

**El proceso de reforma institucional del
Gobierno Regional de Cajamarca:
hacia la institucionalización de un Estado
descentralista**

COMISION DE REFORMA INSTITUCIONAL

Diciembre de 2010

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 Vilchez,
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 COSUDE

Rosario Vargas Lúcar.

Coordinadora de Desarrollo Institucional de ALAC

Raúl Molina Martínez

Consultor Senior

Auspiciado por:

APODER COSUDE

Grupo Norte y la Asociación los Andes de Cajamarca

Fecha de elaboración:

Diciembre de 2010

INDICE

Glosario	3
Introducción	4
1. El proceso de descentralización en el Perú	5
1.1. El marco general de la descentralización	5
1.2. El proceso de regionalización	6
2. La propuesta de reforma institucional de Cajamarca. Orígenes, enfoque y contenidos	8
3. El desarrollo de la reforma institucional 2007-2010	12
3.1. Los orígenes de la reforma	12
3.2. Las etapas del proceso de reforma	13
3.2.1. Etapa 1: marzo 2007 – diciembre 2008	14
3.2.2. Etapa 2: enero 2009 – noviembre 2010	23
4. Los principales resultados	29
4.1. Pro Región y los programas de inversión regional	29
4.2. CEPLAR y el planeamiento estratégico	32
4.3. Plan de modernización institucional	33
4.4. Las Gerencias Regionales Desconcentradas	35
4.5. El Gobierno electrónico	37
4.6. El Plan de desarrollo de capacidades	38
4.7. El Plan de Desarrollo Regional Concertado Cajamarca al 2021	39
4.8. Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)	40
4.9. Los Programas Regionales	41
4.10. Breve balance de resultados	42
5. Los actores involucrados	44
5.1. Actores del Gobierno Regional	44
5.2. Actores externos: la alianza público-privada	46
6. Factores impulsores y limitantes	50
7. Lecciones aprendidas	54

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:	Programas 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

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 gestionó 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 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 sobre 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, 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, economista Jesús Coronel, el Presidente encargado, ingeniero Wilson Flores y a un conjunto de asesores y funcionarios del GRC que constituyeron la Comisión Interna, entre los que cabe mencionar 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).

1. 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 de desarrollo 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, entre las que cabe mencionar: 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 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), 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 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 en el período considerado (2007-2010), ha debido emprender su gestión a partir de estructuras organizativas que yuxtaponen elementos de distinta procedencia (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 jerárquicos¹.

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.

2. 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 N° 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 elegidos por los problemas derivados de la planificación diaria y poniendo mucha atención a la parte presupuestaria, ya que los impulsores de aquella 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 N° 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 N° 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 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; una segunda orientada a buscar el financiamiento de la reforma, la elaboración de instrumentos de gestión, creación de algunos organismos y de 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”. 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 de 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 de 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 los sectores transferidos 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 otra más bien amplia y articulada, 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 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 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 la 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.

3. El desarrollo de la reforma institucional 2007-2010

3.1. Los orígenes 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 mismos 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 le permite tener recursos de libre disponibilidad.

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, debían ante todo asumir la tarea de promover el desarrollo de sus propios territorios.

Las nuevas autoridades y el equipo técnico que asume el GRC en enero del 2007, se plantean la necesidad de ejercer funciones de gobierno efectivo sobre su territorio, superando los enfoques estrictamente administrativos, pero contando con herencias como las ya mencionadas.

Las nuevas funciones significaban el diseño, la planificación e implementación de una política de desarrollo para la región, lo que se expresa 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 bien 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 a dotar de estos servicios dado que se ha superado el enfoque que estos servicios sean prestados exclusivamente por el sector público. En ese sentido, este 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 ciudadano, 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, una escala impensada teniendo en cuenta que, en períodos anteriores, ésta 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 el mejorar su capacidad de gestión, adecuando para ello su estructura organizacional parcialmente modificada con la implementación de las 5 gerencias regionales establecidas por ley 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 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 ello, entrando incluso en competencia con aquellos 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 tarea².

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 tipo (vial, electrificación rural, agua y saneamiento, irrigaciones), que a su vez articulan proyectos antes sueltos.

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 obliga 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 el 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, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Estos cambios propuestos apuntaban a descentralizar el mismo

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.

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, no permiten que puedan modificar sus estructuras salariales, etc, 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 el US \$ 1'200 mil, que permite pagar todas las consultorías, estudios y el equipamiento del gobierno electrónico del GRC³. 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 modernizarse, 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: plan de modernización institucional, programas multinuales de educación y salud,

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.

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 pero complementaria entre quienes gestionan este proceso y el rol del coordinador técnico que devino en una secretaria técnica. 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 disponen de recursos corrientes que financien este tipo de iniciativas y, en el caso que los hubiera, difícilmente el MEF autoriza este gasto; 3) diseño y elaboración de instrumentos de gestión interna: ROF, CAP, MOF, TUPA y otros; 4) diseño organizacional y funcionamiento de las nuevas unidades de: planificación, ejecución de las 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 Capacidades, para la adecuación a los cambios organizacionales, sobre todo a un enfoque de la gestión por competencias que, de acuerdo al citado Plan, el GRC debe adoptar.

De otro lado, 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. El contrato incluye una cláusula donde se estipula la creación de un ente especializado, encargado de las obras financiadas con el préstamo. Esta cobertura permite constituir una entidad 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 autorizara esto.

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, pero 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 tesoro público el que financie estas actividades. Cada GR debe emprender sus cambios por cuenta propia y sin mayores orientaciones, menos aún 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 la 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 éstas.

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 casos. 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 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 Cutervo, pues el cambio le quitaba el manejo directo de recursos que por años tenía y que se considera desproporcionado. Obviamente, esa amenaza de recorte generó protestas en la provincia, encabezadas por los funcionarios de la dependencia afectada y respaldada políticamente por los representantes regionales como el consejero regional.

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 gobierno. Se ha avanzado también en la aplicación del presupuesto por resultados (PPR), a lo que contribuyó el 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.

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, 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.

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. Frente a ello, el GRC no elaboró una respuesta adecuada.

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

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 dentro de 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 da la situación paradójica de que la reforma fue liderada en esta etapa por un especialista de afuera, 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, centrada 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 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 parte de la reforma⁴.

⁴ 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.

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 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. El 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 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. En el ínterin, la comisión debió de asumir parcialmente las tareas que había dejado en manos del asesor, lo que compitió 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, todos ellos del mismo equipo 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.

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. Además, como quiera que algunos cambios efectivos que se pretendieron efectuar en las unidades ejecutoras de provincias (Cutervo), generaron protestas y movilizaciones hacia la sede central del GRC, el Presidente Regional decide 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 obstáculos⁵.

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 mantuvo su presencia, tratando de no repetir lo que luego se evaluó como un error: dejar la responsabilidad en manos 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 que 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 para 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 otros retrasos. La oposición de ciertos grupos, así como la inevitable lentitud de ciertos procesos administrativos explican el problema. El apoyo político estaba ya debilitado y las normas administrativas resultaban una valla muy dura de superar o modificar.

Algunos resultados

El PDRC y la ZEE

En estos últimos años se desarrollaron dos importantes actividades que, si bien 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 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

⁵ La situación es también parcialmente entendible debido a los problemas de gestión. 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.

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 “Sistema de Gestión” que forma parte de este plan de desarrollo territorial.

El 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 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 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, descentralizado y desde luego territorial.

Otros resultados

Asimismo, hacia septiembre del 2009, se tenía ya una nueva y definitiva versión para crear el CEPLAR, incluyendo una propuesta 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 ha tomado 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 presente.

De otro lado, en el transcurso del año 2009, la comisión responsable de la reforma, conciente del vacío de información, asume tardíamente que era necesario comunicar los avances y resultados del proceso, lo que 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 ante eventos promovidos por el MEF, PCM y la Comisión de Descentralización.

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 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 a 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 ocupar un puesto de línea en la estructura institucional.

El trabajo fue impulsado por un pequeño grupo de asesores y gerentes que no consiguieron consenso ni aún en el seno del equipo de gestión, ya que otro sector importante de este 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.

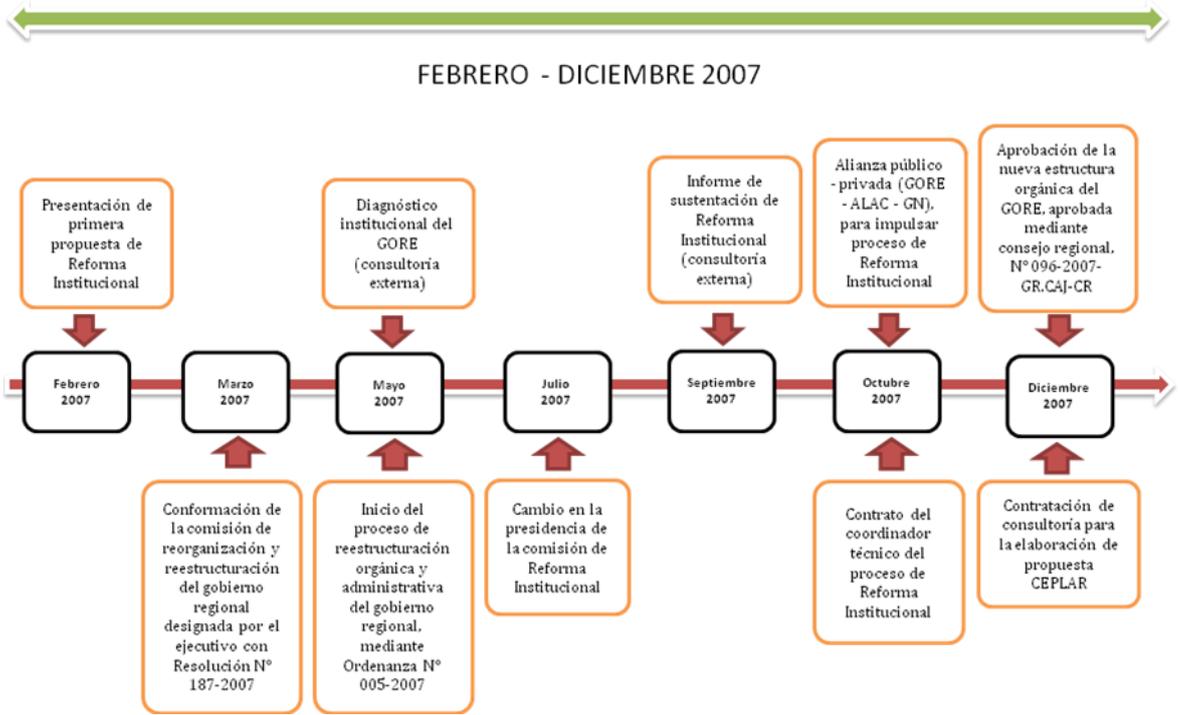
La segunda fase muestra resultados concretos, especialmente en la creación de una unidad clave como Pro Región y la ejecución de programas importantes a través de aquélla; el diseño de CEPLAR y de otros instrumentos estratégicos como el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y la Zonificación Ecológica y Económica, trabajados con estrategias participativas y concertadoras. Quedan sin embargo paralizadas las reformas en el sector salud y en educación, viviéndose en esta última 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 mencionados⁶.

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.

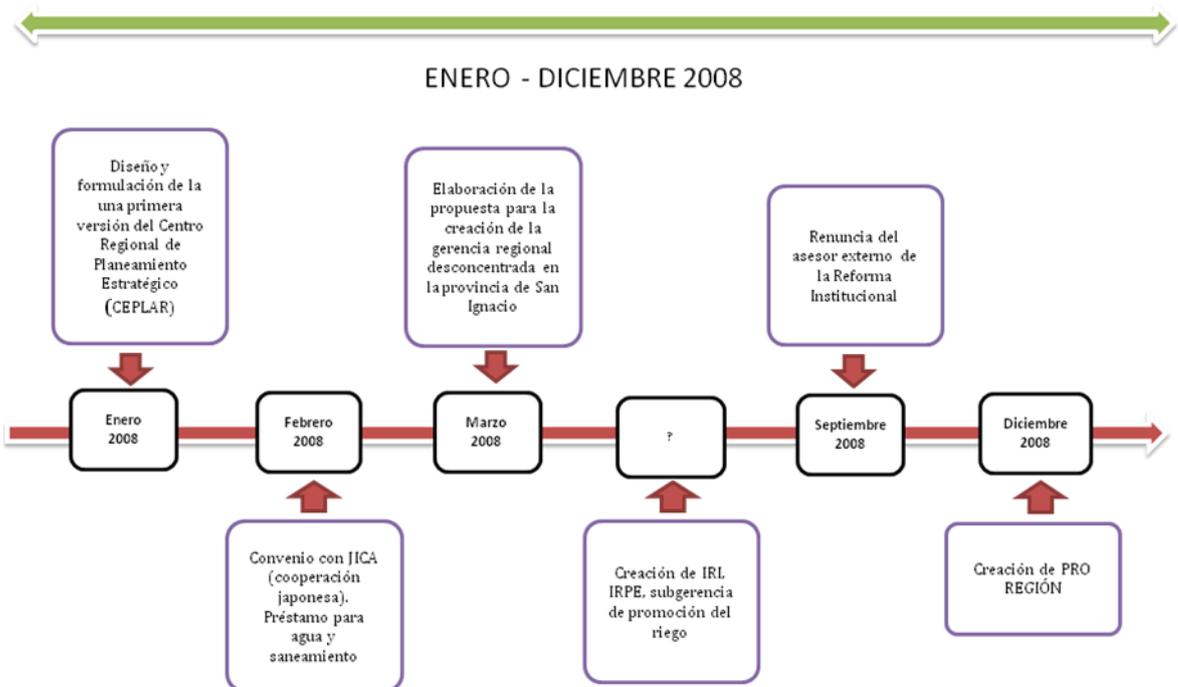
⁶ Sin embargo, el plan de inversiones regional servirá para fortalecer la capacidad de gestión (calidad, gestión e infraestructura); dependiendo desde luego de su futura conducción. En salud, no llegó a definirse el avance del esquema territorial, pero el plan regional de inversiones en salud también es una herramienta para la próxima gestión.

Gráfico N° 1

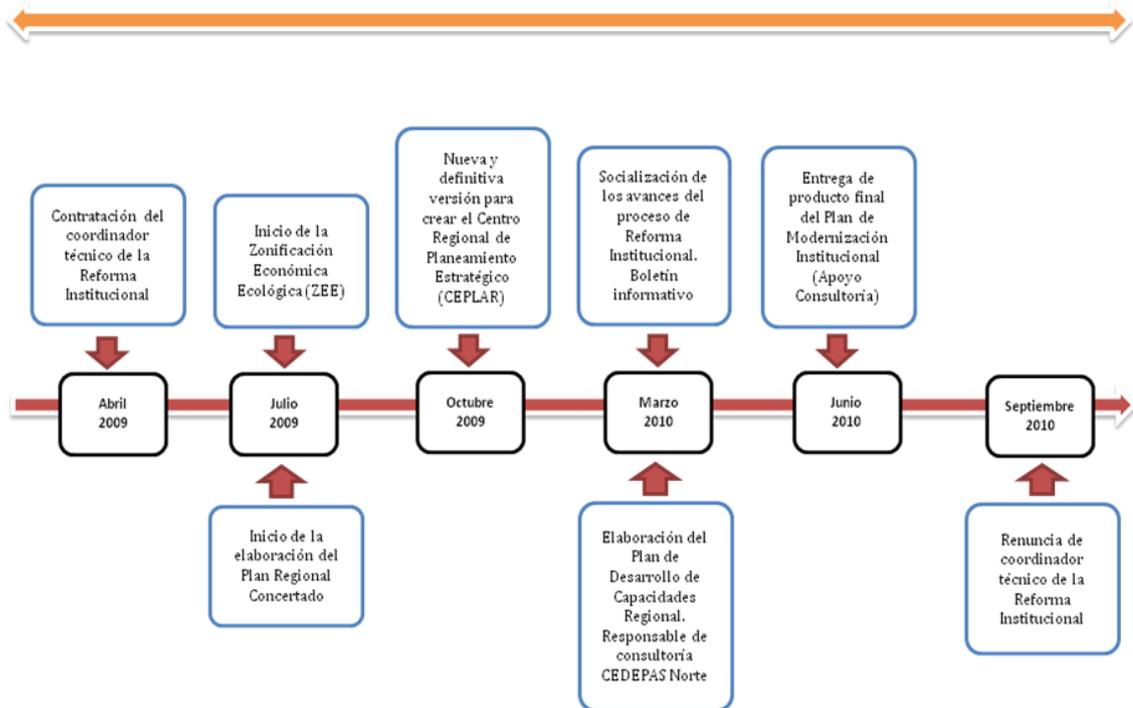
PRIMERA ETAPA



PRIMERA ETAPA



SEGUNDA ETAPA



DICIEMBRE 2010 APROBACION DE CEPLAR

4. 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 organismos como 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 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 2. CEPLAR 3. Gerencias desconcentradas 4. Plan de modernización institucional 5. Gobierno Electrónico	1. Plan de Desarrollo Concertado 2. ZEE-POT 3. Plan de Desarrollo de Capacidades 4. Plan Regional Vial 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, 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., y goza de autonomía técnica y administrativa.

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 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 a 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 los ingresos por este rubro. Se trata de un modelo parecido al logrado por el GR de Loreto, siendo las primeras experiencias financieras descentralizadas.⁷ 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.

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 contrapartida 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 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 provincias (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 del estímulo fiscal y uno de los mecanismos financieros como era la emisión de bonos soberanos. El endeudamiento se logró además gracias a una contrapartida del GRC.

⁷ 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.

Pro Región es 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 su Gerencia de Infraestructura, 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 parte por parte, en un proceso muy largo y tedioso, lo hace en paquete. Todos los fondos de la entidad se encuentran en un fideicomiso.

La organización está conceptualizada para ejecutar grandes proyectos de inversión. 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) 1 logística; 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, lo que permite pagar sueldos sustancialmente más altos que el promedio del GRC.

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 la consideran una sede privilegiada del 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 sus funciones, recursos y, por tanto, poder. Aunque no de manera abierta, hay quienes sostienen que debe desaparecer, pero siendo su existencia parte de un contrato internacional, es legalmente inviable hacerlo. La dependencia puede dejar de existir como unidad ejecutora el día en 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 a que 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 efectivo⁸.

⁸ 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.

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 casi exclusivamente a la operativa. Se trataba de una gestión de corto plazo (generalmente anual), sin orientación, desarticulada de otras instancias públicas y del mismo GRC, subordinada al presupuesto, asunto del que también se ocupaba 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 contempla 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, del 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 (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, 5) conformar equipos para formular, monitorear y evaluar las políticas regionales e institucionales de desarrollo y gestión, el PDRC, el PEI, 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 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 de 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 entre algunos gerentes y asesores para ponerlo en marcha, argumentando el temor de incrementar la burocracia y el Consejo Regional sólo aprobó su creación el 19 de noviembre. Es probable que muchos no hayan entendido aún el rol de una planificación estratégica regional, 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 eso 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 es que al no haber 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. De acuerdo a éstos, las actividades permanentes no pueden ser presentadas como proyectos y ser evaluables bajo tales criterios, lo que terminó dejando de ser alternativa de financiamiento con recursos públicos.

Este inconveniente determinó que el trabajo desarrollado quedara sin posibilidad de financiamiento con fondos públicos directamente asignados, por tanto, sin posibilidades de implementación inmediata, lo que le quitó eficacia y lo convirtió 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.

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 las instituciones y procesos de los diferentes sistemas administrativos, que presentan complejidades y generan rechazos. Otros problemas detectados fueron un enfoque de gestión burocrático, la desarticulación entre agentes estatales, la ausencia de un enfoque de resultados y la gestión sectorial.

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 resultados⁹; 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 primer objetivo, concerniente a la participación ciudadana. Viabilizarla es todo un desafío, así como avanzar en el establecimiento de relaciones sólidas con la cooperación internacional, organizaciones privadas e instancias macro regionales, algo que contribuiría a generar alianzas estratégicas para una mejor promoción del desarrollo por parte del GRC bajo el enfoque donde el desarrollo es responsabilidad del conjunto de actores de una sociedad pero liderados por el Estado.

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 aquellos actores que intervienen en un determinado espacio, por ende, la optimización de recursos y acelerar la reducción de brechas. 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

⁹ 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.

definición previa de la estructura organizativa, 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 macro-regionales como INTERNOR y 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 multianual 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 del 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 al interior 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.

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 con aparatos administrativos, de asesoría y control (19 unidades ejecutoras y 39 unidades rindentes). Las

provincias con unidades ejecutoras eran Jaén, Cutervo, Chota y Cajamarca, sobre todo en educación y salud. Más adelante, en el año 2010, se crean UE en el sector educación en las provincias de San Ignacio, Santa Cruz, Hualgayoc y Cajabamba.

Como un esfuerzo para introducir reformas en esta materia, el Gobierno Regional de Cajamarca había previsto un conjunto de 17 políticas institucionales entre las que figuraba una relacionada con la gestión descentralizada. La política busca llevar el proceso más allá y plantea:

“Establecer progresivamente una unidad de gestión en cada provincia, con capacidad de decisión y ejercicio, que articule a los sectores y trabaje en forma coordinada con los gobiernos locales respectivos y que actúe, en forma desconcentrada, ejecutando funciones que le corresponde al Gobierno Regional, respaldadas por procedimientos de gobierno electrónico”

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 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. Su creación se sustenta en la estrategia de la política: *Reforma Institucional, Desarrollo Fronterizo y Gobierno Electrónico*. Una GRD supone desconcentrar decisiones, mejor elección y ejecución de las inversiones y racionalización de capacidades humanas para favorecer procesos de desarrollo territorial sostenibles, por lo que 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 independiente 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 se gestionó ante el MEF a través de la Gerencia de Planificación para 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.

Esta gerencia la incorporó como parte del Presupuesto 2011, sin embargo, finalmente no fue aprobada. La experiencia de Huancavelica ha incidido en una percepción negativa de las iniciativas regionales pues su reforma consistió básicamente en un proceso de desconcentración y la autonomía obtenida no es bien vista desde el punto de vista presupuestal al restarles control. Decisión que va en contra corriente de la demanda de las autoridades locales, funcionarios públicos y ciudadanía de San Ignacio. Estos han participado activamente en la formulación de esta propuesta a pesar de algunas actitudes como el consejero de Jaén que se oponía puesto que implica pérdida de decisiones y asignación en los recursos. En esta oportunidad, los intentos de reforma siguen siendo dependiendo del peso fiscal en los esquemas organizacionales a nivel nacional y en menor medida de intereses creados de determinados grupos que se resisten a los intentos de cambio.

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 los alcances de éste y desde el año 2009 se operativiza en el Centro de Información y Sistemas, unidad de la Gerencia de Planificación.

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 en el ROF.

Desde un inicio se obtuvo financiamiento del PMSC para modificar la estructura informática, la misma que 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 del trámite. Un 80% de unidades del GRC utilizan a la fecha este sistema.

La unidad 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 entidad 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 un área 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 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 ente promotor de la reforma institucional; a *Lumina Copper*, empresa minera que brindó apoyo financiero, al igual que *APODER (COSUDE)*, entidad de cooperación que brinda 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, donde participó la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que contrata a la consultora internacional Price Waterhouse Consulting, lo 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 productos entregables en el marco del Plan de Desarrollo de Capacidades fueron 5 planes: 1 regional, 2 provinciales (Jaén y Celendín), y 2 distritales (Querecotillo – Cutervo y San Juan – Cajamarca), los que han sufrido un 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 misma 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 incluía 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 incluye 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, del GR.

Como es lógico imaginarse, un proceso que articulara 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 04 de diciembre, confirma esta decisión.

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

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 impulsarla bajo nuevas modalidades y buscar articularlas a través del Sistema de

Gestión en el cual el CEPLAR ocupará un lugar central. La apuesta es a que esta última entidad coordine, conduzca y dé seguimiento al PDRC para viabilizar su aplicación, lo que puede generar resistencias desde aquélla, puesto que se le 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. 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 2 leyes: 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. Su realización está prevista en leyes y dispositivos de la década pasada; más recientemente hubo una directiva del CONAM (hoy Ministerio del Ambiente), pero sin mayores contenidos.

Al principio no hubo 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 es de la Municipalidad de Hualgayoc, la vicepresidencia de Cajamarca y la secretaría 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 a través de la 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 definieron 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 permitió desarrollar 9 submodelos 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 invitan 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 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 desentramar 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, lo que permitirá también alinearlos 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. Los programas se enfocan con una temporalidad multianual, priorizados con criterios que se correspondan con los planes estratégicos y operativos de responsabilidad regional.

Se han formulado los programas regionales de electrificación rural, saneamiento urbano, irrigación y vial, siendo los dos primeros programas de inversión. Se formularon también programas de salud y educación.

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 (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 cuenta con un presupuesto de S/. 296 millones (ver 4.1), financiado parcialmente por la Banca Japonesa. Sus beneficiarios son 171,785 pobladores de 11 capitales de provincia.). El otro programa es el “Plan Regional Operativo de Saneamiento Rural – PROSAR”, 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, 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 millones (115, 33, 26 y 21 proyectos anuales, respectivamente). 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 invierte S/. 49 millones para mejorar la infraestructura educativa, mobiliario escolar, equipos de cómputo, mejora de 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 eficiencia 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, considerada 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 unos años.

El diseño PDRC y ZEE puede 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 para el desarrollo del territorio. Al ser parte del nuevo contenido de las políticas públicas de la década, estos instrumentos tendrán continuidad; un proceso de reforma debe contribuir a una mayor eficiencia 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 de infraestructura y desarrollo económico de acuerdo a las etapas de pre inversión, la misma que supone acceder al programa de inversiones del Gobierno Regional o aquellos recursos provenientes del PMSC, de esta manera, el contenido regional de las inversiones forma parte de una nueva cultura organizacional y social.

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 y 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 será cualitativamente distinta. 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.

5. 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 de su capacidad para moverse en los vericuetos de una estructura institucional producto de una yuxtaposición de modelos. Lo que hicieron o dejaron de hacer algunos actores, los 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 los primeros años de la gestión.

El Presidente apostaba 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 de un 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 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 apoyo 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 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 comisiones¹⁰. Intereses políticos derivados del próximo proceso electoral influyó 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 los 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, lo que no dejará de ser una desventaja frente a la tarea, especialmente para manejar la resistencia interna. Más importante aún era su 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. No se tejieron relaciones con los trabajadores del GRC ni con sectores importantes de afuera (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 el 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.

¹⁰ 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.

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 también fue una desventaja, 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 de interés interno 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 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 instalación del gobierno electrónico, que se explicará más adelante.

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)¹¹, decide brindar su colaboración a la reforma, canalizándola a través de ALAC, la que también administra los recursos del PMSC, 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 tradicional modelo 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 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, aunque es necesario mencionar 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 entre algunos sectores, sobre todo por la presencia de las principales empresas mineras en el Grupo Norte, 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 las autonomías, 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.

- 5.2.2. 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 algunas leyes para la participación privada en las inversiones públicas.

¹¹ Los miembros del GN incluyen a las empresas mineras Yanacocha, Goldfields, Lumina Copper, Anglo American, Colquirumi, La Zanja y Tantahuatay. Están asimismo otras empresas como Leche Gloria, Centro Comercial El Quinde, Visa Ingenieros y Piscifactoría Peña; e instituciones como ALAC y FONCREAGRO, entidades de Minera Yanacocha.

- 5.2.3. 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 proceso en el 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. Ante el esfuerzo por mejorar la capacidad de ejecución de las inversiones y ante la incidencia realizada al MEF por superar los obstáculos observados, éstos reaccionaron solicitando una asistencia técnica, con lo cual la reforma orienta el nivel de intervención del nivel nacional y los organismos multilaterales, de esta manera, se contribuyó a desarrollar una herramienta para la gestión de la inversión a través de un software, la priorización de proyectos y la conformación de un comité de inversiones.

- 5.2.4. 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, comprender las limitaciones en la ejecución de inversiones regionales y tímidamente solicitar asistencia técnica para tal fin 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 equipo de gestión del GRC. Esto pone también de manifiesto que todo cambio como el que se viene impulsando, 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, otro aspecto que ha jugado en contra de este proceso es el de ser un proceso innovador en el país y no contar con una política nacional orientada al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales, hecho que no pudo ser superado a partir de una adecuada combinación de consultores externos que formularon las propuestas y el involucramiento de profesionales del GRC para la sostenibilidad de las mismas y también ante 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.

5.3. Otros actores

Un proceso tan complejo como el aquí tratado involucró a otros actores que jugaron un rol menos gravitante en términos generales, pero sin duda importante en ciertas acciones o procesos puntuales. 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, la participación no fue homogénea, debiendo destacar el aporte de las ONGs en la medida que disponían de personal profesional con experiencia en este tipo de labor. La cooperación de USAID – PRODES 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 de Cajamarca y la secretaría 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.

6. 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 en un sentido positivo o negativo.

Los factores positivos, 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 criterios más ejecutivos y eficientes.

- 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. 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 duro”, 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 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 como para hacer avanzar las cosas 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 misma Presidencia. Esto fue resultado de un encuentro entre 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 y el grupo impulsor de las reformas dentro del GRC. 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 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 lo es Pro Región y en la implementación de programas de servicios 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 Secretaría de Descentralización así como la Secretaría de Gestión Pública de PCM, el CEPLAN y la DGPM del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, el estudio realizado por la Comisión de Descentralización para elaborar una tipología de estos procesos y que sistematizó el conocimiento de los esfuerzos de los gobiernos regionales por adaptar su estructura organizacional a las demandas de la descentralización 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 el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales en la 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 entre el bloque ejecutivo que asumió la gestión del GRC; 2) el carácter oscilante del apoyo otorgado a la reforma por parte de la máxima autoridad; 3) la falta de una política de alianzas internas que hubiera permitido impulsar algunas de las medidas planificadas, 4) la lentitud de 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 concentradas y a escala regional.

- 1) Inexistencia de una voluntad colectiva común en el equipo que gestiona el GRC. El grupo político que gana las elecciones regionales del 2006 en Cajamarca (Fuerza Social) y asume subsecuentemente el gobierno, no dio muestras de una 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 demuestra los desfases e inconsistencias existentes entre la propuesta programática y la madurez político partidaria, el desconocimiento acerca de las características de las estructuras estatales y la visión cortoplacista que impedía asumir compromisos para viabilizar una reforma que no era políticamente rentable en los plazos 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 reclamar los 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 las resistencias en el Consejo Regional a aprobar algunas de las propuestas.

- 3) Ausencia de una política de 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 amenazador.
- 4) La normatividad nacional no permitió acelerar algunos procesos que hubieran mejorado la eficiencia de las acciones o la aprobación de unidades ejecutoras para las regiones piloto. La imposibilidad de asignar recursos públicos para financiar procesos de reforma institucional y la inflexibilidad del SNIP frente a la propuesta, así como a programas de salud y educación que fueran más allá de los 4 años de gestión del GR son ejemplos de esto. Por lo demás, esta situación afecta 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 dureza 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 asignar recursos para reformas institucionales. Los nombramientos políticos agravan la situación cuando recaen en personas que no están adecuadamente calificadas para ejercer el cargo que se les encomienda.
- 6) El prevalecimiento del enfoque de la inversión pública por evitar el despilfarro de los recursos ante un sistema político proclive al déficit y la deuda, conllevó a promover intervenciones dispersas y atomizadas, sin embargo, se ha mostrado inflexible ante innovaciones que buscan intervenciones a gran escala a nivel regional o de carácter institucional. Las obras físicas son relativamente fáciles de ser conceptualizadas en este enfoque, por ende, ser gerenciadas mas no así las intervenciones institucionales o de intangibles como son los casos de los programas de modernización institucional, salud y educación. Siendo necesario debatir el enfoque prevaleciente para una reconceptualización de estas innovaciones en el marco de la descentralización y superar el debate del tipo de gasto. De esta manera, los programas regionales de carácter institucional puedan ser posibles de ser viabilizados.

Son estos elementos los que explican los avances logrados, tanto como los bloqueos y las 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 la inacción de otros, principalmente del interior, las que la detuvieron o neutralizaron, incluyéndose entre ellos a personal del sector que ejercía el gobierno, a consejeros regionales y funcionarios y trabajadores de carrera.

Sin embargo, la normatividad del sector público pudo en ciertas condiciones jugar 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 PMI o del Plan de Capacidades producto de un enfoque de inversión pública que no se ha reconceptualizado y adaptado a una realidad descentralizada. El proceso fue entonces una dinámica compleja entre actores condicionados por estructuras estatales rígidas, que se mostraron infranqueables en la medida que quienes buscaban superar sus limitaciones no pudieron modificar enfoques que son parte de una concepción vigente que es parte una política de estado y no contaron con mayores referentes como la de otras regiones, la ANGR ni el mismo organismo que tiene la rectoría de la inversión pública como la Dirección General de Programación Multianual del MEF para buscar otras opciones de solución.

7. 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 se carecía de experiencia específica para emprender el desafío por ser procesos pioneros en el país además del factor tiempo, 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 ésta se logró a fines de tal año con la creación de Pro Región, unidad encargada de dos grandes programas de electrificación rural y 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 son básicamente propuestas elaboradas por consultores externos con el acompañamiento de los respectivos gerentes o funcionarios del GRC, entre ellas el CEPLAR, el plan de modernización institucional y el plan de desarrollo de capacidades, el programa vial e hídrico, planes de inversión en educación y salud como contraparte a alianzas con el sector privado y cooperación internacional.

Otros esfuerzos como la integración de los sectores salud y educación en el seno del GRC con una visión territorial, 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 continuarlos.

Otros productos como el PDRC y el ZEE, aunque no son resultado directo de la reforma, constituyen un paso 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 uso del territorio, elaboradas de manera concertada y participativa.

Un problema serio para la reforma fue la carencia de recursos financieros, ya que el Tesoro Público 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 recursos profesionales y financieros para que puedan implementar modelos de organización apropiados. Cada GR se ve obligado a emprender sus cambios por cuenta propia y sin mayores orientaciones, menos aún con fondos que se lo permitan.

Tal carencia sin embargo, fue 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 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 nuevas autoridades, la presencia de profesionales externos, la alianza establecida con una agencia de cooperación suiza y con la empresa privada pero también una agresiva incidencia a nivel nacional en autoridades con capacidad decisora en organismos técnicos como los ministerios de Vivienda, Energía y Minas, el MEF y PCM los que permitieron dar el 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 por un especialista que venía 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 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 que intentaba realizar los cambios institucionales materia de la presente sistematización.

Por su parte, un sector de los trabajadores de los distintos órganos del gobierno desconfían también del proceso, no perciben en éste ninguna ventaja para ellos, ni siquiera en oportunidades de capacitación y hasta lo perciben 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 de altos sueldos en relación al promedio. 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 queda en manos del presidente de la comisión y de un coordinador técnico externo, que se integra al GRC en abril del 2009. Esto fue sin duda un avance respecto a la situación anterior. La estrategia de incidencia a nivel nacional y comunicacional logró superar el letargo en el que había estado sumida pues al ser este proceso un referente nacional permitió renovar el interés desde de la presidencia regional, gerentes, trabajadores suscitando un debate sobre la percepción de éxito externo y los relativos beneficios 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 quién comprendiendo la relevancia de la reforma y de los instrumentos gestados es que decide consolidar éstos, en ese sentido, prioriza la aprobación para crear el CEPLAR en el Consejo Regional, hecho que ocurrió a 45 días del cambio de gestión, al aprobarse éste y el PDRC con su sistema de gestión. De la misma manera, se aprobó el 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 por 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 yuxtapuestas establecidas, y que no pueden modificarse en el cuatrienio que dura una gestión política en los GR, sin embargo, hay que reconocer que se ha iniciado el camino de este proceso de larga data donde se ha desarrollado conciencia de la necesidad del cambio, una estructura organizacional con un sentido de gestión regional, capacidades humanas

especializadas en gestión institucional al interior del gobierno regional pero también dentro del sector privado y una sociedad civil que comprende la necesidad de reformar el nivel regional por su relevancia para con 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 hasta los miembros mismos del Consejo Regional. Es imprescindible un compromiso activo y uniforme por parte del Presidente y los consejeros para diseñar, implementar, gestionar este proceso, ya que está en sus manos la toma de las decisiones estratégicas sobre el mismo, lo que demandaría una creación de consensos entre las distintas fuerzas políticas representadas en el GR y el CR. 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 realizarla. Dados los múltiples obstáculos que el proceso encontró en su camino, una acción decidida de la máxima autoridad hubiera contribuido a desentramparla 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 retirar el apoyo a la reforma, lo más seguro es que esta 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 habría sido asumida por la misma plana de gerentes y conducida por un responsable 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 implementarla, muchos de los problemas que se afrontaron probablemente se hubieran solucionado con mayor facilidad.
- 3) Construcción de una visión común acerca de la reforma. La debilidad del equipo gobernante que asume el GRC en el 2007 (muy común por lo demás en el país), 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 socializan 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 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 creación rezagaron este eje indispensable para la institucionalidad moderna, democrática y eficiente que se apuntaba a crear. Una experiencia caracterizada por un enfoque integrador, planificado y secuencial al encontrarse con serias resistencias del nivel nacional determinó iniciativas políticas que facilitarían este proceso en un futuro como ha sido la gestión de varias UGEL, pues es a partir de la unidad ejecutora de educación que se conformarán las nuevas gerencias regionales desconcentradas.

- 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 estructura, las orientaciones y prácticas del GR pasa porque un sector importante de aquellos 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 disposiciones si se logra tejer con ellos una política de alianzas que incluya políticas de promoción laboral y profesional.
- 6) Diseñar una política de comunicación interna y externa. La reforma institucional trabajada no fue oportunamente comunicada y difundida al interior y exterior del GRC, de modo que sólo unos pocos estuvieron al tanto de ella. Ello pudo deberse en parte a la ausencia de recursos, pero también tuvo que ver con el hecho de que el equipo conductor no visibilizó adecuadamente la importancia y urgencia de una política comunicacional. El trabajo cerrado puede ser eficaz, pero se necesita legitimar la política y las medidas que se han decidido aplicar. De lo contrario, aumenta la desconfianza y las suspicacias y se pone en riesgo el futuro del esfuerzo, es por ello que en la segunda fase se inició este cambio comunicacional, generando espacios no solo con los trabajadores (sindicato) sino también con actores de la sociedad civil, redes de municipalidades y sector privado. Cabe destacar que los resultados de la incidencia a nivel nacional contribuyó a sensibilizar a los actores internos por la trascendencia nacional de este proceso.
- 7) Buscar alianzas con 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 sin resultados tangibles inmediatos, su legitimidad demanda ampliar el bloque de alianzas, en primer lugar con autoridades políticas regionales como los alcaldes provinciales y distritales, a quienes se debe explicar los alcances y beneficios de la misma, así como con los mismos 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 de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Regionales, que permitan entre otras cosas el uso de recursos públicos para financiar iniciativas como las desarrolladas en 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 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 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. Recordemos que este proceso se enmarca en el más amplio espectro de una reforma de Estado.

- 9) 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.
- 10) Explicar a los candidatos y fuerzas políticas de las próximas elecciones los contenidos y alcances de la reforma. Una lección de la experiencia muestra que la reforma requiere un período que excede largamente al de una gestión de 4 años y que su éxito demanda que las medidas puedan tener continuidad más allá de este plazo. En esa orientación, se pretendió convocar a las fuerzas políticas para explicar los contenidos, alcances, objetivos, medidas de la reforma institucional pero no hubo respuesta fundamentalmente por un problema de madurez política. Agrupaciones políticas basadas en individualidades y sin equipos técnicos difícilmente pueden ver la conveniencia de incluir en sus programas la necesidad de defender las fortalezas de procesos de esta naturaleza, reduciendo así los márgenes de incertidumbre sobre el futuro de la misma, así como aclarar dudas respecto a la naturaleza de ciertas medidas.
- 11) Se debe conocer otras experiencias y establecer mecanismos de intercambio y apoyo mutuo. Actualmente, es ampliamente conocido que se encuentran en curso otras reformas institucionales en diversos gobiernos regionales, pero el proceso de Cajamarca no llegó a establecer activos intercambios con éstas. Desde el nivel nacional, la ANGR u otro espacio hubiera sido sumamente enriquecedor propiciar encuentros entre los responsables de las reformas en los distintos GR donde éstas se han puesto en marcha, creando espacios regulares de intercambio y apoyo mutuo para sacarlas adelante. Después de todo, ésta es una medida clave para el éxito de todos los gobiernos regionales y una alianza o acuerdo entre ellos podría aportar a lograr el apoyo del gobierno nacional a medidas como ésta, que supere las iniciativas dispersas y aisladas de cada GR y contribuya a cambiar el modelo de estado vigente.

Hasta aquí es donde se ha llegado en este proceso particular “de y desde Cajamarca”, la historia no termina...solo se marca un hito.

Se espera que la atención a esta sistematización por parte de todos los actores 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 comprende que la calidad de las instituciones son las que determinan la calidad de la intervención que reclamamos a un Estado descentralizado que debe promover mayor productividad, eficiencia y equidad

tanto social como territorial pero donde su reinvención depende de un nuevo contrato social producto de una activa participación del conjunto de la sociedad pero en especial de los del Perú Profundo pues son a ellos a quienes hay que priorizar.