

Experiencias del proceso de implementación de reforma institucional en cuatro gobiernos regionales del Perú: 2007-2010

Jesús Coronel Salirrosas¹

¹Ojcoronels107@hotmail.com

Recibido: 16-04-2012

Aceptado: 22-11-12

RESUMEN

En la presente investigación se ha elaborado y aplicado un plan de *reforma institucional* a cuatro gobiernos regionales del Perú (Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín) durante el período 2007-2010. Se realizó un diagnóstico institucional a cada uno de los cuatro gobiernos regionales recolectando datos de manera directa y mediante encuestas y entrevistas sobre gestión pública (planes de desarrollo institucional, plan operativo anual, plan de inversiones, presupuesto, plan de reforma institucional, ordenanzas regionales, entre otros). Se tomó contacto directo con cada una de las Comisiones de Reforma Institucional a fin de determinar los objetivos y estrategias para la reforma. Tomando como base los resultados del diagnóstico, se elaboró el plan de *reforma institucional* conteniendo *objetivos y estrategias* de acción organizados en dos grandes *ejes rectores* de la reforma: la *modernización institucional* y la *gestión programática*. Se elaboraron propuestas de medidas de reformas que se ponen a consideración de gobernantes y gobernados. El diagnóstico reveló que las principales deficiencias de gestión pública de los gobiernos regionales fueron: enfoque de gestión burocrática, desarticulación entre agentes estatales, ausencia de un enfoque de gestión por resultados, débil capacidad institucional, sistemas y procesos administrativos ineficientes, una frondosa normatividad que retardan los procesos, una estructura orgánica desarticulada y burocrática, personal nombrado desmotivado y sin compromiso. La implementación parcial de la *reforma institucional* produjo: reformas a nivel gerencial, fortalecimiento del planeamiento estratégico concertado, fortalecimiento de gestión de la inversión pública, reformas de organización sectorial, articulación de la acción regional en las provincias, incremento sustancial en la capacidad de ejecución presupuestal.

Palabras clave: gobierno regional, descentralización política territorial, regionalización territorial, reforma institucional, autonomía administrativa, gestión pública, plan de modernización.

ABSTRACT

In this research work it was developed and implemented a plan for institutional reform to four regional governments of Peru (Cajamarca, Junin, La Libertad and San Martín) during the period of time 2007-2010. An institutional assessment was performed for each of the four regional governments collecting data directly and through surveys and interviews on governance (institutional development plans, annual operating plan, investment plan, budget, institutional reform plan, regional ordinances, etc.). Direct contact was made with each of the Institutional Reform Commissions to determine the objectives and strategies for the reform. Based on the results of the diagnosis it was prepared an institutional reform plan containing objectives and strategies organized into two main guiding principles of reform: institutional modernization and management by programs. Proposals for measurements of the reform were developed that are put to consideration of rulers and ruled people. The diagnosis revealed that the main weaknesses of governance of regional governments were: bureaucratic management approach, lack of coordination between state agents, absence of a results-based management approach, weak institutional capacity, inefficient systems and processes, a leafy regulations that slow processes, organizational structure disjointed and bureaucratic unmotivated and not committed employees. The partial implementation of the institutional reform gave rise to: managerial reforms, strengthening concerted strategic planning, strengthening public investment management, sectoral organizational reforms, joint regional action in the provinces, substantial increase in the budget execution capacity.

Key words: regional government, territorial political decentralization, regionalization territorial, institutional reform, administrative autonomy, governance, modernization plan.

I. INTRODUCCIÓN

En Europa (España e Italia) y en América Latina (Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y Perú), los procesos de descentralización, regionalización y reforma estructural del Estado siempre han estado ligados a la búsqueda de alternativas para el crecimiento y desarrollo, así como a la corrección de desigualdades económicas territoriales regionales, que también incluyen la atención a los problemas sociales, políticos, ambientales y culturales, como la atención al reconocimiento de identidades étnico culturales relegadas o excluidas (MAIRA y VICKERS, 2006: 36). Los resultados obtenidos en estos países son aceptables a pesar de algunas dificultades y problemas, que se presentan en el proceso de su aplicación.

Los procesos de reforma estructural del Estado, conllevan una reforma institucional de los distintos niveles de gobierno de un país: nacional y sub nacionales (gobiernos regionales y locales). Según los contextos y las decisiones de los actores, los procesos de descentralización, regionalización y reforma estructural, pueden implicar enormes cambios, no sólo en la demarcación política y en la organización del sistema de autoridad y competencias, sino que también en el establecimiento de nuevos ejes de articulación territorial, poblacional y la orientación económica.

El Perú durante la época republicana ha tenido un proceso de crecimiento y desarrollo centralista, en base a Lima como la gran ciudad que concentra todo el poder económico, político y social, con un crecimiento desordenado al interior del país; la capital de la república constituye el centro de la vida nacional. Gonzáles (1982: 32-33) manifiesta, "Los nuevos intereses económicos externos, la influencia del pensamiento liberal europeo y las disputas de los caudillos militares por hacerse de retazos de poder, se combinaron para impedir una lectura adecuada de nuestra realidad y posibilitar el diseño de una proyecto de sociedad sustentado en nuestro ser multinacional, en nuestra gran diversidad geográfico-ecológica y en la reivindicación histórica de nuestras poblaciones mayoritarias".

De acuerdo a lo explicado por Barrenechea (2008:21), "En nuestro país, ha sido y aún es Lima Metropolitana el espacio que concentra estas oportunidades relativas, podemos ver según datos proporcionados por el INEI (2000); Lima Metropolitana-Callao produce el 55% del PBI total, el 75% del PBI industrial, concentra el 85% de establecimientos industriales y el 80% de la inversión privada; genera el 85% de los impuestos, se concentra igualmente el 60% de la capacidad de consumo y el 80% de los servicios comerciales crediticios y financieros".

Esto dificulta las posibilidades de un crecimiento y desarrollo equilibrado y sostenible. De igual forma, hace difícil el diseño de un proyecto de país, integrado, equitativo y competitivo.

Frente a esta situación existente, se logró aprobar y publicar la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, Ley N° 27680 (2002). Luego se publica la Ley de Bases de Descentralización N° 27783 (2002) con la finalidad de implementarla en el país. Para completar este proceso, se aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N°27867 (2002), modificada por la ley Orgánica N° 27902 (2003), que modifica la Ley orgánica de los gobiernos regionales N° 27867 (2002). En estas leyes de descentralización y gobiernos regionales se establecen criterios que, autores como Stecher (1988: 59,60) manifiesta, "La descentralización y regionalización en el Perú actual implica responder al menos a cuatro desafíos principales:

- La transferencia efectiva de funciones y responsabilidades del nivel central a las instancias subnacionales, para acercar la solución de los problemas a quienes los viven y pueden resolverlos,
- la transferencia de recursos, para dotar a los que identifican problemas y soluciones de los medios para ponerlas en obra,
- la articulación vertical entre los diferentes niveles del gobierno,
- la articulación horizontal entre las divisiones o jurisdicciones políticas".

Para implementar la reforma institucional en cualquier gobierno regional, era fundamental: 1) la formulación de un proyecto de inversión, 2) la existencia de un plan de trabajo cronogramado y presupuestado, 3) la conformación de una Comisión de Reforma Institucional en cada gobierno regional, aprobada por el Consejo Regional mediante una Ordenanza Regional. Estos procesos se realizaron en los nueve gobiernos regionales, entre agosto 2007 y julio 2008.

En una Asamblea Nacional de gobiernos regionales realizada en la ciudad de Lima (20 de agosto, 2007), logramos una reunión con la finalidad de concertar y coordinar el proceso con cuatro

gobiernos regionales: *Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín*. Este proceso de coordinación y concertación se consolidó con cuatro reuniones durante el año 2007 de los equipos de cada gobierno regional conformados por: (a) gerencia regional de planificación, presupuesto y ordenamiento territorial, b) gerencia regional de desarrollo económico, c) dirección regional de administración y d) un asesor de la presidencia. En las reuniones, una en cada sede de gobierno regional, se lograron aprobar en forma concertada: el proyecto de inversión, el plan de trabajo y la conformación de las comisiones respectivas y las ordenanzas regionales.

Haciendo referencia a algunas experiencias en países como España, Italia, Colombia, Chile, Argentina sobre Reforma Institucional del Estado, en el caso de nuestro país, no existe un antecedente de procesos de reforma institucional de gobiernos regionales, por lo que no existen estudios al respecto.

Los avances importantes de sistematización y evaluación de reforma institucional de los nueve gobiernos regionales del Perú lo han venido estudiando tres investigadores contratados por: el Congreso de la República, Prodescentralización USAID Perú, y por cada uno de los gobiernos regionales (Bastidas, 2010: 18 -19; Mendoza, 2010: 25 – 26; Molina, 2010: 42-43). En sus informes, que son todavía documentos de uso interno, manifiestan:

“El enfoque de la reforma institucional fue un esfuerzo concentrado fundamentalmente en dos ejes: La modernización institucional de los gobiernos regionales, especialmente el intento por fortalecer sus capacidades para el planeamiento estratégico y la gestión programática, orientada fundamentalmente a una gestión cualitativamente distinta del desarrollo superando la atomización de los proyectos e iniciativas tradicionales. Se trata de dotar a los gobiernos regionales de estructuras, instancias y procesos apropiados para el planeamiento, la inversión y una gestión efectiva del desarrollo sobre su territorio”.

“Para implementar la Reforma Institucional en los gobiernos regionales era necesario contar con enfoques de reforma, a fin de poder aplicarlos como experiencia dentro de los que se han podido establecer: enfoque en el nivel directivo, en el nivel operativo, enfoque de reforma sectorial efectiva, de fortalecimiento de procesos transversales, planeamiento estratégico y gestión de la inversión pública; enfoque de mejorar la gerencia en la misma organización, enfoque hacia una reforma integrada: directiva y operativa”.

“En esta perspectiva, también se fue construyendo una convicción en el sentido de que ninguno de los distintos enfoques de reforma puestos en práctica por los gobiernos regionales, lograban atacar el problema en forma integral y tenían enfoques distintos para un mismo objeto de reforma, eran distintas concepciones sobre las dimensiones de la organización regional, sin que ninguno haya logrado hasta ahora resolver el conjunto de las limitaciones e inconsistencias contenidas en la abundante y confusa legislación vigente, procesos y sistemas de la gestión pública nacional y regional”.

En estas tres citas textuales de los autores, se puede notar con claridad que son temas y aspectos que por primera vez se tratan de sistematizar en nuestro país. Lo que hacen es recoger la información propia de las experiencias de las reformas en cada uno de los gobiernos regionales.

La afirmación contenida en la tercera cita obedece a la realidad, debido a que ninguno de los cuatro gobiernos regionales que habían tenido reuniones de coordinación, *Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín*, habían logrado implementar totalmente y en forma integral la reforma institucional.

Al aproximarnos a las experiencias reales de gestión pública de los cuatro gobiernos regionales en nuestro país, se pudo constatar que en sus esfuerzos de reforma institucional estaban tratando de vencer y responder a una serie de dificultades en la gestión, detectadas en el diagnóstico realizado por las Gerencias Regionales de Planificación, Presupuesto y Ordenamiento Territorial, para fundamentar los proyectos de reforma institucionales de cada gobierno regional (Ver Anexo A): enfoque de gestión burocrática; desarticulación entre los agentes estatales; ausencia de un enfoque de gestión por resultados; débil capacidad institucional; sistemas y procesos administrativos complejos e ineficientes; una frondosa normatividad que hace lentos los procesos; una estructura orgánica desarticulada y burocrática; personal nombrado desmotivado y sin compromiso.

De los nueve gobiernos regionales que iniciaron este proceso sin lograr el apoyo del gobierno nacional, los que emprendieron por su cuenta en forma autónoma, el proceso de reforma institucional fueron: Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín, logrando obtener mejores

resultados, comprobándose que sus procesos fueron similares por ser concertados, constituyendo así una importante experiencia nacional.

La presente investigación responde a la inquietud de comprender el proceso, la experiencia y los resultados de la implementación de la reforma institucional iniciada en cuatro gobiernos regionales del Perú: Cajamarca, Junín, La libertad y San Martín en el período 2007–2010 dentro del contexto de la descentralización y regionalización aplicados en nuestro país.

En base a todos los antecedentes señalados, se determinaron los objetivos de la investigación:

- Identificar, analizar y sistematizar las experiencias logradas en el proceso de implementación de la reforma institucional de cuatro gobiernos regionales durante el período 2007 – 2010.
- Determinar y analizar los resultados más relevantes obtenidos de la experiencia en el proceso de implementación de la reforma institucional de los cuatro gobiernos regionales en el período de estudio.
- Formular propuestas para la actualización y proporcionar coherencia a la normatividad sobre la gestión pública en los gobiernos regionales, contribuyendo a la consolidación de los procesos de descentralización y regionalización en nuestro país.

II. MATERIAL Y METODOS

2.1. Objeto de estudio

El objeto de la investigación estuvo conformado por cada gobierno regional del Perú en el proceso de reforma institucional durante el período 2007-2010. En la Tabla 1 se indican los gobiernos regionales (o departamentos) del Perú.

Población

La población estuvo constituida por los nueve gobiernos regionales del Perú: Cajamarca, Junín, La Libertad, San Martín, Arequipa, Lambayeque, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.

Muestra

La muestra estuvo constituida por los cuatro gobiernos regionales: Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín.

TABLA 1. Gobiernos Regionales del Perú y sus principales características demográficas (INEI, 2010)

Departamento Región	Población Total	Superficie (Km ²)	Densidad Poblacional (Hab/Km ²)	Munici- palidades Provinciales	Munici- Palidades Distritales
TOTAL NACIONAL	29 797 694	1 285 215,60	23,18	195	1 639
Amazonas	415 466	39 249,13	10,59	7	77
Ancash	1 122 766	35 914,81	31,26	20	146
<u>Apurímac</u>	449 365	20 895,79	21,51	7	73
<u>Arequipa</u>	1 231 553	63 345,39	19,44	8	101
<u>Ayacucho</u>	658 400	43 814,80	15,03	11	100
<u>Cajamarca</u>	1 507 486	33 317,54	45,25	13	114
Prov.Const. Del Callao	955 385	164,98	6 500,10	1	5
Cusco	1 283 540	71 986,50	17,83	13	95
<u>Huancavelica</u>	479 641	22 131,47	21,67	7	87
Huánuco	834 054	36 848,85	22,63	11	65
Ica	755 508	21 327,83	35,42	5	38
<u>Junín</u>	1 311 584	44 197,23	29,68	9	114
<u>La Libertad</u>	1 769 181	25 499,90	69,38	12	71
<u>Lambayeque</u>	1 218 492	14 231,30	85,62	3	35
Lima	9 252 401	34 801,59	265,86	10	161
Loreto	995 355	368 851,95	2,70	7	44
Madre De Dios	124 404	85 300,54	1,46	3	8
Moquegua	172 995	15 733,97	10,99	3	17
Pasco	295 315	25 319,59	11,66	3	25
Piura	1 784 551	35 892,49	49,72	8	56
Puno	1 364 752	71 999,00	18,96	13	96
<u>San Martín</u>	794 730	51 253,31	15,51	10	67
Tacna	324 498	16 075,89	20,19	4	23
Tumbes	224 895	4 669,20	48,17	3	10
Ucayali	471 351	102 410,55	4,60	4	11

2.2. Fuentes e instrumentos de recolección de datos

Se ha recurrido y utilizado las siguientes fuentes e instrumentos de recolección de datos:

- a) Documentaria: normas legales, planes de trabajo e informes de comisiones de reforma institucional, evaluaciones de avances, ordenanzas regionales, resoluciones en general, directivas, presupuestos, reglamentos, documentos de propuestas y de avances de trabajo, informes parciales, informes finales, entre otros.

Las oficinas, dependencias y organismos de donde se ha logrado esta información en cada uno de los cuatro gobiernos regionales de Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín son: presidencia regional; gerencia general; gerencias regionales: desarrollo económico; desarrollo social; planificación, presupuesto y ordenamiento territorial; direcciones regionales : asesoría legal; administración ; asesoría de presidencia regional; secretaría del consejo de coordinación regional, secretaría del consejo regional, sindicato de trabajadores de gobierno regional.

Organismos del Gobierno Central: Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, organismo especializado en descentralización y proceso de regionalización. Emite documentos de evaluación de los procesos de descentralización y regionalización, normas, directivas, informes, evaluaciones, mantiene una relación muy estrecha con cada uno de los gobiernos regionales, Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). También utilizamos información generada por las empresas consultoras e Externas: Apoyo, Maximice, Macroconsult y Cede.

- b) Entrevistas a presidentes regionales y funcionarios.

2.3. Métodos y Técnicas

Se realizó un diagnóstico institucional por cada uno de los cuatro gobiernos regionales luego de asumir el mandato en enero del 2007, lo que constituyó la base para sustentar la reforma institucional.

Para el diagnóstico se recolectaron datos sobre: factores determinantes de la gestión pública que intervienen en la reforma institucional de los cuatro gobiernos regionales de la muestra, procesos y resultados de la reforma institucional.

La información documentaria física y electrónica respectivamente, se recolectó de: a) las oficinas de las gerencias de planificación, presupuesto y acondicionamiento territorial; b) la gerencia de desarrollo económico, c) la Presidencia de cada comisión de reforma institucional, d) la secretaría técnica del Consejo Regional, e) la presidencia del consejo de coordinación regional y, f) del sindicato de trabajadores de cada sede de gobierno regional.

La documentación consistió en: i) Planes de desarrollo institucional, ii) plan operativo anual, iii) plan de inversiones, iv) presupuesto, v) plan de reforma institucional, vi) ordenanzas regionales, vii) resoluciones de presidencia, viii) resoluciones gerenciales, ix) documentos de trabajo diversos de las comisiones de reforma, ix) documentos producto de consultorías externas contratadas por los gobiernos regionales para la reforma institucional; x) la Secretaría Técnica de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y, xi) la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República (proyectos de ley, análisis y evaluación de avances del proceso de reforma institucional, dispositivos legales, estudios sobre avances y resultados del proceso de descentralización y regionalización).

El cuestionario para las entrevistas se elaboró contando con el importante apoyo de algunos funcionarios, asesores, gerentes e integrantes de la comisión de reforma institucional del gobierno regional de Cajamarca.

La entrevista realizada por el investigador se aplicó directamente a 31 personas en los cuatro gobiernos regionales, distribuida de la siguiente manera: tres presidentes regionales: San Martín, Junín, La Libertad; ocho funcionarios , dos de cada gobierno regional (gerente de planificación presupuesto y acondicionamiento territorial y el gerente de desarrollo económico); cuatro asesores principales de presidencia de gobierno regional (uno por cada gobierno regional); cuatro presidentes de comisiones de reforma institucional ; cuatro consejeros regionales ; cuatro representantes de consejo de coordinación regional ,cuatro secretarios generales del sindicato de trabajadores de cada gobierno regional. Se aplicó entre Junio y Diciembre del año 2010.

Los datos se organizaron sistemáticamente para el análisis correspondiente.

- La recolección de información consistió en obtener datos sobre los factores determinantes de la gestión pública que intervinieron en la reforma institucional de los cuatro gobiernos regionales, así como datos de los resultados del proceso de dicha reforma.
- Correlación entre factores determinantes de la gestión pública y los resultados del proceso de reforma institucional de los cuatro gobiernos regionales, determinando la información de los niveles de dificultades en cada gobierno regional.

La investigación se ha desarrollado directamente en los cuatro gobiernos regionales, habiendo contado con todo el apoyo de los Presidentes Regionales, asesores, funcionarios, consejeros regionales, todo el personal y las instancias involucradas en este proceso.

Dentro del proceso de investigación, se tomó contacto directo con cada una de las Comisiones de Reforma Institucional (CRI), a fin de determinar los objetivos y estrategias para la Reforma 2007-2008 obteniendo resultados que fueron confirmados y enriquecidos en la entrevista a autoridades, funcionarios, asesores, comisiones de reforma institucional, Consejeros Regionales, representantes de Consejo de Coordinación Regional (CCR) y dirigentes sindicales de gobiernos regionales, en el año 2010.

Tomando como base los resultados del diagnóstico, se elaboró y aplicó un plan de *reforma institucional* conteniendo *objetivos* y *estrategias* para los cuatro gobiernos regionales que conformaron la muestra. Con los objetivos y estrategias las comisiones de reforma institucional de los cuatro gobiernos regionales coincidieron en la selección de dos grandes ejes: la *modernización institucional* y la *gestión Programática*. Finalmente, de los resultados de la aplicación parcial del plan de reforma institucional y otras informaciones, se elaboraron propuestas de medidas de reformas que se ponen a consideración de gobernantes y gobernados.

III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Tabla A (Ver Anexo), es el resultado del diagnóstico institucional realizado por cada uno de los cuatro gobiernos regionales (Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín) durante el período 2007-2010, luego de asumir el mandato en enero del 2007, lo que constituyó la base para elaborar y sustentar el *plan de reforma institucional*.

En el diagnóstico se encontró una serie de deficiencias de diverso carácter en la gestión pública tales como: i) enfoque de gestión burocrática, ii) desarticulación entre agentes estatales, iii) ausencia de un enfoque de gestión por resultados, iv) débil capacidad institucional, v) sistemas y procesos administrativos ineficientes que presentan complejidades y generan rechazos, vi) una frondosa normatividad que hacen lentos los procesos, vii) una estructura orgánica desarticulada y burocrática, viii) personal nombrado desmotivado y sin compromiso.

Para hacer frente a estas deficiencias, en el *plan de reforma institucional* de cada una de los cuatro gobiernos regionales, se propusieron determinados *objetivos* y *estrategias* contenidas en la Tabla 2:

- Articulación entre acciones, estrategias, objetivos, misión y visión,
- enfoque de desarrollo económico territorial,
- gestión por resultados,
- gestión participativa y transparente,
- coordinación y articulación entre los tres niveles de gobierno,
- descentralización de funciones en las instancias de ámbito provincial,
- unidad de criterios políticos y gerenciales,
- gestión de servicios y no de funciones.

Los cuatro objetivos de la Tabla 2, corresponden a cada uno de los ejes de trabajo planteados con sus respectivas estrategias:

El primer objetivo es concerniente a la participación ciudadana, viabilizarla constituye un desafío, así como avanzar en el establecimiento de relaciones sólidas con la cooperación internacional, organizaciones privadas e instancias macroregionales, algo que contribuiría a generar alianzas estratégicas para una mejor promoción del desarrollo.

El segundo objetivo, fortalecimiento y modernización del sistema de planificación y promoción del desarrollo, está vinculado directamente con los centros de planificación regional (CEPLAR) para vincularse con el CEPLAN nacional y también para avanzar más allá de la planificación del

gobierno regional hacia la planificación de la región en forma integral, incluyendo al sector privado, gobiernos locales e instituciones de la sociedad civil.

El tercer y cuarto objetivos incluyen estrategias para operativizar acciones que contribuyen a hacer la gestión más moderna y eficiente, lo que supone, sin duda, una definición previa de la nueva normatividad administrativa y estructura organizativa.

Los Planes de Trabajo y documentos preparatorios para el proceso de reforma institucional, fueron elaborados por las CRI de cada uno de los cuatro gobiernos regionales:

- CRI Cajamarca, presentó el Plan de Trabajo y documentos complementarios, en el mes de Octubre del año 2007.
- CRI Junín, presentó el Plan de Trabajo y documentos complementarios, en el mes de Diciembre del 2007.
- CRI La Libertad, presentó el Plan de Trabajo y documentos con propuestas complementarias, en el mes de febrero del 2008.
- CRI San Martín, presentó el Plan de Trabajo y documentos complementarios, en el mes de Marzo de 2008.

El proceso de *reforma institucional* se enmarca en un proceso más amplio de regionalización y descentralización vigente a partir del año 2002. Este proceso de reforma institucional corresponde básicamente a: 1) transferencia de responsabilidades, 2) adecuación de sistemas normativos y administrativos y, 3) fortalecimiento institucional.

TABLA 2. Objetivos y estrategias del *plan de reforma institucional* extraídos de los planes de trabajo de las CRI de los Gobiernos Regionales: Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín para el período, 2007-2010 y de las entrevistas a autoridades, funcionarios, asesores, consejeros regionales, representantes de CCR, dirigentes sindicales de los cuatro gobiernos regionales.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
1. Institucionalización de la <i>participación ciudadana</i> y coordinación con sectores del gobierno	- Fortalecimiento de : las relaciones con la sociedad civil, gobiernos locales y central; la relación con los organismos cooperantes; los organismos macro-regionales como INTERNOR y ANGR; - 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 <i>servicios públicos</i> ; 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 <i>capacidad de gestión y orientación a resultados</i>	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. 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 <i>seguimiento</i> , así como los de <i>monitoreo y evaluación de impacto</i> 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.

Teniendo definido los objetivos y estrategias de la *reforma institucional*, era necesario determinar los grandes *ejes rectores* de la reforma. Las CRI de los cuatro gobiernos regionales coincidieron en dos grandes ejes (Tabla 3):

- La *modernización institucional* y
- La *gestión Programática*.

En el caso de la *modernización institucional*, es fundamental mejorar diversos sistemas de *gestión pública*: a) planificación territorial, b) gerencia, c) recursos humanos, d) monitoreo y control de gestión regional; e) mejorar procesos y procedimientos administrativos; f) dotación de infraestructura y equipamientos adecuados, g) mejora de los procesos de participación ciudadana.

En la aplicación del enfoque de *gestión programática* el resultado debe ser positivo mediante la concepción del *desarrollo integral* de cada región, así como la implementación de programas que articulen proyectos y actividades logrando la ejecución presupuestal en obras de impacto regional, abandonando la costumbre negativa de la proliferación de pequeños proyectos que compiten con los gobiernos locales. Este proceso contribuye a mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos a la población regional.

Al implementarse parcialmente estos dos grandes ejes en el proceso de *reforma institucional* en los cuatro gobiernos regionales, se ha logrado avances importantes en mejorar la calidad de la gestión pública, eficacia y calidad en el gasto e inversión y en la ejecución presupuestal.

TABLA 3. Concepción de los ejes de la reforma institucional: *modernización institucional* y *gestión programática* de los cuatro gobiernos regionales, Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín, período 2007 -2010

Los dos grandes ejes de la reforma institucional	
A) Modernización institucional	B) Gestión programática
<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el sistema de planificación territorial. • Fortalecer el sistema de gerencia. • Rediseñar la estructura Organizacional. • Mejora de los procesos y procedimientos administrativos. • Dotación de infraestructura y equipamiento adecuados. • Desarrollo de los recursos humanos. • Monitoreo y control de la gestión regional y, • Mejora de los procesos de participación ciudadana para generar buen gobierno y aportar a la democracia, la gobernabilidad y el estado de derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aborda integralmente el desarrollo de las regiones. • Consiste en contar con programas que articulen un conjunto de proyectos de la misma materia o materias similares que solucionen los grandes problemas regionales, que vayan cerrando las brechas existentes en calidad, cobertura y oportunidad, • Se han priorizado los siguientes programas: Saneamiento urbano, electrificación rural, red vial, red de irrigaciones, educación de calidad, atención de la salud de calidad, modernización Institucional.

Las CRI de cada gobierno regional, con el apoyo de consultores externos contratados, lograron generar la necesidad de contar con diversos *enfoques* para la implementación de la reforma institucional. Los enfoques tomados en consideración para el análisis fueron: 1) de *nivel directivo*, 2) de *nivel operativo*, 3) de *reforma piloto en sectores prioritarios*, 4) de *fortalecimiento de procesos transversales claves*, 5) de *incorporación de gerentes públicos en unidades claves*, 6) *integrado de niveles directivo y operativo*). Se obtuvo como producto una *evaluación comparativa de enfoques*.

La Tabla 4, contiene los principales resultados obtenidos de la aplicación parcial de la *reforma institucional* en los cuatro gobiernos regionales (2007 – 2010), comprobando que algunas medidas y propuestas no se han logrado implementar, por falta de tiempo y dificultades de orden interno. La resistencia al cambio del personal nombrado, la compleja normatividad que regula a las organizaciones públicas, sus sistemas administrativos y la resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al ejercicio de la autonomía regional, además de los paradigmas predominantes sobre el diseño de las instituciones públicas aplicadas a organizaciones que aún están en proceso de maduración como los gobiernos regionales.

Como resultado del análisis, se han identificado seis tipos de reformas institucionales que los cuatro gobiernos regionales han aplicado en diferentes combinaciones y modalidades, guardando sus características propias:

- La Reforma a nivel gerencial, que se ha cristalizado en la conversión de las direcciones regionales en gerencias en los gobiernos regionales de Junín y La Libertad.

- Fortalecimiento del planeamiento estratégico concertado, se han constituido los centros de planificación regional (CEPLAR) en las regiones de Cajamarca, Junín y La Libertad.
- Fortalecimiento de la gestión de inversión pública, se logró en los gobiernos regionales de Cajamarca (UE PROREGIÓN), Junín (UEIM) Unidad ejecutora de Inversiones Multipropósito y San Martín que aprovechó la transferencia de los proyectos especiales del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y en base a esa infraestructura orgánica y funcional creó la UE UEIM.
- Reformas de organización sectorial, a través de reformas piloto en sectores prioritarios; estos casos se concretizaron en las regiones de Junín, La Libertad y San Martín.
- Articulación de la acción regional en las provincias, creación de unidades ejecutoras multisectoriales desconcentradas; organismos descentralizados para atender directamente a las provincias, se aplicó en los gobiernos regionales de: Cajamarca, Junín y La Libertad.
- Incorporación de Gerentes Públicos de SERVIR en cargos y unidades claves; fueron dos los gobiernos regionales que aplicaron esta medida: Cajamarca y Junín; con resultados positivos.

TABLA 4. Principales resultados logrados por la implementación de la *reforma institucional* en cuatro gobiernos regionales del Perú: Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín, período 2007-2010

Componentes de Reforma	Resultados: Cajamarca	Resultados: Junín	Resultados: La Libertad	Resultados: San Martín
1.Reforma del nivel gerencial	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LORG) y las Direcciones Regionales.	Direcciones regionales se agrupan en 5 Gerencias Regionales. Nueva Gerencia de Desarrollo, concentra enfoque multisectorial. Gerencias de desarrollo Económico y Social, se suprimen.	Direcciones Regionales y subgerencia de vivienda, construcción y saneamiento (VCS) se convierten cada una en gerencia Regional. Gerencia de Desarrollo Económico y desarrollo Social se mantienen.	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LORG y las direcciones regionales, en cambio la dirección Regional de salud, se convierte en gerencia.
2. Fortalecimiento del planeamiento estratégico concertado.	En proceso, Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR). En debate, sistema regional de concentración en Planificación.	En proceso, Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR). El Reglamento de Organización y Funciones ROF incorpora a consejos consultivos regionales.	En proceso, Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR). Más 13 consejos consultivos temáticos en el Reglamento de Org. y funciones (ROF) en pleno funcionamiento.	--
3. Fortalecimiento de Gestión de inversión Pública.	Unidad Orgánica de inversión en programas regionales, en calidad de Unidad Ejecutora para grandes proyectos y Programas Público-Privados.	Aprobada la Unidad de ejecución de Inversiones Multipropósito, reemplazará a Gerencia Regional de Infraestructura.	--	Uso de proyectos especiales de ex INADE como agencias especializadas de ejecución de inversiones.
4. Reformas de organización Sectorial	--	Funciones Administrativas de Gerencias Regionales pasarán a oficinas zonales.	Unidades de Gestión Educativa Locales (UGEL) de Trujillo y virú, separadas de Gerencia Regional de Educación. Sistema Regional descentralizado de salud.	Reorganización de la Dirección de la Dirección Regional de salud, separándola de 4 unidades Ejecutoras subregionales.
5. Articulación de la acción regional en las provincias (Descentralización)	Gerencias subregionales (Por Provincia) Consolidarán en una unidad ejecutora (UE) todas las dependencias desconcentradas en cada provincia.	Oficinas zonales consolidarán en una unidad Ejecutora (UE) todas las dependencias desconcentradas en cada provincia. Inicia con piloto en Satipo.	Gerencia de Coordinación e integración intergubernamental provincial.	--
6. Incorporación de gerentes públicos de SERVIR en cargos claves (Servicio Civil de Gerentes Públicos).	Cuatro gerentes públicos: administrativo; de planificación, presup. y ordenamiento territorial; de infraestructura y gerente General.	cuatro gerentes públicos: administrativo; de Planificación, pr esup. y ordenamiento territorial y de infraestructura (GRI).	--	--

En la Tabla 5, se muestra el comportamiento de la gestión en inversión y ejecución presupuestal de cada uno de los cuatro gobiernos regionales donde se puede apreciar los resultados positivos obtenidos dentro del proceso de implementación de la reforma institucional.

Se observa en el gobierno regional de Cajamarca un comportamiento casi estable en cuanto al presupuesto de inversiones programado durante los años 2007, 2008 y 2009; destacándose un incremento sustancial, casi del 100% para el año 2010. Esto obedece a la gestión realizada para acceder al préstamo internacional por parte del Banco JAICA de la República del Japón, aprobado con el aval del Gobierno Nacional así como la obtención de bonos soberanos por el plan de Estímulo Económico del año 2009 por un monto total de S/.643 millones de nuevos soles; ambos recursos para ser distribuidos en los siguientes Programas:

- ❖ Programa de electrificación rural S/. 220 millones de nuevos soles.
- ❖ Programa de Saneamiento S/. 300 millones de nuevos soles.
- ❖ Hospital Regional de Cajamarca S/. 97 millones de nuevos soles.
- ❖ Asfaltado de la carretera San Pablo – San Miguel S/. 26 millones de nuevos soles.

TABLA 5. Evolución de la ejecución presupuestal (se incluye sólo Proyectos de Inversión al 31 de Diciembre 2010) como consecuencia de la implementación de la reforma institucional de los cuatro gobiernos regionales: Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín, período 2007-2010 (MEF, 2011)

PLIEGO		Cajamarca, S/.	Junín, S/.	La Libertad, S/.	San Martín, S/.
2007	Programado	263,407,071	169,393,942	171,949,109	283,118,533
	Ejecutado	92,337,221	49,172,956	115,750,676	112,010,339
	%	35.0	29.0	67.3	39.6
2008	Programado	251,431,091	211,208,450	264,646,801	261,878,286
	Ejecutado	67,116,542	107,668,645	194,531,997	231,023,066
	%	26.6	51.0	73.5	88.2
2009	Programado	273,745,953	215,021,550	282,681,342	226,493,580
	Ejecutado	145,945,634	149,550,870	173,897,873	215,707,322
	%	53.3	69.6	61.5	95.2
2010	Programado	518,670,900	163,412,403	369,259,440	221,660,146
	Ejecutado	392,425,173	129,327,284	234,824,153	198,229,348
	%	75.7	79.2	63.6	89.4

En la región Junín se observa un comportamiento estable en cuanto a inversión programada, no hay una variación sustancial. En comparación con el gobierno regional de Cajamarca, se ha obtenido un mejor rendimiento en la inversión ejecutada de 29% en el primer año a 79.2% en el cuarto año, lo que constituye un salto importante.

La Región La Libertad muestra un comportamiento de crecimiento progresivo de la inversión anual programada, debido fundamentalmente a dos fuentes de financiamiento que supo aprovechar: Los bonos soberanos por el Plan de Estímulo Económico del año 2009 y por el Fondo Nacional de Inversión para Proyectos de Emergencia Local (FONIPREL), convenios entre gobiernos regionales y gobiernos locales, especialmente para infraestructura.

La región San Martín es la que destaca que a pesar de presentar una disminución leve anual de su inversión programada, como se puede observar; sin embargo, su rendimiento en ejecución es eficiente con 78.1% promedio del periodo, muy superior al 57% promedio de los gobiernos regionales a nivel nacional.

Es notorio que en los tres gobiernos regionales que crearon las unidades ejecutoras: PROREGION, UEIM, UEIN-INADE correspondientes a Cajamarca, Junín y San Martín, se logró incrementar la capacidad de ejecución presupuestal.

La Tabla 6 contiene las propuestas que se sustentan en cinco grandes líneas de gestión:

- Marco Institucional Básico.
Concordar competencias, precisar concepto de autonomía, limitar injerencia Sectorial, adecuar Sistemas Administrativos.
- Representación, Participación y Articulación Gubernamental.
Fortalecer al Consejo Regional, reformar el Consejo de Coordinación Regional, articulación Regional – Local.
- Desmontar rigideces para la organización y la reforma.

Gerencias y direcciones regionales, subgerencias preexistentes, agencias de fomento de la inversión privada (AFIPs), unidades ejecutoras presupuestales, régimen especial del decreto Legislativo N° 1026 (de modernización institucional de gobiernos regionales y Locales).

➤ Instrumentos no normativos.

Cultura de aprendizaje por parte del Estado, de sus propias experiencias, para mejorar su gestión y desempeño, sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública: observatorio de la gestión pública de gobiernos regionales; guía de orientación para el diseño institucional de gobiernos Regionales y para orientar el proceso de reforma, construcción de consensos políticos y técnicos a nivel regional y nacional, en cuanto a la necesidad de la reforma institucional de los gobiernos regionales.

➤ Dimensiones de la gestión pública pendientes.

Desarrollo de capacidades de los funcionarios y trabajadores, reforma de la gestión de recursos humanos en el Estado peruano, flexibilización de la gestión presupuestal por parte del MEF y de la Contraloría General de la República hacia el control de resultados, implementación real del sistema de presupuesto por resultados, régimen unificado de personal del Estado, efectiva descentralización fiscal.

La reforma sustantiva debe ser fortalecer el vínculo de representación de los consejeros regionales con sus electores; la base territorial de elección de los consejeros debe estar asociada a electores específicos. En ese sentido la Ley N° 29470 que modifica la Ley de elecciones regionales estableciendo la elección de los consejeros regionales por distritos electorales provinciales, es un avance, pero no basta.

En la LOGR reformar el diseño de los CCRs, concibiéndolos como componente central dentro de un enfoque articulador de las diferentes escalas territoriales y campos temáticos de participación y concertación de los diversos actores del desarrollo regional.

Incorporar en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), una instancia institucionalizada de coordinación entre el Gobierno regional, las Municipalidades Provinciales y una representación de las municipalidades distritales de su ámbito, bajo la conducción del Presidente Regional, para coordinar políticas y prioridades de acción.

Eliminar la relación cerrada de cinco gerencias regionales estándar fijada en la LOGR y las indicaciones de adscripción de las direcciones regionales a determinadas gerencias; para dejar mayor libertad y autonomía a que cada gobierno regional pueda definir su propia estructura orgánica de acuerdo a sus características y necesidades.

Revisar integralmente la Ley Marco de promoción de la Inversión Privada descentralizada y su reglamento de manera que las agencias Financieras de Inversión Pública (AFIPs) puedan convertirse en verdaderas agencias de promoción del desarrollo económico regional en alianza con el sector privado y otros actores.

Autorizar a los gobiernos regionales a definir o modificar, en concordancia con sus requerimientos de organización institucional, en unidades ejecutoras presupuestales, en el marco de normas que emita el MEF, por ser el rector del sistema nacional del presupuesto público.

Un gran desafío para mejorar la gestión pública regional es el desarrollo de capacidades de su personal; por lo tanto se necesita la reforma de la gestión de los recursos humanos en el Estado Peruano:

- Determinar un régimen unificado de personal (integrando a los regímenes diferenciados que han heredado) que les permita asignar y reasignar a sus recursos humanos dentro de la Organización y administración de su escala remunerativa.
- Una efectiva descentralización fiscal, que constituye la gran reforma pendiente del proceso de descentralización, que les permita decidir el destino de sus recursos económicos y financieros para inversión y gasto corriente dentro del flujo de caja predecible. Falta un sistema de monitoreo y evaluación permanente y sostenible de la gestión pública nacional, regional y local enmarcando en el proceso de descentralización y regionalización; son dos instrumentos que aportarían a mitigar la limitación planteada:
- Un observatorio de la Gestión Regional que posibilite y promueva el intercambio activo de información y aprendizaje sobre la gestión pública regional en general y sus experiencias de reforma institucional en particular.
- Una guía de orientación, para el diseño institucional regional y para orientar sus procesos de reforma.

En resumen las principales propuestas genéricas de reformas son: En el marco institucional básico; en la representación, participación ciudadana y coordinación intergubernamental; desmontar rigideces para organización y gestión pública regionales; reformas transversales pendientes: reforma del sistema de gestión de recursos humanos, descentralización fiscal.

TABLA 6. Propuestas de medidas de reforma sustanciales elaborada en base a: los informes finales de las CRI de cada uno de los cuatro gobiernos regionales, informes de los consultores externos contratados por cada uno de los cuatro gobiernos regionales (Apoyo, 2010); Macroconsult, (2010); Maximice, (2010); Cede, (2010).

Temas de propuesta	Medidas propuestas	Normas relacionadas	Actores responsables
Marco institucional básico			
Concordar competencias de los tres niveles de gobierno	Precisar y delimitar competencias por nivel de gobierno con enfoque de procesos dirigidos a servicios a los ciudadanos	LBD, 35°, 36°, 42° y 43° LOGR, 10° y 47° al 64° LOM, 73° y 79° al 86° LOFs de los ministerios	Legislativo en consulta con el Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales
	Precisar competencias exclusivas del gobierno nacional en que participan los gobiernos descentralizados.	LBD, 26° y LOPE, 4°	
Precisar concepto de autonomía en un Estado U nit. y descentralizado	Precisar sentido, alcances y limitaciones del concepto, particularmente en ejercicio de competencias compartidas	LBD, 8°, 9° y 10.2	Legislativo
Limitar injerencia sectorial en gestión de competencias descentralizadas	Precisar sentido, alcances y limitaciones de rectoría sectorial. Poner acento en Sistemas Funcionales	LBD, 10.2 y/o LOPE, 5° y 44° LOPE, 45°	Legislativo
Adecuar Sistemas Administrativos Nacionales al contexto de la descentralización	Precisar su sentido, alcances y limitaciones en ese contexto Actualizar sus normas al contexto de la descentralización	LBD, 10.3 y LOPE, 43°, 44° y 46° Leyes y normas de los sistemas ¿Propuesta de Ley Marco de Sistemas Administrativos?	Legislativo Organos rectores Legislativo
Representación, participación ciudadana y coordinación intergubernamental			
Fortalecer al Consejo Regional	Precisar que gobierno regional es ejercido por Consejo y Presidencia Regionales, c/u en su rol	LBD, 31°	Legislativo
	Mejorar representación de consejeros regionales con base en ámbitos subregionales diferenciados	Ley de Elecciones Regionales, 8° y 12°	
	Evaluar incremento de número de consejeros en departamentos con mayor población electoral	Normas electorales con base en la Ley 29470	Jurado Nacional de Elecciones
	Reforzar funciones de Secretaría del Consejo: soporte administrativo como técnico	LOGR, 18°	Legislativo
Reformar el CCR	Incorporar a consejeros regionales al CCR	LOGR, 11° y 11-A	Legislativo
	Eliminar % indicativo de representantes ciudadanos	LOGR, 11-A	
	Vincular representación ciudadana a CCLs provinciales e instancias temáticas de concertación (COPAREs, CRs de Salud, etc.)	LOGR, 11-A	
Crear instancia institucionalizada de coordinación regional-local	Crear instancia (asamblea, consejo) de coordinación de gobierno regional con alcaldes bajo conducción de c/ Presidente Regional	LBD Ley Marco del Presupuesto Participativo	Legislativo

Continuación Tabla 6...

Desmontar rigideces para organización y gestión regionales			
Flexibilizar organización gerencial regional	Eliminar Gerencias Regionales estandarizadas	LOGR, 29-A	Legislativo
	Indicar que Direcciones Regionales pueden recomponerse según campos prioritarios de competencia regional	LOGR, 12ª Disp. Final	
	Referir a Directorio de Gerentes	LOGR, 28º (según art. 40º)	
Obligatoriedad de mantener subregiones provenientes de CTARs	Eliminar obligatoriedad de mantener subregiones preexistentes y sus instancias administrativas	LBD, 6ª Disp. Final	Legislativo
	Revisión por los gobiernos regionales con base en estudios de ZEE	Ordenanzas regionales	Gobiernos Regionales
Replantear AFIPs	Replantear AFIPs como efectivas agencias regionales de promoción de desarrollo económico	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada	Legislativo en concertación con el Ejecutivo (MEF, Pro-Inversión) y Gobiernos Regionales
Recomposición de UEs presupuestales	Permitir que Gobiernos Regionales recompongan sus UEs presupuestales según su organización institucional	Normas del Sistema de Presupuesto Público	Ejecutivo (MEF)
Flexibilizar Régimen Facultativo de modernización institucional	Eliminar vulneraciones a autonomía regional de organización. Enfatizar obligación nacional de asistencia técnica y orientación	D.L. 1026	Legislativo en consulta con el Ejecutivo (PCM y ANSEC)
	Guía de orientación para diseño y reforma institucionales	Norma de aprobación	Ejecutivo (PCM)
Reformas transversales pendientes			
Reforma del Sistema de Gestión de Recursos Humanos	Flexibilizar regímenes de recursos humanos; posibilitar vasos comunicantes entre ellos.	Normas del Sistema	Ejecutivo (ANSEC) y Legislativo
	Definir reglas de reclutamiento, reasignación y evaluación. Diseñar perfiles para cargos claves de Sistemas Administrativos	Normas de los sistemas	Ejecutivo (ANSEC) Órganos rectores con ANSEC
Descentralización fiscal	Predictibilidad en la asignación de recursos; equidad según responsabilidades de gasto. Autonomía en la gestión del gasto con enfoque a resultados	D.L. 955 y otras leyes relacionadas	Ejecutivo en concertación con Gobiernos Regionales y Locales (Grupo de Trabajo) Legislativo

IV. CONCLUSIONES

- 1) Las principales deficiencias de gestión pública de los gobiernos regionales del Perú, Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín, encontrados en el diagnóstico realizado fueron: i) enfoque de gestión burocrática, ii) desarticulación entre agentes estatales, iii) ausencia de un enfoque de gestión por resultados, iv) débil capacidad institucional, v) sistemas y procesos administrativos ineficientes, vi) una frondosa normatividad que retardan los procesos, vii) una estructura orgánica desarticulada y burocrática, viii) personal nombrado desmotivado y sin compromiso.
- 2) El *plan de reforma institucional*, elaborado para los cuatro gobiernos regionales para el período, 2007-2010, incluyó *objetivos y estrategias de acción*, los mismos que fueron organizados en dos grandes *ejes rectores* de la reforma: la *modernización institucional* y la *gestión Programática*. Se

logró establecer uniformidad guardando algunas características y especificidades propias de la dinámica de cada gestión de gobierno regional.

- 3) Los principales resultados de la implementación de la *reforma institucional* en los cuatro gobiernos regionales durante el período 2007-2010, fueron los siguientes: reforma a nivel gerencial, fortalecimiento del planeamiento estratégico concertado, fortalecimiento de gestión de la inversión pública, reformas de organización sectorial, articulación de la acción regional en las provincias, incorporación de gerentes públicos de SERVIR en cargos claves, incremento sustancial en la capacidad de ejecución presupuestal.

V. AGRADECIMIENTOS

A las Autoridades y funcionarios de los Gobiernos Regionales de: Junín, San Martín, La Libertad y Cajamarca, por su importante colaboración y aportes al interior de sus instituciones, a la realización y culminación de este trabajo, sin su apoyo no hubiese sido posible cristalizarlo.

VI.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACHELARD G. 2004. **La formación del espíritu científico: contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo**. Vigésimoquinta edición en español. Siglo XXI editores. Buenos Aires-Argentina.
- BASTIDAS V. D. 2010. **Reforma institucional del gobierno regional de Cajamarca. Informe final**. Gobierno Regional de Cajamarca. Proceso de reforma institucional. Cajamarca – Perú.
- CÉSPEDES Z. A. 2008. **Comentarios a la Ley Orgánica de Gobiernos regionales**. 1ª Edición. Centro Peruano de Investigación y desarrollo de Proyectos. Gestión Pública. Editorial Tinoco S.A. Lima- Perú.
- CDN: Consejo Nacional de Descentralización. 2005. **La Descentralización en el Perú – Compendio Normativo**. 1ª Edición. Talleres Gráficos de tarea – Asociación Gráfica Educativa. Lima – Perú.
- GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO: Información, Análisis y Actualidad. 2010. **Normas Legales sobre descentralización y regionalización 2010**. Ediciones Caballero Bustamante. Lima- Perú.
- GONZALES DE O., E. 1988. **Economías Regionales del Perú**. 3ª Edición. Perugraph Editores S.A. Lima – Perú.
- HERNÁNDEZ S. R.; FERNÁNDEZ C. C.; BAPTISTA L. P. 2006. **Metodología de la Investigación**. Cuarta edición. Mc Graw Hill Interamericana. México.
- MAIRA, L.; VICKERS G. 2006. **Democracia, descentralización y reforma institucional estructural del Estado, en Europa y en América Latina**. 1ra. Edición. Tarea asociación gráfica educativa. Lima –Perú.
- MENDOZA V. I.; LUGON S. J.; GONZALES A. A. 2010. **El proceso de reforma institucional del Gobierno regional de Cajamarca: de la inorganicidad centralista hacia la institucionalización de un Estado descentralista**. Comisión de reforma institucional del gobierno regional de Cajamarca. APODER /COSUDE/ Grupo Norte /Asociación Los Andes Cajamarca. Cajamarca- Perú.
- MOLINA M. R. 2010. **Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales**. Comisión de descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado- Congreso de la República. USAID Perú. Pro Descentralización. Lima- Perú.
- PCM: Presidencia del Consejo de Ministros / CND Consejo Nacional de Descentralización. 2007. **Compendio de Descentralización: un enfoque legal**. CND Lima- Perú.
- TANAKA, M. 2002. **La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?** Documento de trabajo N° 125. Instituto de Estudios Peruanos. Lima- Perú.
- USAID: Perú PRO **Descentralización: 2008. Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización**. Diseño y Diagramación GMC Digital S.A.C. - Impresión Neva Studio. Lima – Perú.

USAID: Perú PRO Descentralización: 2009 **Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones.** Servicios Gráficos IMO S.R.L. Lima – Perú.

ANEXO

TABLA A. Resultados del diagnóstico en los cuatro gobiernos regionales: Cajamarca, Junín, La Libertad y San Martín, realizado por las gerencias regionales de planificación, presupuesto y ordenamiento territorial de cada gobierno regional el año 2007.

RESULTADOS OBTENIDOS	G.R. CAJAMARCA	G.R. JUNÍN	G.R. LA LIBERTAD	G.R. SAN MARTÍN
	INCIDENCIA NEGATIVA (Base 100%)	INCIDENCIA NEGATIVA (Base 100%)	INCIDENCIA NEGATIVA (Base 100%)	INCIDENCIA NEGATIVA (Base 100%)
1. Enfoque de gestión burocrática	72	65	68	66
2. Desarticulación entre los agentes estatales.	64	68	67	59
3. Ausencia de un enfoque de gestión por resultados.	76	72	73	71
4. Débil capacidad Institucional.	67	59	54	63
5. Sistemas y procesos administrativos complejos e ineficientes.	58	56	52	54
6. Una Frondosa normatividad que hacen lentos los procesos.	56	62	61	58
7. Una estructura orgánica desarticulada y burocrática.	74	67	69	71
8. Personal nombrado desmotivado y sin compromiso.	68	56	62	64