, fecha de su retiro, y abril del 2009, fecha de llegada de un nuevo coordinador técnico, las actividades del proceso quedaron a cargo del presidente de la comisión, quien desde entonces se mantuvo involucrado, tratando de no repetir lo que luego se evaluó como un error: dejar la responsabilidad en manos sólo externas. Por ello, puede afirmarse que en estos dos años siguientes, la conducción fue más colectiva que en el período precedente, sobre todo por el intercambio regular que se establece entre los responsables antes citados, lo que se ve facilitado porque, a diferencia del primer asesor, el nuevo coordinador técnico, designado luego de una selección rigurosa, se instala en Cajamarca. Hasta junio del 2010, sus honorarios fueron cubiertos por el Grupo Norte y luego por el PMSC, a través de ALAC. Luego de esa fecha, el GRC asumió el pago.

Para este período, el plan inicial de la comisión había previsto la implementación, evaluación y seguimiento de la reforma institucional, lo cual implicaba, entre otras cosas, concretar el funcionamiento de las unidades recién creadas y reubicar al personal en el marco de la propuesta de "gestión por competencias". Se había previsto igualmente un proceso de desarrollo de capacidades para facilitar el cambio y la adecuación a la nueva organización, el cual debería haber tenido un lugar central en los dos años finales de la gestión. Las cosas sin embargo no funcionaron de acuerdo a lo previsto y los retrasos evidentes debieron ser aceptados. Así, no se lograron crear todas las unidades previstas, impulsar el mencionado desarrollo de capacidades, ni reubicar al personal, entre otras limitaciones. La oposición de ciertos grupos, así como la inevitable lentitud de ciertos procesos administrativos explican esos problemas. Además, el apoyo político estaba ya debilitado y las normas administrativas resultaban una valla muy dura de superar o modificar.

6 Muchas veces, quienes impulsaban el proceso no advirtieron tales modificaciones pues no eran informados de éstas, debido a que los afectados se comunicaban directamente con el presidente o el gerente general.

Algunos resultados

El PDRC y la ZEE

En estos últimos años se desarrollaron dos importantes actividades que, si bien en estricto sentido no forman parte del plan de reformas, resultan siendo claves para el futuro de un Gobierno Regional moderno: el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE). Ambos procesos están contemplados como competencias de todos los Gobiernos Regionales, existiendo en el primer caso una experiencia acumulada. El segundo es más bien reciente, y paulatinamente, los GR del país han comenzado a implementarlo.

El PDRC fue un proceso conducido desde la Gerencia de Planeamiento del GRC, merced a una ordenanza expedida en julio del 2009, encargándole la tarea y señalando un plazo para su realización. La ejecución estuvo a cargo de un equipo técnico que recorrió las provincias del departamento y realizó talleres con la población, contando con la participación de distintas organizaciones sociales de Cajamarca. La peculiaridad de este PDRC es que, a diferencia de los anteriores, su elaboración fue más participativa, no siendo obra exclusiva de un pequeño grupo de especialistas. El desafío planteado fue darle concreción al Plan y articular las relaciones entre el GRC y la población, lo que se ha planificado en el llamado "Sistema de Gestión" que forma parte de este plan de desarrollo territorial.

La ZEE fue un proceso casi paralelo, estando a cargo de un equipo que asumió la responsabilidad luego de ganar la licitación convocada para tal fin, ubicándose bajo la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente. El proceso busca el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la gestión responsable de los RRNN no renovables y la ocupación ordenada del territorio, sobre la base de sus potencialidades y limitaciones. Ello supone decidir las diferentes alternativas de usos del mismo.

El proceso incluyó a organizaciones sociales y empresas, habiéndose generado una serie de instrumentos para concretarlo. Desafortunadamente, por un desacuerdo respecto a la zonificación en una provincia, la representación de las empresas, en el año 2010 suspendió temporalmente su participación en el proceso, aduciendo que quienes lo conducen están sesgándolo en un sentido contrario a las compañías mineras. Esto ha creado un impasse momentáneo, que aguarda una solución negociada.

Cabe señalar que el PDRC y la ZEE deben elaborarse de acuerdo a lo que manda la ley, lo que no es en sí mismo parte de las reformas; sin embargo, en la medida en que demandan al GRC gestionar y ejecutar de manera concertada políticas de desarrollo, su realización ha contribuido al proceso y han sido, a la vez, una expresión del mismo, ya que su ejecución se manejó bajo un enfoque integrado, participativo, descentralizado y desde luego territorial.

Otros resultados

Asimismo, hacia septiembre del 2009, se tenía ya una nueva y definitiva propuesta para crear el CEPLAR, incluyendo un proyecto de ordenanza regional para su conformación. Sin embargo, ésta quedó entrampada en comisiones y durante meses no se avanzó prácticamente nada hacia su concreción. Es recién en el último trimestre del 2010, cuando el Presidente Regional había ya renunciado, que el nuevo Presidente encargado toma la decisión de presentarla ante el consejo para su aprobación, lo que finalmente se hizo en sesión del Consejo Regional el 12 de noviembre del 2010.

De otro lado, en el transcurso del año 2009, la comisión responsable de la reforma, consciente del vacío de información, asume tardíamente que era necesario comunicar los avances y resultados del proceso, lo que la llevó a elaborar una Estrategia de Comunicación, en cuyo marco se realizaron varias tareas: a) preparación de un primer boletín impreso y electrónico que se distribuye a partir de marzo del 2010; b) redacción de artículos de opinión; c) participación en radio y TV locales; d) exposiciones ante la MCLCP, Cámara de Comercio, universidades y ante el grupo político gobernante (Fuerza Social). Del mismo modo, se hicieron presentaciones ante la asesora de inversión regional y local del Presidente de la República, con la asistencia de representantes del MEF y PCM y en eventos promovidos por el MEF, PCM y la Comisión de Descentralización del Congreso.

La publicación antes aludida buscaba difundir el tema a la opinión pública regional, a líderes y dirigentes de organizaciones sociales, así como a funcionarios y trabajadores del GRC. Posteriormente se organizaron algunas reuniones informativas con los trabajadores, pero no se logró superar del todo los vacíos de información, las dudas e incertidumbres.

Dificultades y resistencias

Finalmente, cabe mencionar que las dificultades afrontadas durante este período no fueron menores, debido sobre todo a la falta de respaldo decidido por parte de las máximas autoridades y del mismo Gerente General, desde la llegada del nuevo coordinador técnico, en abril del 2009, hasta fines del mismo año. La resistencia fue mayormente pasiva pero sus efectos negativos se dejaron sentir, y ponen en evidencia los límites de la voluntad política para apoyar la reforma desde el más alto nivel del GRC.

Estas resistencias y rechazos obedecieron a varios factores, entre ellos la desconfianza y los celos por defender espacios de poder intrainstitucionales. Las acusaciones de altas remuneraciones y privilegios para los asesores externos no eran infrecuentes y se esgrimían para descalificarlos. En este contexto, el apoyo político recibido del Presidente Regional no parece haber sido suficientemente firme, sobre todo ante las resistencias de sus asesores y gerentes, así como de ciertos consejeros regionales.

Síntesis final del proceso

La reforma institucional del GRC atravesó por dos grandes momentos, siendo el primero una etapa fundamentalmente de diseño de reformas. En ella pueden distinguirse a su vez dos períodos, en función de los cambios en la conducción de la reforma, la maduración de los primeros productos y la aparición de ciertos bloqueos. Se identifica allí el rol político de la comisión y el rol ejecutivo del coordinador técnico, con todas las limitaciones de éste, debido a no formar parte de la institución.

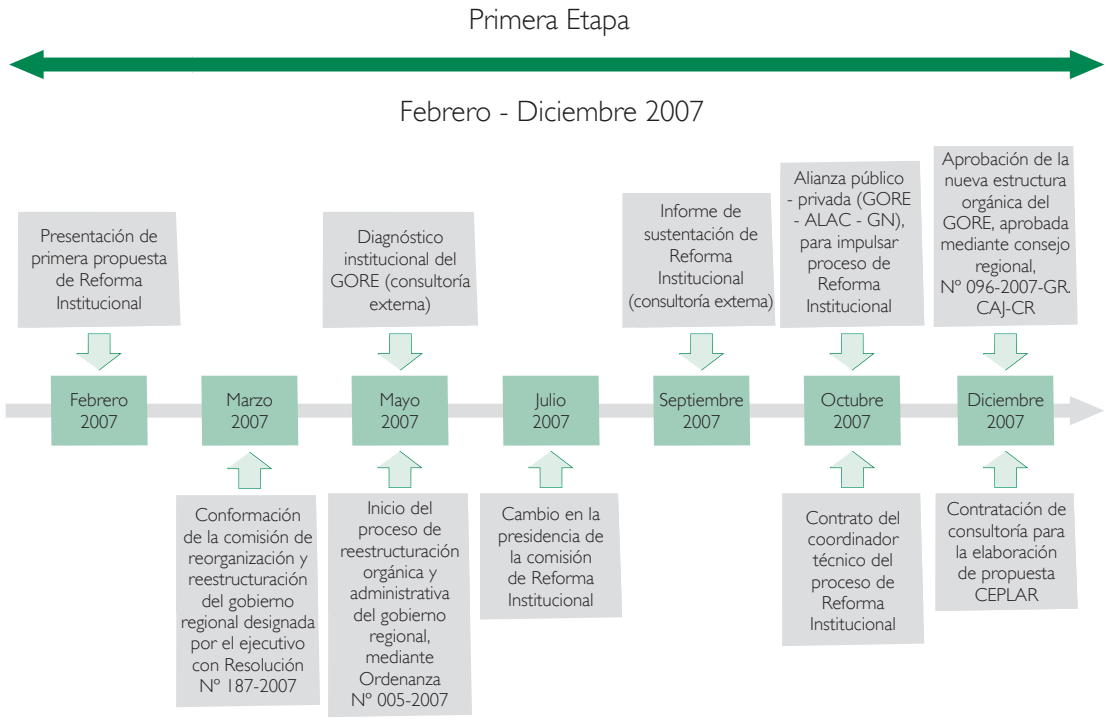
El trabajo fue impulsado por un pequeño grupo de asesores y gerentes que no consiguieron consenso ni aún en el seno del equipo de la gestión de gobierno, ya que otro sector importante de éste se oponía. La resistencia pasiva o la protesta abierta contribuyeron a mediatizar los avances, ya que las autoridades regionales, al optar por conciliar y evitar conflictos, moderan los afanes renovadores y los terminan limitando en sus alcances.

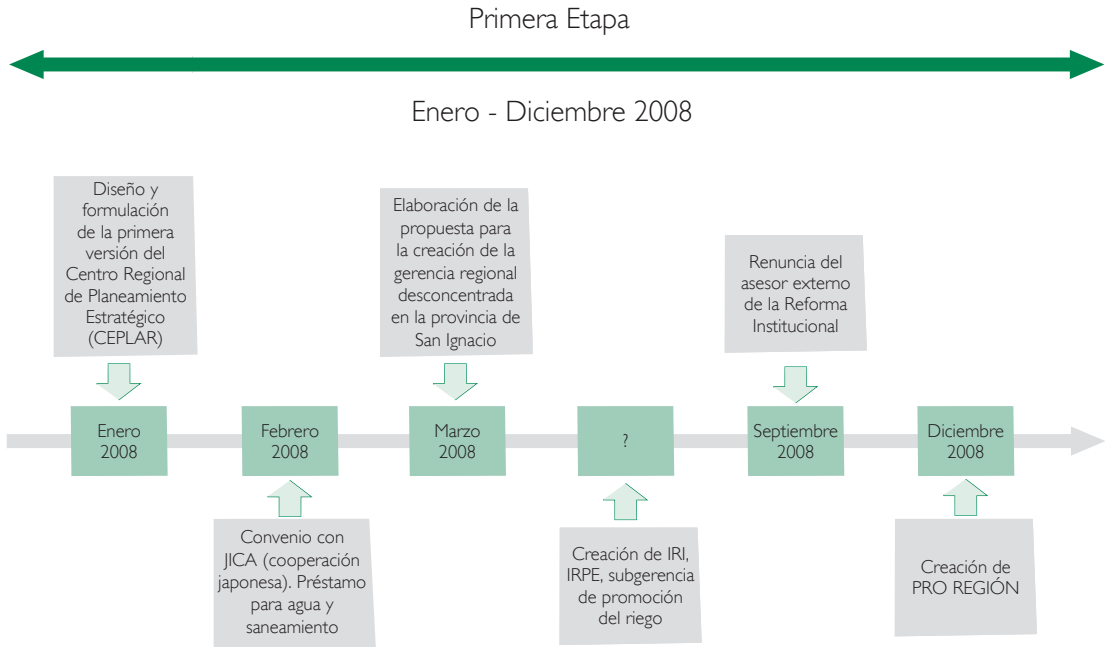
La segunda fase muestra resultados concretos, especialmente en la creación de una unidad clave como Pro Región y la ejecución de programas importantes a través de aquélla; el diseño de CEPLAR y de otros instrumentos estratégicos como el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y la Zonificación Ecológica y Económica, trabajados con estrategias participativas y concertadoras. Quedan sin embargo paralizadas las reformas en los sectores salud y educación, viviéndose en este último casi una contrarreforma. Si bien es cierto que las iniciativas en estos sectores no formaban parte del planteamiento original, hubo esfuerzos por integrarlas al esquema general, con los resultados mencionados[7].

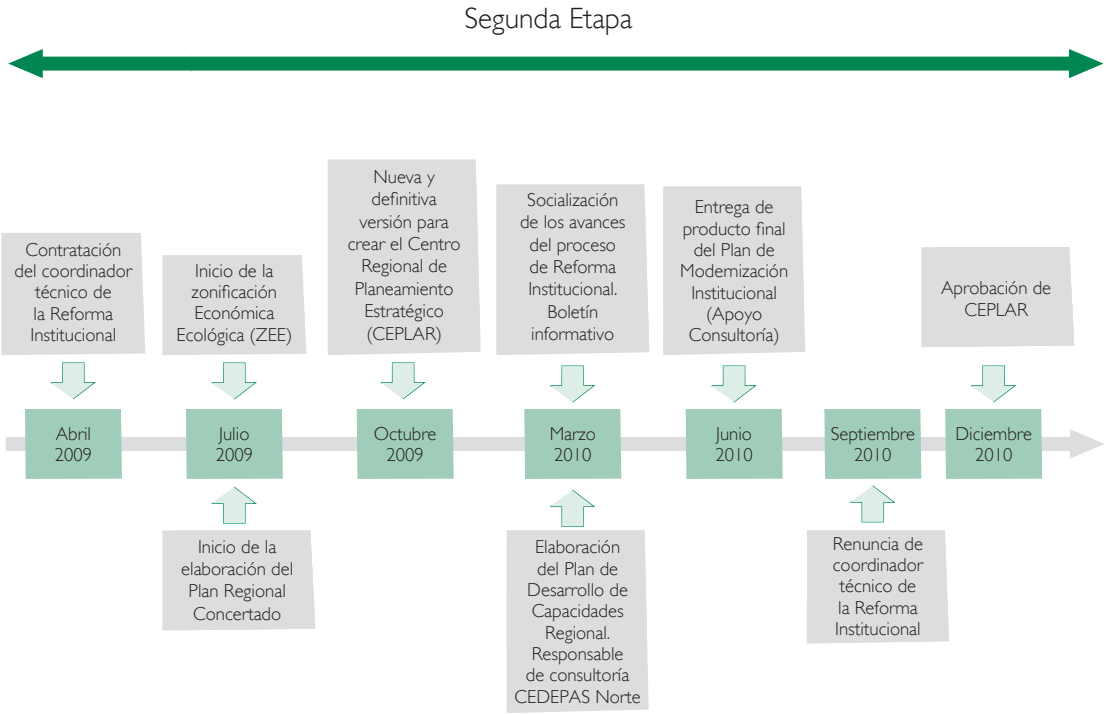
Es claro también que el equipo responsable no logra superar ni romper ciertos bloqueos, como por ejemplo el de la aprobación del CEPLAR por el Consejo Regional, entrampado allí por más de un año.

7 Sin embargo, el plan de inversiones regional servirá para fortalecer la capacidad de gestión (calidad, gestión e infraestructura), dependiendo desde luego de su futura conducción. En salud, no llegó a concretarse avance en su organización territorial, pero el plan regional de inversiones en salud también es una herramienta para la próxima gestión.

Gráfico 1


Primera Etapa
Febrero - Diciembre 2007
Presentación de primera propuesta de Reforma Institucional
Diagnóstico institucional del GORE (consultoría externa)
Informe de sustentación de Reforma Institucional (consultoría externa)
Alianza público - privada (GORE - ALAC - GN), para impulsar proceso de Reforma Institucional
Aprobación de la nueva estructura orgánica del GORE, aprobada mediante consejo regional, Nº 096-2007-GR. CAJ-CR
Febrero 2007
Marzo 2007
Mayo 2007
Julio 2007
Septiembre 2007
Octubre 2007
Diciembre 2007
Conformación de la comisión de reorganización y reestructuración del gobierno regional designada por el ejecutivo con Resolución Nº 187-2007
Inicio del proceso de reestructuración orgánica y administrativa del gobierno regional, mediante Ordenanza Nº 005-2007
Cambio en la presidencia de la comisión de Reforma Institucional
Contrato del coordinador técnico del proceso de Reforma Institucional
Contratación de consultoría para la elaboración de propuesta CEPLAR


Primera Etapa
Enero - Diciembre 2008
Diseño y formulación de la primera versión del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR)
Elaboración de la propuesta para la creación de la gerencia regional desconcentrada en la provincia de San Ignacio
Renuncia del asesor externo de la Reforma Institucional
Enero 2008
Febrero 2008
Marzo 2008
?
Septiembre 2008
Diciembre 2008
Convenio con JICA (cooperación japonesa). Préstamo para agua y saneamiento
Creación de IRI, IRPE, subgerencia de promoción del riego
Creación de PRO REGIÓN


Segunda Etapa
Contratación del coordinador técnico de la Reforma Institucional
Inicio de la zonificación Económica Ecológica (ZEE)
Nueva y definitiva versión para crear el Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR)
Socialización de los avances del proceso de Reforma Institucional. Boletín informativo
Entrega de producto final del Plan de Modernización Institucional (Apoyo Consultoría)
Aprobación de CEPLAR
Abril 2009
Julio 2009
Octubre 2009
Marzo 2010
Junio 2010
Septiembre 2010
Diciembre 2010
Inicio de la elaboración del Plan Regional Concertado
Elaboración del Plan de Desarrollo de Capacidades Regional. Responsable de consultoría CEDEPAS Norte
Renuncia de coordinador técnico de la Reforma Institucional

IV. Los principales resultados

En la presente sección, se va a pasar revista a los principales resultados de la reforma, tanto los avances concretos como las propuestas diseñadas y pendientes de implementación. El énfasis estará puesto en avances como la creación de Pro Región, actualmente en funcionamiento, el CEPLAR, recientemente aprobado por el Consejo Regional, el Plan de modernización institucional, el Plan de desarrollo de capacidades y las gerencias sub regionales desconcentradas, todos ellos considerados por los involucrados como los más destacados y nítidos logros de la reforma. A estos debe agregarse el diseño y aprobación de instrumentos como el PDRC y la ZEE, así como el Gobierno Electrónico.

Cuadro N° 4

Principales resultados presentados, según línea de la reforma

Resultados en Modernización Institucional	Resultados en Gestión estratégica/ Programática
1. PROREGION	1. Plan de Desarrollo Concertado
2. CEPLAR	2. ZEE-POT
3. Gerencias desconcentradas	3. Plan de Desarrollo de Capacidades
4. Plan de modernización institucional	4. Plan Regional Vial
5. Gobierno Electrónico	5. Plan Regional Hídrico
	6. Plan Regional de Inversiones en Salud
	7. Plan Regional de Inversiones en Educación

4.1. Pro Región y los programas de inversión regional

Pro Región es la Unidad Ejecutora de Programas Regionales, con autonomía técnica y administrativa, cuyo objetivo es la ejecución de obras de infraestructura básica de saneamiento, transporte, energía y otras de impacto regional. Fue creada formalmente el 21 de enero del 2009 a través de la Ordenanza Regional N° 001 – 2009-GRCAJ/CR.

Las actividades de Pro Región comenzaron con la puesta en marcha de 2 programas: 1) Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales de las Principales Ciudades del Departamento de Cajamarca – I Etapa; 2) Programa de Ampliación de la Frontera Eléctrica – PAFE III – Cajamarca.

Esta unidad se formó a partir del convenio de febrero del 2008 con el Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC), hoy Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), para financiar proyectos de saneamiento básico y de electrificación. Pro Región ha asumido igualmente la ejecución de los proyectos de la ampliación del nuevo Hospital Regional de Cajamarca y la carretera San Pablo – San Miguel.

Su implementación obedece a las condiciones del contrato de préstamo con JICA, que estipulaba la necesidad de crear un organismo especializado en la ejecución de grandes proyectos.

Como ya se mencionó en la sección anterior, lo que ahora es Pro Región se creó como PROSAC, posteriormente al IRI, entidad esta última cuya misión era ejecutar las grandes obras del GRC. Ambos organismos eran convergentes y parte de la misma preocupación por hacer las inversiones más eficientes. Por ello, se decidió tener una sola entidad, ampliándose la cobertura de PROSAC y cambiándosele de misión, objetivos y cobertura, quedando finalmente como hoy se le conoce. Esta unidad, aprobada por el Consejo Regional, asume todos los proyectos regionales con presupuestos superiores a los 3 millones de soles.

Los préstamos de agua y electrificación fueron otorgados al GRC con la garantía de los futuros ingresos por canon, comprometiendo hasta un máximo de 20% de sus ingresos por este rubro. Se trata de un modelo parecido al logrado por el GR de Loreto, siendo las primeras experiencias descentralizadas de endeudamiento internacional.[8] Para poder usar el canon como garantía, se hicieron proyecciones de los recursos mineros a 20 años, considerando los estados financieros y las reservas auditadas de las empresas.

Esta operación fue posible gracias a que ya en el GRC se había logrado armar un programa de saneamiento bajo un enfoque integrado, superando la atomización de los proyectos tradicionales.

8 Después de la crisis de la deuda externa de los 80, organismos como la JICA buscan garantías para que sus recursos se asignen de acuerdo al objetivo convenido, considerando como lo más apropiado para ello a las unidades ejecutoras, integradas por profesionales con experiencia en gestión de endeudamiento externo.

El préstamo es por 142.2 millones de nuevos soles, y fue formalizado a través de un Decreto Supremo del 25 de marzo del 2009. Se pagará en 15 años, (período de gracia de 5 años) con una tasa de interés de 0,8% anual para obras de agua potable y 0,4% anual para las de alcantarillado. Está avalado por el MEF y será cancelado íntegramente con el canon regional. La operación supone una inversión total de S/. 382'135,115.85, incluyendo contrapartidas del GRC (S/ 122'495,604.61) y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (S/ 44'054,685). El programa se ejecuta en 11 ciudades de la región y beneficiará a más de 300 mil pobladores.

El programa de electrificación se originó en una oferta del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) por iniciativa del GRC; ante el requerimiento de éste, se le plantea al Presidente Regional un programa para Cajamarca con presupuesto incompleto, el cual se transferiría al GRC, no sin ciertas resistencias en el MINEM. El Gobierno Regional acepta y recibe sugerencias del propio Ministerio para hallar alternativas de implementación. El préstamo de S/. 193'505,288, será igualmente pagado con recursos del canon minero, también con 5 años de gracia. Tiene una cobertura que alcanzará a 1,006 localidades ubicadas en 67 distritos, con una población beneficiaria de más de 250 mil habitantes.

La tercera obra a cargo de Pro Región es la construcción del Hospital Regional de Cajamarca, con una inversión de S/. 97´380,080. Esta obra forma parte de un programa de salud que incluye la construcción de otros 5 hospitales en otras provincias del departamento (Celendín, Cajabamba, Bambamarca, Cutervo, Jaén y San Ignacio).

Finalmente, una cuarta obra inicialmente no prevista a cargo de esta unidad es la ejecución de la carretera San Pablo – San Miguel, la que cuenta con un presupuesto total de S/. 27´511,813.25.

Los proyectos se consiguieron debido a que se tenían listos los estudios, lo que permitió aprovechar el paquete de estímulo fiscal del 2009 y uno de sus mecanismos financieros como era la emisión de bonos soberanos. El endeudamiento se logró además gracias a las contrapartidas que el GRC estaba en posibilidad de aportar.

Como ya se mencionó, al ser Pro Región una organización ad hoc para realizar obras, La toma de decisiones y la ejecución debe ser más rápida que en cualquier otra dependencia del GRC, tanto por las licitaciones y contratos en paquete que realiza, pero también por el personal de mayor calificación con el que cuenta, bajo régimen de actividad privada que permite pagar mejores remuneraciones, con mecanismos de gestión presupuestal tipo fideicomiso y con administración propia. A diferencia de la Gerencia de Infraestructura del GRC, que tiene más de 300 proyectos atomizados, Pro Región maneja 2 programas (uno con 11 proyectos, otro con 19), y a diferencia del esquema convencional que licita proyecto por proyecto, en un proceso muy largo y tedioso, lo hace en paquete. Todos los fondos de la entidad se encuentran en un fideicomiso.

El equipo es de unas 30 personas, donde se incluye al Director Ejecutivo (contratado a través de Servir), la secretaria y 3 órganos de línea: área de ingeniería (1 jefe y 5 ingenieros); área de estudios (1 jefe y 2 ingenieros electricistas); área de sostenibilidad

de la post inversión (5 economistas y 1 socióloga). Cuenta asimismo con áreas de soporte: asesoría legal (1 abogado), administración (1 jefe, 1 contador y 1 asistente de contador), tesorería (2 contadores: 1 jefe y 1 asistente SIAF), logística (1 persona); y un área de presupuesto (1 ingeniero y 1 contador). La naturaleza del trabajo de Pro Región demandaba captar personal que conociera el manejo financiero de una entidad como ésta, para la cual el régimen administrativo y de remuneraciones es diferente.

Pro Región ha permitido levantar los niveles de ejecución presupuestal del GRC, pero su existencia no es bien percibida por muchos trabajadores de la sede, quienes lo consideran una isla privilegiada en el GRC; algunos gerentes y funcionarios la ven como una entidad aparte, incluso en su ubicación. El hecho de que los sueldos estén bajo el régimen de la actividad privada genera críticas y acusaciones solapadas de favoritismos para quienes trabajan allí.

Como quiera además que sus directivos no suelen participar en las reuniones de gerentes y subgerentes, su imagen es inevitablemente ajena y poco apreciada. Esto contribuye a que muchos en la sede del GRC sean partidarios de desaparecer este organismo; incluso a nivel gerencial el celo es significativo, en particular de la Gerencia de Infraestructura por la competencia en la gestión de inversiones, su campo de funciones, recursos y, por tanto, poder. Aunque no de manera abierta, hay quienes sostienen que Pro Región debe desaparecer, pero siendo su existencia parte de un contrato internacional, es legalmente inviable hacerlo. La dependencia puede dejar de existir como unidad ejecutora sólo el día que se acabe el préstamo internacional.

El equipo responsable de la reforma conoce las críticas pero siente que la creación de esta entidad ha sido un gran acierto, debido a que funciona con eficiencia y no se ha burocratizado. El Presidente Regional renunciante manifiesta incluso que Pro Región ha contribuido a que el GRC pase de ser una "Municipalidad Regional" a un Gobierno Regional efectivo[9].

4.2. CEPLAR y el planeamiento estratégico

La creación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR) es un componente clave del eje de modernización institucional de la reforma. La idea de tener un moderno sistema de planificación regional estuvo presente desde los comienzos mismos de la actual gestión, pues se considera indispensable desarrollar capacidades para el planeamiento estratégico.

El organigrama vigente en el año 2007 incluía una Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, la que debía asumir funciones de planificación operativa y estratégica; sin embargo, en la práctica, esta unidad se dedicaba

9 Al 31 de diciembre del 2010, la ejecución se incrementó de 92 millones a inicio de la gestión a 258 millones de nuevos soles. En el comparativo nacional en cuanto a ejecución de inversiones por parte de los gobiernos regionales, Cajamarca ocupa el quinto lugar considerando montos absolutos.

casi exclusivamente a la planificación operativa. Se trataba de una gestión con mirada de corto plazo (generalmente anual), sin orientación, desarticulada de otras instancias públicas y del mismo GRC, subordinada al presupuesto, del que también se ocupa esta gerencia.

Frente a ello y como parte del enfoque nuevo que buscaba hacer del GRC una entidad promotora del desarrollo integral y sostenible, el equipo de reforma decide impulsar la creación de capacidades en esa línea, creando un nuevo sistema de planeamiento regional, lo que suponía rediseñar la mencionada Gerencia.

Para tal fin, se contrató una consultoría externa, que, en el año 2009, elaboró una propuesta de rediseño de dicha Gerencia. Esta contemplaba la separación de las funciones de planeamiento estratégico territorial y de planeamiento operativo en dos instancias diferentes: una a cargo del planeamiento estratégico, llamada Centro Regional de Planeamiento Estratégico, CEPLAR; y otra encargada del planeamiento operativo, el presupuesto institucional, desarrollo institucional y programación e inversiones públicas, la Dirección Regional de Planeamiento y Presupuesto.

La propuesta final aprobada por el Consejo Regional fue trabajada también por la comisión mixta de reforma y considera al CEPLAR como un órgano de asesoría de la Presidencia, encargado de realizar los análisis prospectivos, dirigir y coordinar el proceso de promoción del desarrollo regional de Cajamarca, y monitorear y evaluar resultados.

En la propuesta, el CEPLAR tendría, entre otras, las siguientes funciones: 1) asesorar al Presidente Regional y gobiernos locales en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas territoriales y planes estratégicos de desarrollo territorial; 2) conducir y coordinar la formulación y difusión del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y de otros planes regionales (Competitividad Regional, Promoción de las Inversiones y Exportaciones Regionales, Desarrollo de Capacidades Humanas, Acondicionamiento Territorial, Gestión Ambiental); 3) promover sinergias público-privadas y con la sociedad civil para concertar procesos de cambio; 4) proponer al Presidente Regional los programas y proyectos a ejecutarse, en el marco de las políticas regionales e institucionales; y 5) conformar equipos para formular, monitorear y evaluar las políticas regionales e institucionales de desarrollo y gestión, el PDRC, el PEI, el POI, programas específicos, etc.

El CEPLAR sería una instancia con un rol cualitativamente distinto al de las actualmente vigentes en la estructura del GRC, trabajando con visión de futuro, lo que trasciende el enfoque centrado en las tradicionales labores administrativas.

La propuesta establece también que el CEPLAR estará a cargo de un Director designado por el Presidente Regional, y estaría conformado por dos direcciones: 1) Prospectiva y Desarrollo Regional, y 2) Monitoreo y Evaluación.

La primera tendría funciones estratégicas relacionadas con: a) la promoción del planeamiento concertado del desarrollo regional y del PDRC, mediante la participación ciudadana directa; b) coordinar la formulación y difusión de planes; c) estudios

estratégicos para identificar tendencias, oportunidades, riesgos y contingencias; d) identificar y definir escenarios estratégicos futuros a base de estudios prospectivos; e) acoger y orientar iniciativas del sector privado que aporten al desarrollo regional, articulando sus requerimientos con los objetivos de éste.

La Dirección de Monitoreo y Evaluación se encargaría de: a) seguimiento y evaluación de planes y políticas, objetivos, programas y proyectos prioritarios de desarrollo regional; b) validar conjuntamente con otras unidades los indicadores de resultado de la gestión del Gobierno Regional; c) identificar e informar al Presidente, Consejo Regional, CCR y Gerente Regional el cumplimiento de resultados esperados, etc.

El CEPLAR es visualizado como el eje articulador del Gobierno Regional con el PDRC, y en general como una entidad clave para hacer de aquél una entidad capaz de promover el desarrollo de su territorio. Pese a ello, existió oposición para ponerlo en marcha entre algunos gerentes y asesores, argumentando el temor de incrementar la burocracia y el Consejo Regional sólo aprobó su creación el 19 de noviembre del 2010. Es probable que muchos no hayan entendido aún el rol de una planificación estratégica regional y por lo tanto, no valoren su importancia, pero hubo casos específicos de oposición por temor a perder poder y funciones (como la proveniente desde la actual Gerencia de Planeamiento). Existieron también, al parecer, razones de política menuda, como el afán de bloquear la supuesta designación de allegados a la gestión oficial, aun cuando se explicó que esa daría lugar a un concurso de méritos, donde los Consejeros Regionales actuarían de veedores.

La idea de crear el CEPLAR ha trascendido el ámbito del Gobierno Regional, concitando el interés del sector privado representado por la Cámara de Comercio de Cajamarca, cuyos dirigentes han expresado su deseo de tener un organismo como éste, que trabaje ligado al CEPLAN (Centro de Planeamiento Estratégico, entidad del Gobierno Nacional), las empresas y las organizaciones sociales.

4.3. Plan de modernización institucional

El PMI constituye un Plan de fortalecimiento institucional para el GRC, pensado para ser una guía en el proceso de modernización, que contribuya decisivamente a la reforma en curso, en este caso focalizada en la estructura orgánica del GRC.

El trabajo de Apoyo Consultoría comenzó en el año 2009, pero el producto final fue entregado casi un año después. Su desarrollo se tropezó con algunos obstáculos serios; uno de ellos fue que al no haberse consultado previamente con la OPI (Oficina de Programación de Inversiones) del GRC, no se visualizó oportunamente que, según los expertos del MEF, las labores de modernización no podían constituir un programa o proyecto de inversión pública; por tanto no iba a pasar los estándares del SNIP para su financiamiento como tal. De acuerdo a éstos, las actividades permanentes no pueden ser presentadas como proyectos y ser evaluables bajo tales criterios, lo que terminó dejando al proyecto sin alternativa de financiamiento con recursos públicos. Al quedarse sin posibilidades de implementación inmediata, el Plan perdió

eficacia y se convirtió sólo en un marco de referencia importante. No obstante ello, es interesante conocer sus contenidos y valorarlos como un producto del proceso y en esta condición se le transfirió a las Sub gerencias de Planeamiento y Desarrollo Institucional del GRC para su consideración.

Contenidos del Plan de Modernización Institucional (PMI)

En el diagnóstico institucional realizado al GRC en el año 2007, se encontró una serie de deficiencias en el cumplimiento de sus funciones, debido a la inadecuada capacidad de la institución y procesos de los diferentes sistemas administrativos. Otros problemas detectados fueron un enfoque de gestión burocrático, la desarticulación entre agentes estatales, la ausencia de un enfoque de resultados y la gestión sectorialmente compartimentada.

Para hacer frente a estos problemas, el Plan de Modernización Institucional elaborado por Apoyo Consultoría utilizó una serie de criterios como: 1) la articulación entre acciones, estrategias, objetivos, misión y visión; 2) enfoque territorial; 3) gestión por resultados[10]; 4) gestión participativa y transparente; 5) coordinación y articulación entre los tres niveles de gobierno; 6) desconcentración de funciones en las instancias de ámbito provincial; 7) unidad de criterios políticos y gerenciales; y 8) gestión de servicios y no de funciones.

El objetivo general del PMI es la mejora en las capacidades de gobierno y gerencia del GRC para la atención de las demandas por servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de Cajamarca. Los cuatro objetivos específicos, en el siguiente cuadro, corresponden a cada uno de los ejes de trabajo planteados e incluyen cada uno diversas estrategias (Ver cuadro N° 5).

Se trata de una propuesta retadora, que incide en fortalecer las capacidades de planificación, de gestión y de monitoreo y evaluación del GRC y especialmente en la institucionalización de la participación ciudadana. Un tema importante a comentar se relaciona con el objetivo (ver el cuadro más abajo) concerniente a la participación ciudadana y la coordinación intergubernamental. Viabilizarlas es todo un desafío, así como avanzar en el establecimiento de relaciones sólidas con la cooperación internacional, organizaciones privadas e instancias interregionales, algo que contribuiría a generar alianzas estratégicas para una mejor promoción del desarrollo por parte del GRC, bajo un enfoque donde el desarrollo es responsabilidad del conjunto de actores de una sociedad liderados por el Estado en el territorio.

El segundo objetivo específico ("Fortalecimiento y modernización del Sistema de Planificación y Promoción del Desarrollo") está directamente vinculado con el CEPLAR. Su puesta en operación permitirá evitar la superposición de esfuerzos por

10 La gestión por resultados es un enfoque que busca construir un modelo de toma de decisiones para incrementar la eficacia y el impacto de las políticas de la organización a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de la gestión.

aquellos actores que intervienen en un determinado espacio, por ende, la optimización de recursos y acelerar la reducción de brechas existentes en la provisión de servicios públicos De esta manera, se articulan estos instrumentos y potenciarán la capacidad de gestión territorial.

El tercer y cuarto objetivos incluyen estrategias para operativizar acciones que contribuyan a hacer la gestión más moderna y eficiente, lo que supone sin duda una definición previa de la estructura organizativa del GRC, que al inicio del período ya se había reformado.

Cuadro N°5

Objetivos y estrategias del Plan de Modernización Institucional

Objetivos	Estrategias
1. Institucionalización de la participación de la ciudadanía y coordinación con los sectores y otros niveles de gobierno.	1. Fortalecimiento de las relaciones con la sociedad civil, gobiernos locales y central; 2. Fortalecimiento de la relación con los organismos cooperantes; 3. Fortalecimiento de organismos interregionales como INTERNOR y la ANGR; 4. Difusión de información de gestión.
2. Fortalecimiento y modernización del Sistema de Planificación y Promoción del Desarrollo.	1. Determinación de las brechas de provisión de servicios públicos; 2. Articulación de planes de desarrollo, estratégicos y operativos; 3. Fortalecimiento de la planificación participativa; 4. Fortalecimiento de capacidades para identificar y formular programas multianuales de inversiones; y 5. Mejora del proceso de formulación del presupuesto para su articulación con el planeamiento.
3. Fortalecimiento de la capacidad de gestión y orientación a resultados.	1. Sistema de gerencia compartida; 2. Procesos y procedimientos administrativos: simplificación y articulación, adecuación de herramientas de gestión (MAPRO, TUPA) a necesidades de gestión institucional, elaboración de directivas internas de procedimientos administrativos. 3. Estructura orgánica: optimizar asignación de funciones, responsabilidades y división de carga de trabajo; optimizar coordinación entre dependencias del GRC.; compatibilizar herramientas de gestión (MOF, ROF, CAP, PAP). 4. Condiciones físicas y tecnológicas de trabajo: modernización y centralización de infraestructura; inventario de bienes ordenado y actualizado, renovación de equipamiento y mobiliario; mejora de disponibilidad de maquinaria pesada y flota de vehículos; mejora de disponibilidad de sistemas informáticos de gestión; diseño de sistema de inventarios de bienes y saneamiento físico, legal y contable de inmuebles del GRC; y 5. Recursos humanos: diseño e implementación de política integral de recursos humanos; adecuado sistema de control disciplinario; formulación de plan de desarrollo de capacidades.
4. Fortalecer los sistemas de seguimiento, así como los de monitoreo y evaluación de impacto de los programas y proyectos del GRC.	1. Diseño e implementación de sistemas de información gerencial e indicadores apropiados; 2. Diseño e implementación de un sistema de monitoreo de gestión eficiente; 3. Coordinación con los sistemas de control y; 4. Establecimiento de mecanismos de evaluación periódicos y de impacto de los proyectos de inversión.

Fuente: Apoyo Consultoría, Plan de Modernización Institucional del Gobierno Regional de Cajamarca. Lima, junio del 2010.

.

4.4. Las Gerencias Regionales Desconcentradas

La reforma institucional planificada incluía también una apuesta por la descentralización de la organización del Gobierno Regional, lo que significaba introducir cambios importantes en la estructura interna de éste, especialmente en la gestión de las dependencias del GRC en las provincias del departamento. Esta era una de las 17 políticas institucionales previstas por el GRC como parte del esfuerzo de reformas ("Reforma Institucional, Desarrollo Fronterizo y Gobierno Electrónico").

Al momento de asumir la gestión, la nueva administración encontró que los sectores de educación, salud y agricultura estaban en todas las provincias del departamento; siendo en la mayoría de casos unidades ejecutoras presupuestales (UE), con sus propios aparatos administrativos, de asesoría y control (19 unidades ejecutoras y 39 unidades rindentes). Las provincias con UE eran Jaén, Cutervo, Chota y Cajamarca, sobre todo en las unidades desconcentradas de gestión de educación y salud. Más adelante, en el año 2010, se crean UEs en el sector educación en las provincias de San Ignacio, Santa Cruz, Hualgayoc y Cajabamba.

En este marco, la Comisión de Reforma Institucional del Gobierno Regional se plantea desconcentrar las decisiones y los recursos financieros y materiales hacia las instancias más cercanas a la población, de modo que las decisiones y la aplicación de los recursos favorezcan mejor a la comunidad.

Esta política debía concretarse en la creación de las Gerencias Regionales Desconcentradas (GRD), unidades orgánicas con ámbito de acción en las provincias del departamento. Una GRD supone desconcentrar decisiones, mejor selección y ejecución de las inversiones y racionalización de capacidades humanas para favorecer procesos de desarrollo territorial sostenibles; tendrían un rol ejecutivo en la gestión de las políticas regionales, en los planes y programas de gestión y en la administración de los servicios, particularmente los de educación y salud.

La organización de la GRD de la Provincia de San Ignacio, se inscribe en el marco de la propuesta mencionada y fue concebida como una experiencia piloto. Su diseño busca integrar y articular al interior del GRC a sectores como Salud y Educación, que hasta hace poco venían funcionando de manera desarticulada de aquél. La GRD San Ignacio busca también desconcentrar decisiones, recursos y servicios, al igual que revisar, reajustar y cambiar la estructura institucional, los sistemas operativos y los procedimientos administrativos, entre otros. Su creación va a aprovechar la infraestructura institucional de la UGEL ya existente en la provincia.

La propuesta se justificaba en varios hechos: 1) necesidad de mayor presencia y protagonismo del GRC en una provincia fronteriza para promover políticas de desarrollo fronterizo; 2) la alta ruralidad y pobreza de San Ignacio (84.3% de la población en esta situación) con grave desatención en los servicios básicos; 3) el potencial de la provincia para cultivos (café de calidad certificada, arroz y otros), que requieren asistencia técnica e infraestructura para una mejor inserción en el mercado; 4) presencia de comunidades nativas y campesinas, desatendidas por el Estado; 5) el

rol poco protagónico de la Gerencia Subregional de Jaén y las direcciones regionales sectoriales, que toman decisiones sobre el desarrollo de San Ignacio con criterios puramente políticos.

La propuesta estuvo lista en el transcurso del año 2009, se informó al Consejo Regional para conocimiento y a través de la Gerencia de Planificación y Presupuesto, se gestionó ante el MEF la autorización de la unidad ejecutora que permitiría la articulación de las materias como educación, salud y agricultura en cuanto a funciones y recursos financieros y humanos.

4.5. El Gobierno electrónico

Este es también un producto de la reforma que comenzó a desarrollarse desde el inicio de la gestión, conformándose una comisión de asesores para proponer sus alcances y desde el año 2009, se operativiza en el Centro de Información y Sistemas, unidad de la Gerencia de Planificación y Presupuesto.

La intención era aprovechar las modernas tecnologías de información y comunicación para brindar un mejor servicio a la población. La reforma planteó revisar cómo estaba el área de informática en el organigrama del GRC, pues hasta entonces no aparecía, salvo formalmente en el ROF de la institución.

Desde un inicio se obtuvo financiamiento del PMSC para modificar la estructura informática, lo cual ha significado un equipamiento básico, nuevos servidores, una red de seguridad perimetral y otros elementos.

El sistema es de aplicación regional e incluye una base de datos que se puede seguir desde el internet. Fue puesto en funcionamiento en mayo del 2010 y se puede poner en línea información oportuna e inmediata para que los usuarios consulten los trámites de los expedientes que presentaron. Actualmente, hay unos 1,000 expedientes diarios y ahora se puede saber dónde están y el estado de su trámite. Un 80% de las unidades del GRC utilizan a la fecha el sistema.

El Centro de Información y Sistemas ha dado un salto no sólo en la sede de la región sino en todo el departamento. La reforma ha mejorado el estatus de la oficina y ya no sólo se la ve como un servicio que arregla computadoras, sino también como una unidad que puede desarrollar proyectos que apoyan al proceso global.

El Centro de Información y Sistemas está dentro de una gerencia que no lo tomaba mucho en cuenta, pero ahora es más apreciado porque pueden brindar un mejor producto y tienen una buena implementación de sistemas de información, incluyendo el portal.

Se ha propuesto darle al área un mayor estatus en la estructura orgánica del GRC, incluso separarla de la Gerencia de Planificación a la cual pertenece actualmente, y ubicarla en una posición que no dependa de una sola gerencia.

Actualmente el Centro cuenta con un equipo de 11 personas, todos ellos contratados. Está dividido en 4 sub-áreas, entre las que cabe mencionar: soporte técnico, sistemas

de información, que desarrollan varios módulos y el portal web; y redes, que administra equipos de conectividad. Tienen además un proyecto de interconexión entre las sedes del GRC.

El responsable del Centro piensa que es necesario darle mayores facultades a su área; formalizar un mayor status de acuerdo a su importancia. Quieren proponer lineamientos para implementar directivas de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico.

4.6. El Plan de desarrollo de capacidades

Uno de los 3 grandes resultados esperados de la reforma, junto a lo organizativo y lo programático era, justamente, el desarrollo de capacidades. Se esperaba hacer el diseño y la implementación de un Plan de Desarrollo de Capacidades, orientado a facilitar la adecuación del personal a la gestión por resultados.

El proceso de elaboración del Plan involucró desde sus inicios al GRC, como ente promotor de la reforma institucional; a Lumina Copper, empresa minera que brindó apoyo financiero, al igual que APODER (COSUDE), entidad de cooperación que brindó también asistencia técnica, especialmente para los procesos de diagnóstico institucional del GRC; ALAC, que da apoyo técnico y financiero en el marco de un convenio con USAID Pro Descentralización; y CEDEPAS Norte, ONG a cargo de la elaboración técnica de la propuesta del Plan, elegida por concurso

Paralelamente, se dio un proceso nacional de elaboración de un Plan similar, por iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que contrata a la consultora internacional Price Waterhouse Consulting, el que se sobrepuso de alguna forma en el proceso del GRC, desatando conflictos en torno a la autonomía técnica para la elaboración del Plan.

Los entregables en el marco del Plan de Desarrollo de Capacidades fueron 5 planes de distinto alcance: 1 regional, 2 provinciales (Jaén y Celendín), y 2 distritales (Querecotillo – Cutervo y San Juan – Cajamarca), los que han sufrido retraso debido a las discrepancias entre el GRC y la PCM.

El modelo de capacitación a desarrollar está basado en la gestión por competencias. En el desarrollo del Plan, se formaron grupos de trabajo considerando criterios de homogenización de funciones y objetivos que desempeña el personal en el GRC, y la relación entre cada una de las diferentes áreas de trabajo, distinguiéndose 8 categorías: 1) alta dirección; 2) gerentes y directores; 3) planificación regional; 4) Pro Región e infraestructura; 5) administrativos; 6) secretarías; 7) comunicación; y 8) servicios y seguridad.

A la fecha, el Plan está en fase de revisión y ajuste por parte de la entidad regional que lo elaboró, atendiendo la demanda del GRC para armonizar criterios entre el documento regional y el de la PCM.

4.7. El Plan de Desarrollo Regional Concertado Cajamarca al 2021

En el transcurso del año 2009 se dio inicio a un proceso asociado al anteriormente descrito: la construcción del Plan de Desarrollo Regional Concertado. Tradicionalmente, desde la Subgerencia de Planeamiento se pensaba que formular un documento de esta importancia consistía en un trabajo hecho sólo por especialistas; ahora sin embargo, se enfatiza que es un proceso participativo que involucra a la población.

La dinámica para construir el PDRC se inicia en enero del citado año, siendo liderado por un equipo técnico de la Subgerencia, cuyo trabajo interno permitió elaborar la propuesta y estrategia institucional para realizarlo.

El proceso llevó a conformar un equipo técnico regional que incluyó a 41 representantes del Gobierno Regional y de otras instituciones como las universidades (UNC y UPAGU), empresas (Cámara de Comercio y Grupo Norte), la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y las ONGs (CARE, CEDEPAS Norte, GRUFIDES, entre otras). Se incluyó también a representantes de ALAC, de las asociaciones de municipalidades (Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas, del Marañón Andino y la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque). Se contó asimismo con apoyo técnico del Proyecto USAID Pro Descentralización, en cuanto a la metodología base.

El trabajo con el resto de participantes no siempre fue fácil, ya que había que cambiar estilos tradicionales por otros más inclusivos y abiertos, lo que llevó también a extender los plazos iniciales de ejecución. Más adelante, los consultores se retiraron al finalizar sus contratos, y se quedaron los representantes de la sociedad civil y del GRC.

Como es lógico imaginarse, un proceso que articula a actores tan diversos no estuvo exento de tensiones; así por ejemplo, hubo quienes consideraban que éste había sido manejado por las empresas mineras y por tanto, las organizaciones sociales debían retirarse. Otros se quejaban de la poca disposición a escuchar por parte de los funcionarios del Gobierno Regional.

Pese a ello, quienes lideraron el proceso buscaron la construcción participativa del plan, organizándose más de 50 talleres en todas las provincias del departamento, propiciando incluso reuniones con cajamarquinos que viven en Lima, Trujillo y Chiclayo.

Este PDRC fue aprobado mediante Ordenanza Regional N° 016 del 12 de noviembre pasado y la sesión reciente del Consejo Regional, el pasado 4 de diciembre, confirmó esa decisión.

Un hecho a destacar es que el acuerdo de gobernabilidad 2011-2014 impulsado por la Mesa de Concertación y suscrito por 10 candidatos al GRC en las elecciones recientes, lo tomó como un marco de referencia, aun cuando el PDRC no había sido oficialmente aprobado en el momento de su firma.

El PDRC da además sentido a varios proyectos para el desarrollo de Cajamarca y, aun cuando su realización es demandada por ley a todos los Gobiernos Regionales, en este caso su proceso converge con la reforma institucional específica del GRC. Los funcionarios presentan al plan como parte de aquélla, los que sin duda tienen puntos de conexión, puesto que el PDRC permite a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto impulsarlas bajo nuevas modalidades y buscar articularlas a través del Sistema de Gestión del Plan, en el cual el CEPLAR ocupará un lugar central. La apuesta es que esta última entidad coordine, conduzca y dé seguimiento al PDRC para viabilizar su aplicación, lo que puede generar resistencias desde la Gerencia, puesto que se la está dejando sin un instrumento clave.

4.8. Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)

En julio del año 2007 se dio comienzo al proceso de ZEE, conducido desde la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente (RENAMA) y la Gerencia de Planificación y Presupuesto. Este busca determinar las distintas alternativas de uso sostenible del territorio de Cajamarca, evaluando sus potencialidades y limitaciones con criterios diversos (físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales), aplicando categorías de uso propuestas por la normatividad vigente.

La base legal de la ZEE se encuentra en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (N° 26821) y la Ley General del Ambiente (N° 28611). Se basa también en el DS 087-2004-PCM, Reglamento de la ZEE y conformación de Comisión Técnica Regional; El DCD N° 010-2006-CONAM/CD, que aprueba la directiva metodológica para la ZEE, y la Ordenanza Regional N° 012-2005-GRCAJ-CR, que declara prioridad regional el proceso de ordenamiento territorial regional, siendo la ZEE un instrumento para ello.

La ZEE es la base para el ordenamiento territorial y orienta la toma de decisiones para un uso adecuado de los recursos naturales, así como una mejor ocupación del territorio. Asimismo, brinda información técnica indispensable para una buena administración de los proyectos, direccionar la inversión pública y privada y previene la ocupación en zonas de riesgo, entre otros.

Al principio muchos de los actores no mostraron mucho interés en el proceso, pero poco a poco éste fue creciendo. En junio del 2007 se conforma la Comisión Técnica Regional integrada por representantes de las 13 municipalidades provinciales, instituciones públicas y privadas de la región, ONGs y comunidades nativas. La presidencia recae en la Municipalidad de Hualgayoc, la vicepresidencia en la de Cajamarca y la secretaría en la de Celendín.

Desde el GRC hay un comité gerencial que lidera el proceso, presidido por la RENAMA, con la secretaría técnica en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, a través de su Sub gerencia de Acondicionamiento Territorial. Junto a este comité, existe una Comisión Consultiva que lo asesora, integrada por CONAM, GTZ, ITDG, SER, CEDEPAS Norte y otros, incluyendo el Grupo Norte.

Se ha formado también un equipo técnico multidisciplinario, responsable de la ejecución del proceso, quienes elaboran la propuesta ZEE-OT Regional.

El trabajo de ZEE tuvo las siguientes fases:

1. Fase preliminar en el año 2007, en la cual se definen objetivos y alcances, se forma el equipo técnico y se efectúan otros preparativos;
2. Fase de generación de información temática, donde se recopila y analiza la información existente, se adquiere material, se genera y sistematiza información temática;
3. Fase de análisis, donde se genera una base de datos y se describen los medios físicos, biológicos y el medio socioeconómico;
4. Fase de evaluación, en la que se evalúan las unidades ecológico económicas y se determinan las ZEE por categoría de uso (productivas, protección y conservación ecológica, tratamiento especial, recuperación, urbanas e industriales), lo que permite desarrollar 9 sub modelos de uso a partir de las 5 categorías antes señaladas;
5. Fase de validación, en la que se conciertan y validan las propuestas con la participación de la población involucrada. En el momento de la sistematización, el proceso se hallaba en esta etapa.

La validación se ha hecho mediante la realización de talleres provinciales, a los que se invita a organizaciones sociales de cada ámbito, donde se discuten los principales hallazgos a nivel provincial.

El trabajo ha sido muy intenso y ha implicado también una serie de eventos públicos como foros y talleres de capacitación en las provincias y en la sede departamental.

En el último taller de Celendín, sin embargo, se produjo un impasse que motivó el retiro del Grupo Norte (GN) del proceso. De acuerdo a lo manifestado por el equipo técnico, en esa provincia el tema minería es muy sensible, lo que convocó una alta asistencia al taller. Al presentarse los resultados, un sector de la población agrupada en un frente llamado Plataforma Interinstitucional de Celendín (PIC) exigió prohibir esta explotación. El GN, por su parte, señala que la conducción de los talleres es sesgada y apuntaba justamente a obtener este resultado, lo que en su opinión rompía con la imparcialidad que tal equipo debía mantener.

La situación se encuentra hoy en un impase, lo que seguramente demandará una negociación futura que armonice intereses y permita desentrampar las cosas. Más allá de este problema, si bien la ZEE obedece a una normatividad distinta a la de las reformas, su conducción y sostenimiento futuro demandarán instrumentos como los que se quieren generar a través de éstas, como es el caso del CEPLAR, que permitirá también alinearla con el PDRC.

4.9. Los Programas Regionales

Hay que destacar finalmente la formulación de 6 Programas Regionales del Gobierno Regional de Cajamarca, destinados a abordar de manera integral los déficits de cobertura de los diferentes servicios públicos bajo su responsabilidad (educación, salud, electrificación, saneamiento, riego y transporte).

El GRC viene organizando en programas proyectos antes dispersos, en la perspectiva de obtener resultados que impacten de manera relevante en todo el territorio o gran parte de él, y se complementen con la inversión de los gobiernos locales. Esos programas se enfocan con una temporalidad multianual, priorizados con criterios que se correspondan con los planes estratégicos y operativos de responsabilidad regional.

El Programa de Electrificación incluye el "Programa de Ampliación de la Frontera Eléctrica III ETAPA – PAFE III" a cargo de PROREGIÓN (ver 4.1) y los proyectos de electrificación a cargo de la Gerencia Regional de Infraestructura. El primero comprende 19 proyectos (Sistemas Eléctricos Rurales) y prevé beneficiar a 226,307 pobladores (16% de la población). Se tiene también una cartera de proyectos a cargo de la Gerencia Regional de Infraestructura por S/. 30 millones.

El Programa de Saneamiento incluye el "Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales de las Principales Ciudades del Departamento de Cajamarca – I Etapa" y el "Plan Regional Operativo de Saneamiento Rural - PROSAR"; el primero también a cargo de PROREGIÓN y que cuenta con un presupuesto de S/. 296 millones (ver 4.1), Sus beneficiarios son 171,785 pobladores de 11 capitales de provincia. El otro programa es el "Plan Regional Operativo de Saneamiento Rural – PROSAR" que facilita el acceso de la población rural a servicios básicos de agua y saneamiento mediante proyectos integrales (infraestructura, educación sanitaria, capacitación en administración, operación y mantenimiento). La gestión está a cargo de una alianza entre el GRC, la Red de Municipalidades Rurales de Cajamarca – REMUR Cajamarca, la Asociación Los Andes Cajamarca – ALAC y la Municipalidad de Baños del Inca.

El Programa Regional de Irrigación, a cargo de la Gerencia de Desarrollo Económico, tiene un presupuesto de S/. 864 millones, el 88% del cual está destinado a 20 grandes proyectos. El resto va a pequeña infraestructura, riego tecnificado, fortalecimiento de organizaciones, entre otros.

El Programa Vial cuenta con un PIM de S/. 341 millones para el período 2007-2010, asignados principalmente a 3 obras: la carretera Cajamarca-Celendín-Balzas, el Programa de Caminos Departamentales y el mejoramiento de la carretera San Pablo-San Miguel de Pallaques. Además, a junio de 2010, se ha invertido S/. 144 millones en mejorar y rehabilitar 33 carreteras. Se cuenta con el aporte de Provías y los recursos del PMSC administrados por la Asociación Los Andes Cajamarca (ALAC).

En el sector Salud, el PIM del Gobierno Regional para el período 2007-2010 fue de S/. 178.7. La cartera en ejecución incluye reconstrucción de infraestructura, equipamiento, ampliación; disminución de la desnutrición y de la mortalidad y fortalecimiento de capacidades.

En educación, desde el año 2007 a junio de 2010, el GRC invirtió S/. 49 millones para mejorar la infraestructura educativa, mobiliario escolar, equipos de cómputo, la calidad educativa, alfabetización y maestrías a docentes rurales.

4.10. Breve balance de resultados

En esta sección se han presentado los principales resultados del proceso de reforma en los 4 años del período considerado. Los más importantes han sido sin duda los 8 descritos; en la línea de modernización institucional están: Pro Región, creado a fines del 2008, y el CEPLAR, aprobado a fines del 2010; las Gerencias Desconcentradas, especialmente la piloto de San Ignacio; el Plan de Modernización Institucional y el Gobierno Electrónico. En la Línea de Gestión Programática figuran el Plan de Desarrollo de Capacidades, el PDRC y la ZEE, elaborados a lo largo de casi 2 años y aprobados también a fines del 2010, así como 6 Programas Regionales.

Se ha alcanzado mayor y concreción en Pro Región, CEPLAR, el diseño y aprobación de instrumentos como el PDRC y ZEE, así como en el Gobierno Electrónico. Los otros tres permanecen aún en condiciones de propuesta no implementada.

Pro Región, considerado un logro fundamental de la reforma, debe su existencia a una situación casi excepcional, como es el caso del préstamo internacional, cuyas condiciones determinaron que el MEF aprobara su creación como Unidad Ejecutora en condiciones excepcionales. Hasta ahora ha demostrado eficiencia en la ejecución de las obras encomendadas, pero su existencia está garantizada mientras dure la ejecución del crédito.

CEPLAR es un organismo de muy reciente creación y su implementación corresponderá ya a la gestión que asume en enero del 2011. Por ello, si bien resulta un logro de la actual administración el haberlo creado, un balance de su trayectoria deberá esperar.

El PDRC y la ZEE pueden considerarse parte de los logros de la reforma, aunque dada su reciente aprobación, afrontan el reto de articularse bajo los mismos objetivos, en la medida que ambos son instrumentos concurrentes para orientar el desarrollo del territorio. Al ser parte del nuevo contenido de las políticas públicas de la siguiente década, estos instrumentos tendrán continuidad; la continuación del proceso de reforma debe contribuir a una mayor efectividad en su implementación. El CEPLAR tiene allí un desafío pendiente que, de no abordarlo exitosamente, los dejará aislados, haciéndoles perder su potencial.

El Gobierno Electrónico también ha logrado concretarse, a partir del equipamiento e implementación de la unidad respectiva, de modo que hoy la ciudadanía tiene posibilidades de acceso a servicios del GRC a través del Internet.

En lo concerniente a los programas viales e hídricos se ha logrado que la cartera de proyectos venga siendo gestionada por las Gerencias Regionales de Infraestructura y Desarrollo Económico de acuerdo a las etapas de pre inversión, la misma que supone acceder a los recursos para inversiones del Gobierno Regional o aquéllos provenientes del PMSC.

Los programas de educación y salud por las rigidices del SNIP devinieron en planes de inversión regional. En el caso de salud se cuenta con la cartera de proyectos que ha sido aprobada por la OPI, DIRESA y por la Gerencia de Desarrollo con la resolución respectiva, con lo cual el sentido de la intervención pública en esta materia. El programa de Educación finalmente fue observada por la OPI en el componente de gestión, esperando se levanten las observaciones y se proceda a tener una cartera de proyectos que permitirá que la calidad educativa regional mejore, pues se cuenta con proyectos de infraestructura, gestión y calidad educativa acorde a la realidad regional.

V. Los actores involucrados

La reforma institucional desencadenó procesos que involucraron a diversos actores, tanto al interior como al exterior del GRC. Estos tuvieron distintos grados de aceptación, participación y compromiso con aquélla, así como diferentes grados de desconfianza, resistencia y rechazo abierto.

La dinámica de la reforma, sus avances y sus bloqueos, tanto como sus logros y frustraciones, se explican fundamentalmente por los comportamientos, actitudes e interacciones de dichos actores, así como por su grado de conocimiento o desconocimiento de la normatividad vigente y su capacidad para moverse en los vericuetos de una estructura institucional vasta, compleja y poco integrada entre sus componentes producto de una yuxtaposición de modelos. Lo que hicieron o dejaron de hacer algunos actores, sus compromisos activos o mediatizados con el proceso, influyeron en distinta medida sobre el derrotero que éste tomó.

El peso e influencia de éstos fue indudablemente desigual, en función de su importancia política, su capacidad de organización y presión, y su llegada a las principales instancias de decisión política en el seno del GRC.

Según su ubicación, los actores involucrados en el proceso fueron de dos tipos: internos y externos al GRC. Como veremos, quienes trataron de empujar el proceso formaron una suerte de coalición o alianza con ciertos actores externos. Los opositores en distinto grado fueron sobre todo internos, sin aliados importantes fuera del GRC.

5.1. Actores del Gobierno Regional

Los actores en el seno del GRC fueron múltiples, comenzando por el mismo Presidente Regional, los consejeros, el staff de asesores y gerentes, así como funcionarios intermedios y trabajadores.

5.1.1. El rol del Presidente Regional ha sido sin duda clave para el proceso; su voluntad política permitió la presencia y la acción de un grupo de asesores y gerentes que diseñaron y trataron de avanzar en la reforma en los primeros años de la gestión.

El Presidente apostó por la reforma en los inicios de su gobierno, delegando todo el trabajo a una comisión que se forma en marzo del 2007 y es presidida por el Vicepresidente Regional. Especial interés mostró por la implementación de medidas que mejoraran la inversión pública, acogiendo favorablemente la idea de gestionar programáticamente los proyectos de inversión antes atomizados y dispersos en todas

las provincias. A su decisión se debió el desarrollo del trabajo que condujo a la firma de un convenio de préstamo internacional (con el aval del MEF) para un programa de agua y saneamiento en 11 capitales provinciales, y a lograr la transferencia de competencias del Ministerio de Energía y Minas que desembocó en el diseño de un programa de electrificación rural para más de 1,000 centros poblados y caseríos.

El apoyo político del Presidente a la reforma fue variando con el tiempo y, desde un decidido énfasis mostrado al inicio de su gestión, éste fue luego moderándose, influido por la oposición interna que encontró, y con la cual buscó conciliar posiciones, frenando de hecho los avances. Esto fue particularmente evidente en el transcurso del 2008-2009, a raíz de las movilizaciones de provincias en rechazo a ciertos cambios en los sectores de salud y educación, o a propósito de los bloqueos motivados por la resistencia de la Gerencia General del período 2007-2009.

Los intentos por lograr el apoyo de Fuerza Social, grupo político que había ganado la Presidencia Regional, no dieron mayores frutos a pesar de que la reforma era parte de su propuesta política; primó en ellos una visión cortoplacista y las expectativas de cosechar prontamente los beneficios de la implementación exitosa de proyectos.

5.1.2. Los consejeros regionales fueron también actores que intervinieron en momentos clave, cuando se debía discutir y aprobar ciertas medidas de la reforma. Los testimonios evidencian que la mayoría apoyó la política del presidente y no se mostraron particularmente opuestos a la reforma, salvo en el caso de la creación del CEPLAR, cuando la propuesta quedó entrampada en comisiones [11]. Intereses políticos derivados del proceso electoral que se avecinaba influyeron también en esta situación.

5.1.3. La comisión de reforma, que incluía, entre otras personas, a funcionarios de confianza que se desempeñaban como gerentes o asesores de la Presidencia, y funcionarios de carrera que habían asumido también cargos ejecutivos de línea con el nuevo gobierno. Este se constituyó en un núcleo clave para el impulso inicial y sostenimiento del proceso. Quienes lo formaron eran profesionales fuertemente convencidos de la necesidad de introducir cambios sustanciales en la gestión del GRC; para ellos ésta era la única forma de construir una entidad moderna y eficiente, con capacidad de llegada efectiva a la población. La mayoría no tenía experiencia en gestionar procesos institucionales de cambio, lo que no dejará de ser una desventaja frente a la tarea, especialmente para manejar la resistencia interna. Más importante aún era su

11 Los testimonios orales recogidos muestran que el Consejero Regional que se opuso a la creación de CEPLAR actuó de esta forma por creer que así apoyaba el reclamo de un sector, mas no por considerarlo inútil o superfluo.

pequeño número (2 personas a tiempo parcial en la primera etapa, 3 en la segunda). Lo más complicado, sin embargo, fue el hecho de no haber desarrollado estrategias de alianza con grupos internos y externos para sacar adelante la propuesta. En particular, no se tejieron relaciones con los trabajadores del GRC ni con sectores importantes del entorno (alcaldes, congresistas, representantes del ejecutivo, etc.).

5.1.4. Hubo también un sector de asesores y gerentes que no se alinearon con la reforma, incluyendo varios que ingresaron con la gestión actual; su comportamiento osciló entre la indiferencia, la resistencia pasiva y el rechazo activo. Las motivaciones fueron diversas, pero en la mayor parte de casos parece que la oposición estaba asociada al temor de perder poder administrativo ya que, de manera real o imaginada, en una visión cortoplacista como la que parecía predominar, los cambios sólo se veían como recorte de las atribuciones de sus dependencias o la pérdida de nivel en la estructura orgánica, sin pensar en otras ventajas (nuevos cargos directivos, trabajo más eficiente, etc.). En ciertos casos, los opositores creían que las reformas eran necesarias, aunque no de la manera cómo se las estaba planteando. Una suerte de "eficientismo" pragmático llevaba a desconocer el aporte de la dimensión institucional.

5.1.5. Un último grupo de interés dentro del GRC eran los trabajadores, especialmente los nombrados, mayoritariamente agrupados en un sindicato. La actitud de ellos fue de profunda desconfianza hacia la posibilidad de cambios en la estructura orgánica del GRC, pues los visualizaban como un riesgo para la estabilidad en sus puestos de trabajo, el "peligro" de ser trasladados hacia otras provincias, o simplemente el aumento de su carga laboral. El asunto se complicó debido a que los responsables de la reforma no tuvieron una política de información hacia ellos sobre el proceso en curso (omisión lamentable que se buscó subsanar en el último año de gestión), lo que contribuyó a agravar la incertidumbre y la sensación de estar ante un proceso cuyas decisiones se tomaban en el seno de un grupo muy cerrado. A la postre, esto fue una desventaja mayor, ya que se perdió la oportunidad de socializar e interiorizar la reforma en un sector que, pese a sus distanciamientos, está integrado por un grupo no desdeñable de trabajadores y funcionarios con potencial para aportar. El apoyo o alineamiento de los trabajadores con el

Vicepresidente Regional, sancionado por graves acusaciones de corrupción, cuando éste pretendió asumir la Presidencia, terminó por quebrar la relación.

En síntesis, el proceso de reforma institucional tuvo en un reducido equipo de asesores y gerentes a su núcleo impulsor. Estos eran mayoritariamente funcionarios que ingresaron con la nueva gestión, incluyendo también a algunos nombrados que asumieron la necesidad de las reformas. Frente a ellos, hubo dos grupos que oscilaron entre la desconfianza y la decidida oposición; por un lado, un grupo de asesores y gerentes, que ingresaron también con la nueva gestión, fuertes críticos del proceso, y, por otro lado, los trabajadores nombrados.

Los impulsores de la reforma tuvieron en el Presidente un aliado cuya voluntad política dio el impulso al proceso, aunque su apoyo tuvo altibajos a lo largo del tiempo, especialmente cuando la presión de los opositores se dejaba sentir. Estas intermitencias mellaron sin duda la fortaleza de la comisión encargada, ya afectada por su aislamiento respecto a otro importante grupo interno de interés como los trabajadores nombrados. Por su parte, los consejeros regionales, si bien no jugaron un activo rol de apoyo a la reforma, tampoco se convirtieron en un obstáculo serio a su avance, excepto quizás en casos aislados. Los funcionarios y trabajadores contratados, amplia mayoría dentro del GRC, no parecen haber jugado un rol muy activo.

Lo que falló aquí fue sin duda fue la fortaleza y constancia de una voluntad política dispuesta a apoyar resueltamente el proceso, así como una estrategia eficaz para construir alianzas internas (incluso con el propio grupo político predominante en el GRC) y externas que permitieran superar el aislamiento de los reformadores.

5.2. Actores externos: la alianza público-privada

La reforma institucional involucró también un conjunto de actores externos al GRC, debiendo destacarse entre ellos a la empresa privada y la cooperación internacional.

5.2.1. La empresa privada ha jugado un rol importante en el impulso al proceso, ya que, gracias a su aporte, se pudieron realizar las consultorías que generaron las propuestas para la reforma y se dotó de equipamiento a la Dirección de Informática, posibilitando la implementación del gobierno electrónico.

El apoyo de la empresa privada se materializó a partir de octubre del 2007, cuando el Grupo Norte (colectivo que agrupa a unas 20 empresas ubicadas en el departamento de Cajamarca)[12] decide brindar su colaboración a la reforma, canalizándola a través de

12 Los miembros del GN incluyen a las empresas mineras Yanacocha, Goldfields, Lumina Copper, Anglo American, Colquirumi, La Zanja y Tantahuatay. Están asímismo otras empresas como Leche Gloria, Centro Comercial El Quinde, Visa Ingenieros y Piscifactoría Peña; e instituciones como ALAC y FONCREAGRO, entidades de Minera Yanacocha.

ALAC, la que también administra los recursos del Programa Minero de Solidaridad con Cajamarca.MSC, éstos últimos organismos creados con los recursos de la Compañía Minera Yanacocha SRL.

Las empresas que forman parte del Grupo Norte (GN) buscan involucrarse en el desarrollo de Cajamarca, generando pensamiento estratégico para la inversión y fortaleciendo la institucionalidad y gobernanza en las regiones. Su intervención en apoyo del proceso obedecía principalmente a dos motivaciones: mejorar la eficiencia en el gasto del canon y fortalecer las capacidades del GRC para liderar el desarrollo, superando el modelo anterior del CTAR.

El apoyo al GRC implicó movilizar recursos extraordinarios de las empresas integrantes del colectivo y del PMSC; y como ya se mencionó, estos aportes permitieron contratar 11 consultorías externas para la elaboración de importantes productos como el diseño del CEPLAR, el Plan de Modernización Institucional y otros, además de viabilizar la contratación de un coordinador técnico de la reforma, integrado al equipo responsable. El aporte de este colectivo ascendió a US$ 1.200 mil, la mayor parte de los cuales provinieron del PMSC, aunque empresas como Goldfields y La Zanja efectuaron también contribuciones. Este monto constituye, de lejos, la mayor contribución financiera externa recibida para este fin; aún así, es necesario resaltar que las empresas no tuvieron ingerencia en la selección misma de consultores, la cual fue responsabilidad de la comisión y del Coordinador Técnico de turno. Estos aportes contribuyeron a preparar las propuestas para la reforma, pero no permitieron superar los otros obstáculos con los que ésta se tropezó.

La relación establecida constituye una alianza público-privada prácticamente inédita en el país y aun cuando no dejó de despertar suspicacias en algunos sectores, sobre todo por la presencia en el Grupo Norte de las principales empresas mineras, las que son vistas con desconfianza por un sector de la opinión pública del departamento, la relación se desarrolló de manera fluida y exenta de conflictos serios. Hubo en general un respeto mutuo por la autonomía del GRC, aun cuando en cierto momento, los responsables del GN hayan expresado su preocupación por lo que consideraban insuficientes avances en la reforma, especialmente lo concerniente a la inversión pública.

Cabe también mencionar la participación de la Cámara de Comercio de Cajamarca que, si bien no aportó recursos financieros, sí se involucró en discusiones y debates relacionados con la reforma, y participó en la elaboración de una propuesta consensuada con el GRC y el GN que fue enviada al Congreso, con el fin de aportar al mejoramiento de la ley para la participación privada en las inversiones públicas.

5.2.2. Otros actores externos a mencionar provienen de la cooperación internacional, como es el caso de APODER (Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales), entidad de la cooperación suiza que contrató la consultoría inicial para el

diseño del proceso en al año 2007, con la cual se realizó el diagnóstico organizacional del GRC. Esta organización tiene el mérito de haber sido la primera en apostar por la reforma, habiendo contribuido con unos 350 mil nuevos soles (US$ 125 mil al cambio actual), aunque no todos estos recursos se canalizaron al fortalecimiento institucional.

"Hay que mencionar también el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que financió un proyecto para la creación de un sistema de monitoreo de inversiones en 2 gobiernos regionales y locales, incluyendo al GRC y a dos municipalidades provinciales del departamento. Si bien no se trató de un aporte específicamente dirigido para la reforma, contribuyó a ella indirectamente brindando una herramienta útil."

5.2.3. Otro actor externo importante ha sido el gobierno nacional, principalmente el MEF; este sector tuvo un rol decisivo, ya sea para dar luz verde a las negociaciones para la obtención del préstamo que desembocó en la creación de Pro Región, o para vetar algunas propuestas que no pasaban los estándares establecidos en el SNIP lo que fue una gran limitación para el financiamiento de la reforma.

En síntesis, el proceso de reforma ha estado condicionado por la presencia fundamental de actores internos, tanto de aquellos que estaban a favor (una minoría de gerentes y asesores), como de aquellos que se oponían a la misma en diverso grado (una mayoría de gerentes, funcionarios y trabajadores). El que haya partidarios y opositores de la reforma entre los gerentes, asesores y funcionarios que ingresaron con la actual gestión, muestra las dificultades para la construcción de consensos acerca de la misma, incluso dentro del propio equipo de gestión del GRC. Esto pone también de manifiesto que todo proceso de cambio como el que se impulsó, en la medida que alteraba la estructura y chocaba (de manera real o imaginada) con intereses de ciertos grupos, iba a despertar resistencias y rechazos que dificultarían (o paralizarían) su avance. Ante ello, la falta de una estrategia para lograr acuerdos dificultó aún más la situación.

De otro lado, el hecho de que las propuestas principales para la reforma fueran producto de consultores externos financiados por el sector privado evidencia no sólo la debilidad de las capacidades profesionales del GRC, sino también la rigidez de las normas para el uso de los fondos del tesoro público, que no consideran la opción de financiar innovaciones estratégicas para el mejoramiento de las capacidades de gestión de entidades públicas como el GRC, hecho este último que, como ya se ha mencionado anteriormente, se relaciona con la ausencia de una política nacional orientada al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales

5.3. Otros actores

Un proceso tan complejo como el tratado involucró a otros actores que jugaron un rol menos gravitante en términos generales, pero sin duda importante en ciertas acciones o procesos específicos. Tal es el caso por ejemplo, de quienes intervinieron en la elaboración de dos instrumentos clave como el PDRC y la ZEE.

5.3.1. Actores en el PDRC

El proceso determinó la conformación de un equipo de 41 representantes del Gobierno Regional y de otras instituciones, entre ellos:

a. Los representantes de 3 asociaciones de municipalidades (Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas, del Marañón Andino; y la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque).

b. Las universidades (la Universidad Nacional de Cajamarca y la Universidad Particular Antonio Guillermo Urrelo).

c. La sociedad civil: la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), las ONGs (CARE, CEDEPAS Norte, GRUFIDES, entre otras).

d. Empresas y gremios empresariales (Grupo Norte, Cámara de Comercio).

e. La cooperación internacional: a través del Proyecto USAID Pro Descentralización, en el marco de su alianza con ALAC.

Obviamente, su participación no fue homogénea, debiendo destacarse el aporte de las ONGs en la medida de que disponían de personal profesional con experiencia en este tipo de labor. La cooperación de USAID / Pro Descentralización hizo un aporte metodológico.

5.3.2. Actores en la Zonificación Ecológica y Económica

El proceso de la ZEE contó con los siguientes actores:

a. Los representantes de las 13 municipalidades provinciales del departamento, en particular de la Municipalidad de Hualgayoc, que ejerció la presidencia de la comisión técnica, la vicepresidencia por la de Cajamarca y la secretaría por la de Celendín.

b. Organizaciones de la sociedad civil, especialmente organizaciones y grupos de provincias y distritos diversos, incluyendo algunas comunidades nativas en provincias selváticas.

c. ONGs como ITDG, CEDEPAS Norte, SER, el consorcio CIPDR y otros.

d. La empresa, a través del Grupo Norte y la Cámara de Comercio.

e. La cooperación internacional, presente en una comisión consultiva a través de GTZ.

VI. Factores impulsores y limitantes

Los avances y bloqueos de las reformas institucionales en el período 2007-2010 fueron producto de un conjunto de factores de distinto peso e importancia, que empujaron la tendencia del proceso en un sentido positivo o negativo.

Los factores positivos identificados, es decir, aquéllos que favorecieron el diseño o implementación de las reformas, fueron principalmente los siguientes: 1) existencia de voluntad política en las autoridades del GR; 2) existencia de un "núcleo reformador" de profesionales asesores o gerentes con capacidad para formular o impulsar medidas innovadoras; 3) una alianza con el sector privado, que permitió financiar servicios de consultoría que diseñaron iniciativas clave para la reforma; 4) capacidad negociadora con el Gobierno Nacional, que permitió acceder a un crédito internacional y crear una unidad ejecutora con procesos más ejecutivos y eficientes y 5) la incidencia realizada en el Gobierno Nacional

1. La voluntad política de las autoridades. Es evidente que la elaboración del plan de reformas y la implementación de algunas de éstas en el GRC no hubiera sido posible sin la voluntad política de las máximas autoridades regionales. El apoyo inicial del Presidente Regional fue en ese sentido clave para dar inicio al proceso y para conformar un equipo de trabajo que lo impulsó.

2. La constitución de un "núcleo reformador" pequeño de gerentes y asesores impulsores de la reforma. El proceso comenzó en los meses iniciales del 2007 gracias a la conformación de un grupo impulsor integrado por profesionales que ingresan al GRC con la nueva gestión, a los que se une un pequeño núcleo de funcionarios de carrera. De hecho, se trató de un equipo reducido, pero ubicado en puestos de influencia para hacer avanzar el proceso en determinado sentido.

3. Conformación de una alianza público-privada, constituida a partir de la confluencia entre el Grupo Norte y el PMSC por un lado, y el equipo conductor de la reforma dentro del GRC, con la anuencia de la Presidencia Regional, por el otro. Esto fue resultado de un encuentro entre el grupo impulsor de las reformas dentro del GRC y una instancia que reúne a empresas que trabajan en la región, principalmente mineras, interesadas en reforzar las capacidades del sector público para gastar con eficiencia y ejercer un rol de liderazgo en el desarrollo regional. El aporte financiero del Grupo Norte y del PMSC a través de ALAC fue muy importante para la construcción del proyecto reformador, más aun considerando que los recursos del Tesoro Público no podían utilizarse para este tipo de iniciativas. Cabe mencionar que la participación privada fue más allá del aporte financiero, teniendo incluso presencia técnica en la Comisión Mixta, como parte del impulso a la reforma. En los últimos meses también se incorpora al esfuerzo la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca, que comprende la relevancia de este

proceso e incide entre sus asociados para concientizarlos sobre la necesidad de su sostenibilidad.

4. La capacidad de negociación con el Gobierno Central fue crucial para sacar adelante un elemento clave de la reforma como es Pro Región y en la implementación de programas de ampliación de servicios básicos para la región (agua y saneamiento y electrificación rural). Esta iniciativa, novedosa incluso a nivel nacional, permitió acceder a un crédito internacional con la garantía de ingresos futuros del canon minero y crear una unidad ejecutora para encargarse de programas a nivel regional, en una lógica que supera la atomización de los proyectos tradicionales. La visión y habilidad negociadora del GRC permitió obtener este logro que se inscribe en el proceso de reformas.

5. Incidencia en el gobierno nacional permitió el debate sobre el tema. La reunión sostenida con la asesora presidencial en temas de inversión pública regional y local determinó que el gobierno nacional convocase a reuniones para comprender y debatir los alcances de estos procesos. En ese sentido, se inscriben los encuentros promovidos por la Secretaria de Descentralización así como la Secretaria de Gestión Pública de la PCM, el CEPLAN y la DGPM del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, el estudio realizado por la Comisión de Descentralización del Congreso para elaborar una tipología de procesos de reforma institucional regional, que sistematizó el conocimiento de los esfuerzos de los gobiernos regionales por adaptar su estructura organizacional a las demandas de la descentralización, de la gestión regional y del proceso democrático. Adicionalmente, los organismos multilaterales acompañaron estos procesos con iniciativas concretas como la del BID a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas, para una experiencia piloto en fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de gestión de proyectos.

Entre los elementos negativos que limitaron o bloquearon directamente el desarrollo de las reformas, pueden mencionarse los siguientes: 1) ausencia de una voluntad colectiva común en el equipo directivo que asumió la gestión del GRC; 2) el carácter oscilante del apoyo otorgado a la reforma por parte de la máxima autoridad regional; 3) la falta de una política de comunicación y alianzas internas que hubiera permitido impulsar algunas de las medidas planificadas, 4) la lentitud y limitaciones que imponen los procedimientos estatales para aprobar cambios en la institucionalidad regional; 5) inadecuada asignación de personal en algunas gerencias del GRC; 6) vigencia de una concepción de la inversión pública que promueve intervenciones dispersas y atomizadas antes que articuladas y a escala regional.

1. Inexistencia de una voluntad colectiva común en el equipo directivo que gestiona el GRC. El grupo político que gana las elecciones regionales del 2006 en Cajamarca (Fuerza Social) y asume subsecuentemente su gobierno, no dio muestras de cohesión en lo concerniente a la necesidad de una reforma del GRC y a la estrategia para implementarla. Al no existir esa voluntad colectiva, fue inevitable el rápido surgimiento de discrepancias y desacuerdos respecto a la naturaleza y rumbo del proceso, apareciendo pronto un sector de gerentes

y profesionales de la nueva gestión que se oponen a las reformas, bloqueando incluso algunas de sus medidas. Algunos serán críticos implacables y abiertos; otros lo harán de manera soterrada. Esto muestra los desfases e inconsistencias existentes entre la propuesta programática, la madurez político partidaria y la cohesión del equipo de gestión , el desconocimiento previo acerca de las características y limitaciones para el cambio de las estructuras estatales y una visión cortoplacista que impedía mantener compromisos para viabilizar una reforma que no necesariamente era políticamente rentable en el plazo de una gestión.

2. El apoyo oscilante del Presidente Regional a la reforma ejerció también una influencia negativa sobre su dinámica. Al surgir los primeros brotes de oposición a aquélla y reclamos de sus opositores directamente ante la máxima autoridad, ésta, en su afán de mantener ciertos consensos y evitar conflictos, cede a las presiones y detiene o modera los avances que se iban produciendo en las reformas. Esta actitud ejerció efectos desalentadores en la marcha del proceso, al igual que propició resistencias en el Consejo Regional a aprobar algunas de las propuestas.

3. Ausencia de una política de comunicación y alianzas al interior del GRC. Este fue un error clave en el desarrollo del proceso; el grupo reformador no avanzó en el diseño de una estrategia que le permitiera forjar alianzas con funcionarios y trabajadores del GRC que hubieran podido socializar las medidas, internalizarlas entre el personal y ganar apoyo para las reformas, contribuyendo así a la apropiación y sostenibilidad de las mismas. La falta de una política de comunicación interna fue parte de esta debilidad y fue crucial para que la legitimidad interna de lo que se planteaba fuera muy débil. Al percibir las propuestas como algo ajeno y desconocido, muchos funcionarios y trabajadores fueron indiferentes y hasta hostiles a un proceso que visualizaban como potencialmente amenazador.

4. La normatividad nacional no permitió acelerar algunos procesos que hubieran mejorado la eficiencia de las acciones, ni la aprobación de unidades ejecutoras para la gerencia desconcentrada piloto. La imposibilidad de asignar recursos públicos para financiar procesos de reforma institucional y la inflexibilidad del SNIP frente a la propuesta, así como frente a la implantación de programas de salud y educación que fueran más allá de los 4 años de una gestión de gobierno regional son ejemplos de esto. Por lo demás, esas limitaciones afectan a todos los Gobiernos Regionales del país.

5. Un elemento adicional tiene que ver con la inadecuada asignación de recursos humanos en prácticamente todas las dependencias del GRC. La rigidez e inflexibilidad de los sistemas administrativos, en particular de los relacionados a la gestión de recursos humanos y al presupuesto, impiden reemplazar el personal existente por otro más idóneo o mejorar la escala salarial para atraer personal más calificado. La inexistencia de regulaciones para la designación de personal de confianza agrava la situación cuando determinados cargos recaen en personas que no están adecuadamente calificadas para ejercerlos.

6. El sistema de inversión pública busca evitar el despilfarro de los recursos en intervenciones dispersas y atomizadas; sin embargo, se ha mostrado inflexible ante innovaciones que buscan intervenciones a escala regional o de desarrollo institucional. Las obras de infraestructura física son relativamente fáciles de ser conceptualizadas y por ende, de ser gerenciadas en el enfoque del sistema; mas no así las intervenciones de carácter institucional o de creación de capacidades intangibles, como son los casos de programas de modernización institucional o de mejora de los servicios de salud y educación. Es necesario debatir el enfoque prevaleciente sobre la inversión pública para que posibilite incorporar esas innovaciones en el marco de la descentralización y la necesidad de mejorar los servicios públicos descentralizados, superando un debate enfocado sólo en la distinción del tipo de gasto, de manera que los programas regionales de carácter institucional puedan ser viabilizados

Son estos factores los que contribuyen a explicar los avances logrados, tanto como los bloqueos y frustraciones que experimentó la reforma. Fue la acción de ciertos actores internos y externos al GRC la que impulsó la reforma, pero fue también la reacción o inacción de otros, principalmente del interior de la organización, las que la detuvieron o neutralizaron, incluyéndose entre ellos a personal del grupo que ejercía el gobierno, a consejeros regionales, y a determinados funcionarios y trabajadores de carrera.

En el entorno, la normatividad del sector público en ciertas condiciones jugó a favor, cuando se le supo sacar provecho, como en el caso del préstamo internacional descentralizado y la creación de Pro Región, o en contra, cuando presentó vallas casi insalvables, como en los casos del Plan de Modernización Institucional o del Plan de Capacidades, que se atascaron ante un enfoque de la inversión pública que no se ha reconceptualizado y adaptado a los requerimientos de la gestión descentralizada. El proceso fue entonces la expresión de una dinámica compleja de relación entre actores condicionados por estructuras estatales rígidas que se mostraron infranqueables, frente a quienes buscaban superar sus limitaciones pero no lograron modificar esas rigideces, ni contaron con mayores orientaciones para buscar otras opciones de solución, provenientes de la experiencia de otras regiones, de la ANGR ni del propio organismo que tiene la rectoría de la inversión pública, la Dirección General de Programación Multianual del MEF.

VII. Lecciones aprendidas

La experiencia de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca en el período 2007-2010, evidencia un ritmo desigual y complejo en sus avances, influido por un conjunto de elementos sobre los cuales es preciso reflexionar.

En marzo del 2007 se forma una comisión en el GRC y, como quiera que por ser procesos pioneros en el país, se carecía de experiencia específica para emprender el desafío, además de la urgencia, se apela a la contratación de profesionales externos. Fue justamente un asesor externo, primer Coordinador Técnico, quien diseña el plan que prioriza la mejora de la eficiencia de la inversión pública y la capacidad para el planeamiento estratégico de políticas de desarrollo.

Los dos años iniciales fueron sin duda los de mayores dificultades, debido especialmente a la resistencia y oposición encontrada en un sector de la plana gerencial y de asesores del GRC. Pese a ello, en el año 2008 se concreta un plan de reformas. El producto más destacado de éste se logró a fines de ese año con la creación de Pro Región, unidad encargada de dos grandes programas de inversión en electrificación rural y en agua y saneamiento (más de 500 millones de soles), financiados a través de un préstamo internacional con garantía de los ingresos por canon minero. La mayoría de los productos restantes del proceso son básicamente propuestas elaboradas por consultores externos, con el acompañamiento de los respectivos gerentes o funcionarios del GRC, entre ellas las del CEPLAR, el plan de modernización institucional y el plan de desarrollo de capacidades, los programas vial e hídrico, los planes de inversión en educación y salud, como contraparte a alianzas con el sector privado y la cooperación internacional.

Otros esfuerzos como la integración con una visión territorial de los sectores salud y educación en el seno del GRC, tuvieron menos suerte; en el primer caso, la reforma continúa pero más con el aporte "sectorial"; en el segundo, los avances fueron escasos pero se han establecido contactos con cooperación internacional para continuarlo.

Otros productos como el PDRC y la ZEE, aunque no son resultado directo de la reforma, constituyen pasos en la misma dirección, en la medida que su puesta en práctica demanda un GRC cualitativamente distinto, con capacidades para proponer políticas de desarrollo y de uso del territorio, elaboradas de manera concertada y participativa.

Un problema serio para la reforma fue la carencia de recursos financieros para financiar su implementación, ya que el Sistema de Inversión Pública no contempla el financiamiento de las actividades que tal proceso requiere, lo que expresa la ausencia de una política nacional orientada a dotar a los Gobiernos Regionales de capacidades para una gestión eficiente, lo que incluye la provisión de orientaciones y de recursos

profesionales y financieros para que puedan implementar modelos de organización apropiados. Cada Gobierno Regional se ve obligado entonces a emprender sus procesos de cambio por cuenta propia y sin mayores orientaciones, menos aún con fondos que se lo permitan.

En el caso del GRC, tal carencia pudo ser suplida por el aporte de la cooperación internacional y, sobre todo, de la empresa privada a través de ALAC, la cual canalizaba contribuciones del Grupo Norte y de varios de sus asociados, incluyendo el PMSC, que cuenta con una línea de inversión para procesos de fortalecimiento institucional. Esta alianza público privada, inédita en Cajamarca y novedosa a escala nacional, fue un soporte clave para el sostenimiento de la reforma en estos cuatro años.

Fue la confluencia de factores como la voluntad política de las autoridades regionales, el acceso a profesionales calificados externos, la alianza establecida con una agencia de cooperación suiza y con la empresa privada, pero también una agresiva incidencia en autoridades con capacidad decisora en organismos nacionales como los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Energía y Minas, el MEF y la PCM, las que permitieron dar impulso a la reforma. Sin estos aportes, difícilmente se hubiera podido avanzar en la elaboración de las propuestas técnicas, algunas de las cuales fueron luego aprobadas en ordenanzas y acuerdos del Consejo Regional.

El trabajo conducido por un equipo pequeño y cerrado, encabezado en una primera etapa por un especialista que venía a Cajamarca 10 días al mes, y la elaboración de los productos por especialistas externos, sin vínculos orgánicos con el GRC, constituyeron también una debilidad, ya que no permitieron construir en la organización una visión compartida de la reforma y generaron desconfianzas, resistencias y rechazos, especialmente de buena parte del cuerpo de gerentes, incluido el Gerente General, todos ellos parte de la gestión de gobierno que intentaba realizar los cambios institucionales materia de esta sistematización.

Por su parte, un sector de los trabajadores de los distintos órganos del Gobierno Regional desconfiaron del proceso, no percibieron en éste ninguna ventaja para ellos, ni siquiera en oportunidades de capacitación, y hasta lo percibieron como una amenaza para su situación. Al interior del GRC se terminó creyendo que Pro Región, el principal producto de la reforma, era sólo una unidad donde sus trabajadores gozaban de privilegios y altos sueldos en relación al promedio. En sentido similar, la futura constitución del CEPLAR fue vista también como una prebenda para los asesores o altos funcionarios de confianza, motivo por el cual no se apostó inicialmente por su creación.

La conducción del proceso quedó en manos del Presidente de la Comisión y de un coordinador técnico externo, que se integró al GRC en abril del 2009. Esto fue sin duda un avance respecto a la situación anterior. La estrategia comunicacional y de incidencia a nivel nacional en el 2010 logró superar el letargo en el que había estado sumida la reforma, pues al ser este proceso resaltado como innovador a nivel nacional permitió renovar el interés en él desde de la Presidencia Regional, los gerentes y trabajadores, suscitando un debate sobre la percepción de éxito externo y

los beneficios relativos de la reforma en cuanto a gestión, capacidad de ejecución de inversiones y perspectivas de capacitación para los trabajadores.

Esta estrategia de incidencia y sensibilización es la que determina la actitud del nuevo Presidente Regional encargado en el tramo final del periodo de gobierno, quién comprendiendo la relevancia de la reforma y de los instrumentos gestados en ella, decide consolidar éstos y prioriza lograr la aprobación en el Consejo Regional para crear el CEPLAR, lo cual ocurre a 45 días del cambio de gestión. Asimismo, como parte de este esfuerzo final se logra aprobar el PDRC con su sistema de gestión y la ZEE.

En síntesis, la experiencia de reforma institucional vivida en estos años en el GRC, muestra las posibilidades pero también los límites de la voluntad política y de los equipos técnicos para emprender procesos de transformación institucional. Esta se chocará con resistencias y oposiciones encarnadas en otras voluntades que expresan distintas visiones o intereses, pero también con límites derivados de las estructuras orgánicas complejas y no integradas de los gobiernos regionales, que no pueden modificarse en el cuatrienio que dura una gestión de gobierno. Sin embargo, hay que reconocer que se ha iniciado el camino de este proceso de largo aliento, donde se ha desarrollado conciencia de la necesidad del cambio, una estructura organizacional con mayor identidad de gobierno regional, capacidades humanas especializadas en gestión institucional al interior del GRC, pero también en el sector privado, y una sociedad civil que comprende la necesidad de reformar y fortalecer la institucionalidad regional, por su relevancia para su desarrollo.

Las lecciones más importantes que deja esta experiencia de cuatro años de reforma son las siguientes:

1. Voluntad política. La experiencia de reforma institucional del GR durante el cuatrienio 2007-2010 en Cajamarca, muestra que un primer requisito para llevarla a cabo es la existencia de una voluntad política resuelta desde la Presidencia Regional, así como en los miembros del Consejo Regional. Es imprescindible un compromiso activo y uniforme por parte del Presidente y los consejeros para conducir, impulsar y aprobar las acciones de este proceso, ya que está en sus manos la toma de las decisiones estratégicas sobre el mismo, lo que demandará la creación de consensos entre las distintas fuerzas políticas representadas en el GR y su Consejo Regional. Particular importancia tiene el rol que el Presidente Regional puede jugar, no sólo en el apoyo a la política de reforma y a las medidas destinadas a implementarla, sino también en la elección de las personas encargadas de llevarla a cabo. Dados los múltiples obstáculos que el proceso encontró en su camino, una acción decidida de la máxima autoridad hubiera contribuido a removerlos y alinear la voluntad del cuerpo de gerentes y funcionarios en favor del proceso, evitando sacrificarla como concesión a los grupos de interés opositores. Un retroceso en el apoyo político a la reforma, cediendo a presiones de los opositores puede ser inevitable, pero en el marco de una estrategia que no desvirtúe o abandone el trabajo realizado. Si las concesiones significan relativizar el apoyo de la autoridad a la reforma, lo más seguro es que ésta se estanque o fracase.

2. La conducción del proceso debe ejercerse desde los cargos ejecutivos más altos del GR. La reforma hubiera avanzado mucho más si hubiera sido asumida por la misma plana de gerentes del GRC y conducida por un responsable institucional que trabaje en estrecha y permanente coordinación con ellos. Si desde el comienzo se formaba una instancia técnica colectiva, que incluyera al gerente general, a los gerentes de línea y otros funcionarios en la discusión y toma de decisiones para el avance de la reforma, muchos de los problemas que se afrontaron en su implementación probablemente se hubieran solucionado con mayor facilidad.

3. Construcción de una visión común acerca de la reforma. La débil cohesión del equipo que asume el GRC en el 2007 se vio de alguna manera reflejada en la falta de una visión común sobre la naturaleza de la reforma y las estrategias para implementarla. El trabajo en equipo cerrado y con consultorías externas que luego no se socializaron adecuadamente, agravó el problema e imposibilitó la construcción a posteriori de una suerte de "visión compartida", que habría facilitado la creación de consensos en torno a ella; en primer lugar dentro del equipo técnico, luego en el seno del grupo de gobierno y en tercer lugar en el cuerpo político del GRC. Ello hubiera sido una manera de contribuir a legitimarla y comprometer al conjunto responsable de la misma.

4. Mejorar la eficiencia de la inversión pública y las capacidades de planeamiento estratégico son tareas necesarias pero insuficientes para el éxito de la reforma El proceso de Cajamarca estuvo enfocado en mejorar la eficiencia de la inversión pública y las capacidades institucionales para el planeamiento estratégico, lo que sin duda es clave para el nuevo rol que el GRC debe asumir. Sin embargo, la complejidad para formular propuestas de reforma de los órganos de línea, por problemas de información y resistencia de los organismos nacionales para su modificación o creación, rezagaron este eje indispensable para una institucionalidad moderna, democrática y eficiente como la que se apuntaba a crear.

5. Buscar alianzas con funcionarios intermedios y trabajadores del gobierno regional. Los trabajadores y funcionarios intermedios del GRC, especialmente los nombrados, tienen una indudable influencia en la implementación de políticas y actividades. Su desconocimiento, resistencia y rechazo latente o manifiesto al proceso terminó por entramparlo. La clave del éxito de una propuesta que busque reformar la organización, los enfoques y prácticas de gestión del Gobierno Regional pasa porque un sector importante de aquéllos se "apodere" de la reforma. De lo contrario, la oposición o la resistencia (activa o pasiva) puede hacerla naufragar, neutralizarla o simplemente obstaculizarla. Es probable que haya entre ellos un "sector irreductible" frente al cambio, pero existe también otro con potencialidades y disposición, si se logra tejer con ellos una política de alianzas que incluya componentes de promoción laboral y profesional.

6. Diseñar una política de comunicación interna y externa. La reforma institucional trabajada no fue oportunamente comunicada y difundida tanto al interior como al exterior del GRC, de modo que sólo unos pocos estuvieron

al tanto de ella. Ello pudo deberse en parte a la ausencia de recursos para ese propósito, pero también tuvo que ver con el hecho de que el equipo conductor no visualizó adecuadamente la importancia y urgencia de una política comunicacional. El trabajo cerrado puede ser eficaz, pero se necesita legitimar la reforma y las medidas que se han decidido aplicar. De lo contrario, aumentan la desconfianza y las suspicacias, y se pone en riesgo el futuro del esfuerzo

7. Buscar alianzas con otros actores políticos de la región. Lo acontecido en estos años en el GRC muestra la necesidad de proyectar la reforma hacia fuera de la institución. Siendo un proceso cuyos resultados no son necesariamente tangibles en forma inmediata, su sostenibilidad demanda ampliar el bloque de alianzas, en primer lugar con otras autoridades políticas regionales como los alcaldes provinciales y distritales, a quienes se debe explicar los alcances y beneficios de la reforma, así como con los congresistas representantes de la región en el Congreso de la República, lo que se hace más importante considerando la necesidad de establecer una política nacional eficaz de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales actualmente inexistente, que permita entre otras cosas el uso de recursos públicos para financiar iniciativas de desarrollo institucional como las planteadas por el GRC.

8. Construir alianzas con la sociedad civil y el sector privado. Una lección importante del proceso es la necesidad de establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil y el empresariado con presencia en la región. En la medida que la reforma apunta a afianzar una institucionalidad pública moderna, democrática y eficiente, es necesario comprometer en ello a la ciudadanía organizada y a la opinión pública, la misma que puede aportar al debate, a la vigilancia de los actos de gobierno, a valorar el desempeño institucional y, en el caso de las empresas, las agencias de cooperación y las ONGs, se les debe también persuadir de la importancia de brindar apoyo técnico y en caso de necesidad, financiero. La alianza con la sociedad civil es una condición necesaria (mas no suficiente a la luz de esta experiencia) para avanzar en el sentido deseado por la reforma y eventualmente, contribuir a neutralizar las resistencias internas. Desarrollar contactos y buscar apoyos con autoridades y funcionarios del Gobierno Central. La experiencia ha mostrado también el peso que tiene el Gobierno Central para el futuro de la reforma, especialmente el MEF y "sectores" como salud y educación. Es necesario trabajar estos vínculos y buscar apoyos entre autoridades y funcionarios claves para la toma de decisiones que atañen a la aplicación de la reforma global y de sus medidas específicas. Ello puede disminuir algunos de los obstáculos con los que se tiene que lidiar y contribuir a que, con el tiempo, se cuente con una política nacional de apoyo a este tipo de reformas.

9. Desarrollar contactos y buscar apoyos con autoridades y funcionarios del Gobierno Nacional. La experiencia ha mostrado también el peso que tiene el Gobierno Nacional para el futuro de los procesos de reforma, especialmente en los casos del MEF y sectores como los de salud y educación. Es necesario trabajar estos vínculos y buscar apoyos entre autoridades y funcionarios claves para la toma de decisiones que atañen a normas y procedimientos de

su competencia que afectan la aplicación de la reforma en su orientación de conjunto, y de sus medidas específicas. Ello puede disminuir algunos de los obstáculos con los que se tiene que lidiar y contribuir a que, con el tiempo, se cuente con una política nacional de apoyo a este tipo de procesos.

10. Explicar a los candidatos y fuerzas políticas comprometidos en las elecciones del 2010 y 2011 los contenidos y alcances de la reforma. Una lección de la experiencia muestra que una reforma institucional requiere un período de aplicación que excede largamente al de una gestión de 4 años y que su éxito demanda que las medidas puedan tener continuidad más allá de ese plazo. En esa orientación, se pretendió convocar a las fuerzas políticas para explicarles los contenidos, alcances, objetivos y medidas de la reforma del Gobierno Regional pero no hubo respuesta positiva, acaso por las debilidades de su visión y madurez políticas, lo que dificulta que puedan ver la conveniencia de incluir en sus programas la necesidad de defender y profundizar los avances de procesos de esta naturaleza, reduciendo así los márgenes de incertidumbre sobre el futuro de la reforma.Hasta aquí es donde se ha llegado en este proceso particular "de y desde Cajamarca", la historia no termina…solo se marca un hito.

11. Conocer otras experiencias y establecer mecanismos de intercambio y apoyo mutuo. Actualmente, es ampliamente conocido que se encuentran en curso otras iniciativas de reforma institucional en diversos gobiernos regionales, pero el proceso de Cajamarca no llegó a establecer activos intercambios con éstas. Desde el nivel nacional, hubiera sido sumamente enriquecedor que la ANGR u otro espacio propicie encuentros entre los responsables de las reformas en los distintos gobiernos regionales donde éstas se han puesto en marcha, creando espacios regulares de intercambio y apoyo mutuo para sacarlas adelante. Después de todo, ésta es una necesidad de cambio clave para el éxito de todos los gobiernos regionales y una alianza o acuerdo entre ellos con ese propósito podría aportar a lograr el apoyo del Gobierno Nacional a procesos como éstos, superando las iniciativas dispersas y aisladas de cada gobierno regional y contribuyendo a cambiar el modelo de Estado burocrático vigente.

Hasta aquí es donde se ha llegado en este proceso particular de cambio institucional "de y desde Cajamarca"; la historia no termina…sólo se ha marcado un primer hito de un avance que debería continuar.

Se espera que la atención a los aportes de esta sistematización por parte de todos los actores del desarrollo desde las regiones que inician esta segunda década del Siglo XXI, constituya un referente para continuar con los procesos iniciados y corregir las limitaciones anotadas… Tarea nada fácil, pero indispensable para la construcción de una nueva sociedad democrática donde cada vez más se comprenda que la calidad de las instituciones será la que determine la calidad del desempeño que le reclamamos a un Estado descentralizado que promueva efectivamente mayor productividad, eficiencia y equidad, tanto social como territorial, cuya reinvención dependerá de un nuevo contrato social producto de una activa participación del conjunto de la sociedad pero en especial, de los actores del Perú Profundo, pues son ellos a quiénes hay que priorizar para su inclusión en las oportunidades de una vida mejor.

VIII Anexos

Anexo N° 01

Relación de entrevistados

Gobierno Regional de Cajamarca

1. Wilson Flores, Presidente Regional encargado.
2. Carlos Abanto: Secretario General del Sindicato de Trabajadores del GRC.
3. Néstor Angulo: Encargado de subgerencia- Gerencia de Planificación.
4. Juan Arroyo: Subgerente de desarrollo institucional.
5. Carlos Bardales: Jefe del Centro de Información y Sistemas.
6. Corpus Barga: Evaluador de proyectos de inversión pública – OPI.
7. Rosselles Machuca: Gerente de Desarrollo Económico del GRC.
8. Jorge Paredes: Subgerente de planeamiento y cooperación técnica internacional.
9. Rocío Portal: Subgerente de asuntos Poblacionales – Gerencia de Desarrollo Social.
10. Alicia Quispe M.: Coordinadora proceso ZEE-OT.
11. Freddy Regalado: Director Regional de Salud.
12. Matilde Rodríguez: Secretaria de Administración del Sindicato de Trabajadores del GRC.
13. Luzman Salas: Consejero delegado, Presidente de consejo regional
14. Reyme Salas, Gerente de infraestructura GRC.
15. Sergio Sánchez I. Gerente General de Renama (Recursos Naturales y Medio Ambiente).
16. Fernando Silva, asesor de la Presidencia del Gobierno Regional, Presidente de la Comisión de Reforma Institucional.
17. Durich Whitembury, director ejecutivo de Pro Región.

Sociedad civil, Cooperación Internacional y Grupo Norte

18. Carlos Cueva – Coordinador Regional Apoder.
19. Cristina Chambizea, Secretaria técnica de la red de Municipalidades rurales de Cajamarca.
20. Miguel Incháustegui,Vice presidente de Asuntos de Gobierno Lumina Copper.
21. Jorge León: Gerente de Relaciones Institucionales., Lumina Copper.
22. Sonia Machuca: Jefa de Proyectos sociales y Especiales, Fondo Minero de Solidaridad.
23. Juan Carlos Mondragón: Director de Comités de la Cámara de Comercio de Cajamarca
24. Elena Sánchez: coordinadora del la MCLCP.
25. Gonzalo Valdera: Gerencia de relaciones institucionales Lumina Copper.
26. Rosario Vargas, Coordinadora de fortalecimiento institucional ALAC.
27. Dante Vera: Coordinador de Grupo Norte.
28. Martha Zegarra, secretaria ejecutiva MCLCP.

Ex y futuras autoridades y funcionarios

29. César Aliaga, abogado, docente UPAGU, próximo Vice Presidente Regional.
30. David Bastidas V. Ex – coordinador técnico de la Comisión de Reforma Institucional
31. Jesús Coronel Salirrosas, ex – Presidente Regional.

Anexo N° 02

Documentos consultados

Abt Associates Inc

Febrero 2010 Programa Regional de Inversiones de Salud 2010-2012 de la Región Cajamarca.

Apoyo Consultoría

Junio 2010 Plan de Fortalecimiento Institucional para el Gobierno Regional de Cajamarca.

CEDEPAS Norte

s/f Diagnóstico Plan Regional de Desarrollo de Capacidades (primer informe).

Gobierno Regional de Cajamarca - Comisión de Reforma Institucional

Septiembre 2007 Plan: Reforma Institucional del Gobierno Regional, versión mejorada con aportes del asesor Gustavo Guerra-García.

Noviembre 2007 Sustentación del Proceso de Reforma del Gobierno Regional Cajamarca.

Octubre 2009 Propuesta de Creación del: Centro Regional de Planeamiento Estratégico – CEPLAR.

s/f Propuesta de Ordenanza Regional para la creación del CEPLAR.

Marzo 2010 Informativo N° 1 – Año 1, Boletín electrónico sobre el proceso de Reforma Institucional.

Mayo 2010 Propuesta: "Creación de las Gerencias Regionales Desconcentradas del Gobierno Regional de Cajamarca.

Mayo 2010ª Gerencia Regional Desconcentrada de San Ignacio, Cajamarca

Junio 2010 Programas Regionales de Desarrollo: Estado Situacional (documento de trabajo).

Julio 2010 Proceso de Reforma Institucional: Balance y Perspectivas.

Gobierno Regional de Cajamarca - Asociación los Andes de Cajamarca

Agosto 2009 Estudio de preinversión a nivel de factibilidad del Programa de Inversión Pública "Acceso y mejoramiento de la calidad educativa en los niveles de inicial y primaria en 16 distritos de la Región Cajamarca.

Presidencia del Consejo de Ministros

Enero 2010 Asistencia técnica y acompañamiento para la actualización y articulación del Plan Regional de Desarrollo de Capacidades de la Región de Cajamarca. Plan de trabajo.

Anexo N° 03

Reforma institucional GRC : logros y avances al 2010

Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Ejes

Reforma Institucional

Modernización institucional:

Dirigido a mejorar la organización, los procesos de gestión y las capacidades humanas e institucionales del gobierno regional

Gestión Programática:

Dirigido a estructurar la acción regional en programas estratégicos para la promoción del desarrollo.

Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Ejes

Reforma Institucional

Servicio al ciudadano

enfoque

Desarrollo Organizacional

Modernización Institucional

Componentes:

- Planificación
- Gerencia y coordinación
- Procesos y procedimientos
- Estructura orgánica
- Infraestructura, equipamiento y tecnología informática
- Recursos humanos
- Coordinación sociedad
- Control, monitoreo y evaluación

Estrategia de comunicación

Optimizan Gestión

Desarrollo Regional

Componentes:

- Programa Inversión 2010
- Educación
- Salud
- Saneamiento
- Electrificación rural
- Vial
- Irrigación
- Competitividad
- Ambiental
- Innovación Tecnológica
- Desarrollo Humano

Gestión por Resultados

modelo

Oportunidades para todos

Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Logros y Avances

Fortalecimiento del planeamiento estratégico concertado regioinal

- Formulación del PDRC, Cajamarca al 2021.
- Diseño y propuesta de creación del CEPLAR.
- Debate del modelo de gestión del PDRC.
- Proceso de ZEE en ejercicio de la competencia regional de Ordenamiento Territorial

Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública regional

- Creación y funcionamiento de Pro Región.
- Programa de agua y Saneamiento para 11 ciudades (S/. 300 millones) y el Programa de Electrificación Rural (S/. 220 millones).
- Gestión por las gerencias de los planes de inversión regional vial e hídrico y de los planes a nivel de pre inversión regional de salud y educación.
- Conformación de Comité de inversiones y elaboración de software.

Reformas organizativas con enfoque territorial

- Propuesta de desconcentración regional.
- Rediseño organizacional de la Dirección Regional de Salud.
- Asistencia técnica en reajuste organizacional de GRI.
- Informe de proyecto de creación de la Subgerecnia de Irrigación.
- Incidencia para inicio de gobierno electrónico: instalación y funcionamiento del SISGEDO.

Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Logros y Avances

Fortalecimiento de capacidades institucionales

- Aprobación del Plan de modernización Institucional.
- Avances en la formulación del PD-Capacidades del GRC.
- Política de transparencia de la información pública.

Estrategia comunicacional

- Publicación del Informativo del proceso de RI.
- Publicación de artículos.
- Reunión de trabajo con sindicato del Gobierno Regional de Cajamarca.
- Reunión de información de la RI a instituciones de la sociedad civil.
- Gestión para la sistematización de los factores institucionales que impulsan o limitan el proceso de reforma institucional de Cajamaraca.

Valoración del proceso por actores sociales e institucionales

- Grupo Norte - ALAC / PMSC y APODER: soporte técnico y financiero al proceso de RI, PDRC y a la GRDE.
- MCLCP: difusión y debate en próximas electorales regionales.
- Asociaciones de Municipalidades (REMUR Cajamarca, AMCEC, AMMA).

Incidencia y posicionamiento nacional

- Comisión de Descentralización del Congreso de la República, PCM-Secretaria de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública, sistematización de procesos de RRII.
- CEPLAN, MEF realización I Encuentro Nacional Descentralizado de PR.
- PCM-Secretaria de DEscentralización, MEF e INTERNOR, encuentro de programación de inversiones 2010 a nivel macro regional.
- Organismos Multilaterales, gestión de propuestas de sostenibilidad.

Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Perspectivas

El proceso ha debido enfrentar y enfrentar una serie de resistencias, propias de este tipo de procesos y factores limitantes, situados tanto en el entorno como el interno institucionales, que han dificultado los avances del proceso y extendio sus plazos de implementación.

Proceso trasciende a gestiones de gobierno

Importancia de conocimiento del proceso

Principalmente por los organismos públicos nacionales, para el análisis de los factores institucionales identificados para que en la siguiente gestión regional se profundice y fortalezcan estos niveles de gobierno en el marco de la descentralización.

Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Prioridades de la Reforma Institucional

Sistema de Planeamiento Regional	**PDRC ZEE-OT CEPLAR M.G.PDRC**	• Gestión integral • Articulación intergubernamental • Participación ciudadana • Fortalecimiento descentralización • Monitoreo y evaluación
Gerencia Pública Regional	**PROREGIÓN**	• Especialización inversión regional
	GRD (Por provincia)	• Descentralización del GRC • Gestión territorial • GR cerca de la población • Alianza con Gobiernos Locales
Organización Regional	**Rediseño DIRESA**	• Adecuación DIRESA a rol de gobierno del GRC • Distribución de funciones en DIRESA, Redes y Microrredes
Programas de Inversión Regional	**Educación Salud**	• Mejora de calidad, gestión e infraestructura Educativa (16 distritos). • Mejora de servicios de salud: I-1, I-2 y I-4, fotalecimiento institucional y red hospitalaria.

Anexo N° 04

PROREGIÓN

PROREGIÓN, es la Unidad Ejecutora de Programas Regionales con autonomía técnica y administrativa que tiene como objetivo ejecutar obras de infraestructura básica de saneamiento, transporte, energía y otras de impacto regional. Se creó el 21 de enero del 2009 a través de la Ordenanza Regional N° 001 – 2009-GRCAJ/CR.

Sus actividades se iniciaron con la puesta en marcha de los programas:

1. Mejoramiento y Ampliación de los sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales de las Principales Ciudades del Departamento de Cajamarca - I Etapa.
2. Programa de Ampliación de la Frontera Eléctrica – PAFE III – Cajamarca.
3. Proyecto para la ampliación del nuevo hospital Regional de Cajamarca.

La creación de esta Unidad Ejecutora, obedece a la necesidad de respaldar, asegurar y garantizar la ejecución de los principales proyectos de inversión pública planificados por el Gobierno Regional Cajamarca, al existir ya un convenio firmado en febrero del 2008 con el Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC), hoy Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), para los proyectos de saneamiento básico y de electrificación.

Proregión también viene ejecutando el proyecto de la carretera a San Pablo – San Miguel de Pallaques.

1. Proyecto Mejoramiento y Ampliación de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales de las Principales Ciudades del Departamento de Cajamarca – I Etapa.

Este proyecto se inicia en abril del año 2007, con la suscripción de un Acta de Intención firmada entre el Gobierno Regional de Cajamarca, representado por el Eco. Jesús Coronel Salirrosas, con el Banco de Cooperación Internacional de Japón – JBIC, hoy Agencia de Cooperación Internacional del Japón – JICA.

A su vez, el Gobierno Regional teniendo en cuenta que el saneamiento básico es competencia de los Gobiernos Locales, firmó Convenios de Gestión con las Municipalidades Locales para que en forma conjunta se asuma le ejecución de este programa dándose paso a los estudios de preinversión.

El 8 de febrero del 2008, el Gobierno del Perú, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Gobierno Regional de Cajamarca y las EPS Marañón y Sedacaj, suscribió con el Gobierno de Japón la Minuta de Discusión del Préstamo con el JBIC (hoy JICA) por 4,995 millones de Yenes Japoneses (142.2 millones de nuevos soles). Esta operación fue formalizada mediante el Decreto Supremo N° 068-2009-EF del 25 de marzo del 2009.

Esta operación muy ventajosa para el país, en especial para Cajamarca, cuenta con una inversión total de **S/. 382,135,115.85** y una recuperación del IGV de S/. 66,935,159.61 nuevos soles.

Los aportes están distribuidos de la siguiente manera:

- Contrapartida del Gobierno Regional Cajamarca: S/. 122,495,604.61
- Financiamiento de JICA: S/. 148,649,665.63

- Contrapartida Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: 44,054,685
  - Costo total de obra: S/. 352,290,313,75
  - Costo de Consultoría: S/. 29,844,802.10

Se trata de un préstamo excepcional porque se pagará en 15 años, con un período de gracia de 5 años y una tasa de interés de 0,8% anual para las obras de agua potable y del 0,4% anual para las obras de alcantarillado. El préstamo está avalado por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

y será cancelado íntegramente con el canon regional.

El 9 de julio del presente año, se firmaron los contratos con las empresas que tienen a su cargo la ejecución de los trabajos y en el mes de agosto se dio inicio a las obras en las 11 ciudades beneficiadas:

Grupo A:

Celendín,

San Marcos, Cajabamba, Contumazá, San Miguel y San Pablo.

Ejecuta: Consorcio Saneamiento Cajamarca

Grupo B:

Hualgayoc, Bambamarca, Chota y Cutervo.

Ejecuta: BM3 Obras y Servicios S.A.

Grupo C: Jaén

Ejecuta: COBRA Instalaciones y Servicios.

Este programa que se viene ejecutando en 11 ciudades de la región Cajamarca tiene como objetivo disminuir la incidencia de enfermedades gastrointestinales y parasitarias en la población beneficiaria que pasa los 300 mil pobladores para mejorar su calidad de vida a través de una eficiente prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, a cargo de Empresas Prestadoras de Servicios.

2. Programa de Ampliación de la Frontera Eléctrica – PAFE III – Cajamarca

Con la ejecución de este programa, más de 1,006 localidades rurales de Cajamarca, podrán acceder al servicio de energía eléctrica, pues el préstamo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón - JICA, también cubre la ejecución de este importante proyecto para las comunidades más alejadas de nuestra región.

Este programa fue gestado por el Ministerio de Energía y Minas, cediendo su administración al Gobierno Regional de Cajamarca a través de PROREGIÓN.

El préstamo de 193 millones 505 mil 288 nuevos soles, será pagado con recursos del canon minero a partir del sexto año de implementación.

Actualmente, ya se cuenta con los estudios definitivos del proyecto y las obras se iniciarían en las próximas semanas.

Las 1,006 localidades beneficiadas están ubicadas en 67 distritos de la región en donde habitan más de 250 mil pobladores, que son los beneficiarios directos.

En este programa, PROREGIÓN ejecutará 19 proyectos que consisten en:

- Construcción de 1,863.88 km de líneas primarias.
- Construcción de redes primarias y secundarias para 1,000 localidades.
- Instalación de 50,375 medidores y acometidas domiciliarias.

Para fines ejecutivos, el PAFE III está dividido en 4 grupos:

Grupo 1:

SER Cajabamba II y III.

SER San Marcos II y III.

Grupo 2:

SER Cajamarca – Eje Asunción II y III

SER Celendín IV

SER Chilete IV

Grupo 3:

SER Cutervo II, III y IV

SER Querocoto Huambos II

Grupo 4:

SER Jaén II y III

SER San Ignacio II, III y IV

Santa Rosa II y III

Con la implementación de este programa, se incrementará en 17.3% el coeficiente de electrificación en nuestra región.

3. Construcción del nuevo hospital de Cajamarca

Se viene construyendo un hospital Categoría III, con una moderna arquitectura en base al nuevo programa médico – arquitectónico y de acuerdo a los estándares y normas establecidas.

Este nuevo hospital beneficiará directamente a 680, 122 provenientes de las provincias de Hualgayoc, San Pablo, Cajamarca, Contumazá, San Miguel, Cajabamba, Celendín y San Marcos.

El terreno del nosocomio tiene un área de 5.581 ha., y cuenta con un área construida de 22,567 m2 , en la que funcionarán los servicios de Consultas externas, emergencia, diagnósticos, laboratorio clínico, hematología, medicina y rehabilitación física así como centro quirúrgico, centro obstétrico y hospitalización.

Se implementará con 124 camas para hospitalización, 20 para neonatología, 6 para UCI, 9 para UCI Intermedio y 6 para UCI neonatal.

4. Mejoramiento de la Carretera San Pablo – San Miguel de Pallaques

La ejecución de esta importante vía de comunicación cuenta con un presupuesto total de S/. 27´511,813.25 nuevos soles y fue ejecutada por la empresa contratista Consorcio Perú.

Su ejecución tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de transitabilidad de la vía, para una vida útil de 10 años y con ello incrementar el comercio, turismo, atención médica y atención educativa, contribuyendo al desarrollo de la zona.

Favorecerá también a:

- Fortalecer la infraestructura vial, generando mayor comunicación, entre las poblaciones urbanas y rurales de la zona.

- Participación de las comunidades en la ejecución del proyecto y luego en su mantenimiento, que conlleva en generación de fuentes de trabajo.
- Promover y mejorar el intercambio comercial entre los pueblos beneficiarios que se encuentran bajo la influencia de la vía; además de, facilitar el aprovechamiento de los recursos naturales y fortalecer las actividades productivas existentes en la zona.
- Mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales beneficiarias del proyecto y brindar comodidad y mayor seguridad en el tránsito vehicular.
- Reducción de los costos y tiempos de transporte con el incremento del tránsito vehicular, así como en el desplazamiento rápido para las atenciones de servicio gubernamental.

El mejoramiento de esta carretera beneficia directamente a 127,486 pobladores que viven en el corredor económico de esta vía de comunicación.

A la fecha, la obra ha sido concluida y recepcionada, sin observaciones y en proceso de liquidación.

Anexo N° 05

El Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR)

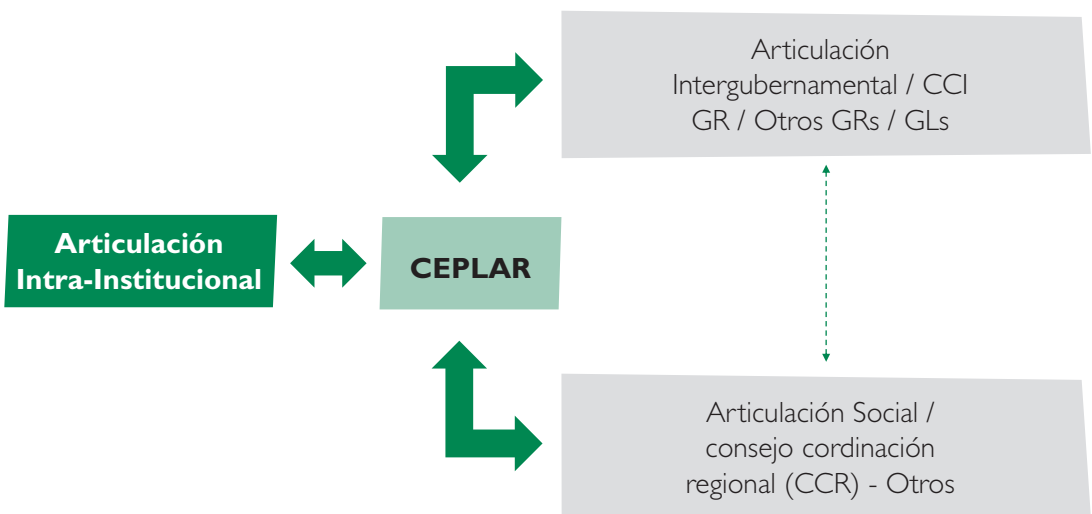
Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Objetivo de CEPLAR

Institucionalizar una instancia de planeamiento estratégico que valore el sistema de planeamiento territorial, para una mejor orientación, coordinación y articulación de la gestión de gobierno y gerencia del Gobierno Regional, así como articular la acción intergubernamental del Estado y la concertación con la sociedad civil con el fin pontenciar el proceso de desarrollo regional de Cajamarca.

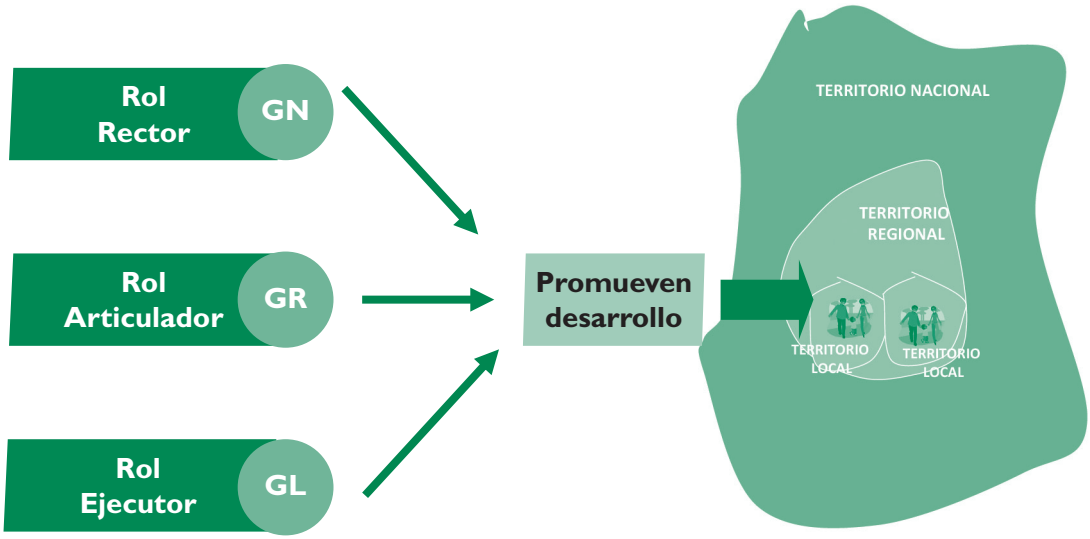
Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Rol articulador del CEPLAR



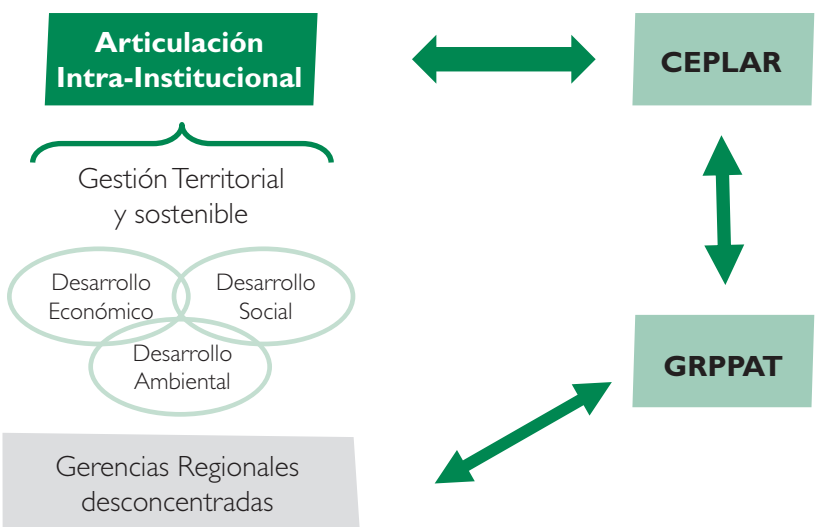
Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

La articulación Intergubernamental



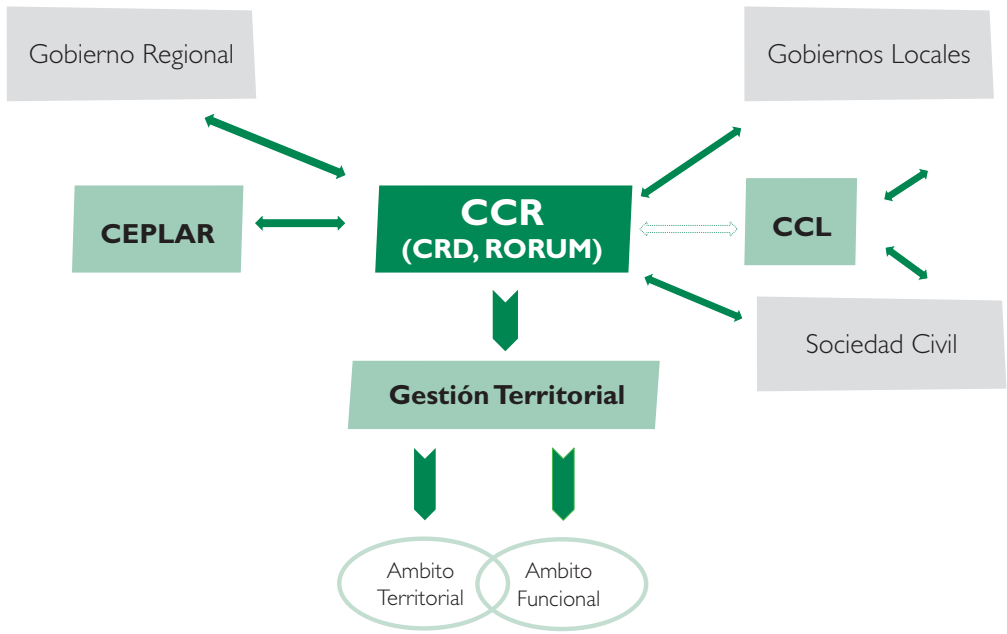
Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

El CEPLAR y la Articulación Intrainstitucional



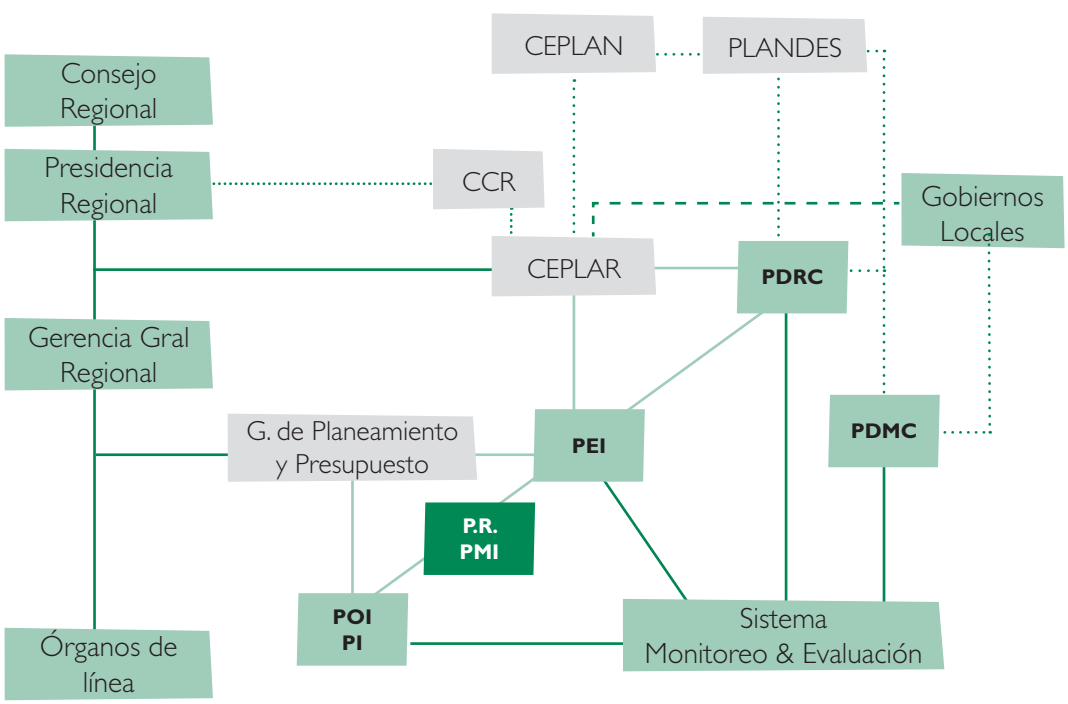
Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Articualción del Sistema de Planeamiento para el Desarrollo Territorial



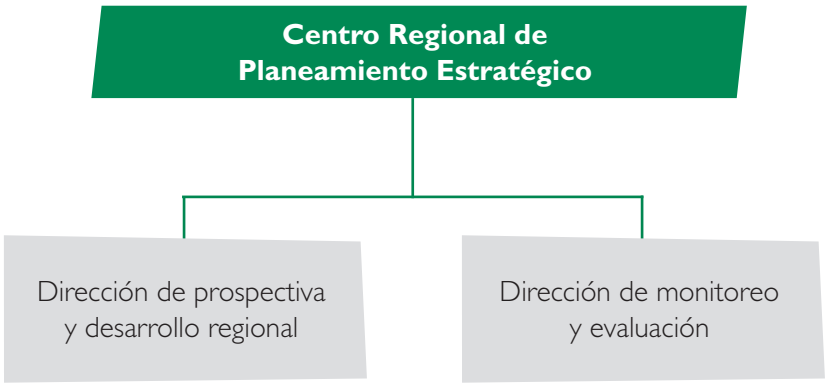
Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Sistema de Planificación Regional



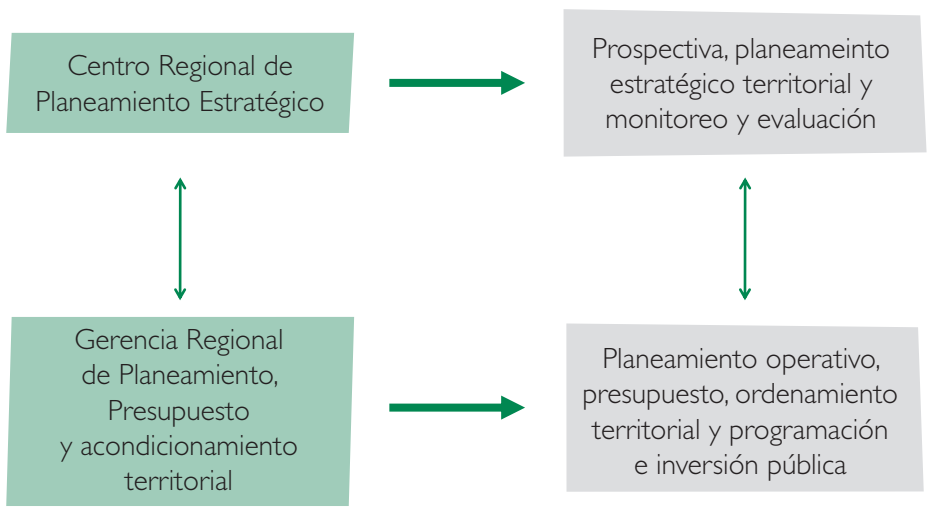
Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Estructura Orgánica del CEPLAR



Reforma Institucional Gobierno Regional de Cajamarca

Funciones del CEPLAR



Anexo N° 06

Plan de modernización institucional del Gobierno Regional de Cajamarca

1. Marco de referncia del PMI

Estructura del plan de modernizació institucional

Ejes	Programas / Componentes
1. Participación de la ciudadanía y coordinación con los sectores y otros niveles de gobierno.	> Relación con la ciudadanía > Relaciones interinstitucionales
2. Sistema de Planeamiento Regional y Promoción del Desarrollo.	> Programa Regional de Inversión de Educación > Programa Regional de Inversión de Salud > Programa Regional de Saneamiento > Programa Regional de Inversión de Electrificación rural > Programa Regional Vial > Programa Regional de Irrigación > Plan Regional de Competitividad > Programa de Reforest. de Bosques y Reducc. de Calentamiento. > Programa de Monitoreo de Aguas por Cuencas > Programa de Remediación de Pasivos Ambientales > Programa Regional de Innovación Tecnológica > Plan Regional de Desarrollo Humano > Programa de Desarrollo de Capacidades
3. Capacidad de gestión y orientación a resultados.	> Procesos y procedimientos administrativos > Estructura orgánica > Condiciones físicas y tecnológicas de trabajo > Recurso humanos
4. Sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de impacto de los planes, programas y proyectos.	> Seguimiento y monitoreo > Evaluación de impacto

1. Marco de referncia del PMI

Criterios utilizados en el plan de modernización institucional

- Articulación entre acciones, estrategias, objetivos, misión y visión
- Enfoque territorial
- Gestión por resultados
- Gestión participativa y transparente
- Coordinación y articulación entre niveles de gobierno
- Coordinación y articulación interna
- Desconcentración de funciones dentro de la propia región
- Unidad de criterios políticos y gerenciales en toma de decisiones
- Monitoreo y evaluación de resultados

2. Obejtivos del PMI

Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general

"El fortalecimiento institucional tiene como principal objetivo la mejora en las capacidades de gobierno y gerencia del GRC para la atención de las demandas por servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de Cajamarca".

Objetivos específicos

- Institucionalizar la participación de la ciudadanía y la coordinación con los sectores y otros niveles de gobierno.
- Fortalecer y Modernizar el Sistema de Planificación y Promoción del Desarrollo.
- Fortalecer la capacidad de gestión y propiciar una gerencia orientada a resultados.
- Fortalecer los sistemas de seguimiento, así como los de monitoreo y evaluación de impacto de los programas y proyectos del GRC.

3. Estrategias y acciones del PMI

a. Institucionalización de la participación de la ciudadanía y coordinación con los sectores y otros niveles de gobierno

Estrategias	Acciones	Indicadores de resultado
a. Fortalecimiento de las relaciones con la sociedad civil, Gobiernos Locales y Gobierno Central	Creación de unidades especializadas de apoyo al fortalecimiento de la gestión municipal (apoyo en la planificación, programación de presupuesto, formulación de programas y proyectos, ejecución de inversiones). Además de fortalecer las capacidades, estas unidades fortalecerán la articulación de objetivos, estrategias y acciones entre la región y los gobiernos locales.	Se articula la planificación y asignación de los de los recursos de los tres niveles de gobierno en el 2012. Se programan reuniones periódicas con la sociedad civil, gobiernos locales y gobierno central, desde el 1°año de iniciado la ejecución del programa en el marco del sistema de planeamiento regional. Se fortalecen las capacidades y se reorganizan las funciones de Comunicación Social y de Apoyo a la Gestión Municipal en el 2011.
	Elaboración Plan Estratégico de Relaciones Institucionales y de Comunicación Estratégica con Grupos de Involucrados (Stakeholders).	
	Diseño de Programa de audiencias Públicas.	
	Financiar el Plan operativo de comunicación social.	
	Diseño, edición e impresión de publicaciones, Memoria Institucional, Revista y Boletines.	
	Fortalecer en las Funciones de Relaciones Institucionales y de Comunicación Social.	
	Implementación de Relaciones Institucionales y de Comunicación Social.	
b. Fortalecer la relación con los organismos cooperantes.	Diseño e implementación del Plan de Gestión de Alianzas Estratégicas de Cooperación Técnica y Financiera Nacional e Internacional.	Se logran convenios con los organismos cooperantes. De 0 convenios en el año cero, a 10 convenios en el año cinco y 20 convenios para el año diez

c. Difusión de información de gestión.	Diseño de Programa de audiencias Públicas.	Además de utilizar la web como canal de información, se utiliza la radio, televisión, diarios y revistas locales. Se toma en cuenta el nivel socio-económico –cultural para diseñar la estrategia de comunicación desde el 1°año de ejecución del programa.
	Diseño e implementación de publicaciones virtuales: web site, multimedia.	
	Diseño, edición e impresión de publicaciones, Memoria Institucional, Revista y Boletines. Implementación de Relaciones Institucionales y de Comunicación Social.	

3. Estrategias y acciones del PMI

b. Fortalecimiento y modernización del Sistema de Planificación y Promoción del Desarrollo

Estrategias	Acciones	Indicadores de resultado
a. Determinación de las brechas de provisión de servicios públicos.	Diseño del sistema de información estadístico de brechas de servicios públicos por sectores.	El Gobierno Regional cuenta con un sistema estadístico geo-referenciado de brechas al segundo año de implementado el Plan.
	Implementación del sistema de información estadístico.	
	Actualización permanente del sistema de información estadístico.	
b. Articulación de planes de desarrollo, estratégicos y operativos.	Reformulación del Plan Estratégico Institucional, tomando en cuenta el PRDC.	Plan de Desarrollo Concertado (PDC), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y Plan Multinanual de Inversiones (PMI), se articulan desde el 1°año de iniciada la modernización y se orientan hacia el cierre de las Brechas Sociales y de Infraestructura.
	Reformulación del Plan Operativo Institucional, basado en el Plan Estratégico reformulado.	
	Aplicación de herramientas de presupuesto por resultados, sobre la base del Plan Operativo y Plan Estratégico planteados.	
	Creación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico.	

c. Fortalecimiento de la planificación participativa	Diagnóstico de la problemática del Presupuesto Participativo.	El 100% de la cartera de inversiones ha sido priorizada en el marco del Presupuesto Participativo luego de dos años de iniciada la ejecución del plan.
	Planteamiento de nueva estructura de Presupuesto Participativo y Territorial (temas a discutir, periodicidad, agentes participantes, entre otros).	
d. Fortalecimiento de capacidades para identificar y formular programas multianuales de inversiones.	Formulación de un plan de capacitación en materia de formulación y evaluación de estudios de pre-inversión.	La demora para la formulación de proyectos respecto a los plazos previstos, se reducirádesde 105 días calendario en año cero, a 60 días el año partir del año 5 y a partir del año 8.
	Formulación de un plan de capacitación en materia de ejecución de proyectos de inversión (expediente técnico y ejecución física).	
	Formulación de un plan de capacitación en materia de contrataciones y adquisiciones.	
e. Mejora del proceso de formulación del presupuesto para su articulación con el planeamiento	Diagnóstico del proceso de formulación de presupuesto.	El 100% de las inversiones obedecen a un plan de desarrollo regional consensuado, desde el 2do año de entrado en operación el Plan de Modernización Institucional.
	Formulación de un manual para guiar el proceso de formulación presupuestal.	

3. Estrategias y acciones del PMI

c. Fortalecimiento de la capacidad de gestión y orientación a resultados

c.1. Sistema de Gerencia Compartida

Estrategias	Acciones	Indicadores de resultado
1.1 Fortalecer el sistema de gerencia compartido y el núcleo de gestión estratégica	Elaboración de Directivas y curso de capacitación en gerencia pública regional.	Gerentes dirigen en función de planes y programación de actividades y proyectos que se evalúan Se elaboran informes bimensuales de gestión regional.
	Curso de capacitación en Gerencia Pública Regional	

Anexo N° 07

Escenarios futuros y proyecciones

Existe una legítima preocupación por el futuro de las reformas institucionales a raíz del próximo cambio de autoridades regionales en enero del 2011. Ni el nuevo Presidente Regional ni los integrantes de su futuro equipo han hecho alguna alusión explícita a lo que harán con el proceso, salvo algunas expresiones aisladas en torno a ciertas medidas puntuales. Es desde luego muy difícil prever escenarios a partir del próximo año; sin embargo, un taller con participantes del GRC, de la sociedad civil y del GN que de una u otra manera estuvieron involucrados en la reforma, ensayó una reflexión colectiva sobre el punto.

En el taller se plantearon tres escenarios posibles:

1. un escenario optimista, el cual supone que las nuevas autoridades asumen íntegramente la propuesta y le dan continuidad;
2. un escenario moderado, donde se considera que la nueva administración dará continuidad parcial a la reforma, seleccionando algunos de sus productos o resultados;
3. un escenario pesimista, según el cual, el nuevo gobierno desechará y desarmará todo lo relacionado con la reforma institucional.

La mayoría coincidió en que el escenario moderado o intermedio era el más probable, tanto porque no resultaba realista pensar en una continuidad absoluta como porque no era viable suprimir radicalmente todo lo avanzado. Cualquier equipo sensato y con sentido de realidad efectuaría un balance de lo actuado y rescataría lo que desde su perspectiva es útil para su futura gestión.

En este sentido, el escenario moderado que se trabajó como el más probable, significaría que la nueva gestión daría continuidad a algunos de los productos de la reforma, entre ellos el ZEE y el PDRC (instrumentos ya construidos y validados); Pro Región (una entidad eficiente para la ejecución de programas, y además con un candado legal que la blinda por unos años).

Frente a ello, se abren varias alternativas de acción que favorezcan la defensa de las reformas; en un primer momento, durante el período de transición, se plantea realizar algunas medidas desde el Gobierno Regional y desde la sociedad. Más adelante, ya culminada la transferencia, se sugieren otras alternativas de acción, prácticamente todas desde la sociedad civil. Estas opciones suponen lo siguiente:

Durante la transición:

1. Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para que puedan ejercer una incidencia política eficaz.
2. Fortalecer el Consejo de Coordinación Regional (CCR), como una instancia que pueda jugar un papel importante en el próximo gobierno.
3. En el tiempo restante para la transferencia, la administración saliente debería diseñar e implementar un plan de comunicación del proceso de reforma para darlo a conocer a la opinión pública.
4. Es necesario involucrar a las universidades, tanto a nivel de pregrado y especialización en el tema de las reformas, convocarlas junto con las organizaciones sociales, las ONGs, empresas y gremios.
5. Definir adecuadamente al equipo que liderará el proceso de transferencia con un enfoque político-técnico e involucrar a los equipos técnicos (de las administraciones saliente y entrante) en el proceso de transferencia

Culminada la transición:

1. Comprometer a las organizaciones de la sociedad civil y las empresas en relación con el GRC; organizaciones sociales como la MCLCP y otras, las ONGs, incluyendo aquellas que trabajan en torno a las municipalidades; así como el Grupo Norte y diversas empresas y gremios (Cámara de Comercio). Todos ellos deberían buscar acercamientos con las nuevas autoridades y funcionarios. Si el nuevo Presidente muestra apertura a mantener o profundizar algunas de las medidas de su predecesor, es necesario apoyarlo brindando, si es requerido, asistencia técnica y financiera.
2. Incidencia en nuevas autoridades locales en temas relacionados con las unidades ejecutoras.
3. Allí donde la nueva administración retroceda o cambie de rumbo, habría que tratar de incidir políticamente, tratar de persuadir acerca de la necesidad de mantener aquello que se estaría buscando discontinuar.
4. Promover el cumplimiento del acuerdo de gobernabilidad regional, firmado en Cajamarca por distintos actores públicos y privados, incluyendo el GRC, en el cual la MCLCP juega un rol de facilitación decisivo. Es necesario ejercer vigilancia sobre su cumplimiento.

Gobierno Regional
Cajamarca

Los Andes
de Cajamarca

Fondo
Solidaridad
Cajamarca

Yanacocha

Grupo Norte

Apoder

inter
cooperation