

## **Análisis del instrumento para la medición de capacidad institucional. Caso de estudio: Pampacolca 2018**

**Código: PBRA1AN63-1257**

**Área de estudio: Gestión de recursos naturales y crecimiento económico (A1)**

**Categoría: Proyecto Breve Regional (PBR)**

**Tema: Ordenamiento Territorial**

**Ámbito: Regional (Arequipa)**

**Yezelia Danira Cáceres Cabana**

**Alejandro Chávez Medrano**

**Juan Mardonio Rivera Medina**

**Informe final**

**Setiembre 2019**

**Auspicio:**

## **Resumen**

El objetivo del estudio es analizar el instrumento para la medición de capacidad institucional mediante el uso de la metodología cualitativa con énfasis en su aplicación para el ordenamiento territorial. La investigación tiene como objetivos específicos analizar la validez de contenido del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional normado por el Ministerio del Ambiente mediante la RM N°159-2015-MINAM y también su coherencia con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021. Los resultados evidencian que, a juicio de los especialistas, no se valida el contenido del instrumento de medición de capacidad institucional. Se detallan elementos que podría encaminarlo con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021. Asimismo, se evidencia, a partir de la exploración a Pampacolca, el déficit de capacidad institucional para la implementación de políticas de gestión del territorio.

## **Abstract**

The objective of the study is to analyze the instrument for the measurement of institutional capacity, through the use of qualitative methodology, with emphasis on its application for territorial ordering. The research has as specific objectives: the analysis of content validity of the methodological instrument for measuring institutional capacity regulated by the Ministry of the Environment through RM No. 159-2015-MINAM and also its coherence with the principles of the National Policy of Modernization of the Peruvian Public Management to 2021. The results show that, in the opinion of specialists, the content of the institutional capacity measurement instrument is not validated. And that details elements that could guide it with the principles of the National Policy of Modernization of the Peruvian Public Management to 2021. Likewise, evidence from the exploration to Pampacolca the deficit of institutional capacity for the implementation of policies of territorial management.

## Contenido

1. Introducción.....	5
2. Marco teórico.....	7
3. Metodología .....	8
4. Resultados .....	12
<b>4.1. Resultados referidos a la validez de contenido del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional .....</b>	<b>12</b>
4.1.1. Cálculo del índice de Lawshe para la validación de contenido .....	12
4.1.2. Análisis descriptivo de las matrices .....	13
<b>4.2. Resultados referidos a la coherencia del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021 y referidos al enfoque de género. ....</b>	<b>20</b>
4.3. Evidencia de la capacidad institucional en Pampacolca.....	25
5. Conclusiones.....	27
6. Recomendaciones.....	28
Referencias bibliográficas .....	29

### **Listado de cuadros**

Cuadro N° 1	Listado de matrices	p. 11
Cuadro N° 2	Validación del contenido del instrumento metodológico de capacidad institucional	p. 12

### **Listado de anexos**

Anexo N° 1	Descripción de la Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM	p. 33
Anexo N° 1a	Descripción grafica de los componentes de las matrices	p. 33
Anexo N° 1b	Matrices Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM	p. 36
Anexo N° 2	Entrevistados y desarrollo del Índice de Lawshe para validación cualitativa	p. 52
Anexo N° 3	Guías de entrevista a especialistas	p. 57
Anexo N° 4	Guías de entrevista a gobierno local	p. 59
Anexo N° 5	Mapa de ubicación del distrito de Pampacolca	p. 60

### **Listado de gráficos**

Gráfico N° 1	Componentes para caracterizar el contexto (Matrices N° 1, 2 y 3)	p. 33
Gráfico N° 2	Caracterización del nivel organizacional y funcional de la institución (Matrices N° 4, 5, 6, 7 y 8)	p. 34
Gráfico N° 3	Análisis de los recursos institucionales (Matrices N° 9, 10, 11, 12 y 13)	p. 35

### **Listado de matrices de la Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM (forma parte del Anexo 1b)**

Matriz N° 1	Análisis y caracterización del contexto político, económico y social	p. 36
Matriz N° 2	Análisis de oportunidades y amenazas	p. 39
Matriz N° 3	Identificación de actores y grupos de interés	p. 40
Matriz N° 4	Línea de tiempo: creación e historial del gobierno regional o local en los últimos años	p. 41
Matriz N° 5	Estructura orgánica, funciones y competencias	p. 42
Matriz N° 6	Espacios de coordinación existentes	p. 43
Matriz N° 7	Instrumentos de planificación institucional y territorial	p. 44
Matriz N° 8	Instrumentos, procesos y mecanismos de difusión y comunicación	p. 45
Matriz N° 9	Recursos financieros	p. 47
Matriz N° 10	Talento humano	p. 47
Matriz N° 11	Área encargada de OT o áreas vinculadas cuyo personal podría apoyar en el OT	p. 48
Matriz N° 12	Mobiliario y equipos	p. 49
Matriz N° 13	Procesos y procedimientos	p. 50
Matriz N° 14	Determinar estrategias institucionales y programas para su mejora	p. 51

## 1. Introducción

El Ministerio del Ambiente del Perú (MINAM) ha formulado herramientas y metodologías aplicables de manera obligatoria en todos los niveles de gobierno para conducir la política pública de ordenamiento territorial (OT). Entre esas herramientas y metodologías se encuentra el *Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Análisis de Capacidad institucional* (Resolución Ministerial N° 159-2015-MINAM, 2015), probablemente bajo el supuesto de que el desarrollo de la capacidad institucional puede anticipar el éxito de una política pública donde se tengan espacios para la articulación y coordinación sistémica intergubernamental, entre los responsables de la gestión del territorio y los actores del mismo.

Varios autores consideran que entre las limitaciones para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial en el Perú se tiene el sustento de que los procedimientos y los estudios especializados considerados como requisitos para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial demandan tiempos excesivos en su formulación y aprobación y no son indispensables para el ordenamiento del territorio (Postigo, 2017). Considerando las revisiones y análisis de los Gobiernos Regionales derivados del Estudio Especializado de Análisis de Capacidad Institucional, los mismos que han seguido la metodología sugerida por el MINAM, se ha podido verificar que el proceso ha sido complejo y con limitaciones en aspectos básicos referidos a la comprensión metodológica y a la excesiva cantidad de información requerida (Quispe, 2017).

Además, debido a que el instrumento en mención es de aplicación obligatoria en todos los niveles de gobierno peruano, sin distinguir las zonas rurales de las urbanas, es importante analizar su validez entre la variedad de aspectos económicos, políticos, ambientales, sociales y otros que se dan en el territorio peruano. Este análisis de confiabilidad se obtiene mediante la aplicación del instrumento de análisis de capacidad institucional propuesto por el MINAM; es decir, se verifica si el instrumento mide lo que realmente debe medir, detalle que aplicado al constructo medido, verifica su validez de contenido, identificando si los ítems o elementos del mismo son correspondientes con el objeto de estudio y con sus características particulares (Escobar-Pérez\* & Cuervo-Martínez, 2008).

Por otro lado, el principal instrumento orientador de la gestión pública en el Perú es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (Secretaría de Gestión Pública, 2013), la misma que se apoya en principios orientadores para la gestión pública dirigidas al ciudadano, de manera que se convierte en un marco para la aplicación de las demás intervenciones del Estado. Asimismo, establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio sobre las necesidades de los ciudadanos y el desarrollo del país (Secretaría de Gestión Pública PCM, 2018).

Esta investigación tiene como objetivo general analizar el instrumento para la medición de capacidad institucional teniendo como caso de estudio el distrito arequipeño de Pampacolca durante el año 2018. Entre los objetivos específicos se encuentran analizar la validez de contenido del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional y la

coherencia del mismo con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021. Para esta investigación, la coherencia se referirá a la lógica que existe entre los principios de Política Nacional de Modernización con el contenido del instrumento. Por ejemplo, si se trata del principio de orientación al ciudadano, se analiza si el contenido del instrumento de análisis de capacidad institucional está orientado al ciudadano.

El distrito de Pampacolca pertenece a la provincia de Castilla, departamento de Arequipa y se encuentra a una altitud de 2,905 msnm. Sus principales actividades económicas son la agricultura y ganadería. El estudio se circunscribe a este espacio porque es uno de los pocos distritos en el Perú que cuenta con un instrumento de planificación territorial a nivel rural denominado Plan Urbano Rural de Ordenamiento Territorial del Distrito de Pampacolca. Este plan fue elaborado participativamente en el marco del Proyecto de Gestión de Riesgo de Desastres con Enfoque de Seguridad Alimentaria (PGRD) de la Cooperación Peruana Alemana de Seguridad Alimentaria (COPASA) y el Gobierno Regional de Arequipa. Es importante resaltar que más del 87% de municipios del país no cuentan con instrumentos de planificación territorial o están desactualizados, por lo que el Plan Urbano Rural de Ordenamiento Territorial de Pampacolca es, probablemente, la única experiencia de planificación rural en el país. Por lo tanto, esta investigación buscará contribuir a generar un precedente que ayude en la tarea de planificación de los municipales en zonas rurales.

El Plan Urbano Rural de Ordenamiento Territorial del distrito de Pampacolca se sustentó en el marco del convenio de cooperación y delegación de competencias celebrado entre la Municipalidad Provincial de Castilla y la Municipalidad de Pampacolca en enero del 2004. También en el marco legal que establece la Constitución Política del Perú (Artículo 195), la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 (Artículo 42), la Ley Orgánica de Municipalidades No 27972 (Artículos 73 y 76); el D.S. 027-2003 (Artículo 23)<sup>1</sup>. En este contexto, el distrito de Pampacolca tiene culminados instrumentos de relevancia para la planificación territorial como son el estudio de microzonificación sísmica, el censo socioeconómico, el estudio de escenarios climáticos y otros importantes insumos que sirvieron para la elaboración del Plan Urbano Rural realizados de manera participativa entre la población y las instituciones de la zona.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la proyección de la población estimada del distrito de Pampacolca al 2019 es de 2847 habitantes y está ubicado en la posición 1350 de 1874 distritos en el mapa de pobreza. El 57% de la población reside en el área urbana, mientras que el 43% en el área rural. El 13.6% de la población no ha alcanzado ningún nivel educativo. Asimismo, su desarrollo urbano se encuentra limitado por la topografía y la distribución urbana es básicamente reticular con calles estrechas y construcciones de albañilería de adobe y ladrillo de uno y dos niveles (INEI, 2007). El distrito

---

<sup>1</sup> Para mayor información, se sugiere consultar la página web de la Cooperación Peruana Alemana de Seguridad Alimentaria (COPASA), en donde se encuentra información tales como el diagnóstico integrado del territorio, el censo socioeconómico, las memorias de los talleres y las reuniones del equipo técnico para la elaboración del Plan Urbano Rural, disponibles en la Biblioteca - Proyecto de Gestión de Riesgo de Desastres con Enfoque de Seguridad Alimentaria (PGRD).

es uno de los primeros productores de leche y procesamiento de productos lácteos, quesos, yogur y otros derivados de la región Arequipa.

## **2. Marco teórico**

Diversos autores que han escrito sobre capacidad institucional han vinculado el concepto con otros como capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa, lo cual evidencia el aporte del Estado para organizar de manera efectiva los recursos con el fin de que se logren los objetivos públicos. Migdal citado en Rosas (2008) define a la capacidad institucional como “la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad”. Para Oslak (2008), la capacidad institucional es “la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto”. Por su parte, Sikkink (1993) entiende a la capacidad institucional como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”, mientras que Bertranou (2011) precisa que la misma debe ser especificada en fines y metas concretas que se deben cumplir.

La capacidad institucional se evidencia cuando el gobierno puede identificar las alternativas para alcanzar los objetivos y fines establecidos, así como para resolver los problemas que se presentan, ya sea de manera directa, conocida como producción pública, o de manera indirecta, a través de una organización diferente al gobierno que puede estar en el sector privado o social denominada producción privada ( Secretaría de la Función Pública, 2015).

El concepto de capacidad institucional ha evolucionado en el tiempo. Rosas (2008) señala que este concepto, en los años 80, se presentó como “el fortalecimiento organizacional, centrado en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos, con el objetivo de solucionar problemas concretos de la organización”. En la década de los noventa, el concepto cambió y se enfocó en aumentar la capacidad institucional para abordar problemas organizacionales dentro de un entorno de varios niveles, actores e influencias, además de una fuerte interdependencia entre estos. A partir del año 2000 se empezó a hablar del “buen gobierno” con el concepto de “construcción de capacidad sostenible con las siguientes dimensiones: el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal), el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión) y la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro)” (Rosas, 2008).

Actualmente, el concepto de capacidad institucional está relacionado con el de gobernanza, el cual se refiere al proceso de construir capacidad institucional y considera “promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Rosas, 2008). Es decir, la administración pública debe realizar una gestión que satisfaga las necesidades de la sociedad y, sobre esta, capitalizar la confianza, credibilidad y aceptación del ciudadano, llevándolo a depositar una valoración positiva de la acción institucional (Pacheco, 2017).

Entre las metodologías para analizar la capacidad institucional resalta por su uso y aplicación la de Tobelem A. (1992). Este autor propone el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) para identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones encaminadas a los objetivos de desarrollo; los recursos requeridos para lograr esos objetivos; *quién hace qué* utilizando los recursos de manera efectiva, cuáles son los déficit de capacidad institucional potenciales; y cómo corregir estos a tiempo.

Sobre el déficit de capacidad institucional, el autor sugiere seis tipos de déficit que pueden agruparse en dos grandes categorías de problemas. La primera categoría incluye a las brechas que forman parte del ambiente macroinstitucional y la segunda categoría se circunscribe a las brechas relacionadas con el ambiente microinstitucional. Los seis tipos de déficit que el autor sugiere son los siguientes:

1. Déficit relacionados con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas.
2. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
3. Déficit relacionados con las relaciones interinstitucionales.
4. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
5. Déficit relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas.
6. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

El contexto político, económico y relacionado que pueden afectar y superar la capacidad institucional también es considerado en el análisis. La información se obtiene a través de entrevistas con informantes seleccionados. Dicha información es ampliamente difundida para asegurar su transparencia y actualizada periódicamente. Una vez procesada la información, se diseña un programa y una estrategia de desarrollo institucional y se presenta en un Mapa de Relaciones Interinstitucionales que ha sido elaborado a partir del llenado de once formularios que incluyen elementos de evidencia verificable sobre los procesos, procedimientos y normas internas y externas sobre el contexto que influye en la capacidad institucional.

Otra metodología para analizar la capacidad institucional es la que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) en sus proyectos. Esta metodología reconoce tres niveles de análisis: el entorno favorable, las organizaciones y las personas, cada uno de los cuales puede ser el punto de entrada al diagnóstico de capacidad institucional. Los problemas más comunes a tomar en cuenta son los arreglos institucionales, el liderazgo, el conocimiento y la rendición de cuentas.

### **3. Metodología**

La presente investigación es de tipo exploratoria, porque indaga sobre la validez de contenido del instrumento de capacidad institucional, así como su coherencia con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021;



y es descriptiva, porque se refiere a las cuestiones y aspectos relevantes que forman parte del objeto de estudio y las analiza (Cazau, 2006). La unidad de análisis es el Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Análisis de Capacidad institucional (RM N° 159-2015 MINAM) y el caso de estudio es el distrito arequipeño de Pampacolca en el año 2018.

El instrumento a analizar forma parte de la política pública de ordenamiento territorial, es de aplicación en los tres niveles organizativos de gobierno y consiste en describir analíticamente las estrategias, proyectos y programas que se proponen para fortalecer el índice de capacidad institucional identificado y acortar la brecha de capacidad institucional existente, de tal manera que el ordenamiento territorial sea llevadero en el tiempo (Ministerio del Ambiente, 2015).

Para analizar la validez de contenido del instrumento de capacidad institucional se verifica que los ítems o aspectos elegidos en el instrumento de medición sean indicadores de lo que realmente se pretende medir. Ello se contrasta con la revisión del instrumento y se valora mediante expertos de manera cualitativa. Ellos deben juzgar si el contenido del instrumento aborda todas las dimensiones a medir para la identificación de la capacidad institucional y si es práctica su aplicabilidad en los diferentes contextos de niveles de gobierno. Esta evaluación se hace de forma generalizada e individual para cada matriz que forma parte del instrumento a analizar.

Entre los métodos óptimos para determinar la validez de contenido se encuentran los métodos cuantitativos y cualitativos. Entre los métodos cuantitativos están los que miden las correlaciones de las variables a fin de determinar la fiabilidad de un instrumento, y los cualitativos mediante la indagación sobre si existen relaciones o vinculación con otras variables a través de expertos. El nivel cualitativo sirve para comprobar la calidad de un instrumento, varios autores concluyen que el comité de expertos y la entrevista cognitiva son herramientas muy usadas, y aunque no existe un consenso que defina las características de un experto, es primordial que este conozca sobre el área a investigar (Urrutia et al., 2014, p. 547). Pérez citado en Hidalgo (2005) indica que la validez, desde el punto de vista cualitativo, debe evidenciar y precisar lo que sucede en la realidad, ya que desde la metodología cualitativa lo importante es identificar los instrumentos a usar y seleccionar los informantes clave que permita obtener los datos de interés para el análisis.

El juicio de expertos se define como una opinión informada de personas con trayectoria en el área, que son reconocidas por otros como expertos calificados en un tema en particular y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones. El proceso de selección de los expertos es muy importante. Skjong y Wentworht citado en Coral (2009) proponen los siguientes criterios de selección:

- Experiencia en la realización de juicios y toma de decisiones basada en evidencia o experticia (grados, investigaciones, publicaciones, posición, experiencia y premios, entre otras)
- Reputación en la comunidad
- Disponibilidad y motivación para participar

- Imparcialidad y cualidades inherentes como confianza en sí mismo y adaptabilidad.

A partir de los datos cualitativos conseguidos, se pueden aplicar pruebas estadísticas para la validación de contenido. Entre estas pruebas se encuentran la propuesta por Lawshe y modificada por Tristán (Tristán-López, 2008), que determina el grado de acuerdo entre los jueces, en un ratio de validez de contenido con valores entre -1 y +1. Cuando el valor es positivo indica que más de la mitad de los jueces se encuentran de acuerdo. Es necesario considerar que los ítems a validar deben tener la suficiente representación del constructo. Si eso sucede, el constructo estará infrarrepresentado y, en consecuencia, las puntuaciones no alcanzarán el grado de validez requerido. Para esto propone un modelo que consiste en organizar un panel de evaluación, que deberán emitir su opinión, clasificando los indicadores propuestos en las siguientes tres categorías: 1) esencial, 2) útil pero no esencial, y 3) no esencial.

En la ecuación se muestra la fórmula para determinar la razón de validez de contenido (CVR) para cada ítem de acuerdo al modelo de Lawshe.

$$CVR = \frac{n_e - N/2}{N/2}$$

Donde:

CVR = Razón de validez de contenido

$n_e$  = Número de expertos que tiene acuerdos en la categoría esencial

N = Número total de expertos

Los valores que toma el CVR van de -1 a 1. Cuanto más cercano sea este valor a 1, tiene mayor validez el ítem.

Para analizar la validez de contenido del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional (objetivo específico 1) se consideraron los siguientes aspectos:

- El instrumento a analizar está compuesto por 14 cuestionarios expresados en forma de matrices que se resumen en el cuadro N° 1 y se detallan en el anexo N° 1. Estas matrices representan los siguientes componentes de la capacidad institucional del gobierno del caso de estudio: contexto, funcionalidad y organización de la institución.
- Para validar el contenido se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas a especialistas en el tema (ver Anexo 4), quienes fueron escogidos de manera intencional en función a los siguientes criterios de selección: perfil profesional resaltante (publicaciones y conocimiento del tema), experiencia en la utilización y desarrollo del instrumento. No se pretende una representatividad estadística. Asimismo, se entrevistaron a representantes de los tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil.
- El juicio de expertos se realizó sobre el total del contenido de cada matriz, en su conjunto, y no sobre las preguntas de las matrices de manera individual. Se

utilizaron los siguientes criterios de calificación: 2 puntos si se considera “esencial”, 1 punto si se considera “útil, pero no esencial”, y 0 puntos si se considera “no esencial”.

- Las guías de entrevista fueron validadas previamente con un experto en el tema. Las entrevistas se desarrollan tomando las preguntas orientadoras ubicadas en el anexo N°3.
- Las entrevistas duraron entre 40 y 100 minutos. Fueron grabadas y luego procesadas con el software ATLAS.ti.

**Cuadro N° 1: Listado de matrices**

Contenido	Matrices
Análisis del contexto	Aplicación de la matriz 1,2 y 3 anexo C: Análisis y caracterización del contexto político, social, económico
	Análisis de las oportunidades y amenazas
Nivel de funcionalidad de la Institucion.	Descripción histórica del gobierno local (recopila información legal, elaboración de línea de tiempo, identificación, nivel de avance y lecciones aprendidas)
	Análisis de la estructura orgánica y funciones
	Aplicación de la matriz 4, 5, 6, 7, 8 (anexo C)
	Identificación de competencias y funciones, estructura orgánica, existencia y relación en los espacios de concertación, instrumentos de planificación y de gestión, articulación para la toma de decisiones, procesos para la comunicación de las actividades.
Nivel de organización de la Institucion	Análisis de los recursos institucionales: financieros, talento humano, procesos y procedimientos, recursos intangibles (ROF, MOF, CAP)
	Aplicación de la matriz 9, 10, 11, 12 y 13 (anexo C)
	Inventariar la existencia de directivas, procesos y procedimientos en materia de gestión territorial, se gira en torno a: atribuciones, flujo del proceso, sub proceso, gravedad y estrategias propuestas.

Fuente: Elaboración propia en base a la RM N° 159-2015 MINAM

Para analizar la coherencia del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021 (objetivo específico 2) se utilizó una guía de entrevista validada previamente al levantamiento de información, cuyas preguntas se enfocaron en contrastar el instrumento bajo los siguientes principios: 1) orientación al ciudadano; 2) articulación intergubernamental e intersectorial; 3) balance entre flexibilidad y control de la gestión; 4) transparencia, rendición de cuentas y ética pública; y 5) sostenibilidad..

El desarrollo del trabajo de campo se ejecutó entre los meses de enero y febrero de 2019. Durante el levantamiento de información, un huayco (flujo de piedras, lodo y agua) afectó al distrito de Pampacolca, generando pérdidas humanas y materiales.

## 4. Resultados

### 4.1. Resultados referidos a la validez de contenido del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional

A continuación se describen los resultados referidos a la validez de contenido del instrumento de medición de capacidad institucional, entendido como la verificación de si los ítems que forman parte de cada una de las matrices del instrumento en estudio revelan el constructo para el que fueron propuestas (Escobar-Pérez\* & Cuervo-Martínez, 2008).

#### 4.1.1. Cálculo del índice de Lawshe para la validación de contenido

El cálculo del índice se desarrolló a partir del juicio de valor de los especialistas entrevistados, quienes valoraron cada matriz en su conjunto; es decir, sin afectar su contenido ni indagar de manera específica por sus preguntas, en base a las calificaciones: esencial, útil pero no esencial y no esencial, estas categorías se ponderaron en valores 2, 1 y 0. Si los resultados de cada matriz son inferiores a 0.57 no se valida el contenido. Para mayor detalle se puede revisar el anexo N° 2. En el siguiente cuadro se presentan los resultados.

**Cuadro N° 2: Validación del contenido del instrumento metodológico de capacidad institucional**

Constructo	Dimensión	Ítems	Esencial	Útil Pero No esencial	No Esencial	CVR	CVR'
Capacidad Institucional	Análisis del contexto	1	2	1	2	-0.15	0.425
		2	2	2	1	-0.05	0.475
		3	2	3	0	-0.05	0.475
		4	0	4	1	-0.25	0.375
	Nivel de Funcionalidad de la Institución	5	2	2	1	-0.05	0.475
		6	2	3	0	-0.05	0.475
		7	0	5	0	-0.25	0.375
		8	0	5	0	-0.25	0.375
		9	3	2	0	0.05	0.525
		10	1	4	0	-0.15	0.425
	Nivel de organización de la Institución	11	1	4	0	-0.15	0.425
		12	0	3	2	-0.25	0.375
		13	0	2	3	-0.25	0.375
		14	0	3	2	-0.25	0.375
Suma		15	43	12	-2.1	5.95	
					<i>CVR Global</i>	0.425	

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro N°2 se aprecia que las matrices referidas al análisis del contexto (matrices N° 1, 2 y 3) son mejor evaluadas que las que expresan el nivel funcional y de organización de la institución. Las menos evaluadas refieren información sobre el estado de la dotación de personal, mobiliario y procesos y procedimientos (matrices N° 11, 12 y 13).

El indicador obtenido mediante la validación individual y global no supera el 0.57, que es el indicador mínimo posible, con lo cual se concluye que a juicio de los expertos no se valida el contenido de las matrices ni de manera individual ni global.

#### **4.1.2. Análisis descriptivo de las matrices**

En este apartado se describirán los resultados de acuerdo al testimonio de los especialistas que se divide en tres grupos temáticos: contexto (matrices N° 1, 2 y 3), nivel de funcionalidad de la institución (matrices N° 4, 5, 6, 7 y 8) y nivel de organización de la institución (matrices N° 9, 10, 11, 12, 13 y 14) que se describe a continuación:

##### **4.1.2.1. Matrices que expresan el análisis de contenido (matrices N° 1, 2 y 3)**

Respecto a las matrices que contienen requerimientos de información del contexto político, económico, social, ambiental y cultural, y sus medios de verificación, normas y políticas de desarrollo, los especialistas coinciden en que estas matrices, debido a su dinamismo, requieren de una actualización periódica en la medida que las herramientas de soporte lo permitan.

Entre los elementos importantes a considerar está la marcada diferencia entre las normas acotadas al accionar del Estado y las normas institucionales de otros actores del territorio, dado que el Estado no es el único constructor de reglas y que las instituciones se ven influenciadas por las decisiones, intereses políticos, capacidades políticas y administrativas de sus líderes, las cuales se unifican en su implementación (Alonso citado en Completa, 2016).

En el caso de la redacción de las respuestas a las preguntas de las matrices que incluyen opciones dicotómicas; es decir, *sí* o *no*, los especialistas consideran que esta forma de presentar los cuestionarios no permite entender los sucesos reales, debido a que se obvian los contenidos, datos relevantes y aspectos claves de los procesos de cambio, como lo indica el especialista:

*«La matriz 1 me parece entendible, pero simple como muy “sí, no”, como que un poco cerrado. Podría utilizarse una escala del 1 al 5, sobre qué tan fuerte o qué tan débil es cada aspecto»* (Especialista N°, hombre, enero de 2019).

Para el llenado de varias matrices, en particular la referida al análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) expresada en la matriz N° 2, es preferible, metodológicamente, que se realicen reuniones entre colaboradores de diferentes áreas de la institución, como lo indica la especialista:

*«El análisis de oportunidades y amenazas es un ejercicio en el que tienes que sentarte con la gente. Por ejemplo, esta matriz yo no la he llenado sola, sino que he invitado a los encargados que están en el área de planificación a mi reunión con la gente de desarrollo institucional. Entonces, se genera una conversación, y desde ese punto de vista, de cómo socializas lo que estás haciendo en tu oficina, empiezas*

*a mirarlo desde la perspectiva de otros colegas y otras oficinas de la misma gerencia» (Especialista N° 6, mujer, enero de 2019).*

También se requiere de un proceso de reflexión, pensamiento crítico y discusión entre los miembros de la institución, como lo precisa la especialista:

*«Nosotros hemos hecho un proceso de reflexión y entre las fortalezas de ese entonces en Cajamarca poníamos voluntad de decisión, política de dar continuidad al proceso, equipo técnico, recursos financieros garantizados de que haga la continuidad del proceso si se dispone de un sistema de información. Entonces las cosas buenas nosotros las hemos puesto ahí. La debilidad también la hemos puesto, por ahí los profesionales que tenemos no están en la cantidad suficiente, otra debilidad es la insuficiente capacidad de instancia de un gobierno descentralizado para la gestión de territorio. Si ahorita lo evalúo sigo poniendo lo mismo: debilidad en el sistema de planificación territorial, ausencia de procesos de gestión desconcertada, inadecuados procesos comunicativos, débil involucramiento de la instancias de decisión gerencial eso también nos ha pasado en Cajamarca» (Especialista N° 6, mujer, enero de 2019).*

Sobre la matriz N° 3, relacionada al análisis de los actores sociales, se plantea distinguir entre los actores y no actores, de tal manera que se permita relacionar el hecho de que no todos aquellos que se relacionan con la municipalidad o el Gobierno Regional son actores sociales. Por tal motivo, es necesaria su distinción, como lo indica el especialista:

*«Es necesario que en la matriz se precise la definición de actor social, dado que no solo son personas, sino que también puede ser una institución y no solo un directorio» (Especialista N° 10, hombre, enero de 2019).*

En ese sentido, los actores sociales pueden ser personas o instituciones que tengan la capacidad y posibilidad de influir estratégicamente en la ejecución de proyectos para el desarrollo local, mientras que un no actor puede ser una institución o entidad que se encuentra en el territorio y cuyo desempeño no afecta positiva o negativamente al éxito de los proyectos.

#### **4.1.2.2. Matrices que expresan el nivel de funcionalidad de la institución (matrices 4, 5, 6, 7 y 8).**

Estas matrices ponen énfasis en conocer los déficits de capacidad institucional que afectan el desempeño cotidiano, también aquellos relacionados con la existencia de normas, leyes e instrumentos de gestión que se dan para el funcionamiento y cumplimiento de las obligaciones del gobierno local.

El nivel de conocimiento al interior de la institución es un factor relevante para el llenado del instrumento materia de análisis del presente estudio, debido a que la información está disponible en diversas áreas y en muchos casos el acceso es hasta limitado, aun cuando por mandato legal debería de estar disponible en la página web. Por ejemplo, en el 2018,

el portal de transparencia de la municipalidad de Pampacolca en el 2018 tenía documentos de otra municipalidad.

En el caso de la matriz N°4, referida a la línea de tiempo de creación o historial del gobierno en los últimos años, se evidencia el orden cronológico de las principales fechas o acontecimientos relevantes. La matriz podría mejorar si evidenciara los procesos que expliquen los principales cambios, ya que no revela cuáles han sido los procesos buenos y cuales los malos; es decir, no trasmite los procesos de cambio. Tampoco revela en qué medida el proceso ha tenido intervenciones relevantes que merezcan registrarse, como lo presenta la especialista:

*«Acá hacíamos la compilación de las normas que habíamos emitido y que de alguna manera ponían en agenda. Y justo años previos teníamos varias cosas: nos había tocado un cambio de gobierno, estábamos frente a un nuevo consejo regional, había un tema de posicionamiento o de reclamos de las empresas ligadas del grupo norte, del sector minero»* (Especialista N° 6, mujer, enero de 2019).

Para llevar a cabo el análisis de la matriz N°5, referida a la Estructura Orgánica: funciones y competencias, se requiere conceptualizar las funciones de las diferentes gerencias y subgerencias de la organización; sus relaciones de dependencia; los instrumentos de gestión, como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Organización y Funciones (MOF), el cuadro de asignación del personal y los planes estratégicos. Es, sin duda, resaltante la importancia de la capacidad organizacional y las burocracias profesionales compuestas por funcionarios reclutados siguiendo criterios meritocráticos (Completa, 2017). En esta línea, sobre la importancia de la carrera pública como elemento de fortaleza y evidencia de capacidad institucional, un especialista opina lo siguiente:

*«La matriz debería reflejar las competencias y habilidades requeridas, considerando que en el contexto actual es probable que el perfil de los trabajadores de las municipalidades no guarde coherencia con el Manual de Organización y Funciones y el Cuadro de Asignación de Personal»* (Especialista N° 10, hombre, enero de 2019).

Otra especialista comenta:

*«SERVIR está trabajando el tema de la carrera civil y también maneja la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), en donde se dictan los cursos para emprendimiento de capacidades. Nosotros, en el marco de descentralización, lo que hemos hecho es trabajar con ellos para dictar unos talleres de inducción a las nuevas autoridades, para que sepan qué cosa es lo que tienen que hacer a partir del 1 de enero. Posteriormente, la ENAP, junto con los sectores, coordinará capacitaciones más específicas sobre cosas bien prácticas que permitan operar»* (Entrevistada N° 7, mujer, enero de 2019).

Sobre la rotación de personal (matrices 5, 10 y 11) que se da en la culminación de los periodos de gobierno, se entiende que conlleva a la inestabilidad en las acciones encaminadas al interior de la organización, en particular cuando se da un cambio en las personas responsables de las gerencias y subgerencias, como lo indica el especialista:

*«Luego de la entrada de un nuevo gobierno, ponen un nuevo coordinador y ese nuevo coordinador asume lo que yo estoy haciendo»*

Sobre la alta rotación de personal, otro especialista menciona:

*«Bueno, ahí está pendiente una intervención que en realidad está, hasta cierto punto, caminando muy lentamente. Es un tema de SERVIR. A través de SERVIR se está tratando de solucionar el problema de la alta rotación de los funcionarios y que haya una línea de carrera que permita que la gente pueda quedarse un buen tiempo en las instituciones y que no esté en una disparidad de que se termina el contrato tal y tiene que irse o estar renovando indefinidamente contratos que supuestamente es temporal» (Entrevistada N° 7, mujer, enero de 2019).*

En cuanto a la matriz N°7, referida a los espacios de coordinación existentes, se parte de la importancia de la comunicación colectiva encaminada a abordar los asuntos importantes y urgentes para la búsqueda de beneficios para la localidad. Una herramienta para la gestión de los conflictos implica debate y monitoreo constante de los acuerdos y actividades en función a la relación poder-interés y poder-influencia. Sobre los procesos de concertación y comunicación para el desarrollo distrital de Pampacolca la entrevistada afirma:

*«En Pampacolca se realizó la implementación o la instalación de la mesa de trabajo por el desarrollo local. Al principio estaba funcionando bien desde la municipalidad, pero, lamentablemente, el anterior alcalde, pues... Luego la retomó el subprefecto y eso para mí sí fue un inicio de sostenibilidad para el desarrollo. El subprefecto dijo: “si hay una mesa, ¿por qué no la trabajamos?” Y funciona» (Entrevistada N° 12, mujer, enero de 2019).*

Sobre la matriz N°7 también se indica que es conveniente diferenciar los distintos espacios de comunicación debido a que no cumplen las mismas funciones. Por ejemplo, una mesa de concertación no tiene el mismo nivel ni atribución que una comisión ambiental, como lo indica un especialista:

*«Las mesas de negociación son vinculantes, por lo que se tendría que diferenciar entre una mesa de negociación de un grupo técnico. En la mesa de negociación están las autoridades, mientras que en el equipo técnico están los asesores. También en los municipios existen concejos de coordinación locales» (Especialista N° 10, hombre, enero de 2019).*

La capacidad de planificación explicada en las matrices N° 5, 7 y 8 que contienen los instrumentos de planificación territorial (matriz N° 7), el detalle de los instrumentos, equipos



y mecanismos de difusión y comunicación (matriz N° 8) y la estructura orgánica (matriz N° 5) muestran que la información requerida en los instrumentos se relaciona con la estructura funcional de un gobierno regional, pero en menor medida con uno provincial o distrital. Por su parte, la matriz N° 7 expresa la cronología de los instrumentos de planificación y, si bien contiene la fecha de aprobación y publicación, no muestra la fecha de aplicación, ni su secuencia obedeciendo a una lógica de procesos encaminados en una línea de tiempo.

Asimismo, sería un indicador de capacidad institucional la articulación de los planes en los diferentes niveles de gobierno, evidenciando las competencias exclusivas y compartidas. También, entre los elementos que permitirían dimensionar y evidenciar los procesos de implementación real de los planes de desarrollo territorial, está el desconocimiento y probablemente el hecho de que estos no se conceptualicen en su importancia y aporte, o quizá el que no contengan la evidencia necesaria. Al respecto un especialista manifestó:

*«Los instrumentos de planificación pueden ser sesgados. A veces los planes se copian de distintos distritos de la misma zona geográfica»* (Consultor N° 1, enero de 2019).

#### **4.1.2.3. Matrices que expresan el nivel de organización de la institución (matrices N° 9, 10, 11, 12, 13 y 14)**

Estas matrices tienen por objetivo identificar *quién hace qué* utilizando los recursos de manera efectiva y su capacidad financiera y física. También incluyen los déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones, así como con las políticas de contratación de personal.

Respecto a la importancia de los recursos financieros, programas y proyectos que son relacionados al ordenamiento territorial, la matriz N° 9 refleja qué recursos financieros se están ejecutando o se han ejecutado vía proyectos. No obstante, es posible que su origen responda a problemas puntuales que surgen en el contexto de un gobierno local, y por su naturaleza se vinculan al ordenamiento territorial sin que esto signifique que son parte de una intervención estructurada; es decir, no es un avance en la planificación del territorio.

Los recursos financieros no solo deben proceder del Estado, sino también del sector privado como lo menciona el experto:

*«Esto sí es esencial, es una realidad, cuando hay dinero, eso ya es una realidad. Puedes hacer tu planeamiento, la realidad de qué cosa hay, qué cosa no hay y además esto sí tiene autonomía; o sea, los proyectos que existen, las burocracias que están financiando al final son las que hacen el ordenamiento, porque son los que tienen plata para hacer cosas»* (Consultor N° 1, enero de 2019).

Sobre la consecución de los datos para el llenado de la matriz N° 9, los recursos financieros públicos en el territorio están sujetos al plan de desarrollo local concertado y a la priorización de proyectos en el presupuesto participativo, los cuales están sujetos a la voluntad política y al empoderamiento de los actores locales, como se aprecia en otras regiones donde los

proyectos de tipo ambiental tuvieron visión cortoplacista y patrimonialista (Tumi-Quispe & Escobar-Mamani, 2018). Sugiere la especialista:

*«Es un dolor de cabeza, este es el capricho de MINAM. Creo que contraté a un consultor y economista, y él se metió a la base, bueno a la página consulta del MEF, y le pedían de los últimos tres años. Entró a buscar ahí a la base en otros proyectos que han intervenido; es decir, recursos íntegros, los proyectos de inversión pública que tiene el gobierno regional y cuántos están en la línea relacionados al ordenamiento territorial» (Especialista 6, mujer, enero de 2019).*

Por su parte, sobre las matrices N° 10 y 11 denominadas “Talento Humano” y “Área encargada de ordenamiento territorial (OT) o áreas vinculadas al personal que podría apoyar en OT” respectivamente, se muestra que el personal asignado por unidad orgánica de formación profesional y técnica, y su condición laboral pueden tener un efecto en la sostenibilidad de los trabajos de ordenamiento territorial en el entendido de una posible rotación de personal. Si bien las matrices diferencian entre el personal CAS y de consultoría, sobre el resto del personal no es evidente el régimen laboral al que pertenecen, por lo cual no es posible intuir la continuidad de los funcionarios, ni los años de experiencia de los mismos. En consecuencia, la información sobre las condiciones de estabilidad laboral es limitada.

Respecto al alcance inicial sobre el proceso de elaboración de los requerimientos establecidos en las resoluciones ministeriales, previos a la elaboración del plan de ordenamiento territorial (zonificación ecológica económica, 7 estudios especializados, diagnóstico integral del territorio), se debe hacer hincapié para el caso de la matriz N° 11 denominada “Área encargada de Ordenamiento Territorial (OT) o áreas vinculadas”, cuyos procesos de elaboración pueden tardar años y requiere de profesionales de diferentes especialidades en distintos periodos de tiempo. Así, la demanda y gestión del personal difiere de acuerdo al proceso que se esté dando, con un criterio de optimización del recurso humano como lo afirma la especialista:

*«Cuentas a los agrónomos, a los hidrólogos, hidrogeólogos... En un momento puedes tener tres personas, pero durante el proceso, que ha sido mucho más largo, desde el 2007 hasta el 2013 o 2014, cuando hemos hecho el corte, han pasado diferentes personas y diferentes especialistas y cada quién ha dejado su aporte» (Especialista N° 6, mujer, enero de 2019).*

Además de las cualidades y formación profesional de los servidores relacionados a ordenamiento territorial también es importante el compromiso individual y colectivo que estos muestren a fin de que se consoliden equipos de trabajo para dar continuidad al avance, como lo indica el especialista entrevistado:

*«Cualquier universidad te da maestría. ¿Qué significa tener maestría, doctorado? Nada. Entonces, ¿cómo medir capital humano? No es solamente los años acumulados, sino también que haya este espíritu de cuerpo. Toda esta literatura de organizaciones es importante cuando se crea este espíritu de cuerpo positivo con*

*esta identificación con él, con el objetivo, con el mandato legal que tiene la organización» (Especialista N° 1 hombre, enero 2019 enero 2019).*

Se hace necesario tener en cuenta el entendimiento de la dimensión social y cultural del territorio donde se actúa, el manejo de habilidades blandas y capacidades de concertación que tiene el equipo, así como su estrategia de comunicación, la cual podría ser relevante para el avance del proceso, como lo indica el especialista:

*«Hay que saber escoger a la gente que nos va apoyar en el grupo, los cuales deben de tener concertación para que este proyecto avance...» (Especialista 5, hombre, enero de 2019).*

Otro especialista menciona:

*«Al momento del llenado había un poco de discrepancia, no sacaban rápido al momento de calificar. Por ejemplo, eso del FODA unos querían calificar, unos querían colocar un puntaje más, un puntaje menos. Entonces, al momento de concretar, eso era lo que demoraba más, después todo seguía su curso. Como le vuelvo a repetir, cada uno tenía su propio punto de vista» (Especialista N° 4, hombre, enero de 2019).*

Sobre fortalecimiento de capacidades que permitan el involucramiento y aprovechamiento de contenidos para el ordenamiento territorial al interior del Gobierno Regional de Arequipa, un responsable del proceso de zonificación ecológica económica manifiesta:

*«En realidad no había el componente de fortalecimiento como tal, sino más bien el criterio fue asumir el reto de coordinar con el MINAM para que nos vayan dando las pautas respectivas para poder seguir avanzando» (Especialista N° 11, hombre, enero de 2019).*

Por otro lado, en relación a las capacidades formadas dentro del Gobierno Regional de Arequipa que no han sido convocadas, está un equipo de personas con vínculo laboral permanente (nombradas) en el proyecto especial de cooperación para el proceso de autodesarrollo sostenible de Arequipa – COPASA, las cuales han sido formadas y/o conocen del proceso de ordenamiento territorial y del plan urbano rural de Pampacolca, pero no han sido articuladas para su colaboración en el proceso de ordenamiento de la región.

No solo importa con qué personal se cuenta, sino a qué unidad orgánica se pertenece y cuál es el rol de la unidad orgánica dentro del Gobierno Regional. A partir de la verificación de las unidades orgánicas que han gestionado el proceso de ordenamiento territorial para la región Arequipa se intuye que su utilidad es considerada de tipo ambiental y su impacto no se visualiza en la toma de decisiones para el desarrollo, como se evidencia en la estructura orgánica hasta el 2018, donde la oficina de ordenamiento territorial del Gobierno Regional de Arequipa está enfocada en las tareas que surgen de la delimitación territorial y dependen de la Oficina regional de planeamiento, presupuesto y ordenamiento territorial;

mientras que el proyecto de zonificación ecológica económica para el ordenamiento territorial estuvo hasta el 2018 a cargo del Autoridad Regional Ambiental a través de un equipo consultor. Es importante anotar que en las visitas de campo para obtener información se menciona que no hay personal para el 2019.

Sobre la matriz N° 12 denominada “Mobiliario y equipo informático” se presenta el estado actual y la condición de sus equipos, software, información cartográfica y base de datos. Su implementación en el proceso de ordenamiento territorial es importante y normalmente surge con el financiamiento del proyecto de inversión para la zonificación ecológica económica, como lo expresa el especialista:

*«Gracias al proyecto no solo vas a contratar gente, vas a comprar mobiliario, vas a comprar escritorios, impresora, plotter, vas a tener un servidor que va a estar en un área con cierta temperatura para que no recaliente y todas esas cosas ya te obliga a relacionarlo con otras oficinas, entonces es como una especie de mapeo de los pasillos, estantes, escritorios o computadoras»* (Especialista N° 6, mujer, enero de 2019).

#### **4.2. Resultados referidos a la coherencia del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021 y referidos al enfoque de género.**

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021 está basada en los siguientes principios: 1) orientación al ciudadano; 2) articulación intergubernamental o intersectorial; 3) balance entre flexibilidad y control de la gestión; 4) transparencia, rendición de cuentas y ética pública; 5) innovación y aprovechamiento de las tecnologías; y 6) principio de sostenibilidad. El principio de “innovación y aprovechamiento de las tecnologías” no se ha considerado en el presente estudio, porque el análisis de coherencia con este principio implicaba una evaluación sobre la incorporación de la tecnología en los procesos y procedimientos, lo cual escapa del alcance del estudio.

Por otro lado, la incorporación del enfoque de género es fundamental para el fortalecimiento de la capacidad institucional. Este enfoque es perfectamente complementario con la Política de Modernización debido a que considera las zonas rurales, como Pampacolca, y la participación de las mujeres sobre el ordenamiento del territorio y en la toma de decisiones, elementos que no son visibles en el instrumento materia del presente estudio.

Sobre la coherencia del instrumento de capacidad institucional expresado en la RM N° 159-2015 MINAM y normado mediante la Ley de Igualdad de Oportunidades N° 28983 (Congreso de la República del Perú, 2007) se aprecia que no tiene relación evidente ni incorpora procesos para la articulación con el DS N° 004-2012 que aprueba el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017 (PLANIG)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El Ministerio de la Mujer tiene competencias para la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas en el Perú mediante la Dirección general de transversalización del enfoque de

Respecto a orientación al ciudadano (principio 1), se entiende que la gestión pública debería enfocarse en responder a las necesidades de los ciudadanos, las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan, sin distinción de género y a partir de ello establecer sus prioridades. Se espera que el Estado se centre en las necesidades y preferencias ciudadanas, entendiendo la diversidad territorial y cultural.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015), solo el 1% de los Gobiernos Regionales y el 3% de los Gobiernos Locales a nivel nacional fueron liderados por mujeres al 2017. En Pampacolca, la participación de la mujer campesina está en proceso de empoderamiento en un contexto donde los patrones culturales son tradicionales. Como en otras zonas rurales, la mayoría de los programas sociales están dirigidos por mujeres, mientras que las comisiones de regantes o de asociaciones para la producción agropecuaria son dirigidos mayormente por hombres. Asimismo, solo el 30% de los 30 participantes de la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo para el periodo 2015 - 2024 fueron mujeres. Para el periodo 2019-2022, la economista Paola Lazo Revilla fue elegida como alcaldesa de Pampacolca. Por sus conocimientos en procesos de desarrollo, su elección ha generado expectativas en los actores de la sociedad civil y las ONGs, tal como lo afirma la entrevistada:

*«...de lo que yo he podido conversar con Paola, tiene en cuenta todo lo que se trabajó con el programa y proyecto y gestión de riesgos. Se trabajó la identificación de posibles alternativas de solución»* (Entrevistada N° 12, mujer, enero de 2019).

Sin embargo se tienen casos excepcionales, como la sensibilización en los colegios sobre la equidad de género. La entrevistada declara lo siguiente:

*«En lo que es equidad de género, en escuelas de padres ha habido reuniones en las que una ONG invita a un psicólogo como un consultor. En estas reuniones se ha promovido charlas solo para padres y otras solo para madres»* (Entrevistada N° 12, mujer, enero de 2019).

Sobre el instrumento materia de este estudio (RM N°159-2015-MINAM), al igual que en el caso anterior, se revela una falta de orientación al ciudadano, no solo en su llenado, sino también en su utilización, inclusive en la limitada comprensión exacta del significado de los ítems. Asimismo, el instrumento se adecúa mejor a los gobiernos regionales, no solo porque se exige información abundante, sino porque su llenado requiere de capacidades humanas

---

género, que contiene a las direcciones de articulación con los gobiernos regionales y locales y a la dirección de articulación sectorial e interinstitucional. Para ello, establece responsabilidad compartida entre los sectores: Ministerio del Ambiente MINAM, Ministerio de energía y minas MINEM, Instituto Nacional de Defensa Civil INDECI, Ministerio de agricultura y riego MINAGRI, Presidencia del Consejo de Ministros PCM, COFOPRI y gobiernos locales para varias actividades, vinculadas al presente estudio están las relacionadas a incrementar el acceso, uso y control de los recursos naturales, juntas de usuarios/as de administraciones de riego entre otros. (Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, 2017).

para la implementación, evaluación y operacionalización de las mismas, así lo declara la especialista:

*«Esta matriz no la entendía, me costó mucho llenarla porque “atribución o procesos y procedimientos” no sé, era como establecer algo y ¿cuál sería el procedimiento para lograr eso? Claro, hemos tenido acá que ver una manera de cómo llenarla».*

En otras declaraciones se señala:

*«Si te das cuenta “atribución y funciones”, pero luego te dicen competencias, desempeños individuales y saca conocimientos básicos, políticas públicas existentes, habilidades de diseño de políticas. En algunos casos hemos puesto algo, en otras cosas hemos dejado en blanco. Como te digo, se ha forzado mucho. Entonces, incluso mira, no hay relación, o sea te preguntan por un lado que tú pongas el nombre de la persona, tiempo en el puesto, la edad, etcétera, pero no te hacen a ti la evaluación, sino luego tú tienes que evaluar el desempeño de todo el Gobierno Regional, pero no sé, yo no estoy seguro que esto sea realmente la manera de medirlo. Esta matriz es engorrosa y no necesariamente apunta al objetivo» (Especialista N°6 mujer, enero de 2019).*

La articulación intergubernamental o intersectorial (**principio 2**) se refiere a que las intervenciones se den de manera articulada, cooperando entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, según sus competencias exclusivas y compartidas. Para los gobiernos locales también es obligatoria la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas locales, como se establece en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 – Artículo N° 8 (Congreso de la República, 2003). Una limitación de las matrices es que no recoge indicadores relacionados al plan de desarrollo de las personas al servicio del Estado, y el talento humano y personal de las áreas o dependencias del gobierno local no muestra diferencia por género. Las matrices no consideran la identificación de brechas de género que están explicadas en la información sobre heterogeneidad en las situaciones de empleo, condiciones de contratación, visualización de la discriminación hacia mujeres, cuidado de la mujer trabajadora, ordenanzas, participación en espacios de concertación, entre otros.

Asimismo, no consideran la asignación de recursos para disminuir estas brechas. El alcance de las matrices sobre el financiamiento de programas y proyectos no brinda información de su impacto por género. En específico, la matriz N° 9 no permite identificar si existen necesidades de la población beneficiaria por sexo, edad y/o condición frente al acceso a los servicios en los Presupuestos Sensibles al Género (PSG) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Es posible que el proceso incompleto de descentralización de competencias, recursos y atribuciones contribuya a que la articulación intersectorial no sea eficiente para la planificación y ejecución de actividades. Al respecto, un especialista comenta:

*«El esfuerzo del MINAM por normar procedimientos técnicos metodológicos para el ordenamiento territorial no tuvo mayor trascendencia en el Ministerio de Vivienda y en otros sectores» (Consultor N° 1, enero de 2019).*

El ente rector de los instrumentos de planificación urbana en el Perú es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y ha definido instrumentos de planificación para localidades y ámbitos urbanos y rurales. El acondicionamiento territorial, de acuerdo al Decreto Supremo N° 022–2016-VIVIENDA, tiene por objetivo regular los procedimientos técnicos que siguen los gobiernos locales a nivel nacional en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano de sus circunscripciones, con el fin de garantizar la ocupación racional y sostenible de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus ámbitos de influencia, la armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad predial y el interés público, la reducción de la vulnerabilidad ante desastres, a fin de prevenir y atender de manera oportuna las condiciones de riesgos y contingencias físico – ambientales, la coordinación de los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local, para facilitar la participación del sector privado en la gestión pública local, la distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo, la seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria y la eficiente dotación de servicios a la población. Para el sector urbano se dispone del manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano con orientaciones para las zonas urbanas, en contraposición a las zonas rurales donde las referencias similares son pocas.

El estudio de capacidad institucional es uno de los siete estudios especializados que se realiza en la fase posterior a la zonificación ecológica económica, y su obligatoriedad se da en el 2013 y su metodología en el 2015, como lo indica la especialista:

*«En realidad, quien puede evaluar si la información es la adecuada son los propios sectores, es por eso que se pidió que se hagan no solamente esos estudios, sino que se cambió la normatividad para que se incluyan cosas con mucho mayor sustento técnico. Entonces se presentaron estudios adicionales» (Entrevistada N° 7 mujer, enero de 2019).*

No obstante, en algunas regiones estos estudios adicionales tuvieron reacciones como lo afirma la especialista:

*«La norma de este decreto que saca el Ministerio del Ambiente sobre la ampliación de estos estudios cayó como un baldazo de agua fría por el hecho de que para llegar a lo que es el fin, que es el ordenamiento territorial, había que terminar primero con lo que es unificación política y económica. Entonces, después de eso, fue validado por MINAM y aprobado por el Gobierno Regional. Luego tenía que pasarse a hacer los estudios especializados, o sea era el siguiente componente que requería otro esfuerzo, un esfuerzo de voluntad política, también de búsqueda de financiamiento, y luego seguía el mapeo de territorio, que era otro seguimiento muy diferente al de los estudios especializados. Entonces, los Gobiernos Regionales en ese momento mostraron su desacuerdo en la aplicación de este decreto, por el hecho de que no*

*facilitaba el ordenamiento territorial efectivo»* (Entrevistado N° 11, hombre, enero de 2019).

La sostenibilidad (principio 5) se refiere a la integración de políticas sociales, ambientales y económicas para garantizar la gobernanza ambiental y la inclusión del enfoque de género entre los indicadores de capacidad institucional, considerando que solo el 19% de los puestos de dirección y jefaturas en los Gobiernos Regionales son ocupados por mujeres (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2017). Por otro lado, un desafío es la migración de las zonas rurales a las urbanas, en particular de los jóvenes a la capital provincial o hacia Arequipa para el caso de Pampacolca, como lo declara el entrevistado:

*«La migración es una preocupación bastante fuerte. Con o sin el programa la migración va continuar, porque no hay intervención directa del Estado, no hay oportunidades. Eso es algo que en algún momento lo conversé con los directivos»* (Especialista N° 11, hombre, enero 2019).

Sobre la organización del territorio se aprecia apatía e indiferencia política. Con el cambio de autoridades, la capacidad administrativa y política del gobierno local se reinicia, teniendo en agenda aspectos importantes y urgentes de la gestión territorial, tales como la planificación, la organización interna y la nueva composición de actores; y, por otro lado, los aspectos políticos de coordinación y flexibilidad. En Pampacolca, los aspectos por resolver son urgentes, como lo declara su alcaldesa:

*«Bueno, recién estoy este primer mes. Hemos tenido una lluvia muy fuerte que ha dejado muchos afectados. Estamos ahorita con Contraloría, se siguen constatando algunos desagües, los canales están que se me revierten y no tengo maquinaria. Así que así estamos»* (Alcaldesa de Pampacolca).

Se encuentra una contradicción a la política de sostenibilidad debido a la limitada articulación entre los sectores. También un vacío de liderazgo a nivel nacional de este tema, lo que conlleva a poner en duda si se realizarán más estudios especializados de capacidad institucional o si se cambiarán los requisitos para el logro del Plan de Ordenamiento Territorial, dado que desde el 2017 el proceso está liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como lo declara la especialista:

*«Creo que hay una propuesta del viceministro de gobernanza territorial que depende directamente del premier para formar una nueva secretaría que dependa del viceministerio y que se encargue de la gestión de riesgos y del ordenamiento territorial»* (Entrevistada N° 7 mujer, enero de 2019).

Sobre la transparencia (principio 4), las matrices no evidencian si el personal que trabaja en la entidad tiene afinidad política, lo que indicaría la continuidad de este, así como la posibilidad de logro de los productos esperados en las matrices, como lo indica el especialista:



*«Contrataron gente pero por un criterio político, contrataron gente por contratar no respetaron el perfil y tampoco hicieron los productos de ordenamiento territorial terminaron haciendo otra cosa pero aprovechando del recurso que había en ordenamiento territorial» (Especialista N°6, mujer, enero de 2019).*

### **4.3. Evidencia de la capacidad institucional en Pampacolca**

El distrito de Pampacolca es uno de los pocos distritos a nivel nacional con un Plan Urbano-Rural de Ordenamiento Territorial, gracias al Proyecto de Gestión de Riesgo de Desastres COPASA, el cual ejecutado por el Gobierno Regional de Arequipa y la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ). Este plan se sustentó en el marco del convenio de cooperación y delegación de competencias entre la Municipalidad Provincial de Castilla y la Municipalidad de Pampacolca (enero del 2014), así como en el marco legal que establece la Constitución Política del Perú (Artículo 195), la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 (Artículo 42), la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (Artículos 73 y 76), y el D.S. 027-2003 (Artículo 23).

Para el análisis de capacidad institucional en Pampacolca se intentó utilizar la metodología de evaluación de capacidad institucional del presente estudio contenida en la RM N° 159-2015 MINAM debido a que su aplicación incluye a los gobiernos distritales; sin embargo, el esfuerzo no dio los resultados esperados por la limitada información disponible y accesible en el gobierno local, provincial y regional, donde se presentaron limitaciones para el llenado de las matrices que expresan el nivel de funcionalidad y organización de la institución (matrices 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12,13 y 14). Otra limitante fue la voluntad política en un contexto de cambio de autoridades.

Sobre la base de la contrastación empírica de la capacidad institucional se puede sospechar que la del periodo 2004 – 2006 pudo ser mayor a la existente en el 2018 – 2019 que son las fechas correspondientes a la elaboración del Plan urbano rural donde los gobiernos locales se desentendieron del ordenamiento del territorio. Es evidente la dependencia del estímulo de agentes externos como organismos no gubernamentales y de cooperación internacional más que de los sectores competentes del Estado. El proceso depende de la voluntad política y personal de los líderes o gobernantes de turno. Al respecto, la actual alcaldesa señala:

*«Yo pienso que realmente fue un problema personal entre el alcalde entrante que fue Pedro Huamaní. Usted sabe, él tenía problemas con Vicente y todo lo que Vicente haga estaba mal. Por ejemplo, teníamos la planta de tratamiento de oxidación y Pedro la malogró, hizo que todo se malogre, intentaron quemar la geomembrana y bueno pues, yo he entrado y la hemos puesto a funcionar, porque ya vino una multa ambiental. También estamos siendo observados por otra comisión ambiental. Usted sabe que con el medio ambiente no se juega. Entonces, otra vez estoy en esos problemas, pendiente con todas las multas que se me va venir con todo estos temas. Está complicándose. Tratamos de arreglar y otra vez problemas, o sea, no hay continuidad. Los alcaldes no tenemos esa visión de continuar, ¿no? “Yo salgo y al que entre tengo que fregarlo”. Tampoco es eso. No hay cariño, no hay*

*plata invertida del Estado, como que no se toma conciencia de esa parte» (Entrevistada N° 8, mujer, enero de 2019).*

En línea con evidenciar indicadores de capacidad institucional en Pampacolca se menciona un suceso acontecido en el desarrollo del trabajo de campo. El 24 de enero de 2019 a las 17:00 horas aproximadamente, a consecuencia de las fuertes precipitaciones pluviales que se han registrado en la zona, se produjo una inundación que causó daños a la vida y salud de las personas y afectó viviendas en el distrito de Pampacolca, según el reporte complementario N° 291 - 31/01/2019 / COEN - INDECI / 23:00 horas. El reporte periodístico de la fecha indica que el aluvión provocó que varias torrenteras ingresen, entre ellas la del anexo de Huancor. El desborde en la zona urbana provocó que el lodo ingrese por el pueblo, incluso se llevó una moto, colapsó desagües e inundó más de cien viviendas (Correo, 2019).

Un elemento que contribuye a la capacidad institucional es la aptitud del gobierno para la toma de decisiones anticipadas a un posible desastre mediante el uso de la información disponible para la gestión. Para el ejemplo mencionado, este desastre pudo prevenirse si se hubiera implementado las medidas sugeridas en el Plan urbano rural de Ordenamiento Territorial del Distrito de Pampacolca, en cuya página 33 anticipa el desastre y señala lo siguiente:

*«La recurrencia de flujos de lodo y piedras que viene con gran energía y fuerza de destrucción es un fenómeno peligroso en zonas con suelos y depósitos inestables. Ocurre especialmente en los periodos de lluvia y afecta principalmente las carreteras, en la zona de Yato - Escaura y entre los poblados de Pampacolca y Huancor - quebrada de Llantán».*

El reporte “Escenario ante riesgos ante la temporada de lluvias 2017-2018” del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), basado en información del SENAMHI e INGEMMET a junio del 2018 denominado, alertó sobre el posible desastre. Pampacolca fue considerado como un distrito expuesto a inundación y a movimiento de masas, aunque no se precisó la zona afectada.

Esta situación conlleva a la reflexión sobre la aptitud de los gobiernos para concretar medidas de gestión que prevengan el desastre, así como la escasa capacidad institucional para la gestión del riesgo de desastres provocados por amenazas naturales. El mismo documento identifica que existen riesgos de diferente magnitud que resultan de la combinación de peligros, como sismos, desglaciación, sequía, nevadas, granizadas, heladas, deslizamientos, derrumbes y huaycos, los mismos que están expresados en mapas de peligro para cada caso. Asimismo, los mayores riesgos en el distrito que pueden convertirse en desastres están vinculados a la carencia de agua de consumo urbano y la agricultura, arenamiento de canales de agua, interrupción de carreteras, colapso de viviendas y desaparición de ganadería por efectos de las nevadas.

Los estudios de Montijo & Ruiz-Luna (2018) sobre el rol de la capacidad institucional como medida de adaptación frente a desastres naturales muestran que es una condición necesaria para confrontar los efectos derivados de peligros ambientales, tanto en

condiciones normales como las que se prevén ante el riesgo inminente del cambio climático. Las iniciativas de recuperación y reconstrucción dependen de la orientación política del gobierno y de la capacidad de los actores locales para impulsarla, indica Caballo (2010). Aunque hay una brecha de capacidad institucional para la gestión del riesgo de desastres en el gobierno, la población tiene mayor información y sensibilidad como lo menciona la entrevistada:

*«Ahora sí, sí se ha dado un cambio, son las diversas intervenciones, hay un cambio. Antes sí sabían que había lluvias y sabían que había las plagas, pero no lo relacionaban con su proceso de desarrollo. Ahora sí, ya te hablan, la gente misma te habla, hay iniciativas también, hay campañas desde los mismos colegios. Eso significa que no solo se ha incorporado en el currículo escolar, sino que también hay un poco de toma de conciencia de estos aspectos, y también te hablan de participación»* (Entrevistada N° 12, mujer, enero de 2019).

En Pampacolca interviene la ONG Svalorna Latinoamérica de Suecia, mediante el Programa de Desarrollo Rural (PDR) Castilla Media, desde el 2011 a la fecha con un componente sostenido de fortalecimiento de capacidades, desarrollo de liderazgo y empoderamiento de los jóvenes. Esta intervención ha tenido impactos en la vida política distrital, como lo menciona la entrevistada:

*«Ha habido un candidato que es muchacho, que lo ha formado el programa y ha estado como candidato para la alcaldía, los jóvenes están trabajando también un vivero con los alumnos de cuarto y quinto de secundaria, tienen un invernadero de producción y su grupo se llama Jóvenes Emprendedores»* (Entrevistada N° 13 mujer, enero 2019).

## **5. Conclusiones**

Tras analizar la validez de contenido del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional para el caso de Pampacolca en el 2018, se concluye que, a juicio de los expertos consultados, no se valida el contenido del instrumento. Se entiende que hay algunas matrices que tienen mejor opinión que otras, como las referidas al análisis del entorno (matrices N° 1, 2 y 3), en comparación con las matrices referidas a dotación de personal, mobiliarios, procesos y procedimientos (matrices N° 11, 12 y 13).

Entre las apreciaciones hechas al instrumento, se resalta la necesidad de incorporar en el diseño de las preguntas del instrumento dinamismo, alternativas intermedias a las respuestas dicotómicas, las cuales no permiten entender los procesos reales; y transmitir información de los procesos de cambio. Asimismo, es importante considerar que hay elementos estructurales propios de la dinámica gubernamental, como la alta rotación de personal y sus diferentes tipos de contratación. Por ende, las condiciones de estabilidad laboral podrían influir en la rotación de personal y en la sostenibilidad de los trabajos, su compromiso y el estado de sus capacidades organizativas, humanas y físicas (sobre todo entre los diferentes periodos gubernamentales), el reconocimiento de los acuerdos tomados del espacio de concertación y coordinación existente, así como la articulación de los planes

en los diferentes niveles de gobierno, evidenciando las competencias exclusivas y compartidas.

Por otro lado, respecto a la coherencia del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021, y sobre la incorporación del enfoque de género, se aprecia la articulación intergubernamental (regiones, provincias y distritos) e intersectorial (PCM, MINAM, otros). La no inclusión del enfoque de género en el diseño del instrumento es punto crítico para el éxito y sus posteriores mejoras no difieren en los niveles de gobierno. Se aprecia que las preguntas contempladas no distinguen las diferencias que, por sus funciones y tamaño, tienen los gobiernos. Se concluye que en la presentación actual no todas son aplicables al ámbito regional, provincial y distrital. El éxito en la aplicación del instrumento requiere ser parte de un proceso lógico, articulado, coordinado y sostenido con apoyo político necesario, para que la información sea facilitada, organizada y retroalimentada.

## **6. Recomendaciones**

Se recomienda seguir las sugerencias mencionadas por los especialistas, expresadas en la sección de conclusiones, para dar mayor utilidad a la información de la RM N°159-2015-MINAM y distinguir los niveles de gobierno (regional, provincial, distrital) en su aplicación. Las metodologías e instrumentos para el diagnóstico de capacidad institucional vigentes deberían armonizar los criterios de herramientas y metodologías de diagnóstico de capacidades en base a las experiencias ganadas como las de Pampacolca, a nivel distrital (rural), y Cajamarca, a nivel regional. El diagnóstico de capacidad institucional debe obedecer a un plan en los tres niveles de gobierno, cuya realización debe ser monitoreada y evaluada de manera armónica para cada nivel de gobierno. También se recomienda definir de manera específica la parte de presupuesto y financiamiento, y crear una plataforma virtual para compartir experiencias de campo.

Para el llenado de las matrices de la RM N°159-2015-MINAM se sugiere que se capacite al personal responsable, dado que requiere de comprensión cabal del total del instrumento y de cada concepto que se pretende llenar. Asimismo, su llenado requiere de alto nivel de conocimiento al interior de la institución y el visto bueno del responsable de la institución. El entendimiento de la dimensión de género y cultural del territorio donde se actúa, el manejo de habilidades blandas y capacidades de concertación que tiene el equipo, así como su estrategia de comunicación, son aspectos relevantes a tener en cuenta.

Por último, es importante fortalecer y proponer acciones concretas para la realización de diagnósticos de capacidad institucional con mecanismos de evaluación y validación de los resultados. Los esfuerzos iniciales desarrollados en materia de capacidad institucional deberían de ser sistematizados en una base de datos, los cuales deberían de ser incorporados con las últimas disposiciones. Esta información debe ser crucial para la gestión de recursos humanos en estrecha coordinación con la Autoridad Nacional de Servicio Civil SERVIR para acreditar o certificar en materia de capacidad institucional.

## Referencias bibliográficas

- Secretaría de la Función Pública. (2015). La Modernización de la Organización Gubernamental. *CLAD Reforma y Democracia*, 236.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Alonso, G. V. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social* (Vol. 1). (G. V. Alonso, Ed.) Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Augusto, M. (2016). *Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Autoridad Nacional del servicio civil. (marzo de 2017). *SERVIR*. Recuperado el 26 de 02 de 2019, de [https://storage.servir.gob.pe//servicio-civil/Informe\\_La\\_Mujer\\_en\\_el\\_Servicio\\_Civil\\_Peruano\\_2017.pdf](https://storage.servir.gob.pe//servicio-civil/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2017.pdf)
- Cazau, P. (2006). *Introducción a la investigación en ciencias sociales* (III ed.). Buenos Aires. Recuperado el 24 de 08 de 2019, de <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf>
- Completa, E. (2017). Capacidad Estatal ¿Que tipo de capacidades y para qué tipo de estado? *Revista POSTData. Revista de reflexión y análisis político*, 111-140. Obtenido de <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=52251158004>
- Completa, E. R. (mayo - setiembre de 2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Congreso de la República . (27 de mayo de 2003). *www.congreso.gob.pe*. Recuperado el 23 de 02 de 2019
- Congreso de la República del Perú. (15 de marzo de 2007). *www.congreso.gob.pe*. Recuperado el 2019
- Coral, Y. (2009). Validez y confiabilidad de los instrumentos de investigación para la recolección de datos. *Revista Ciencias de la educación*, 19(33), 228-247. Recuperado el 03 de 09 de 2018, de <http://www.riuc.bc.uc.edu.ve/handle/123456789/1949>
- Correo. (25 de 01 de 2019). Pampacolca soportó aluvión y dejó a cientos de personas damnificadas. *Diario Correo*. Obtenido de <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/pampacolca-soporto-aluvion-y-dejo-cientos-de-personas-damnificadas-fotos-866828/>

- Escobar-Pérez\*, J., & Cuervo-Martínez, A. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos. Una aproximación a su utilización. *Avances en medición*, 27-36. Recuperado el 19 de 08 de 2019, de <https://revistas.itm.edu.co/index.php/trilogia/article/view/1083/1181>
- Feliz Marrero, J. (2014). Caracterización de las políticas públicas de fomento a la innovación y la articulación productiva de las PYMES en la República Dominicana. *Ciencia y sociedad*, 353-376. Recuperado el 12 de 10 de 2018
- Grindle, M. (1996). *Desafiando el estado. Crisis e innovación en America Latina*. EEUU: Cambridge University Press.
- Hidalgo, L. (2005). Confiabilidad y Validez en el contexto de la investigación y evaluación cualitativas. *Sinopsis educativa*, 225-243. Recuperado el 12 de 10 de 2018, de [http://revistas.upel.edu.ve/index.php/sinopsis\\_educativa/article/viewFile/3583/1750](http://revistas.upel.edu.ve/index.php/sinopsis_educativa/article/viewFile/3583/1750)
- INEI. (s.f.). *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Recuperado el 12 de 10 de 2018, de Anexo estadístico Mapa de pobreza 2013: <https://www.inei.gov.pe/cifras-de-pobreza/>
- Instituto Nacional de estadística e informática . (diciembre de 2015). *INEI*. Recuperado el 23 de febrero de 2019, de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digiales/Est/Lib1309/Libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digiales/Est/Lib1309/Libro.pdf)
- Martin Arribas, M. C. (2004). Diseño y validación de cuestionarios. *Matronas profesión*, 5(17), 23-29. Recuperado el 3 de 09 de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6125935>
- Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables. (diciembre de 2017). *MIMP*. Recuperado el 23 de 02 de 2019, de [www.mimp.gov.pe/.../dcteg/Alerta\\_Informativa1-DAGRL-MIMPf.pdf](http://www.mimp.gov.pe/.../dcteg/Alerta_Informativa1-DAGRL-MIMPf.pdf)
- Ministerio del ambiente . (15 de junio de 2015). *Ministerio del ambiente* . Obtenido de Resolución Ministerial N° 159-2015-MINAM: <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-159-2015-minam-2/>
- Ministerio del ambiente. (15 de junio de 2015). *Ministerio del Ambiente*. Obtenido de <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-159-2015-minam-2/>
- Montijo Galindo, A., & Ruiz-Luna, A. (2018). El rol de la capacidad institucional como medida de adaptación frente a eventos de precipitación extrema en el noroeste de México. *Región y Sociedad*. doi:<http://dx.doi.org/10.22198/rys.2018.73.a985>.

- Montijo Galindo, Abril. (2018). El rol de la capacidad institucional como medida de adaptación frente a eventos de precipitación extrema en el noroeste de México. *Región y sociedad*. doi:<http://dx.doi.org/10.22198/rys.2018.73.a985>
- Municipalidad Distrital de Pampacolca. (2006). *Plan urbano rural de ordenamiento territorial del distrito de Pampacolca*. Arequipa, Perú: Municipalidad distrital de Pampacolca. Obtenido de [http://www.stefanroman.com/stefan/uni/PUR\\_OT\\_Pampacolca.pdf](http://www.stefanroman.com/stefan/uni/PUR_OT_Pampacolca.pdf)
- Pacheco, G. B. (2017). Las Organizaciones Publicas desde las perspectivas institucional y capacidades dinamicas. *Compendium*, vol. 20, num. 39, 6.
- PNUD. (2008). Diagnóstico de Capacidades . 3-4.
- Postigo De la Motta, W. (2017). *Ordenamiento Territorial. Entre la confusión y el estancamiento*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/02/Cartilla-OT-Entre-la-confusi%C3%B3n-y-el-estancamiento.pdf>
- Quispe Mogollón, A. (2017). *Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Recuperado el 20 de 08 de 2019, de <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/06/ZEE-y-OT-Cajamarca.pdf>
- Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la Lengua Española* (23 ed.). Madrid. Recuperado el 22 de 08 de 2019, de <https://dle.rae.es/>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 119-134. Recuperado el 8 de 10 de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006)
- Secretaría de Gestión Pública. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Secretaria de Gestión Pública - PCM. Recuperado el 20 de 08 de 2019, de <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>
- Secretaría de Gestión Publica PCM. (06 de 09 de 2018). *Presidencia del consejo de Ministros*. Obtenido de Política Nacional de Modernización de la Gestión Publica al 2021: <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>
- Tristán-López, A. (2008). Modificación del modelo de Lawshe para el dictamen. *Avances en medición*(6), 37-48. Obtenido de [http://www.humanas.unal.edu.co/psicometria/files/8413/8574/6036/Articulo4\\_Indice\\_de\\_validez\\_de\\_contenido\\_37-48.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/psicometria/files/8413/8574/6036/Articulo4_Indice_de_validez_de_contenido_37-48.pdf)

Tumi Quispe, J., & Escobar Mamani, F. (2018). Incidencia de factores sociales y políticos en la inversión ambiental del Gobierno Regional de Puno - Perú. *Rev. investig. Altoandin.*, 20(2). doi:<http://dx.doi.org/10.18271/ria.2018.367>

Urrutia Engaña, M., Barrios Ayala, S., Gutierrez Nuñez, M., & Mayorga Camus, M. (2014). Métodos óptimos para determinar validez de contenido. *Educación Médica Superior*, 547-558. Recuperado el 7 de setiembre de 2018, de <http://scielo.sld.cu/pdf/ems/v28n3/ems14314.pdf>

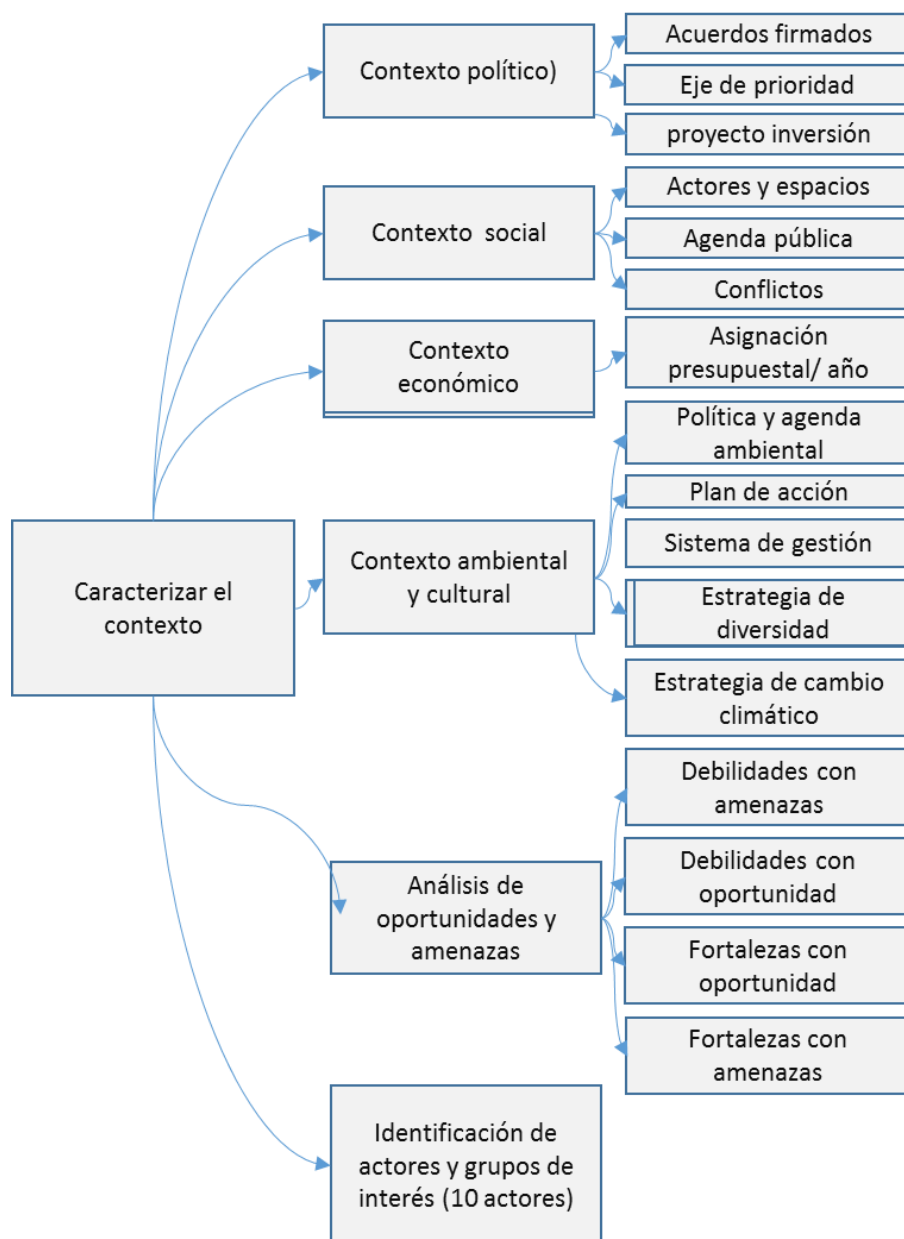
Vicente-Oliva. (2015). Buenas prácticas en la gestión de proyectos de I+D+i, capacidad de absorción de conocimiento y éxito. *Dyna*, 110.



## Anexo 1. Descripción de la Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM

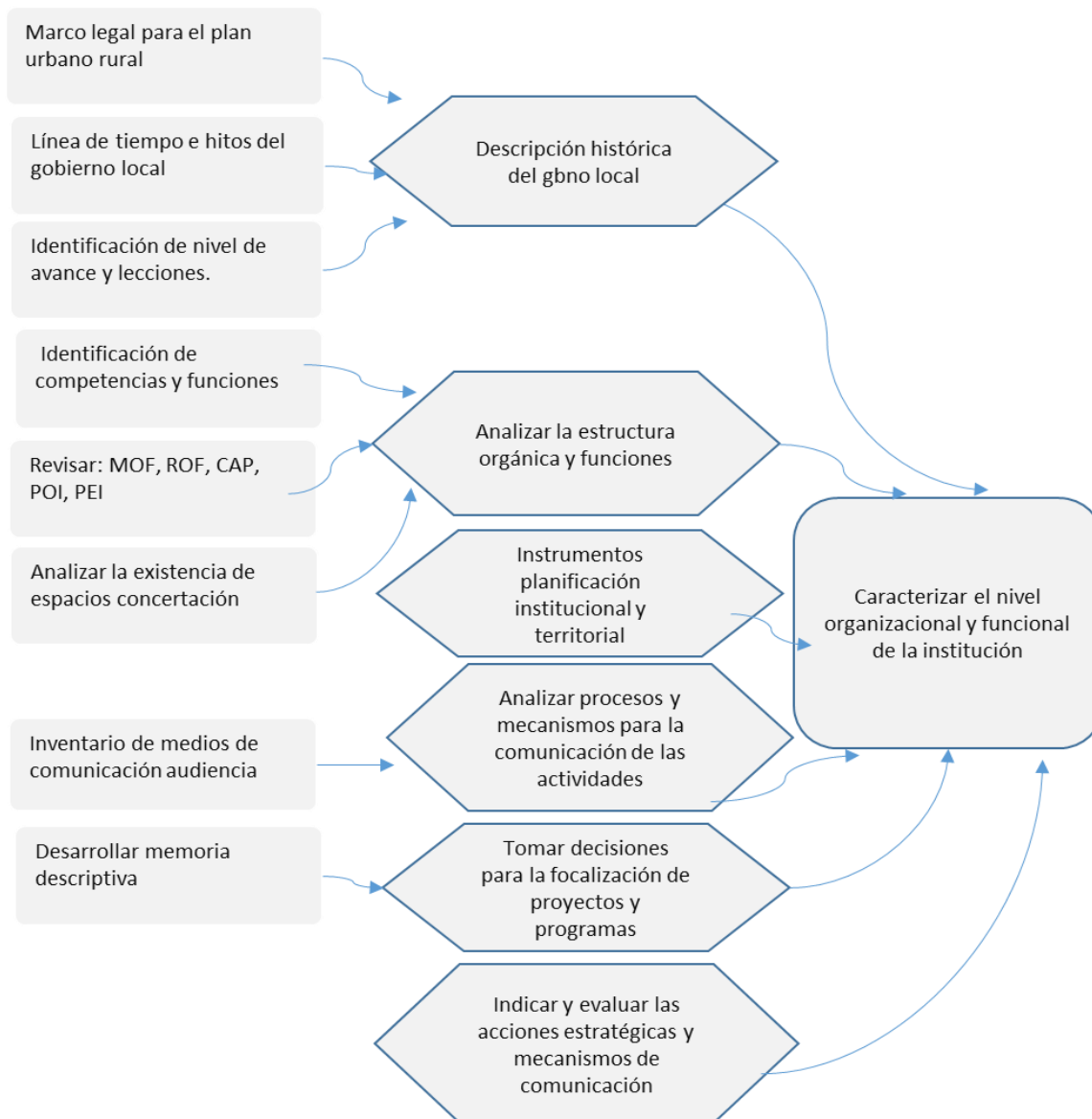
### Anexo 1a – Descripción gráfica de los componentes de las matrices - Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM

Grafico N° 1: Componentes para caracterizar el contexto (Matrices N° 1, 2 y 3)



Fuente: elaboración propia en base a Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial y en el 2015 la Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM

**Grafico N° 2: Caracterización del nivel organizacional y funcional de la institución  
(Matrices N° 4, 5, 6, 7 y 8)**



Fuente: elaboración propia en base a Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial y en el 2015 la Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM

**Gráfico 3: Pauta 3 Analizar los recursos institucionales (Matrices 9, 10, 11, 12 y 13)**



Fuente: Elaboración propia en base a Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial y en el 2015 la Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM

**Anexo 1b – Matrices Resolución Ministerial N° 159-2015 MINAM**

**Matriz N° 1: Análisis y caracterización del contexto político, social, económico, tecnológico y cultural**

A NIVEL POLITICO	SI	NO	FECHA	VIGENCIA AL	MEDIO DE VERIFICACION	SECTORES ORGANIZACIÓN ES FIRMANTES	OSERVACIONES
El ordenamiento Territorial es un tema priorizado a nivel regional.							
Existen acuerdos de gobernabilidad o pactos políticos, firmados o pactos políticos firmados por diferentes sectores incluyen OT.							
Políticas regionales incluyen OT como es eje de prioridad.							
PDC incluye OT como un eje de prioridad.							
Se identifican en el PDC proyectos de inversión en OT.							
Se han elaborado políticas regionales en materia de OT.							
<b>A NIVEL SOCIAL</b>							

IDH____FUENTE_____	POBLACION TOTAL URBANA RURAL POBLACION EN POBREZA 1005 POBLACION EN POBREZA EXTREMA						
	SI	NO	N°	LISTAR	MEDIO DE VERIFICACION	LOS IMPULSORES	OBSERVACIONES
En los últimos 3 años, ¿existen a nivel regional, actores sociales o espacios involucrados en el OT?							
El tema de OT se encuentra presente en la agenda pública regional							
Existen conflictos(activos y latentes) en la región o provincia							
NIVEL ECONOMICO	SI	NO	COSTO	FF	% PRESUPUESTO EJECUTADO A LA FECHA	MEDIO DE VERIFICAION	OBSERVACIONES
OT cuenta con asignación presupuestal en los 3 últimos años.							
Año 3(____)							
Año 2(____)							
Año 1(____)							

Intervencion de Programas Nacionales.							
<b>NIVEL AMBIENTAL Y CULTURAL</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>FECHA DE PUBLICACION</b>	<b>VIGENCIA AL</b>	<b>NORMA QUE LO APRUEBA</b>	<b>MEDIO DE VERIFICAION</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Existe politica ambiental							
Existe agenda ambiental							
Existen plan de acción ambiental							
Existe el sistema gestión ambiental							
Existe estrategia de diversidad							
Existe estrategia de cambio climático							
<b>NIVEL TECNOLOGICO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>N°</b>	<b>FECHA(S)</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>MEDIO DE VERIFICAION</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Existe a nivel regional centros de investigación tecnológica en temas vinculados al OT.							
Existen acuerdos o convenios nacionales e internacionales para investigación tecnológica en materia de OT.							

**Matriz N° 2: Análisis de oportunidades y amenazas**

PRINCIPALES	FORTALEZAS					DEBILIDADES				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Preguntas referenciales										
¿Esta debilidad favorece que crezca esta amenaza? ¿Qué podemos hacer para impedirlo o minimizarlo? ¿cómo mejorar debilidades para evitar amenazas?										
¿Tal debilidad impide explotar esta oportunidad? ¿ cómo mejorar las debilidades identificadas para poder aprovechar las oportunidades?										
¿Esta fortaleza permite el aprovechamiento de esta oportunidad ?¿cómo explotar fortalezas para aprovechar oportunidades?										
¿tal fortaleza me permite contrarrestar tal manera? ¿Cómo aprovechar fortalezas para evitar las amenazas?										

**Matriz N° 3: Identificación de actores y grupos de interés**

Nombre del actor Social	Tipo de Actor				Principales Objetivos	Impotancia con relación OT			Posición		
	Estado	Empresa	Sociedad Civil	Otro		Alta	Mediana	Baja	A favor	Neutral	En contra



MATRIZ N° 4

LÍNEA DE TIEMPO: CREACIÓN E HISTORIAL DEL GOBIERNO REGIONAL O LOCAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

PERÍODO	NORMA(S)	FECHA DE APROBACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	NORMAS COMPLEMENTARIAS O MODIFICATORIAS	FUNCIONES EN OT	GRÁFICA DE HITOS DE CREACIÓN E HISTORIA DEL GOBIERNO REGIONAL O LOCAL
---------	----------	---------------------	----------------------	---	-----------------	---

2011- A LA FECHA	1					
	2					
	3					
2003- 2006	2					
	3					
	1					
ANTES DEL 2003	2					
	1					

MATRIZ N°5: ESTRUCTURA ORGÁNICA: FUNCIONES Y COMPETENCIAS																
GERENCIAS	PRINCIPALES COMPETENCIAS Y FUNCIONES	N° DE PERSONAS	ROF		MOF		CAP		PLAN L OPERATIVO		PLAN DE ACCIÓN		PLAN ESTRATÉGICO		SECTORES A LOS QUE SE VINCULA	PRINCIPALES PUNTOS DE AGENDA
			NORMA DE APROBACIÓN	FECHA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA		
GERENCIA GENERAL																
SUB GERENCIA DE																
SUB GERENCIA DE																
GERENCIA REGIONAL DE RRNN Y GMA																
SUB GERENCIA DE																
SUB GERENCIA DE																
GERENCIA REGIONAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO																
SUB GERENCIA DE																
SUB GERENCIA DE																
GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO																
SUB GERENCIA DE																
SUB GERENCIA DE																
GERENCIA REGIONAL DEL DESARROLLO SOCIAL																
SUB GERENCIA DE																
SUB GERENCIA DE																
GERENCIA REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA																
SUB GERENCIA DE																
OFICINA REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN																
INSTITUTO REGIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN																
DIRECCIÓN REGIONAL DEL MEDIO AMBIENTE																
UNIDAD DE DIÁLOGO Y MANEJO DE CONFLICTOS																
PROYECTOS ESPECIALES																
OTROS																

MATRIZ N°6																
ESPACIOS	ESPACIOS DE COORDINACIÓN EXISTENTES															
	SI	NO	OBJETIVOS	INTEGRANTES			INSTITUCIONALIZACIÓN		INSTRUMENTOS DE GESTIÓN			FUENTES DE FINANCIAMIENTO (FF)			INSTITUCIÓN QUE LIDERA ESPACIO	
				FUNCIÓNES	SOCIEDAD	OTROS	FECHA DE APROBACIÓN	NORMA DE APROBACIÓN	PLAN	PLAN DE	PRESUPUESTO	FF1	FF2	FF3		
MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA																
COMISIÓN AMBIENTAL REGIONAL																
COMISIONES AMBIENTALES MUNICIPALES																
MESAS DE TRABAJO EN OT GRUPO TÉCNICO EN GdRD																
EQUIPO TÉCNICO ZEE OT GRUPO TÉCNICO																
DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE																
BRIGADAS DE DEFENSA CIVIL																
BRIGADAS ECOLÓGICAS																
COMITÉ TÉCNICO DE ZEE																
OTROS																
BRIGADAS ECOLÓGICAS																
COMITÉ TÉCNICO DE ZEE																
OTROS																

MATRIZ Nº 7: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL										
INSTRUMENTOS VINCULADOS A LA PLANIFICACION TERRITORIAL	SI	NO	OBJETIVO	FECHA DE APROBACIÓN	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	ESTADO ACTUAL		AMBITO	
							EN IMPLEMENTACIÓN	EN ACTUALIZACIÓN	URBANO	RURAL
PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO										
LINEAMIENTOS REGIONALES DE POLITICA										
ESTRATEGIAS REGIONALES DE BIODIVERSIDAD, CAMBIO CLIMATICO, DESERTIFICACIÓN, ETC										
POLITICA REGIONAL AMBIENTAL										
ZONIFICACION ECOLOGICA Y ECONOMICA- ZEE										
PLAN DE GESTION AMBIENTAL										
PLAN OPERATIVO ANUAL/ INSTITUCIONAL										
PLAN OPERATIVO BIANUAL DE ZONIFICACION ECOLOGICA Y ECONOMICA										
PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO ECONOMICO										
PLAN DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL										
PLAN DE DESARROLLO RURAL										
PLAN DE DESARROLLO URBANO										
ZONIFICACION DE USO DE SUELO										
PLAN VIAL										
INDICE DE USOS										
CATASTRO URBANO										
PLAN DE USO DE SUELO ANTE DESASTRES										
ESTUDIO DE RIESGO DE DESASTRE										
PROGRAMA/ PLAN DE GESTION DE RIESGOS										
RELACION DE OBRAS DE MITIGACION										
BNACO DE PROYECTOS EN TEMA DE OT										
OTRO (ESPECIFICAR)										
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL	SI	NO	OBJETIVO	FECHA DE APROBACIÓN	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	ESTADO ACTUAL			
							EN IMPLEMENTACIÓN	EN ACTUALIZACIÓN	NO IMPLEMENTADO	
REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES										
MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES										
CUADRO PARA ASIGNACIÓN DEL PERSONAL										
PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL										
PRESUPUESTO ANALITICO DE PERSONAL										
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS										
TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS										
REGLAMENTO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS - RAS										
REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO										
PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL										

**MATRIZ N° 8: INSTRUMENTOS, PROCESOS Y MECANISMOS DE DIFUSIÓN  
Y COMUNICACIÓN**

PROCESOS/INSTRUMENTOS	SI	NO	AREA RESPONSABLE	
PLAN DE COMUNICACIONES				
AREA DE COMUNICACIONES				
PERSONAL DE COMUNICACIONES				
MEDIO DE COMUNICACIÓN	SE USA		MENCIONE TODOS	MENCIONE EL DE MAYOR AUDIENCIA
	SI	NO		
RADIO				
TELEVISIÓN				
DIARIOS NACIONALES				
DIARIOS REGIONALES O LOCALES				
REDES SOCIALES: FACEBOOK				
ALTOPARLANTE - PERIFONEO				
OTRO				

MECANISMOS Y MATERIALES DE DIFUSIÓN	SI	NO	FRECUENCIA	EFFECTIVIDAD
USO DE VOCEROS				
USO DE PERIÓDICOS MURALES				
USO DE ESPACIOS PÚBLICOS				
USO DE COMUNICADOS				
BOLETINES				
AFICHES				
SPOTS				
TRÍPTICOS , DÍPTICOS , BROCHURE				
OTRO				

MATRIZ Nº 9: RECURSOS FINANCIEROS																
ACTIVIDAD/PROYECTO/ PROGRAMA/ PROYECTOS ESPECIALES	AÑO DE INICIO	ÁREA RESPONSABLE	OBJETIVOS PRINCIPALES	ÁMBITO GEOGRÁFICO	BENEFICIARIO	MONTO ASIGNADO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO(FF)				ESTADO ACTUAL					
							TESORO PÚBLICO	COOPERACIÓN	SECTOR PRIVADO	OTRA(S)	EN FORMULACIÓN	EN EVALUACIÓN	VIABLE	EN EJECUCIÓN	AMPLIACIÓN	CULMINADO

MATRIZ Nº 10. TALENTO HUMANO							
UNIDAD ORGANICA	Nº DE TRABAJADORES	Nº DE PROFESIONALES	Nº DE TECNICOS	Nº DE PERSONAL ADMINISTRATIVO	Nº DE PERSONAS CAS	CONSULTOR	ORDEN DE SERVICIO

MATRIZ N° 11. AREA ENCARGADA DE OT O AREAS VINCULADAS CUYO PERSONAL PODRIA APOYAR EN EL OT											
PROFESIONAL	SE CUENTA		MODALIDAD			CON ESTUDIOS DE MAESTRIA	TITULADO	BACHILLER	ESTUDIOS INCONCLUSOS	FUNCION CENTRAL	OBSERVACIONES
	SI	NO	N° DE NOMBRADOS	N° DE CONTRATADOS	N° DE CAS						
GEOLOGO											
AGRONOMO											
HIDROLOGO											
HIDROGEOLO											
QUIMICO											
INGENIERO DE MINAS											
INGENIERO AMBIENTAL											
ARQUITECTO											
INGENIERO CIVIL											
INGENIERO SANITARIO											
INGENIERO FORESTAL - ETNOBOTANICO											
ENTOMOLOGO											
BIOLOGO											
BIOLOGO HIDROBIOLO											
ABOGADO											
SOCIOLOGO											
EDUCADOR											
MEDICO/NUTRICIONISTA											
ECONOMISTA											
INGENIERO ECONOMICO											
INGENIERO INDUSTRIAL											
LICENCIADO EN TURISMO											
ANTROPOLOGO											



MATRIZ N°12 MOBILIARIO Y EQUIPOS							
MOBILIARIO	N°	ESTADO ACTUAL			CONDICIÓN		
		BUENO	REGULAR	MALO	ALQUILADO	COMPRADO	CESIÓN EN USO
LOCAL (AREA )							
ESCRITORIO							
SILLAS							
MESAS							
ESTANTES							
PIZARRAS							
TECNOLOGIA DE LA INFORMACION Y COMUNICACIONES							
EQUIPO INFORMATICO	N°	ESTADO ACTUAL			CONDICIÓN		
		BUENO	REGULAR	MALO	ALQUILADO	COMPRADO	CESIÓN EN USO
WORK STATION							
COMPUTADORAS							
IMPRESORAS							
GPS							
CAMARAS							
FOTOGRAFICAS							
VIDEO CAMARAS							
PROYECTOR							
MULTIMEDIA							
LAPTOP							
BINOCULARES							
SERVIDOR							
PLOTTER							
OTROS							
SOFTWARE EZPECIALIZADO	EN USO	ESTADO ACTUAL			CONDICIÓN		
		POR VENDER	INACTIVO		ALQUILADO	COMPRADO	CESIÓN EN USO
ARC GIS SEVER							
ERDAS							
ENVI							
ARC GIS							
OTROS							
SISTEMAS DE INFORMACION	N°	ESTADO ACTUAL			CONDICIÓN		
		EN USO	POR VENCER	INACTIVO	ALQUILADO	COMPRADO	CESIÓN EN USO
MONITOREO							
EVALUACIÓN							
INFORMACIÓN							
SIG							
IDE							
OTRO							
BASE DE DATOS	N°	ESTADO ACTUAL			CONDICIÓN		
		EN USO	POR VENCER	INACTIVO	ALQUILADO	COMPRADO	CESIÓN EN USO
CORPORATIVO							
SERVIDOR							
INFORMACION CARTOGRAFICA	N°	ESTADO ACTUAL			CONDICIÓN		
		FECHA	EN USO	SIN USO	BUENA	REGULAR	MALA
COBERTURAS							
SHAPER (*.SHP)							
BASES DE							
DATOS(*.DBF)							
DATOS RASTER							
(*-.TIFF, *. GEOTIFF)							
ARCHIVO DE							
DIBUJO CAD							
(*-.DWG)							
OTROS(PRESISR)							
INFORMACION	N°	ESTADO ACTUAL			CONDICIÓN		
		FECHA	EN USO	SIN USO	BUENA	REGULAR	MALA
PLANES							
NACIONALES							
PLANES LOCALES							
PLANES							
COMUNALES							
ESTUDIOS DE LOS							
SECTORES DEL							
ESTADO							
BOLETINES DE							
INSTITUCIONES							
PRIVADAS							
ESTUDIOS DE CASO							
MONOGRAFIAS							
ARTICULOS							
CIENTIFICOS							
TESISI DE							
INVESTIGACION							
OTROS(PRECISAR)							

CONDICIÓN													
MATRIZ N° 13. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS													
CONDICIÓN													
ATRIBUCIÓN	FLUJO DEL PROCESO	SUB PROCESOS	PROCEDIMIENTO	EN ELABORACIÓN	EN REVISIÓN	EN PROCESO DE APROBACIÓN	APROBADA	PROTOCOLO (S)	EN ELABORACIÓN	EN REVISIÓN	EN PROCESO DE APROBACIÓN	APROBADA	
NORMATIVIDAD Y REGULACIÓN	1. Formular y aprobar políticas de ordenamiento territorial												
	2. Proponer y aprobar normas, procedimientos y otros instrumentos para la gestión del ordenamiento territorial												
PLANEAMIENTO	3. Planificar la ejecución de la política de ordenamiento territorial												
	4. Ejecutar la política de ordenamiento territorial												
ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN	5. Operativizar mecanismos de coordinación, articulación, cooperación y otros para la implementación de políticas de ordenamiento territorial												
	6. Facilitar asistencia técnica, sensibilización y capacitación para la implementación, desarrollo y control de la política de ordenamiento territorial, en los 3 niveles de gobierno												
	7. Dirigir el proceso de gestión de la zonificación Ecológica y Económica												
	8. Generar alianzas para los fines del ordenamiento territorial												
	9. Difundir las normas, lineamientos, metodologías, directivas, herramientas, procedimientos y otros instrumentos de gestión de ordenamiento territorial												
	10. Fiscalizar, sancionar y denunciar penalmente, según corresponde, el incumplimiento de obligaciones relacionadas con el ordenamiento territorial												
	11. Supervisar el cumplimiento de las políticas de ordenamiento territorial												
SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN	12. Evaluar el cumplimiento de las políticas de ordenamiento territorial												

MATRIZ N° 14. DETERMINAR ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES Y PROGRAMAS PARA SU MEJORA								
ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA SUPERAR DEBILIDADES, POTENCIAR VENTAJAS Y APROVECHAR OPORTUNIDADES PARA EL OT								
DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES PRINCIPALES	INDICADOR	META	AREA RESPONSABLE DE IMPLEMENTARLA	DOCUMENTO DONDE SE INCLUYE	ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS	RIESGOS IDENTIFICADOS	MEDIDAS DE MITIGACIÓN
ESTRATEGIA 1								
ESTRATEGIA 2								
ESTRATEGIA 3								
DETERMINACIÓN Y DISEÑO DE PROGRAMAS Y SU PRESUPUESTO								
DESCRIPCIÓN	A QUE ESTRATEGIA CONTRIBUYE	PROCESOS QUE IMPLICA	ALCANCE	AREA RESPONSABLE	OTRAS AREAS INSTANCIA O SECTORES INVOLUCRADOS	DOCUMENTOS QUE FORMALIZA O INSTITUCIONALIZA MEJORAS	PRESUPUESTO ASIGNADO	FECHA LIMITE PARA LOGRAR LA MEJORA
MEJORA 1								
MEJORA 2								
MEJORA 3								

Elaboración: Direccion General de Ordenamiento Territorial. **MINAM**

## Anexo N° 2 Entrevistados y desarrollo del índice de Lawshe para validación cualitativa

El ámbito de estudio a nivel distrital fue el distrito de Pampacolca, a nivel regional se tomaron entrevistas a representantes de la región Arequipa y a nivel nacional se entrevistó a representantes de los ministerios.

A nivel distrital se entrevistó a la alcaldesa del distrito electa para el periodo 2019-2022 y al alcalde saliente en el periodo 2015-2018. Y a una ONG que labora en Pampacolca desde aproximadamente 5 años.

A nivel regional se ha considerado a un especialista que ha acompañado el proceso de zonificación ecológica económica y a una trabajadora del gobierno regional del área responsable de ordenamiento territorial. Esta última intervención se ha dado mediante un conversatorio sobre el avance del proceso de ordenamiento territorial en Arequipa, realizado en diciembre del 2018 en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional San Agustín.

A nivel nacional, debido a que el liderazgo de este proceso está en la Presidencia del Consejo de Ministros PCM se ha entrevistado a la Subsecretaría de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros PCM. A nivel nacional, también al anterior Director General de Ordenamiento Territorial en el Ministerio del Ambiente en el periodo del 2015 y 2016 donde se normaron los procedimientos técnicos y metodológicos que son materia de estudio.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas de manera intencional, con el siguiente detalle del cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1: Participantes en la entrevista**

Participantes	Número	Porcentaje
– Gobierno local Pampacolca: alcalde 2018 y alcaldesa 2019	3	20%
– Gobierno central (Ministerio del Ambiente, Presidencia Consejo de Ministros PCM)	2	13.3 %
– Gobierno regional Arequipa.	2	13.3 %
– Especialistas de instituciones académicas.	3	20 %
– Especialistas que hayan desarrollado estudios de capacidad institucional.	3	
– Organizaciones y representantes de la sociedad civil.	3	20 %
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia

### a) Especialistas y actores entrevistados

N°	Tipo de actor	Nombres y apellidos	Institución y cargo
1	Especialista	José Carlos Orihuela Paredes	Estudia qué son, cómo cambian y por qué importan las instituciones para el desarrollo económico y el medio ambiente. Su investigación más reciente incluye artículos en New Political Economy y Journal of Institutional Economics. Artículos suyos en World Development y SCID recibieron distinciones de la Sección Economía y Política de LASA. Co-editor de Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru (Palgrave 2017). Fue Lecturer en New School y Profesor Visitante Cogut en Brown, donde también hizo un postdoc. PhD por la Universidad de

			Columbia, MPA/ID por la Universidad de Harvard y bachiller por la PUCP.
2	Especialista	Adrián Fernando Neyra Palomino	Más de 15 años de experiencia en el Sector Público desarrollando temas de descentralización, planificación y desarrollo regional, regularización de la propiedad, ordenamiento territorial, fomento de vivienda. Ha ejercido en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento los cargos públicos de: Director Nacional de Vivienda (2008), Director Ejecutivo del Programa de Gestión Territorial (2009-2011)  Ha laborado en diversas entidades públicas Desde enero del 2012 - 2017 se desempeñó como Director General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente – MINAM.
3	Especialista	Manuel Glave Testino	Manuel Glave es Doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Investigador Principal de GRADE, especialista en desarrollo rural, economía ambiental y recursos naturales, y análisis de la política pública agraria y ambiental. Es Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre sus principales investigaciones destacan las realizadas sobre sistemas de producción campesinos en ecosistemas de montaña, participación comunal en áreas naturales protegidas y valoración económica de la diversidad biológica y los servicios ambientales.
4	Especialista Región Cajamarca	Jesús Renato Ruiz Jáuregui	Economista especialista que contribuyó a Estudio Especializado de Capacidad Institucional de la Región Cajamarca (2017)
5	Especialista Región Cajamarca	Esteban Escalante Solano	Especialista que contribuyó a Estudio Especializado de Capacidad Institucional de la Región Cajamarca (2017)
6	Especialista Región Cajamarca	Alicia Quispe Mogollón	Ingeniera Geóloga, ha sido sub Gerente de Acondicionamiento Territorial Coordinadora Equipo Técnico ZEE-OT Gobierno Regional Cajamarca.  Líder del equipo de ordenamiento territorial de Cajamarca y pionera en el análisis de capacidad institucional. Cuenta con publicaciones en desarrollo territorial,
7	Sector gubernamental Nacional	Juana Rosa Kuramoto Huamán	Magister en Políticas Públicas por la Universidad Carnegie Mellon en 1995. Actualmente es candidata a Doctora en Estudios de Política en Cambio Tecnológico de la Universidad de Maastricht y se desempeña como Investigadora Asociada de GRADE..Ha trabajado en temas relacionados con el impacto minero en el desarrollo local y regional, la minería de pequeña escala, la participación

			<p>ciudadana en la gestión ambiental minera y en la innovación de tecnologías mineras. Su tesis doctoral trata sobre el impacto de la hidrometalurgia en la minería peruana del cobre. Mantiene afiliación con el Institute of New Technologies (INTECH-UNU) y el Maastricht Economic Research Institute in Innovation and Technology (MERIT), ambos con sede en Holanda.</p> <p>Subsecretaría de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros PCM</p>
8	Sector gubernamental Distrital	Paola Lazo Revilla	<p>Alcaldesa Pampacolca periodo 2019 – 2022</p> <p>Economista de profesión</p>
9	Sector gubernamental Distrital	Gilberto Yauri Iquiapaza	Anterior alcalde Pampacolca 2015-2018
10	Especialista Municipalidades	Eliseo Zeballos Zeballos	<p>Phd Sociólogo docente principal de la Facultad de ciencias sociales de la Universidad Nacional de San Agustín</p> <p>Es consultado en temas de desarrollo rural, cadenas productivas, capacidad institucional y en gestión territorial.</p>
11	Sector gubernamental Regional	Gustavo Delgado A.	<p>Hasta el 2015, ha sido el coordinador del proyecto de zonificación ecológica económica en la Región Arequipa.</p> <p>Es consultado en gestión del territorio en la región Arequipa</p>
13	Cooperación internacional Sueca	Edith Elizabeth Garzón Cuadros	<p>Representante en I Perú - Asociación Svalorna – Golondrinas</p> <p>También ha trabajado para la cooperación internacional y varias ONGs</p> <p>Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ, ONG ASDE (Acción Social y Desarrollo), ONG Solaris Perú - terras AQP.</p>
14	Svalorna	Giovana Sarmiento	Coordinadora Programa de desarrollo rural Svalorna - Pampacolca
15	Sector gubernamental regional	Xiomara Colque Villanueva	<p>Abogada especialista en demarcación territorial y labora en la Oficina de ordenamiento territorial Arequipa</p>
16	Sociedad civil	Juliana Torres López	Líder y especialista en procesos de concertación – socióloga.

### Resultados de la validación de contenido

Criterios	Puntaje
E= ESENCIAL	2
U=UTIL PERO NO ESENCIAL	1
N= NO ESENCIAL	0

### Matrices de criterios y puntuaciones

Especialistas	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14
Especialista 1	E	E	U	U	E	U	U	U	U	U	U	U	U	U
Especialista 2	N	N	U	U	N	U	U	U	E	U	U	N	N	U
Especialista 3	U	U	E	U	U	E	U	U	E	U	U	N	N	N
Especialista 4	N	U	U	N	E	E	U	U	U	E	E	U	U	U
Especialista 5	E	E	E	U	U	U	U	U	E	U	U	U	N	N

Puntuaciones	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14
Especialista 1	2	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Especialista 2	0	0	1	1	0	1	1	1	2	1	1	0	0	1
Especialista 3	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	0	0	0
Especialista 4	0	1	1	0	2	2	1	1	1	2	2	1	1	1
Especialista 5	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	0	0
Total	5	6	7	4	6	7	5	5	8	6	6	3	2	3

Fuente: Entrevistas a especialistas para validación de contenido del presente estudio. Enero – Febrero 2019.

Resultado de Valoración de las matrices		
Matríz	Valoración grupal	Indice de Lawshe
1	-0.15	0.425
2	-0.05	0.475
3	-0.05	0.475
4	-0.25	0.375
5	-0.05	0.475
6	-0.05	0.475
7	-0.25	0.375
8	-0.25	0.375
9	0.05	0.525
10	-0.15	0.425
11	-0.15	0.425
12	-0.25	0.375

13	-0.25	0.375
----	-------	-------

Cabe mencionar que el índice de Lawshe valora los elementos calificados como esenciales y no considera los criterios de los jueces que sugieren la opción útil pero no esencial. Si el estudio considerara esta opción el resultado sería el siguiente:

Resultado de Valoración de las matrices		
Matriz	Valoración grupal	Indice de Lawshe
2	0.05	0.525
3	0.1	0.55
4	-0.05	0.475
5	0.05	0.525
6	0.1	0.55
7	0	0.5
8	0	0.5
9	0.15	0.575
10	0.05	0.525
11	0.05	0.525
12	-0.1	0.45
13	-0.15	0.425
14	-0.1	0.45

En este caso se aprecia que sólo una de las matrices llega al 0.575, lo que da una posible aceptación de validez de la matriz 9 relacionada a los proyectos y programas vinculados con el ordenamiento del territorio.



### Anexo 3. Guías de entrevista a especialistas

Matrices	Preguntas orientadoras
Matriz 1	<p>¿Se muestra de manera objetiva y concreta las características del entorno del gobierno local?</p> <p>¿Se observa que la matriz es accesible?</p> <p>¿Están disponibles los documentos que verifiquen los planes, acuerdos, estrategias, planes de acción y demás herramientas?</p> <p>¿Se tiene evidencia del contexto externo y político del gobierno regional? ¿Existen problemas en cuanto a la obtención de datos, específicamente al nivel económico?</p> <p>¿Existe una base de datos específica que detalle el presupuesto asignado?</p> <p>Dado que la matriz presenta una estructura diseñada para un gobierno de nivel regional, ¿es posible aplicarlo a un nivel distrital?</p> <p>¿Se disponen de documentos de otros niveles de gobierno?</p>
Matriz 2	<p>¿Permite identificar si el entorno es favorable o desfavorable?</p> <p>¿Este análisis es pertinente en este orden?</p> <p>¿Es posible que no exista relación de debilidades y amenazas de forma individual, sino que quizá se tienen dos o más aspectos que afectan a diferentes características, o viceversa?</p> <p>¿Permite el planteamiento de estrategias?</p>
Matriz 3	<p>¿Muestra a los actores principales que cumplen funciones?</p> <p>¿Cómo se identifica a los que participan en el desarrollo urbano y rural de los distritos?</p> <p>¿Contiene elementos para identificación de los actores que no son sólo actores gubernamentales?</p> <p>¿Es posible que el llenado de la matriz brinde información limitada?</p> <p>¿Es posible la información que se pide dependa de la visión del entrevistado o del investigador?</p> <p>¿Sobre la estructura de la matriz, deberían darse cambios?</p>
Matriz 4	<p>¿Los hitos de creación e historia del gobierno regional o local deberían considerar el periodo del alcalde?</p>
Matriz 5	<p>¿Se presenta información de los que colaboran con el ordenamiento territorial, detallando sus principales funciones y competencias?</p> <p>¿Es posible tener acceso a el Reglamento de organización y funciones ROF, manual de organización y funciones MOF, y Cuadro de asignación presupuestal CAP? ¿Estos instrumentos reflejan la información actual del gobierno local? ¿Es posible el acceso a través del portal de transparencia?</p> <p>¿Es conveniente agregar mayor detalle?</p>

Matriz 6	Sobre los espacios de concertación: ¿existen? ¿funcionan? ¿qué tipo de temas abordan?
Matriz 7	Sobre los planes: ¿se tiene acceso a estos incluyendo sus fechas de aprobación? ¿es conveniente hacer una diferenciación entre documentos regionales, provinciales y distritales?
Matriz 8	Sobre el acceso a la información, ¿los datos sobre los recursos – instrumentos de comunicación que posee la entidad son de libre acceso? ¿se consideran preguntas sobre la facilidad y entendimiento de la información?
Matrices 9 y 12	¿La información requiere tomar los datos del portal de transparencia, es posible? ¿La información de los recursos físicos es de libre acceso? ¿Es posible agregar o quitar información?
Matrices 10 y 11	¿Se muestra información relevante sobre el interés y evidencia del conocimiento de los trabajadores? ¿es posible acceder a esta información?

Fuente: Elaboración propia.

#### Anexo N° 4. Guía de entrevista para representantes del gobierno local de Pampacolca, Sociedad Civil, y Gobierno regional.

Aspectos	Preguntas
En relación a la capacidad institucional para la organización del territorio, sobre el contexto	En su opinión
	¿Ha influido el contexto político? ¿Podría explicarme de qué forma?:
	¿Ha influido el contexto social? ¿Podría explicarme de qué forma?:
	¿Ha influido el contexto económico? ¿Podría explicarme de qué forma?:
	¿Cuáles son las oportunidades que se dan en el entorno?
En relación a la capacidad institucional para la organización del territorio, sobre la funcionalidad del gobierno local	En su opinión
	¿Existe alguna información legal que influya en la capacidad institucional para la organización del territorio?
	¿Elaborar una línea de tiempo?
	¿Nivel de avance?
	¿Lecciones aprendidas?
	¿Análisis de la estructura orgánica?
	¿Análisis de sus funciones?
	Identificación de competencias y funciones
	Identificación de competencias y funciones
	Estructura orgánica
	existencia y relación en los espacios de concertación
	instrumentos de planificación y de gestión
	articulación para la toma de decisiones
procesos para la comunicación de las actividades	
Nivel de organización de la Institución en materia de gestión territorial	Podría contarme sobre:
	Los recursos institucionales;
	Los recursos financieros,
	Los recursos Análisis de los recursos talento humano
	Los procesos y procedimientos
	Los recursos intangibles (ROF, MOF, CAP).
	Inventariar la existencia de directivas.
	Inventariar los procesos
	Inventariar los procedimientos
	Atribuciones
Flujo del proceso y sub proceso	

*Fuente:* elaboración propia

Sobre el instrumento de levantamiento de información para el logro del Objetivo específico 2: analizar la coherencia del instrumento metodológico de medición de capacidad institucional con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública Peruana al 2021. Caso de Estudio: Pampacolca 2018.

Se considera los siguientes temas de atención: orientación al ciudadano, articulación intergubernamental e intersectorial (coherencia en la afinidad entre políticas y coordinación para su aplicación), balance entre flexibilidad y control de la gestión, transparencia, rendición de cuentas y ética pública, principio de sostenibilidad (afinidad entre políticas y coordinación para su aplicación).

### Anexo N° 5. Mapa de ubicación del distrito de Pampacolca,



Mapa 1: Ubicación de Pampacolca

Mapa 2: Delimitación de Comunidades Campesinas

