

ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL
EN EL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA¹

*Alicia Quispe Mogollón*²

Gobierno Regional Cajamarca

aquispe@regioncajamarca.gob.pe, aliciaquispem@gmail.com

RESUMEN

El Gobierno Regional Cajamarca a través de este estudio, ha identificado la capacidad y condiciones institucionales que actualmente posee. Basándose en su situación actual, en las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales, y de su rol y competencias, determinará los aspectos positivos y negativos, así como las necesidades de mejorar, adaptar o adecuar su esquema organizacional y funcional al proceso de ordenamiento territorial.

Este estudio comprende la caracterización general del contexto y del nivel organizacional, funcional y de recursos del ámbito de gobierno, para a partir de ello establecer sus capacidades institucionales reales, determinando estrategias y programas que conduzcan a poder asumir adecuadamente la gestión del territorio. Fue elaborado sobre la base de la matriz propuesta en la *Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial* (Minam, 2013).

Aquí se incorporan modelos de evaluación global e individual propuestos por el Minam para establecer un Índice de Capacidad Institucional del Gobierno Regional.

Se ha determinado como resultado que la brecha de capacidad institucional alcanza el puntaje de 15 representando un 75%, que significa suficiente capacidad institucional para el Ordenamiento Territorial.

El principal aporte de este estudio es establecer estrategias y programas para la mejora de la capacidad institucional del Gobierno Regional Cajamarca a fin de optimizar la función de ordenamiento territorial.

Palabras clave: capacidad institucional, organización para el ordenamiento territorial

¹ Artículo recibido: 12 de agosto de 2014. Aceptado: 30 de agosto de 2014. Fue presentado en el VIII Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial, Cusco, 12-15 de agosto de 2014.

² Ingeniera geógrafa por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordinadora del proceso de ZEE y OT - Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial, Gobierno Regional Cajamarca. Dirección postal: Jr. Santa Teresa de Journet N° 351 – Cajamarca.

Analysis of Institutional Capacity in Cajamarca Region

ABSTRACT

Through this study, the Regional Government of Cajamarca has identified its actual capacities and institutional conditions on the basis of the national, inter-sectorial, sectorial, and territorial policies; of its role and competences in order to determine the positive and negative aspects, as well as the needs to ameliorate, to adapt and to adequate its organizational and functional scheme to the land management process.

This study covers the general characterization of the context and the organizational, functional and resources level within the government, to establish its real institutional capacities, determining strategies and programs to adequately assume the territorial management. It was elaborated on the basis of the corresponding matrix which follows the indications given by the Resolución Ministerial 135-2013-MINAM that approves the *Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial*.

Here we incorporate global and individual evaluation models proposed by the Minam to establish an Institutional Capacity of the Regional Government Index.

It was determined that the institutional capacity gap reaches 15 points that represent 75%, that is, enough institutional capacity to elaborate the land management program. The main contribution of this study is to establish strategies and programs to bettering the institutional capacity of the regional government in order to optimize the function of land management.

Keywords: institutional capacity, organization to the land management process

INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la normatividad vigente, habiéndose aprobado la actualización de la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) a nivel macro³, el Gobierno Regional Cajamarca (GRCAJ) inició el desarrollo de los estudios especializados (EE), los cuales fueron establecidos como insumos previos junto a la ZEE para la elaboración del Diagnóstico Integral del Territorio y posteriormente para el Plan de Ordenamiento Territorial, exigidos por la resolución ministerial 135-2013-MINAM que aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

Esta normativa define a los *estudios especializados* como:

instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios [...] permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico (Minam, 2013, p. 7).

Los EE tienen como objetivo:

Complementar los resultados de la Zonificación Económica Ecológica – ZEE con información detallada de las condiciones físicas y biológicas de un territorio priorizado

³ Ordenanza Regional 034-2011-GR.CAJ-CR

y su interacción con procesos de desarrollo asociados a aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales, entre otros (Minam, 2013, p. 7).

Como parte de estos EE se llega a *Estudio de Análisis de Capacidad Institucional*⁴

Mediante este estudio, el Gobierno Regional, sobre la base de su situación actual, de las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales y de su rol y competencias, identificará la capacidad y condiciones institucionales que actualmente posee, a partir de lo cual identificará aspectos positivos y negativos, así como las necesidades de mejorar, adaptar o adecuar su esquema organizacional y funcional al proceso de ordenamiento territorial (Minam, 2013, p. 17).

En el marco de esta normativa la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca (SGAT) ha desarrollado el estudio de su propia capacidad institucional, cuyos resultados se presentan a continuación. Para este fin se ha dispuesto de información interna del GR, contando con la valiosa colaboración de distintas oficinas como la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT), las subgerencias de Desarrollo Institucional (SGDI) y la de Planificación y Cooperación Técnica Internacional (SGPCTI), la Gerencia de Desarrollo Económico (GRDE), la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (Renama), entre otras. Asimismo, la elaboración de este EE se ha realizado en estrecha coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) del Ministerio del Ambiente (Minam), en particular en el desarrollo de las pautas técnicas contenidas en la referida norma.

OBJETIVO

Identificar las capacidades institucionales reales que tiene el Gobierno Regional Cajamarca, así como sus necesidades de adecuación institucional, para llevar a cabo el proceso de ordenamiento territorial a través del análisis de las condiciones organizacionales que operan actualmente y de los recursos institucionales de los que actualmente dispone.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para el desarrollo del presente estudio se siguió la metodología sugerida por el Minam, planteada en la resolución ministerial 135-2013-MINAM (Minam, 2013), mediante la cual se establecen una serie de pautas técnicas para la organización de la información y

⁴ Los demás EE establecidos como requisitos son: Estudio de Dinámica Económica Regional, Estudio de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial, Estudio de Evaluación del Riesgo de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático, Estudio de Servicios Ecosistémicos, Estudio de Análisis de los Cambios de la Cobertura y Uso de la Tierra, y Estudio de Ecosistemas y Hábitat Marino-Costero (este último no aplicable a Cajamarca debido a que esta no tiene superficie marino-costera).

el análisis de las condiciones organizativas y de gestión, y de los recursos institucionales disponibles en el GRCAJ. Estas son:

- Pauta 1. Caracterizar el contexto para el ordenamiento territorial
- Pauta 2. Caracterizar el nivel organizacional y funcional de la institución
- Pauta 3. Analizar los recursos institucionales
- Pauta 4. Determinar estrategias institucionales y programas para su mejora (Minam, 2013, pp. 17-18)

Para el desarrollo de las pautas, el Minam recomienda seguir los siguientes pasos:

Paso 1: Conformar un equipo técnico de trabajo.

Paso 2: Diseñar un plan de trabajo / Asignar responsabilidades por áreas.

Paso 3: Ejecutar el estudio.

- Llenado de la matriz y la recolección de medios de verificación evidencias en base a las pautas.
- Asignación de puntajes a nivel de cada pauta o evaluación global.
- Determinación del índice de capacidad institucional actual.

Paso 4: Validar los resultados e identificar las acciones a tomar.

Paso 5: Comunicación/difusión de resultados y medidas a tomar.

Para el desarrollo de estas pautas se ha recopilado información institucional de diferentes sectores del Gobierno Regional de Cajamarca. Así, se ha revisado y analizado documentos de gestión, y se ha dialogado con el personal respectivo para obtener una visión panorámica de la situación institucional del GRCAJ.

RESULTADOS

A continuación se presenta el análisis de la información generada de acuerdo a las pautas que han sido desarrolladas en el estudio.

Pauta 1. Caracterizar el contexto para el ordenamiento territorial

Contextualización a nivel político

El ordenamiento territorial (OT) es un instrumento que ocupa un lugar importante en la agenda del GRCAJ y ha sido declarado de interés regional. Además, la temática ZEE-OT ha sido incorporada en procesos importantes del contexto político-institucional. Esto se hace evidente al revisar el Plan Estratégico Institucional (PEI) y las Políticas Públicas y Estrategias del GRCAJ.

En el PEI, la ZEE-OT ocupa un lugar relevante ya que es incluida a nivel de objetivos estratégicos y objetivos generales. Asimismo, es abordada desde múltiples

dimensiones: aparece como un instrumento que guía el desarrollo económico-productivo de forma articulada a la sostenibilidad ambiental; figura como orientador de las inversiones para la integración vial; y en asociación al enfoque de cuencas para incidir en la sostenibilidad de los recursos naturales y la biodiversidad del territorio. En el documento *Políticas Públicas y Estrategias de Gobierno* (GRCAJ, 2011), aparece como instrumento orientador del desarrollo sostenible y de la articulación vial, respectivamente. Así, la ZEE-OT se constituye en un instrumento para la gestión integral del territorio, y que permite abordar este objetivo abarcando varias de sus aristas.

Por último, el tema también aparece en los últimos tres planes de gobierno de las agrupaciones políticas ganadoras en las elecciones regionales (APRA 2003-2006, Fuerza Social 2007-2010 y MAS 2011-2014), asociado principalmente a la gestión de la sostenibilidad medioambiental.

Contextualización a nivel social

Se parte de un contexto social donde los indicadores de desarrollo expresan altos índices de pobreza y bajos índices de desarrollo humano y de densidad del Estado (PNUD, 2009). Entre otros aspectos, esto nos muestra que los retos de promover el desarrollo y de mejorar la capacidad del Estado para el ofrecimiento de servicios públicos a la ciudadanía aparecen simultáneamente. Asimismo, se nota una serie de conflictos sociales suscitados principalmente por desencuentros sociopolíticos en torno a asuntos medioambientales.

En este contexto es que se desarrolla el proceso social de la ZEE-OT. Su presencia en la agenda pública ha sido importante, lo cual se deriva de su incorporación en procesos de concertación para el desarrollo en el departamento. Así, en el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2021 (GRCAJ, 2011) la ZEE-OT aparece como instrumento orientador del desarrollo económico, de la articulación de cadenas productivas y de la gestión ambiental. En los acuerdos de gobernabilidad aparece en ejes similares, agregándose que constituye un instrumento participativo que coadyuva a fortalecer la institucionalidad ciudadana. Entonces, la ZEE-OT aparece otra vez como un instrumento que permite abordar el desarrollo regional desde las múltiples dimensiones del mismo en el territorio.

El proceso de la ZEE-OT ha sido eminentemente participativo, lo que da cuenta de la amplitud de su convocatoria entre los actores sociales. En este contexto, se analiza a la Comisión Técnica Regional (CTR), que es el principal espacio de concertación del proceso. Vemos que la participación en este espacio ha sido sumamente amplia y diversa, incorporando varios tipos de actores públicos o de sociedad civil. Se constata además que se contó con un grupo de entidades que asumieron la tarea de impulsar el espacio y de colaborar institucionalmente con el proceso. Esta diversidad de formas

de participar, no solo mediante la asistencia sino también mediante la colaboración directa con el impulso al proceso, ha sido de gran utilidad para darle dinamismo y sostenibilidad al mismo.

Contextualización a nivel económico

A pesar de los cambios acaecidos en las pautas metodológicas del proceso de ZEE-OT, se ha podido contar con recursos financieros suficientes para la implementación del mismo. Además, se observa una constante de eficiencia en la ejecución del gasto representada en porcentajes de avance que van del 85 a 100% al final de los periodos de ejecución, reasignándose los montos no ejecutados a los nuevos periodos.

Contextualización a nivel ambiental y cultural

Podemos apreciar que la institucionalidad ambiental en el GRCAJ es particularmente fuerte, y que se basa en un desarrollo constante de políticas e instrumentos de gestión ambiental que data desde la creación del Gobierno regional. Esta fortaleza se manifiesta en los instrumentos de los que se dispone (ZEE, Agenda Ambiental, Plan Ambiental y Política Ambiental) y en su proceso de aprobación, el cual parte del impulso dado al mismo por parte de las sinergias establecidas entre organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas regionales. Asimismo, con relación a los aspectos de la institucionalidad ambiental que aún no se han podido desarrollar, se cuenta con propuestas complementarias o en desarrollo, como los casos de la Directiva de Ecoeficiencia y el Grupo Técnico Regional de Educación Ambiental, respectivamente. Esto establece un contexto favorable para el desarrollo de procesos de gestión territorial.

Contextualización a nivel tecnológico

Por último, en el nivel tecnológico no se cuenta con espacios y/o convenios de investigación científica y tecnológica en materia de OT. Se cuenta con el Consejo Regional de Ciencia, Innovación, Tecnología e Investigación (Coreciti) como un espacio importante de producción de conocimiento, pero que no está directamente vinculado al proceso de ZEE-OT. Esta dimensión es particularmente importante toda vez que la investigación y la innovación son medios que permitirán que el departamento de Cajamarca tenga autonomía técnica y científica para afrontar los retos planteados por los procesos de planificación territorial.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Las principales fortalezas giran en torno a la capacidad política de la SGAT de fortalecer el proceso participativo a través de la convocatoria, la apertura del diseño de los instrumentos a la participación, la promoción y organización de espacios de discusión,

la disponibilidad de apoyo político y financiero, y la adecuada gestión de la información (sistema de información territorial). Empero, el hecho de que aún no se implemente el Modelo de Gestión Territorial o algún modelo análogo, y que la discrecionalidad política tenga tanto peso en el desarrollo del ejercicio de gobierno a múltiples niveles, lleva a concluir que existen aún grandes retos en la institucionalización del proceso de concertación territorial.

Otra de las fortalezas principales es la voluntad política existente para llevar adelante el proceso. Empero, el débil involucramiento de las autoridades en los espacios técnicos y de concertación lleva a concluir que dicha voluntad política no llega a abarcar varios de los aspectos más específicos, pero no por eso menos relevantes, del proceso. El impulso a la participación en este contexto, y el adecuado despliegue de estrategias para aprovechar el interés de los diversos actores en el proceso, ha sido desempeñado más bien por las instancias técnicas, como es el caso de la SGAT por ejemplo.

Actores y grupos de interés

El escenario de las relaciones con los actores y grupos de interés es heterogéneo.

A nivel de Gobierno central se tienen relaciones diversas con las distintas entidades y ministerios, desde los que son más críticos hasta aquellos con los que se tiene relaciones de mayor colaboración. En conjunto, entre los ministerios ninguno se ha mostrado completamente a favor del proceso ni ha brindado su apoyo explícito al mismo.

A nivel de congresistas, por su parte, sí se cuenta con algunos que se han mostrado a favor y con quienes es posible establecer sinergias, como por ejemplo los congresistas Guevara y Rimarachín.

Dentro del GRCAJ, entre las gerencias y direcciones regionales hay también variedad de relaciones, sin embargo, aquí sí se encuentran actores que se han mostrado a favor y son participantes activos dentro del proceso. Esto va de la mano con el despliegue de estrategias de involucramiento del Equipo Técnico de la ZEE-OT en sus respectivos procesos técnicos y de concertación.

En el ámbito de las municipalidades se encuentra también diversidad. Lo particular en este contexto es que existen municipalidades en cuyos procesos de desarrollo institucional para la gestión territorial ha podido incidir el GRCAJ. Lo más valioso es que estos desarrollos en normativas e instrumentos han servido para sustentar procesos de gestión territorial. No obstante, en algunos casos, estos instrumentos han sido dejados de lado por las autoridades, quedando el reto de impulsar procesos reales de ordenamiento del territorio.

Tabla 1. Matriz FODA

Elementos externos	Fortalezas						Debilidades							
	1	2	3	4	5	6	Σ	1	2	3	4	5	6	Σ
Enumerar principales (Objetivo del EE: analizar las competencias y atribuciones otorgadas a los gobiernos regionales y locales en materia de OT; analizar los aspectos organizacionales con los que se opera actualmente, para así determinar sus capacidades reales y brindar de forma efectiva y eficiente servicios en materia de OT)	Voluntad y decisión política de dar continuidad al proceso de planificación territorial	Se cuenta con el equipo técnico y consolidado y con continuidad dentro de un órgano estructurado que goza de credibilidad y confianza	Recurso financiero que garantiza continuidad del proceso	Se dispone de un sistema de información territorial basado en el equipamiento y soporte informático actualizado	Capacidad en el diseño participativo transparente de metodologías e instrumentos técnicos basados en la normativa vigente	Continuidad de la CTR,ZEE-OT y generación de espacios de discusión abiertos/Acbres motivados	Σ	Limitada disponibilidad de profesionales especializados en planificación territorial	Insuficiente capacidad de las instancias de gobierno descentralizado para la gestión del territorio	Debilidad en el sistema de planificación territorial y ausencia de proyectos de gestión concertada	Inadecuados procesos comunicativos	Débil involucramiento de decisión gerencial	Réplica del centralismo en todos los niveles	Σ
Oportunidades	3	3	3	2	3	3	17	2	2	3	1	3	3	
1. Política de Estado favorable al OT	3	3	3	2	3	3	17	2	2	3	1	3	3	
2. Recursos financieros, soporte técnico y acompañamiento de entidades especializadas en la gestión territorial	3	3	3	2	3	2	16	3	3	3	2	3	3	
3. Contexto favorable para la planificación y diversificación de las actividades económicas	3	3	3	3	3	3	18	3	3	3	3	3	3	
4. Incremento en la participación de actores públicos, privados y sociedad civil	3	2	2	2	2	3	14	1	2	3	3	2	3	
5. Disposición para formular instrumentos técnicos y legales sobre gestión territorial	3	3	3	3	3	3	18	3	3	3	2	3	3	
6. Preocupación nacional e internacional por visibilizar las estrategias de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático	3	2	2	2	2	2	13	2	3	3	3	3	3	
Amenazas	3	1	0	0	3	3	10	2	3	3	1	2	3	14
1. Ausencia de Ley de OT	3	1	0	0	3	3	10	2	3	3	1	2	3	14
2. Marco normativo e institucional deficiente	1	1	0	0	2	2	6	3	3	3	2	3	3	17
3. Débil institucionalización que limita la modernización del Estado en planificación territorial	1	1	1	1	2	3	9	2	3	3	1	2	3	14
4. Uso inadecuado del poder discrecional de los gobernantes respecto al tema	1	2	1	2	2	2	10	2	3	3	3	3	3	17
5. Debilitamiento del proceso de descentralización y tendencia a la recentralización	1	0	1	1	2	2	7	3	3	3	3	3	3	18
6. Marco conceptual, roles, funciones y competencias imprecisas en el Estado sobre el OT	1	1	1	1	2	2	8	3	3	3	3	3	3	18
	8	6	4	5	13	14	14	15	18	18	13	16	18	

En cuanto a las empresas extractivas y los gremios empresariales, se anota una relación marcada por la crítica pero donde también se encuentran, simultáneamente, casos de participación e involucramiento en los procesos de ZEE-OT.

Las relaciones de sinergia más marcadas se han establecido con los actores de la sociedad civil y los espacios de concertación (o más precisamente, con los actores convocantes). Estas sinergias han sido construidas sobre la base de intereses coincidentes con respecto a la planificación territorial y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

Otro tipo de actores civiles con los que hay una cercanía potencial que no se llega a concretar en acercamientos concretos son las organizaciones indígenas y el Comité Unitario de Lucha.

Pauta 2. Caracterizar el nivel organizacional y funcional de la institución

Competencias y funciones según estructura orgánica

La ZEE-OT está contemplada como función y competencia de funcionarios y órganos de línea al interior del GRCAJ. Es decir, no solo se encuentra incorporada orgánicamente en la SGAT, sino que también aparece formando parte de la estructura de otras oficinas como la Gerencia Regional de Desarrollo Económico (relacionada a la orientación de la inversión en infraestructura), Gerencia Regional de Desarrollo Social (distribución territorial de la población), y en la Gerencia Regional de Gestión de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (manejo de recursos y conservación de biodiversidad). Esto le da un peso institucional importante, ya que la temática no solo es asumida por la oficina encargada de dirigir el proceso sino que también involucra a otras gerencias y subgerencias. De esta manera, se establecen medios para que las otras gerencias se vean involucradas en el proceso.

Espacios de concertación

Más de un espacio de concertación ha jugado un rol importante a lo largo del proceso de ZEE-OT, en sus diferentes formas de funcionamiento. Estos espacios han sido de especial importancia para el inicio, alcance y sostenibilidad del proceso destacando la participación de la Comisión Ambiental Regional en cuyo seno se conformaron los Grupos Técnicos de ZEE, Diversidad Biológica y Cambio Climático y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Cajamarca (MCLCP). Este soporte participativo al proceso se ha plasmado, asimismo, en la generación de acuerdos amplios y de importancia regional que han incorporado la temática de la ZEE-OT de forma prioritaria, como son los acuerdos de gobernabilidad impulsados por la MCLCP.

Instrumentos institucionales y de gestión territorial

Se cuenta con varios de ellos, lo cual es requisito mínimo para que un Gobierno regional funcione adecuadamente en esta función.

Procesos y mecanismos de difusión y comunicación

Se cuenta con una base de procesos, recursos y mecanismos habilitados adecuada para llevar a cabo acciones y estrategias comunicativas eficientes. Evidenciándose un aprovechamiento paulatino de todas las posibilidades que podrían brindar los medios virtuales (Google Groups, página web, Facebook, Twitter y Youtube).

Pauta 3. Analizar los recursos institucionales

Talento humano como recurso

Se contó con personal técnico adecuado para llevar a cabo el proceso, en base a distintas especialidades que aportaron a las distintas aristas propias del proceso de ZEE. Asimismo, se desplegaron estrategias pertinentes para su capacitación con buenos resultados. En particular, la que permitió el trabajo e intercambio directo entre el personal del equipo técnico y los consultores senior.

Por último, cabe anotar que buena parte del equipo técnico que participó en la ZEE en la actualidad viene participando en la elaboración de los estudios especializados y más adelante se vienen tomando las previsiones para que continúen con el diagnóstico integral del territorio hasta llegar al plan de ordenamiento territorial y el modelo de gestión que permita su implementación.

Competencias sobre procesos y procedimientos

El GRCAJ tiene habilitadas las competencias básicas para llevar a cabo el proceso de ZEE: formular y aprobar políticas, emitir normas, procedimientos e instrumentos, planificar la ejecución de la política de OT, ejecutar dicha política, dirigir la gestión de la ZEE, y difusión, fiscalización y supervisión. Sin embargo, aún faltan las competencias referidas a los procedimientos específicos de implementación del proceso de OT y las que están relacionadas a procesos provinciales de OT. Estas se anotan como competencias clave faltantes una vez que se entre de lleno al proceso de elaboración del POT.

Proceso y etapas de la ZEE

El proceso de elaboración de la ZEE se ha dado de forma regular. Factores determinantes de la viabilidad del mismo han sido la sostenibilidad de la Comisión Técnica Regional (CTR), la cual dio su apoyo concertado en momentos importantes del proceso, y las decisiones adecuadas sobre la conformación del equipo técnico multidisciplinario; es decir, que en lugar de encargar la conducción de este proceso a una institución externa, se optó por llevarlo a cabo mediante la administración directa bajo el liderazgo del Gobierno regional, permitiendo así fortalecer capacidades, acumular experiencia y desarrollar aprendizajes significativos.

Pauta 4. Determinar estrategias institucionales y programas para su mejora

Para el desarrollo de estas propuestas se siguió el formato establecido por la Pauta 4 de la norma que guía la elaboración de este estudio.

4.1. Elaboración de estrategias institucionales para superar debilidades, potenciar ventajás y aprovechar oportunidades para el ordenamiento territorial

Sobre la base del análisis FODA, se desarrollan estrategias pertinentes para afrontar los diversos desafíos que se visibilizan en esta evaluación. A continuación un recuento de dichas estrategias, su fundamentación sobre la base del FODA y sus principales actividades.

Estrategia 1. *Organizar y dar continuidad al proceso de planificación territorial, implementando acciones concretas y de impacto para el desarrollo económico regional.*

Relación con FODA: Se aprovechan las distintas fortalezas, en especial la voluntad de dar continuidad al proceso, el equipo técnico consolidado, y la continuidad de la CTR ZEE-OT, para aprovechar las oportunidades relacionadas a los diversos contextos favorables a la realización de procesos de planificación territorial.

Tabla 2. Detalles Estrategia 1 frente al diagnóstico FODA

Actividades principales	Indicador	Meta	Área responsable de implementarla	Documento donde se incluye	Actores sociales involucrados	Riesgos identificados	Medidas de mitigación
Implementar procesos de formulación ZEE provinciales y el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Cajamarca	N° de procesos implementados	1 Asistencia técnica a municipalidades provinciales para impulsar procesos ZEE-OT 1 POT departamental	SGAT	Programa presupuestal 035 Programación multianual	CTR, 13 municipalidades provinciales, ONG (SER, Grufides)	Recursos económicos insuficientes Variaciones en el apoyo al proceso OT por parte de tomadores de decisiones Cambios en la normatividad relativa al proceso	Sinergia con entidades de la sociedad civil y con Minam Incidencia por parte de actores comprometidos con la continuidad del proceso, y con la estabilidad normativa en torno al mismo
Difundir el POT del departamento de Cajamarca posicionando sus estrategias en las instancias públicas y privadas	N° de eventos de difusión ejecutados	20 eventos ejecutados	SGAT	Estrategia comunicacional Plan de comunicación externo	Actores identificados en la estrategia de comunicación	Recursos económicos insuficientes Variaciones en el apoyo al proceso OT por parte de tomadores de decisiones	Sinergia con entidades de la sociedad civil y con Minam Incidencia por parte de actores comprometidos con la continuidad del proceso
Concertar inversiones y viabilizar proyectos de ordenamiento territorial, con impacto en el desarrollo económico	N° de programas y proyectos ejecutados articulados a la ZEE-OT	5 proyectos ejecutados por un monto no menor a S/. 3 millones c/u	Subgerencia de Programación e Inversión Pública	Programación multianual	Gerencia de Desarrollo Económico, Social, Recursos Naturales, Infraestructura, Pro Región	Variaciones en el apoyo al proceso OT por parte de tomadores de decisiones	Incidencia por parte de actores comprometidos con la continuidad del proceso

Estrategia 2. *Formar y fortalecer capacidades humanas en planificación y gestión territorial en las instancias del GRCAJ y gobiernos locales.*

Relación con FODA: Existen debilidades en relación con las capacidades descentralizadas disponibles, así como a la disponibilidad de profesionales especializados. Sin embargo, se cuenta con un equipo técnico consolidado y con recursos financieros autónomos y de apoyo, así como apoyo técnico y alianzas con entidades especializadas. Por ende, se puede decir que existen relaciones y recursos que pueden contribuir a viabilizar una estrategia de capacitación, además de existir perspectiva técnica para posicionar estas necesidades en los contextos adecuados.

Tabla 3. Detalles Estrategia 2 frente al diagnóstico FODA

Actividades principales	Indicador	Meta	Área responsable de implementarla	Documento donde se incluye	Actores sociales involucrados	Riesgos identificados	Medidas de mitigación
Capacitar a funcionarios y técnicos de instancias del gobierno regional y gobiernos locales en planificación y gestión territorial.	N° de servidores públicos	3 por MP y 10 sede regional	SGAT	Plan de comunicación externa	Dirección Regional de Educación, Salud, Agricultura, Producción, Energía y Mina (todas menos trabajo)	Disponibilidad de tiempo de las entidades para recibir capacitación.	Coordinación directa con los directores regionales Orientación a la utilidad de la herramienta en su campo de acción.
Establecer convenios con universidades e instituciones rectoras para desarrollar cursos, diplomados y maestrías en planificación y gestión territorial.	N° de convenios interinstitucionales	3 convenios	SGAT	Plan de comunicación externa	Minam, UNC, UNALM, PUCP, UNMSM	Disponibilidad e interés de instituciones y entidades.	Incidencia a través del Minam
Establecer convenios para el desarrollo de pasantías e intercambio experiencias dentro y fuera del país, dirigidos al personal técnico del GRCAJ y de los gobiernos locales.	Convenio en ejecución/suscrito	1 convenio	SGAT	Plan de comunicación externa	Minam, y entidades potenciales a identificar.	Disponibilidad e interés de instituciones y entidades.	Incidencia a través del Minam
Articular estas iniciativas de capacitación a los espacios de concertación (CCR, CTR, MCLCP, Remurcaj, CAR) y participación con la finalidad de posicionar estas temáticas en dichos espacios.	Instancia involucradas	5 instancias	SGAT MCLCP Cajamarca	Plan de comunicación externa	CCR, CTR, MCLCP, Remurcaj, CAR	Compromiso de los actores involucrados en estos espacios.	Incidencia directa con lo actores

Estrategia 3. *Promover el fortalecimiento de los espacios de concertación (CCR, CTR, MCLCP, Remurcaj, CAR, Acuerdos de Gobernabilidad) para la planificación y la reforma institucional como requisitos para una adecuada implementación de la ZEE-OT.*

Relación con FODA: En relación con la amenaza referida al uso discrecional del poder por parte de los gobernantes, y a las debilidades en estrategias de concertación territorial (debilidad en el sistema de planificación territorial, débil involucramiento y réplica del centralismo), se evalúa si es necesario el fortalecimiento de los espacios de concertación en una perspectiva de fortalecimiento de la institucionalidad y de los acuerdos territoriales, así como de la generación de contrapesos a la discrecionalidad política. Utilizando las fortalezas de la capacidad en el diseño participativo de instrumentos técnicos y la continuidad de la CRT ZEE-OT, para aprovechar el contexto favorable a la planificación y el incremento de la participación de actores civiles y privados.

Estrategia 4. *Fortalecer la dimensión comunicativa del proceso ZEE-OT para su posicionamiento técnico y político.*

Relación con FODA: Existen debilidades en la estrategia de concertación territorial y amenazas desde el contexto de poca visibilidad y peso que tiene la ZEE-OT para el Estado central. En relación a esto es necesario desarrollar la dimensión comunicativa para un adecuado posicionamiento de la ZEE-OT en los procesos de concertación territorial y la relación con el Estado, desde una perspectiva técnica y política.

Figura 1. Reunión de trabajo la Subcomisión para el Estudio Especializado de Análisis de la Capacidad Institucional en la sede del Gobierno Regional Cajamarca



Tabla 4. Detalles Estrategia 3 frente al Diagnóstico FODA

Actividades principales	Indicador	Meta	Área responsable de implementarla	Documento donde se incluye	Actores sociales involucrados	Riesgos identificados	Medidas de Mitigación
Facilitar los procesos de toma de acuerdos concertados y aprobación de metodologías e instrumentos que permitan el avance del proceso de planificación y gestión territorial.	N° de instrumentos metodológicos aprobados	6 instrumentos	SGAT	Actas de acuerdos y compromisos	Actores que participan de los espacios de concertación	Debilidad de la participación Incumplimiento de los acuerdos	Financiamiento de la participación Estrategia de vigilancia y rendición de cuentas
Potenciar las instancias y mecanismos efectivos para la gestión y desarrollo sostenible del territorio departamental, con especial énfasis en la coordinación entre el GRCAJ y los gobiernos locales.	N° de acuerdos alcanzados	10 acuerdos	SGAT GRRNMA	Actas de acuerdos y compromisos Registro de trámite documentario	GRCAJ Municipalidades provinciales	Baja disposición de Municipalidades y Consejos Municipales a adoptar acuerdos	Desplegar estrategias de incidencia en municipalidades, regidores y consejeros regionales de las provincias involucradas
Visibilizar y promover en estos espacios las temáticas de concertación y planificación en relación al desarrollo de la capacidad institucional del gobierno regional y los gobiernos locales para la gestión territorial.	N° de instrumentos de gestión concertados que incluyan la temática institucional	3 instrumentos aprobados	- SGAT - SGDI - SGPCTI	Instrumentos elaborados	Participantes de los espacios de concertación convocados por el GRCAJ o la MCLCP Cajamarca.	Priorización de otros temas por parte de los actores Priorización del corto plazo por sobre el largo y mediano plazo (necesario para el desarrollo institucional)	Incidencia política y técnica a través de las instancias técnicas y de las entidades que convocan a los espacios de concertación
Fortalecer los procesos de convocatoria de la CTR de modo que faciliten una participación amplia y equitativa.	Aumento del quorum promedio alcanzado	Quorum promedio pasa de 38% a 50%	Consejo Directivo de la CTR. Actores participantes de la CTR.	Registros de asistencia de las asambleas de la CTR.	Actores integrantes de la CTR.	Bajo interés en participar por parte de los actores Escasa disponibilidad de recursos para desplazamiento	Apoyo a movilidad de las organizaciones sociales que no pudiesen cubrir sus pasajes por motivos de distancia. Visitas a instancias públicas con dificultades para la movilidad inter-provincial

Tabla 5. Detalles Estrategia 3 frente al Diagnóstico FODA

Actividades principales	Indicador	Meta	Área responsable de implementarla	Documento donde se incluye	Actores sociales involucrados	Riesgos identificados	Medidas de mitigación
Fortalecer los equipos de comunicaciones relacionados al proceso ZEE-OT y su articulación al interior del GRCAJ y con los gobiernos locales.	N° de equipos fortalecidos	15 profesionales: 13 en municipalidades provinciales y 2 sede regional	SGAT Oficina de RRPP e Imagen Institucional	Estrategia comunicacional	Profesionales de comunicaciones de las municipalidades y del GRCAJ	Dificultades de coordinación entre funcionarios de distintas municipalidades y del GRCAJ.	Acompañamiento al proceso de coordinación.
Establecer estrategias de comunicación y relacionamiento diferenciadas y adecuadas a los diferentes contextos, sectores y momentos relacionados al posicionamiento de la ZEE-OT.	N° de documentos	1 Estrategia de Comunicación y Relacionamiento General	SGAT Directiva CTR	Estrategia comunicacional	Equipo de Comunicación MCLCP Cajamarca	Elementos adversos no considerados reducen efectividad de la estrategia.	Elaboración de diagnóstico comunicacional incorporando diferentes actores, contextos y temáticas.
Incorporar en las estrategias de comunicación el fortalecimiento y posicionamiento de los Espacios de Concertación.	N° Acciones de comunicación que incorporan dichos aspectos	7 Acciones	SGAT MCLCP Cajamarca	Estrategia comunicacional	Directiva CTR Directivas de otros espacios de concertación.	Dificultades en la coordinación entre equipo de comunicaciones y diversos actores impulsores de espacios de concertación.	Acompañamiento al proceso de coordinación.
Potenciar las herramientas de comunicación tradicional complementándolas con las de información web y recursos virtuales, de forma articulada a las estrategias de comunicación.	N° herramientas virtuales articuladas	4 herramientas	SGAT MCLCP Cajamarca	Estrategia comunicacional	Profesionales de comunicaciones de las municipalidades y del GRCAJ	Poca capacitación de comunicadores en manejo de herramientas virtuales de comunicación.	Llevar a cabo estrategias de capacitación en herramientas virtuales para el personal involucrado.

4.2. Evaluaciones

Se hace acorde a los modelos de evaluación facilitados por el Minam, los cuales se presentan a continuación.

4.2.1. Evaluación global: Índice de Capacidad Institucional

La Matriz Evaluación Global da como resultado un porcentaje de logros del Gobierno Regional de Cajamarca al 75%, reflejando estar en condiciones institucionales adecuadas para afrontar el proceso de ordenamiento territorial:

Tabla 9. Matriz de Evaluación Global

Variables / Desempeño	Puntaje		Medios de verificación
	Sí	No	
Pauta 1. Caracterizar el contexto para el ordenamiento territorial (15%)			
1. Instrumentos de gestión territorial incluyen y priorizan el tema de OT.	1		PRDC. 2021, Políticas regionales, Acuerdos de Gobernabilidad.
2. La organización lidera grupos de trabajo, redes o plataformas sobre el tema.	1		Actas de acuerdos, web, memorias
3. Se han identificado aliados y sinergias institucionales (local, regional, nacional e internacional) para el OT. Existen acuerdos, convenios, etc.	1		Matriz de Análisis de la Capacidad Institucional
Puntaje máximo para la Pauta 1 (3)		3	
Pauta 2. Caracterizar el nivel organizacional y funcional de la institución (20%)			
1. Existe compromiso de la organización en el tema. El tema de OT está vigente en la agenda pública regional o local.	1		Noticias en los principales diarios, publicaciones web, entrevistas de principales actores sociales. Acuerdos de Gobernabilidad, Planes de Gobierno de las agrupaciones ganadoras de los tres últimos comicios regionales.
2. Si el tema de OT es parte de un área institucional.	1		De acuerdo al ROF, el OT es parte de las funciones asignadas a las siguientes áreas institucionales: Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Gerencia Regional de Desarrollo Económico, Gerencia Regional de Desarrollo Social, Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial, Sub Gerencia de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas. Según el MOF el OT está dentro de las funciones de los siguientes cargos: Gerente Regional de Planeamiento, Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y Director Programa Sectorial II (SGAT)
3. Instrumentos de gestión incluyen funciones, procedimientos y procesos claros para el OT, proceso de elaboración, actualización	1		Existen las funciones consignadas en el MOF y el ROF, asimismo, el OT es incluido en los instrumentos de gestión como el PEI a nivel de estrategias y políticas. A nivel de procedimientos solo se cuenta con los referidos a acondicionamiento territorial, los cuales incluyen estudios de zonificación. Asimismo, no se cuenta con procesos sobre ZEE-OT.
Puntaje máximo para la Pauta 2 (4)		3	
Pauta 3. Analizar los recursos institucionales (45%)			
1. Instrumentos de gestión territorial incluyen proyectos, presupuesto para el OT. Parcialmente	2		PDC, Políticas regionales, PIA; PIM
2. Existen recursos humanos suficientes y con capacidad para liderar acciones en OT. Se cuenta parcialmente con personal suficiente y capacitado	1		CNP, Cuadro de Asignaciones CAS, Matriz de Análisis de la Capacidad Institucional
3. Se cuenta con equipos y tecnologías para ejecutar acciones en OT. Se cuenta con equipamiento mínimo para el desarrollo de funciones	2		Inventario, Matriz de Análisis de la Capacidad Institucional
4. La institución cuenta con página web, boletines electrónicos u otros medios o mecanismos de información y difusión.	1		Web, Google Group

Variables / Desempeño	Puntaje		Medios de verificación
	Sí	No	
5. La institución ha producido y produce material de capacitación e información sobre el tema de OT.	1		Documento resumen de la ZEE (que incluye presentaciones de los submodelos, zonas productivas e impresión en A3 de la ZEE); Folleto explicativo sobre la ZEE; CD Interactivo (que contiene los sub modelos, las memorias descriptivas, y los mapas producidos, entre otros).
6. Se cuenta con centros de investigación tecnológica u otros espacios para la investigación en temas vinculados al OT.	0		Matriz de Análisis de la Capacidad Institucional
Puntaje máximo para la Pauta 2 (9)		7	
Pauta 4. Determinar estrategias institucionales y programas para su mejora (20%)			
1. Planes de acción diseñados y en ejecución. Si parcialmente	1		Planes de acción diseñados en Matriz de Análisis de la Capacidad Institucional.
2. Procesos críticos identificados cuentan con planes de mejora y presupuesto. Si parcialmente	1		Planes de mejora con presupuesto estimado en Matriz de Análisis de la Capacidad Institucional.
Puntaje máximo para la Pauta 2 (4)		2	
Puntaje Gobierno Regional Cajamarca	15		Porcentaje GRCAJ = 75%

4.2.2. *Evaluación global: Matriz de Evaluación 1*

Por su parte, la Matriz Evaluación 1 da como resultado la siguiente clasificación por pautas. Pauta 1: 90%, Pauta 2: 100%, Pauta 3: 88%, Pauta 4: 75%. Esto da como resultado general, de acuerdo a la ponderación correspondiente, un porcentaje de logro de 89,20%. Se supera así en 14,2% los resultados alcanzados mediante la forma de evaluación anterior. Atribuimos esta modificación a la amplitud de detalles que son tomados en cuenta en esta nueva forma de evaluación. Las condiciones institucionales para afrontar el proceso de OT son, de esta manera, cercanas a ser óptimas.

CONCLUSIONES

1. La Matriz Evaluación Global da como resultado un porcentaje de 75% en cuanto al logro alcanzado por el Gobierno Regional de Cajamarca al reflejar estar en condiciones institucionales adecuadas para afrontar el proceso de Ordenamiento Territorial.
2. Por su parte, la Matriz Evaluación 1 da como resultado la siguiente clasificación por pautas. Pauta 1: 90%, Pauta 2: 100%, Pauta 3: 88%, Pauta 4: 75%. Esto da como resultado general, de acuerdo a la ponderación correspondiente, un porcentaje de logro de 89,20%. Se supera así en 14,2% los resultados alcanzados mediante la forma de evaluación anterior. Atribuimos esta modificación a la amplitud de detalles que son tomados en cuenta en esta nueva forma de evaluación. Las condiciones institucionales para afrontar el proceso de OT son, de esta manera, cercanas a ser óptimas.

Tabla 10. Matriz de Evaluación 1

Paura	Ítems	Variabes / Desempeños	Estatus según medios existentes	Puntaje	Punt. máx.	Cumplim.
1	<p>1.1 Caracterizar el contexto para el ordenamiento territorial (10%)</p> <p>1.2 Análisis de oportunidades y amenazas</p> <p>1.3 Identificación de actores y grupos de interés</p>	<p>Identifica los elementos del contexto relevantes que influyen en la gestión del OT. Mínimo 5 aspectos clave.</p> <p>A partir del análisis de contexto y de la gestión institucional identifica oportunidades y amenazas. Cuentan con información relevante que sustenta su análisis.</p> <p>Caracteriza de manera completa a todos los actores sociales regionales.</p>	<p>Se cuenta con contextualización detallada en los múltiples niveles.</p> <p>Se ha realizado Análisis FODA, realizándose un cruce entre sus factores y una explicación de cada uno de estos.</p> <p>Existe información sobre actores, posiciones y las acciones desplegadas por el GRCAJ en relación con ellos.</p>	3	10	90%
2	<p>2.1 Descripción histórica del gobierno regional o local</p> <p>2.2 Analizar la estructura orgánica y funciones que inciden sobre acciones hacia el ordenamiento territorial</p>	<p>Manejo de un registro histórico.</p> <p>Funciones en OT claramente definidas. Estructura orgánica responde a normatividad, recursos y particularidades de la región. Se establece articulaciones entre las áreas técnicas y los diferentes niveles de gobierno, espacios u otros mecanismos existentes.</p>	<p>Se cuenta con línea de tiempo histórica.</p> <p>Cuenta con funciones en OT claramente definidas, estructura orgánica adecuada para el OT pero sin mecanismos de articulación intrainstitucional para el OT</p>	5	20	100%
3	<p>3.1 Recursos financieros</p> <p>3.2 Talento humano, identifica las características, perfil profesional y capacidades del personal asignado</p> <p>3.3 Recursos físicos</p> <p>3.4 Tecnologías de la información y comunicaciones</p>	<p>Disponibilidad de recursos en los últimos años y nivel de ejecución por encima del 70%.</p> <p>Personal profesional adecuado para funciones en OT.</p> <p>Cuenta con el equipamiento adecuado para ejecución de funciones en OT.</p> <p>Cuenta con equipamiento informático y de comunicaciones, licencias de software, sistemas de información y bases de datos necesarias para el OT.</p>	<p>Cuenta con recursos financieros y ejecución histórica por encima de lo esperado.</p> <p>Cuenta con personal adecuado en número y capacidades para el OT.</p> <p>Equipamiento básico.</p> <p>Con equipamiento básico elemental.</p>	4	34	88%
4	<p>3.5 Infraestructura de datos espaciales, analizará las condiciones de intercambio, producción, uso y acceso a los datos: geo referenciados.</p> <p>3.6 Procesos y procedimientos</p> <p>3.7 Recursos intangibles (instrumentos técnicos, de gestión (ROF, MOF; CAP; normativas y otros).</p> <p>4.1 Elaboración de estrategias institucionales para superar debilidades, potenciar ventajas y aprovechar oportunidades para el ordenamiento territorial.</p> <p>4.2 Determinación y diseño de programas de mejora y su presupuesto. Para ello deberá diferenciar el ámbito de intervención y nivel de gobierno.</p>	<p>Se cuenta con procesos y procedimientos documentados.</p> <p>Cuenta con instrumentos de gestión actualizados y alineados a normas de OT.</p> <p>Estrategias institucionales en implementación con documentos de sustento.</p> <p>Planes de mejora elaborados y con presupuesto asignado en ejecución.</p>	<p>Procesos y procedimientos actualizados de acuerdo a las etapas correspondientes.</p> <p>Se cuenta con instrumentos de gestión actualizados y alineados a normas de OT.</p> <p>Se han diseñado y concertado con Sub-Comisión las Estrategias Institucionales.</p> <p>Se han diseñado planes de mejora.</p>	4	8	75%

REFERENCIAS

- Gobierno Regional de Cajamarca (s/f). *Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión*.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2011). *Plan de Desarrollo Regional Concertado. Cajamarca 2021*.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2011). *Políticas Públicas y Estrategias del Gobierno Regional de Cajamarca. Periodo: 2011-2014*.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2012). *Plan Estratégico Institucional 2012-2015. Primera versión*.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2014). *Zonificación Ecológica y Económica Base para el Ordenamiento Territorial de Cajamarca*.
- Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza – Cajamarca (2010). *Acuerdos de Gobernabilidad para el Desarrollo Sostenible de la Región Cajamarca. 2011-2014*.
- Ministerio del Ambiente (2013). *Guía metodológica para la elaboración de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial*. Lima: Minam.
- Movimiento de Afirmación Social (2010). *Plan de Gobierno para el periodo 2011-2014*.
- Movimiento Regional Fuerza Social (2006). *Plan de Gobierno Regional Cajamarca 2007-2010*.
- Partido Aprista Peruano (2006). *Plan de Gobierno Regional de Cajamarca*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Parte I: Las brechas en el territorio. Lima: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima: PNUD.