

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



**“FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE  
SAN MARTÍN EN MATERIA DE RECURSOS FORESTALES CON LA  
CREACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE UNA AUTORIDAD REGIONAL  
AMBIENTAL EN EL PERIODO DE 2009-2012”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno  
con mención en Políticas y Gestión Pública**

**AUTOR**

**PATRICIA EMILIA CONCHA FLORES**

**ASESOR**

**Flavio Ausejo Castillo**

**JURADO**

**Ricardo Muñoz**

**Gonzalo Alcalde**

**LIMA – PERÚ**

**2016**



## RESUMEN

La presente investigación analiza el problema de la limitada autoridad del Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) para contrarrestar la deforestación de los bosques amazónicos ubicados en el departamento de San Martín. Los datos recientes señalan que la deforestación acumulada para el periodo 2000-2013 alcanza más de 270,000 hectáreas. El objetivo de la presente investigación es visibilizar el proceso de transformación de una decisión de política regional – fortalecer la autoridad regional frente al proceso de deforestación- en acciones concretas, a partir de la creación y puesta en marcha de una Autoridad Regional Ambiental (ARA), a través de una reforma institucional entre el periodo 2009-2012. La pregunta de investigación es conocer las razones que impulsaron al GORESAM a tomar la decisión de fortalecer su capacidad institucional regional a partir de una reforma que tuvo como protagonista la creación y puesta en marcha de una organización en el periodo 2009-2012, denominada ARA. Las hipótesis analizadas fueron: (1) El proceso de toma de decisiones para la construcción, creación y diseño de la ARA tuvo dos elementos relevantes: Voluntad política para responder sistémicamente al problema de la deforestación y voluntad administrativa para ejecutar acciones que permitan la creación y puesta en marcha de la ARA, (2) El ARA permitió el empoderamiento de las políticas públicas regionales en el tema ambiental, la operación con relativa autonomía, la posibilidad de disponer de diversas fuentes de financiamiento, la capacidad de crear incentivos y desincentivos, y de coordinar con los otros niveles de gobierno, y (3) El proceso de creación y puesta en marcha de la ARA involucró el diseño de la propuesta -en términos institucionales y organizacionales-, la construcción de una base de actores -al interior y fuera del GORESAM- que apoyaran el proceso y las acciones para hacer realidad –materializar- la propuesta. Las conclusiones de la investigación señalan que (i) el rol del Presidente Regional, Cesar Villanueva, fue clave en el proceso de creación de la ARA pues otorgo la voluntad política e impulso la voluntad administrativa, (ii) que la ARA contó con las capacidades para ejercer la autoridad, y (iii) los actores desde el sector público y privado tuvieron un rol clave en la consolidación de la ARA.

### Palabras clave

- Deforestación de los bosques amazónicos
- Autoridad Regional Ambiental
- Política Pública
- Estrategia
- Estructura Organizacional
- Descentralización
- Voluntad Política
- Institucionalidad
- Reforma Institucional



*A Maximiliano, quien le da alegría a mi corazón.*

## **ÍNDICE**

Tablas y gráficos.....	5
Lista de acrónimos .....	6
Introducción.....	8
Capítulo I: Marco teórico .....	13
Institucionalidad y democracia .....	13
Política pública: Conceptos.....	15
Política pública y estrategia .....	17
Estructura organizacional y poder .....	19
Delegación y liderazgo .....	20
Contexto político .....	22
Capítulo II: Las políticas públicas ambientales, la descentralización y la pérdida inminente del patrimonio forestal de San Martín .....	24
Política pública nacional y el proceso de deforestación.....	24
Política pública regional en el departamento de San Martín y su relación con la problemática de la deforestación .....	34
El proceso de descentralización e institucionalidad.....	36
El proceso de descentralización: Transferencia de funciones “e” y “q” .....	38
El entorno político.....	39
Responsables del Gobierno Nacional en el periodo de estudio .....	39
Responsables del gobierno regional en el periodo de estudio .....	41
Capítulo III: Análisis de la reforma institucional realizada en el GORESAM.....	43
Formación de la voluntad política para la creación de la ARA.....	46
Creación de un Grupo de Trabajo para el diseño y creación formal de la ARA.....	51
Puesta en marcha de la ARA a partir de la aprobación de la OR por el Consejo Regional del GORESAM.....	53
Inicio de operaciones de la ARA a partir de la aprobación de sus documentos de gestión: Reglamento de Organización y Funciones (ROF) .....	54
Conclusiones.....	59
Bibliografía.....	62

## Tablas y gráficos

Tabla 1: Frentes de deforestación de San Martín .....	34
Tabla 2: Objetivo, indicador y metas al 2012 del Eje de Recursos Naturales y Medio Ambiente .....	35
Gráfico 1: Superficie Nacional cubierta por Bosques Húmedos Amazónicos - 2000, 2005, 2010 y 2013.....	31
Gráfico 2: Pérdida de bosques amazónicos. Periodo 2001–2013 .....	32
Gráfico 3: Departamento con mayor pérdida de bosque. Periodo 2001-2013 .....	33
Gráfico 4: Pérdida Anual de Bosques San Martín (Has.).....	33



## Lista de acrónimos

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ARA	Autoridad Regional Ambiental
ARMA	Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de Arequipa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPP	Bosques de Producción Permanente
CC	Cambio Climático
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
ENBCC	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático
ENCC	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático
GEI	Gases de efecto invernadero
GOREA	Gobierno Regional de Arequipa
GORESAM	Gobierno Regional de San Martín
GRNMA	Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
IIAP	Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MYPE	Micro y pequeña empresa
ONG	Organización No Gubernamental
OR	Ordenanza Regional
OTE	Organismo Técnico Especializado
PAP	Partido Aprista Peruano

PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAM	Proyecto Especial Alto Mayo
PEHCBM	Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo
PFSI	<i>Peruvian Forest Sector Initiative</i>
PLANAA	Plan Nacional de Acción Ambiental
PMDE	Programa de Modernización del Estado
PNCBMCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNCBMCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PROCEJA	Programa de Desarrollo Agroambiental en la Ceja de Selva
REDD	Reducción de emisiones por deforestación y degradación
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SRAC	Sistema Regional de Áreas de Conservación
ST	Secretaría Técnica
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
TLC	Tratado de Libre Comercio
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USCUSS	Uso del suelo, cambio del uso del suelo y silvicultura
ZEE	Zonificación Económica Ecológica

## Introducción

El Perú presenta un importante patrimonio natural a partir de los recursos naturales disponibles en su territorio. Lo anterior provoca que sea considerado como uno de los 15 países con mayor diversidad biológica del planeta, por la gran variedad genética, especies de flora y fauna y ecosistemas continentales y marítimos. Los bosques forman parte del patrimonio natural del país y alcanzan los 74 millones de hectáreas –donde 68 millones son bosques amazónicos-, lo que provoca que el Perú sea considerado el noveno país en bosques, el cuarto en bosques tropicales y el segundo con mayor cobertura forestal en América Latina. Los bosques ocupan más de la mitad del territorio del país (57,3%), y la Amazonía es la región con mayor superficie forestal<sup>1</sup>.

Los bosques hacen posible la acumulación de grandes cantidades de agua, convirtiéndose en los “productores naturales” del recurso hídrico. En efecto, en términos de distribución de los recursos hídricos en el territorio peruano, la región amazónica – que representa el 74,5% del territorio peruano- y donde está ubicado el 33,3% de la población peruana, contiene el 97,9% del recurso hídrico, lo que representa 1,8 millones de hm<sup>3</sup>/año<sup>2</sup>.

Los bosques hacen posible la presencia de una gran diversidad biológica, colocando al Perú como uno de los países con mayor riqueza del planeta. El Perú es conocido como uno de los 10 países megadiversos: De los cuatro cultivos más importantes para la

---

<sup>1</sup> MINAM (2009). “Política Nacional del Ambiente”. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, del 23 de mayo de 2009.

<sup>2</sup> ANA y MINAGRI (2015). “Plan Nacional de Recursos Hídricos”. Decreto Supremo 013-2015-MINAGRI.



alimentación humana en el mundo (trigo, arroz, papa y maíz), el Perú es poseedor de una alta diversidad genética de dos de ellos, papa y maíz; tiene 84 zonas de vida de las 104 existentes en el mundo y 11 ecorregiones, lo que permite el desarrollo de una amplia variedad de flora y fauna<sup>3</sup>.

A pesar de la riqueza existente, la deforestación de los bosques es alta, y viene aumentando de manera acelerada<sup>4</sup>. El departamento de San Martín -ubicado en la región amazónica del país- presenta una deforestación acumulada para el periodo entre 1940-2002 de 1.4 millones de hectáreas, que está entre las más altas del país de acuerdo a información del IIAP y del MINAM. Los datos disponibles indican que el incremento del cambio del uso de la tierra ha sido más intenso a partir del año 2000, con una deforestación acumulada estimada en más de 270,000 hectáreas para el periodo 2000-2013<sup>5</sup>.

En San Martín, grandes extensiones de bosque primario han sido cortados para convertirlos en tierras para actividades agropecuarias sin ningún tipo de reflexión y análisis sobre cuál es el uso más productivo, ni planificación sobre cómo extraer el mejor provecho de este patrimonio natural. La deforestación tiene como consecuencia una reducción del potencial hídrico y productivo del departamento, afectando con ello a las poblaciones que viven en el bosque o en sus alrededores.

Frente a esta problemática, el Estado tiene la responsabilidad constitucional de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía<sup>6</sup> pues los recursos naturales son un patrimonio de la Nación<sup>7</sup>. Para ello, los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) tienen funciones y competencias asignadas por mandato legal para cumplir con el mandato constitucional que son ejercidas a partir de una estructura institucional y organizacional. En esa línea, en el año 2010 el GORESAM creó la Autoridad Regional Ambiental (ARA) con el propósito de mejorar su capacidad de gobierno para realizar el mejor aprovechamiento del patrimonio forestal regional y hacer posible la conservación de los ecosistemas existentes en el departamento, en particular del potencial hídrico y la diversidad biológica.

---

<sup>3</sup> MINAM (2010). "El Perú y el Cambio Climático: Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010". Pág. 39.

<sup>4</sup> MINAM (2015). "Hacia una estrategia nacional sobre bosques y cambio climático: Documento preliminar".

<sup>5</sup> Información proveniente del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), del MINAM (Geoservidor).

<sup>6</sup> Artículo 69º de la Constitución Política del Perú del año 1993.

<sup>7</sup> Artículo 66º de la Constitución Política del Perú del año 1993.

En la presente investigación el problema identificado es la limitada autoridad del GORESAM en el tema ambiental, lo que ha tenido como consecuencia un alto nivel de desbosque del departamento, que ha crecido de forma acelerada en los últimos años, y ello ha tenido un impacto en la capacidad productiva –potencial y real-, en la calidad de vida de la población rural, y una degradación de los ecosistemas.

La presente investigación busca, entonces, conocer y explicar el proceso que llevó al gobierno regional (autoridad regional) a tomar la decisión de crear una nueva organización para responder al desafío de la deforestación, es decir, cuáles fueron los canales de transmisión entre el proceso político de toma de decisiones y el proceso administrativo de diseño y puesta en marcha de la nueva organización; y el propio diseño de la ARA, es decir, por qué el GORESAM decidió, desde la perspectiva de la gestión pública, crear una autoridad regional.

La atención del GORESAM al tema de la limitada autoridad está asociada al proceso político ocurrido en el periodo 2009-2012 que permitió establecer como prioridad de política pública regional el tema ambiental –y como núcleo la deforestación- e integrar el ejercicio de diversas responsabilidades del gobierno regional (funciones) –algunas de ellas ambientales- dentro de una nueva organización regional con autoridad y legitimidad para dar una respuesta a la problemática.

En esa perspectiva, la presente investigación desarrolla los aspectos más destacados del proceso de construcción, creación y puesta en marcha de la ARA del GORESAM. Por ello, el documento presenta las razones que explican la decisión del gobierno regional de crear esta nueva organización pública de nivel regional, sus características y los desafíos que enfrentó en este proceso.

El objetivo de la presente investigación es visibilizar el proceso de transformación de una decisión de política regional –fortalecer la autoridad regional sobre el tema ambiental, y en particular sobre el proceso de deforestación- en acciones concretas, a partir de la creación y puesta en marcha de una ARA, a través de una reforma institucional entre el periodo 2009-2012.

Los objetivos secundarios son los siguientes:

- Describir el proceso de toma de decisiones que permitió transformar la decisión de fortalecer la autoridad regional en temas ambientales en una reforma institucional.
- Presentar y explicar las razones que sustentan la creación de una organización pública regional: Autoridad Regional Ambiental – ARA.

- Presentar y explicar el proceso de creación y puesta en marcha de la ARA, a partir de identificar y determinar a los actores que participaron y su nivel de aporte al proceso.

La pregunta principal de la presente investigación es: ¿Por qué el GORESAM tomó la decisión de fortalecer su capacidad institucional regional a partir de una reforma que tuvo como protagonista la creación y puesta en marcha de una ARA en el periodo 2009-2012?

Las preguntas secundarias son las siguientes:

- ¿Cuál fue el proceso de toma de decisión de las principales autoridades del GORESAM que llevaron a la decisión de fortalecer la autoridad ambiental regional a partir de una reforma institucional?
- ¿Por qué la ARA fue diseñada bajo un esquema de organismo desconcentrado de ámbito regional?
- ¿Cómo fue el proceso de creación y puesta en marcha de la ARA, y quiénes tuvieron participación e influencia en dicho proceso?

Sobre la base de las preguntas de investigación, las hipótesis propuestas son las siguientes:

- Hipótesis 1: El proceso de toma de decisiones para la construcción, creación y diseño de la ARA tuvo dos elementos relevantes: El primero, la voluntad política para responder de forma sistémica al problema de la deforestación en el departamento a partir de una reforma institucional, y el segundo fue la voluntad administrativa para transformar la voluntad política en acciones que permitan la creación y puesta en marcha de la ARA.
- Hipótesis 2: Un organismo desconcentrado del GORESAM, como la ARA, permite el empoderamiento de la autoridad para el manejo de las políticas públicas regionales en el tema ambiental, la operación con relativa autonomía, la posibilidad de disponer de diversas fuentes de financiamiento, la capacidad de crear incentivos y desincentivos, y de coordinar con los otros niveles de gobierno, a partir de un equipo técnico motivado, capacitado y empoderado para el cumplimiento de las funciones asignadas.
- Hipótesis 3: El proceso de creación y puesta en marcha de la ARA involucró el diseño de la propuesta de ARA -en términos institucionales y organizacionales-, la

construcción de una base de actores -al interior y fuera del GORESAM- que apoyaran el proceso y las acciones para hacer realidad –materializar- la propuesta. En términos de actores, al interior estuvieron principalmente los funcionarios relacionados con la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, y fuera estuvieron especialistas representantes de la cooperación internacional y ONG.

### **Metodología de investigación**

La presente investigación es de tipo cualitativo bajo un enfoque holístico<sup>8</sup> y realizada a través de un estudio de caso<sup>9</sup>. El periodo de análisis es entre los años 2009 y 2012, que es el periodo que tomó el diseño, creación y puesta en marcha de la ARA. Las técnicas de investigación aplicadas son (i) análisis de gabinete de información documental referencial, (ii) entrevistas semi-estructuradas aplicadas a funcionarios del GORESAM, consultores involucrados en el proceso, especialistas de la cooperación internacional y representantes de la sociedad civil relacionados con el tema, y (iii) observación directa a partir de la participación en algunos de los estudios que alimentaron el proceso de diseño, creación y puesta en marcha del GORESAM.

---

<sup>8</sup> Balcázar Nava, Patricia; Norma I Gonzáles-Arratia López-Fuentes; Gloria Margarita Gurrola Peña y Alejandra Moysén Chimal (2013). “Investigación Cualitativa”. Universidad Autónoma del Estado de México. Pág. 24.

<sup>9</sup> Ibíd. Pág. 161-187.

## Capítulo I: Marco teórico

La comprensión de la decisión de fortalecer la institucionalidad del GORESAM para incrementar la capacidad de ejercer la autoridad sobre temas ambientales en la Región San Martín en el periodo 2009-2012 requiere de un conjunto de elementos conceptuales que permitan abarcar aspectos como el proceso de toma de decisiones por los que atravesó el gobierno regional, las consecuencias de dichas decisiones a nivel de la política pública ambiental regional, las modificaciones realizadas a los procesos y a la estructura organizacional del GORESAM, y los actores involucrados.

### Institucionalidad y democracia

Un primer elemento conceptual necesario para comprender las decisiones y acciones en el GORESAM es el concepto de instituciones. De acuerdo a North (1993:13), "las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico". Las reglas de juego o las formas de interacción que ocurren en el nivel político y social son las que le dan forma al proceso de toma de decisiones dentro del gobierno regional, y también a las acciones de incidencia que pueden ocurrir por parte de actores externos al gobierno regional, provenientes por ejemplo de la sociedad civil organizada o de asesores externos (consultores) sobre las autoridades regionales.

Las reglas de juego, es decir, la institucionalidad al interior del gobierno regional es un aspecto sustantivo en esta investigación pues permite explicar el proceso de transformación de la voluntad política de los tomadores de decisión hacia los servidores públicos responsables de los ajustes en la organización del GORESAM. El proceso de rediseño de la estructura organizacional del GORESAM tiene que ver con el concepto de arquitectura gubernamental mencionado por Waissbluth (2002), en donde los aspectos como la organización social al interior, los procesos, los métodos y prácticas de trabajo, los valores en el personal, los vínculos informales y los recursos humanos son los determinantes para lograr las metas de gestión y de política pública, y son los que le dan forma a la institucionalidad interna de la organización, y resulta más trascendente que analizar el organigrama de la organización.

Otro elemento conceptual, que parece elemental, pero es necesario para entender el proceso de toma de decisiones está referido al sistema de gobierno vigente en el Perú, y en el departamento de San Martín, que es el sistema de gobierno democrático. De acuerdo a Dahl (2004), la democracia ideal es un sistema de derechos fundamentales que presenta determinadas características o rasgos, de los cuales algunos son relevantes para el presente estudio como (i) la efectiva participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, y que implica darles la posibilidad de expresar sus opiniones sobre una política de gobierno antes de ser adoptada o que ésta sea rechazada por los gobernantes, (ii) la existencia de un electorado informado que implica la oportunidad de aprender de la propuesta de política y sobre las posibilidades y consecuencias probables de su aplicación, (iii) el control ciudadano sobre el programa de acción del gobierno de forma que es posible decidir sobre qué asuntos son incluidos en la agenda de toma de decisiones y cómo han de incluirse allí, es decir el proceso democrático es “abierto”, y (iv) el derecho que tienen para participar en el proceso político los miembros de la comunidad (inclusión). Los rasgos de una democracia ideal proveen elementos conceptuales que permiten explicar las actitudes asumidas por los responsables del gobierno regional en San Martín y por los actores involucrados en el proceso que llevó a la creación de la ARA. Dahl presenta además el concepto de democracia real y representativa, y señala que es una figura más real que la democracia ideal, y presenta rasgos que son visibles a través de un conjunto de instituciones, es decir de reglas de juego para la interacción entre los ciudadanos. En esa perspectiva, para los fines de la presente investigación las instituciones relevantes para entender el proceso en el departamento de San Martín, son que (i) existe la representación pues las decisiones y las políticas de gobierno son formuladas por funcionarios elegidos por el pueblo y que rinden cuenta de sus acciones, (ii) que las elecciones son libres, limpias y

periódicas, y los ciudadanos pueden participar como votantes o como candidatos, (iii) que la libertad de expresión está vigente de forma que los ciudadanos pueden emitir sus opiniones sin temor a un castigo, y (iv) que existen fuentes de información independientes, que no están bajo el control del gobierno ni de grupo alguno. Las instituciones presentadas por Dahl están visibles en el proceso ocurrido en el departamento de San Martín y van a permitir explicar la evolución del proceso de toma de decisiones. Incluso Dahl establece características para el caso de las democracias reales, en donde incluye instituciones políticas que parecen ser las que mejor se aproximan al ideal del “gobierno por el pueblo”. Uno de los rasgos deseables señalados que resulta relevante para la presente investigación es que solo la democracia ofrece la oportunidad máxima a los ciudadanos de asumir la responsabilidad moral respecto de las decisiones y elecciones en torno a las políticas del gobierno.

### **Política pública: Conceptos**

En el marco de un gobierno democrático la definición de los objetivos y metas de la política pública para el ámbito regional, dado que en los estados contemporáneos<sup>10</sup> las responsabilidades de los gobernantes en el nivel subnacional están acotadas a un territorio específico como es el caso del departamento de San Martín, pasa por la definición de los problemas que afectan a la población en el departamento.

La definición del problema es un tema que puede verse desde diferentes dimensiones o enfoques, y de acuerdo a Parsons (2007:120), “en las palabras de Popper y Kuhn, la realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve”, y en el caso de San Martín, el conocimiento del problema pasa por tener información de lo que ocurre en el territorio a partir de la percepción de los responsables de la política, y como señala Parsons, “la principal característica de los problemas de políticas públicas, a diferencia de otros tipos de problemas como los que pertenecen al ámbito de las matemáticas o la física, es que su definición no es precisa”.

En esa perspectiva, los datos y la información sobre la situación ambiental en el departamento que están desarrolladas en el Capítulo II, y en particular sobre la situación de la cobertura forestal y el proceso de deforestación que afecta al departamento desde inicios del siglo pasado presentan elementos que ayudan a definir el problema de autoridad que enfrentan los gobernantes en el departamento.

---

<sup>10</sup> Ver las características de los estados contemporáneos en el prólogo conceptual de S.E. Finer (1999). *“The History of Government From the Earliest Times”*. Volume 1: Ancient Monarchies and Empires. Oxford University Press. Pág. 2-3.

La atención a los problemas identificados en un determinado territorio por parte de los gobernantes es a lo que puede denominarse política pública. De acuerdo a Salazar (2008:44-46) existen diferentes conceptualizaciones de lo que puede entenderse por política pública, y en esa línea el autor propone que las políticas públicas deben entenderse como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. En la presente investigación será utilizado el concepto propuesto por Salazar para las políticas públicas, pues su definición está referida a una propuesta desde el Estado que busca ser anticipatoria, proactiva y propositiva, que es lo que ocurre en el caso del GORESAM sobre el problema de pérdida del patrimonio forestal. El concepto hace referencia además a un conjunto de respuestas, es decir que no es solo una decisión, sino que está referido a un conjunto de decisiones que ocurren de manera simultánea o secuencial y en diferentes niveles, lo cual está presente en el caso de San Martín pues a lo largo del proceso los responsables del gobierno regional deben tomar un conjunto de decisiones para materializar la visión sobre cómo responder a la problemática de la pérdida del patrimonio forestal. El concepto, finalmente, hace referencia a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, lo que significa que el Estado ha aplicado criterios de priorización a fin de atender aquellos problemas sobre los cuales existe una mayor presión o tienen mayor incidencia sobre la sociedad, lo que es el caso en San Martín pues la pérdida de la cobertura vegetal afectaba a la calidad de vida de diferentes actores en el departamento, como es el caso de las comunidades nativas que tienen bajo su responsabilidad bosques nativos que eran invadidos por colonos o la pérdida de la disponibilidad del agua para los agricultores de arroz por la deforestación en la parte alta de la cuenca.

Desde la perspectiva de la clasificación de una política pública presentada por Salazar, la tipología que resulta relevante para la presente investigación es la denominada política pública estructuralista hegemónica, que está referida a aquellas que reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento, y que para el caso del departamento de San Martín, está representado en la forma del proyecto de Nueva Amazonía, que es el partido político que tiene como principal líder a Cesar Villanueva, quien asumió la presidencia regional del GORESAM en dos periodos consecutivos entre los años 2007 y 2014.

Otra tipología que aporta elementos para explicar lo ocurrido en el departamento está referida a las políticas de legitimación<sup>11</sup>, que apuntan al mantenimiento de la legitimidad

---

<sup>11</sup> O'Connor, James. *The Fiscal Crises of the State y Cuba: its political economy*. Citado por: Salazar, Carlos (2008). “Políticas Públicas & Think Tanks”. Pág. 59.



social, y que en el caso bajo investigación resulta relevante pues las decisiones tomadas y aplicadas estaban basadas en el apoyo ciudadano sobre el gobierno regional en todos sus niveles. Algunas tipologías complementarias que aportan elementos para el análisis son respecto al ámbito de actuación, que en este caso corresponde a una política pública de ámbito regional, y que es diferente a las del ámbito local, nacional o supranacional, aunque están vinculadas; y por último, de acuerdo a Salazar, es posible establecer una tipología en función a la respuesta de la sociedad o retroalimentación (*feedback*) sobre la política pública: Positiva y negativa. Las políticas positivas implican la colaboración o la aceptación de su ejecución, siendo la primera una respuesta positiva activa y la segunda una respuesta positiva pasiva. La respuesta negativa puede tener también dos tipos de respuesta, que es el rechazo o la indiferencia, siendo la primera una respuesta negativa activa y la segunda una respuesta negativa pasiva. Lo grave ocurre cuando no hay respuesta por parte de los afectados, lo que representa una situación de anomia.

Una mirada complementaria plantea Ausejo (2012:53)<sup>12</sup>, quien señala que “la política pública debe tener un enfoque de resultados como consecuencia de la gestión pública y, a su vez, una señal sobre el impacto que está teniendo la acción gubernamental mediante el uso de indicadores que permitan medir dicho impacto”. En esa perspectiva, la métrica asociada a los objetivos de política pública permite evidenciar el cumplimiento o no de las metas propuestas, y en consecuencia de los objetivos, pero más relevante es la métrica, es decir, los indicadores, pues de acuerdo a Hauser y Katz (1998), “ya sean utilizados de forma explícita para influir en el comportamiento, para evaluar futuras estrategias o simplemente tener conocimiento del acumulado (*stock*), van a afectar acciones y decisiones”. En otras palabras, los indicadores son los que definen y dan forma a la estrategia que será implementada por los responsables del gobierno para hacer realidad las políticas públicas.

### **Política pública y estrategia**

Como parte del marco teórico para comprender lo ocurrido en el departamento de San Martín es necesario incorporar en esta etapa el concepto de estrategia, de forma que podamos comprender las decisiones tomadas y su evolución en el tiempo. En su obra “Safari a la Estrategia”, Henry Mintzber et al. (1998) señalan que no es posible tener una única definición del concepto de estrategia, y que al menos requiere de cinco

---

<sup>12</sup> Ausejo, Flavio (2012). “Capacidades Estatales en Gobiernos Regionales”. En Alza, Carlos (ed.). “Gestión Pública: Balance y Perspectivas”. Fondo Editorial de la PUCP.

definiciones dado que la estrategia puede ser: (i) un plano o guía para mirar el futuro, (ii) un patrón construido sobre la conducta pasada, (iii) una posición cuando está pensada desde la perspectiva de un producto, (iv) una perspectiva cuando está pensada desde la organización, y (v) una estratagema cuando es vista como una “maniobra” frente a un oponente o competidor<sup>13</sup>.

Desde la perspectiva de la presente investigación resultan relevantes las dos primeras definiciones referidas a una estrategia como plan y como patrón pues en la vida real, de acuerdo a los autores, las estrategias requieren en el tiempo un poco de previsión (plan) y algo de adaptación (patrón), por lo que cuando las intenciones son realizadas por completo puede llamarse estrategia premeditada, pero cuando el modelo realizado no es algo que fue pretendido expresamente, la estrategia es llamada emergente. Las estrategias del mundo real son una combinación de estrategia premeditada y emergente, en donde los responsables ejercen el control a la vez que fomentan el aprendizaje, y eso es lo que justamente ha ocurrido en el caso de la ARA en San Martín, en donde las diferentes actividades emprendidas permitieron obtener aprendizajes que luego fueron aplicados pues existía la voluntad política o control sobre el GORESAM, como será explicado más adelante.

En todo caso, la adaptación de Chaffee (1985:89-90) que realizan Mintzberg et al. (1998) encuentra que existen áreas de acuerdo en la literatura con respecto a la estrategia, y que señalan lo siguiente: (i) la estrategia concierne a la organización y a su ambiente, pues es imposible separar a una organización de su entorno y es la estrategia la que le permite manejarse en un ambiente cambiante<sup>14</sup>, (ii) la esencia de la estrategia es compleja pues el cambio provoca nuevas circunstancias a la organización que hacen que la estrategia sea desestructurada, desprogramada, apartada de la rutina y nada repetitiva, (iii) la estrategia afecta el bienestar de la organización pues las decisiones tomadas son sustantivas, y por ello afectan el bienestar general, (iv) la estrategia comprende temas relacionados con el contenido (medidas tomadas) y con el proceso (cómo se deciden y aplican las medidas), (v) las estrategias no son puramente deliberadas pues la evidencia indica que las estrategias proyectadas, emergentes y realizadas pueden diferir unas de otras, (vi) las estrategias existen en diferentes niveles, y (vii) las estrategias comprenden varios procesos de pensamiento, entre ejercicios

---

<sup>13</sup> Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel (1998). “Safari a la Estrategia: Una visitada guiada por la jungla del management estratégico”. Granica. Pág. 22-30.

<sup>14</sup> Este punto, para los fines de la presente investigación, debe asociarse al concepto de contexto político que será desarrollado más adelante.

conceptuales y analíticos. La experiencia de San Martín presenta estos elementos como será analizado más adelante en la presente investigación.

### **Estructura organizacional y poder**

Junto con el concepto de estrategia, otro elemento clave es el concepto de estructura organizacional, y en donde Mintzberg (2001:6) provee elementos conceptuales apropiados para la comprensión de la realidad. En efecto, el autor propone una estructura organizacional que tiene cinco componentes al interior sobre la base de las personas que la integran: el núcleo operativo, la cumbre estratégica, la línea media, la tecnoestructura y el *staff* de apoyo; y define cinco configuraciones estructurales (Mintzberg, 2001:128), de las cuales resultan relevantes para esta investigación las llamadas burocracias profesionales y las máquinas burocráticas.

De acuerdo a Mintzberg, la burocracia profesional contrata especialistas debidamente entrenados y adoctrinados –profesionales- para operar la organización, y luego les da un gran grado de control sobre su propio trabajo. En esta configuración la estructura es inflexible y son adecuadas para producir un *output* estandarizado, pero muy inadecuados para adaptarse a la producción de nuevos *outputs*. Por su lado, las máquinas burocráticas son organizaciones que realizan tareas muy especializadas y rutinarias, con procedimientos operativos muy formalizados y una proliferación de reglas, reglamentos y comunicaciones formales. Esta configuración está caracterizada por grandes unidades, con agrupación funcional, poder de decisión muy centralizada y una sofisticada estructura administrativa con una nítida distinción entre la línea y el *staff*, y una tecnoestructura de analistas dedicados a estandarizar procesos. El proceso de toma de decisiones sigue las conductas formales con gran énfasis en la división de labores y una estructura obsesionada con el control y la eliminación de las incertidumbres.

La estructura organizacional es un tema fundamental en el proceso ocurrido en San Martín pues la concreción de la política pública requiere de una adecuada estructura organizacional dentro del GORESAM para entregar los servicios necesarios para alcanzar las metas trazadas desde el nivel político. En esa perspectiva, el adecuado diseño organizacional o arquitectura organizacional (Waissbluth, 2002:29-30) permite entregar de manera efectiva los servicios necesarios para lograr las metas de política pública, es decir, no basta con tener claridad en las metas, sino que también debe existir una organización que sea capaz de realizar las acciones necesarias para entregar los servicios que hacen posible cumplir con las metas. La arquitectura gubernamental

implica considerar elementos como la organización social al interior de la organización pública, los procesos que desarrolla, los métodos y prácticas que aplica, los valores que existen y comparten los servidores públicos que trabajan, los vínculos informales y los propios servidores públicos (recursos humanos).

Otro concepto necesario considerar para entender el proceso en San Martín es el poder. De acuerdo a Dowding (1996), existe dos conceptos de poder: el “poder para” y el “poder sobre”, en donde el primero está referido a la capacidad o habilidad de un actor para traer o ayudar a traer un resultado, y el segundo está referido a la capacidad o habilidad de un actor para deliberadamente cambiar la estructura de incentivos de otros actores para traer o ayudar a traer un resultado. En la presente investigación los dos conceptos son necesarios para explicar lo ocurrido, y en particular la capacidad para modificar el marco o estructura de incentivos de forma que otros actores realicen las actividades necesarias para diseñar y hacer realidad la institucionalidad necesaria al interior del GORESAM para lograr los objetivos de política pública en materia ambiental a nivel regional (“poder sobre”), y que en muchos casos implicó tensiones y conflictos al interior del GORESAM.

### **Delegación y liderazgo**

La comprensión de la transformación de la voluntad política en voluntad administrativa para concretar la creación de la ARA y el papel que tuvieron los actores involucrados puede ser mejor entendido a partir del problema del agente-principal. Los incentivos están en la base del problema que enfrenta el principal frente al agente, y de acuerdo a Przeworski (1998), este consiste en cómo inducir al agente a actuar en el interés del principal, a la vez que resulta satisfecha la restricción de la “participación” –mientras se provee al agente un ingreso (o utilidad) por encima de la oportunidad “siguiente mejor”- y la restricción de la “compatibilidad de incentivos” –en tanto se le permite al agente actuar en aras de su propio interés. El elemento central del problema es la existencia de información diferenciada entre el agente y el principal, y la forma en que el problema es atendido, de acuerdo a Przeworski, es a través de instituciones específicas que inducen a los actores individuales –ya sean agentes económicos, políticos o burócratas- a conducirse de modos colectivamente beneficiosos.

La forma de organizar todas las relaciones anteriores es a través de las instituciones, señala Przeworski, pues éstas organizan las relaciones “económicas”, las relaciones “políticas”, y estructura la “intervención” estatal y las relaciones entre gobierno y agentes económicos privados. Para los fines de la presente investigación, las relaciones que

resultan relevantes son las que existen entre los políticos electos –presidente regional- y los burócratas nombrados –los servidores públicos del GORESAM, y en particular de la ARA.

De acuerdo a Przeworski, no es posible crear una legislación que pueda prever de forma específica todas las acciones del agente bajo cualquier circunstancia o contingencia, y es por ello que se deja a las agencias ejecutivas y administrativas un grado significativo de discrecionalidad. Sin embargo, en el ejercicio de dicha discrecionalidad los burócratas no necesariamente van a tener los mismos objetivos que los de los ciudadanos o los de los políticos electos que los representan. De hecho los burócratas, señala el autor, pueden buscar (i) maximizar su autonomía o la seguridad de su empleo, (ii) rendir favores clientelísticos a amigos y aliados, (iii) eludir el cumplimiento de sus funciones, (iv) agrandar sus presupuestos o (v) enriquecerse a expensas del público.

Lo anterior es posible dado que el burócrata (agente) tiene información privada acerca de los beneficios y los costos de sus acciones y puede realizar acciones que no pueden ser observadas directamente por el político (principal), sino solamente deducidas de los resultados o monitoreadas a cierto costo, que son los denominados “costos de agencia”. De acuerdo al autor, existen diversas maneras de reducir los problemas de agencia, siendo relevante para el presente estudio los frenos institucionales y la descentralización. En el primer caso, el propósito es limitar la capacidad del agente de seguir de forma unilateral sus propios intereses, ocasionando daños al principal. Los frenos institucionales implican que cuando la autoridad ha sido delegada en un agente, exista otro con autoridad de veto o con posibilidades de bloquear las acciones del agente (Kiewiet y McCubbins, 1991:33), y en el segundo caso, los argumentos a favor de la descentralización de la autoridad están en el hecho que la provisión local de servicios públicos incrementa la responsabilidad del gobierno, acercándolo a la población a la cual sirve, y en contra está el argumento que disminuye la capacidad del gobierno para reducir las disparidades regionales de ingreso, que requiere una capacidad administrativa más alta (Haggard, 1995) y que puede inducir una restricción presupuestaria leve en la cual las jurisdicciones menos eficientes serán más altamente subsidiadas por el gobierno central.

El concepto de liderazgo puede comprenderse de forma más integral a partir de las responsabilidades que debe asumir como directivo público. En esa perspectiva, tiene tres responsabilidades básicas<sup>15</sup>: Contribuir a las redefiniciones estratégicas y de

---

<sup>15</sup> Losada, C. “La función de dirigir en la Administración Pública”. En ¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Carlos Losada i Marrodán (Editor). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 1999.

política pública, crear un entorno institucional favorable y organizar internamente la organización para gestionar la política pública con efectividad. Sin embargo, las capacidades que le permiten desempeñar las responsabilidades no siempre están en una misma persona (Waissbluth, 2002:39), por lo que los énfasis estarán en función a la situación específica de la organización, y de hecho en el caso de la ARA, el liderazgo ejercido por el Presidente Regional tuvo una dimensión más política y estratégica, en un primer momento, para luego transformarse en un liderazgo más técnico (o científico) de parte de los servidores públicos de la ARA, a partir del apoyo recibido por el Presidente Regional.

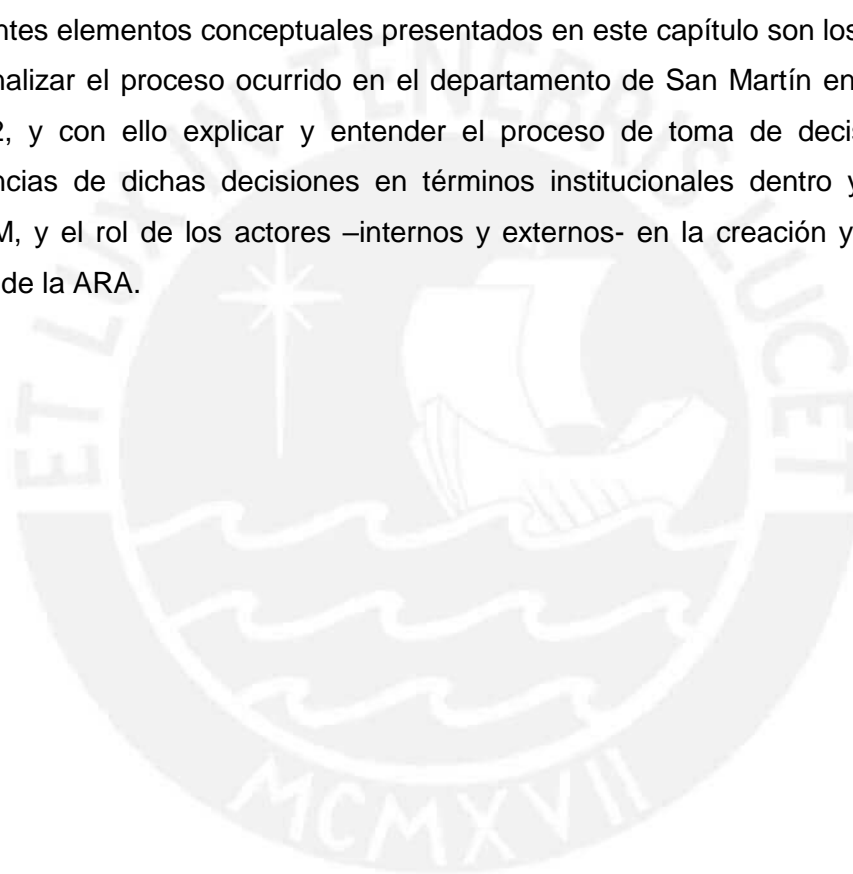
### **Contexto político**

Finalmente, otro concepto necesario para comprender el proceso en San Martín, es el de contexto político, en donde de acuerdo a Nash y otros (2006:1) está referido a la “arena” donde ocurre la acción en el mundo real, y resulta relevante pues el contexto le da forma a la posibilidad del cambio, en particular cuando hablamos de reformas políticas como es el caso de San Martín; segundo, porque el contexto le da forma a la posición y la perspectiva de las organizaciones que tienen interés en la reforma de la política pública; y tercero el contexto le da forma a la efectividad y pertinencia de las diferentes acciones que son ejecutadas, pues en determinados contextos algunas acciones son más efectivas cuando son realizadas de determinada manera, mientras que en otros contextos las mismas acciones puede ser inútiles o poco efectivas para lograr las metas trazadas.

El contexto político, señala Nash, está referido a los aspectos políticos del entorno que son relevantes para la acción. Lo anterior incluye aspectos como la distribución del poder, el nivel de organizaciones involucradas y sus intereses, y las reglas formales o informales (institucionalidad) que gobiernan la interacción entre los diferentes jugadores. El contexto político es relevante pues determina la posibilidad, pertinencia y efectividad de las acciones, y le da forma a la efectividad de una estrategia en particular. En esta perspectiva y dada su relevancia, lo interesante es que el contexto político puede ser mapeado de forma que exista un involucramiento más efectivo en el proceso político, aunque el desafío es poder captar el contexto en su complejidad y multidimensionalidad. El rango de las dimensiones a considerar va a estar en función de lo que cada uno de los involucrados desea lograr (propósito) y de su situación concreta (posición) frente al tema.

La posibilidad de mapear el contexto político, que es formado a partir de la interacción de los diferentes actores involucrados quienes desde su posición persiguen sus intereses (propósito) a partir del poder que tienen, de la capacidad de incidencia de sus organizaciones y de la institucionalidad vigente (reglas de juego), resulta interesante para comprender las consecuencias de las acciones impulsadas desde los niveles de decisión de política pública hasta los niveles administrativos y operativos en el GORESAM, y la interacción con los actores de la sociedad civil. En buena parte es el contexto político imperante en el periodo bajo análisis el que permite explicar la posibilidad de diseñar, crear y poner en operaciones la ARA, como será analizado más adelante.

Los diferentes elementos conceptuales presentados en este capítulo son los que van a permitir analizar el proceso ocurrido en el departamento de San Martín en el periodo 2009-2012, y con ello explicar y entender el proceso de toma de decisiones, las consecuencias de dichas decisiones en términos institucionales dentro y fuera del GORESAM, y el rol de los actores –internos y externos- en la creación y puesta en operación de la ARA.



## **Capítulo II: Las políticas públicas ambientales, la descentralización y la pérdida inminente del patrimonio forestal de San Martín**

El proceso de deforestación está amenazando el patrimonio forestal del país, y del departamento de San Martín en particular. Frente a esta situación el Estado ha desarrollado propuestas de política pública y estrategias que consideran la problemática de la deforestación para el ámbito nacional y regional, y una institucionalidad para la definición y el ejercicio de las funciones asociadas a los temas ambientales y su problemática –como es la deforestación. Los contenidos de la política pública, las estrategias y la descripción de la institucionalidad constituyen el entorno en el cual ocurre el diseño y puesta en operación de la ARA y están desarrollados en el presente capítulo. Junto con lo anterior, el presente capítulo describe el contexto político prevaleciente en el periodo bajo análisis en la presente investigación y que es sustantivo para entender la evolución del proceso de toma de decisiones para la etapa de diseño y de puesta en operación de la ARA.

### **Política pública nacional y el proceso de deforestación**

En el tema ambiental, los contenidos de la política pública están presentes en diversos documentos que la definen y determinan. Los documentos son los referidos a las políticas de Estado contenidos en el denominado “Acuerdo Nacional”<sup>16</sup>, el Plan

---

<sup>16</sup> Ver los diversos documentos del Acuerdo Nacional en [www.acuerdonacional.pe](http://www.acuerdonacional.pe)



Estratégico de Desarrollo Nacional -denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”<sup>17</sup>, elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico; y diversos documentos de política y estrategia elaborados por el MINAM que están indicados a continuación: (i) la Política Nacional del Ambiente, (ii) el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA-PERU 2011-2021), (iii) la AgendAmbiente Perú 2013-2014: Agenda Nacional de Acción Ambiental, (iv) la AgendAmbiente Perú 2015-2016: Agenda Nacional de Acción Ambiental, (v) la Estrategia Nacional de Cambio Climático, y (vi) la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático. En relación al tema de la deforestación, los documentos de política y estrategia lo consideran de la siguiente manera:

- **Acuerdo Nacional:** El tema de la deforestación está considerado de forma indirecta en el Eje Temático 3: Competitividad del país, en lo que corresponde al “Desarrollo sostenible y gestión ambiental”. La deforestación, como un problema que afecta al patrimonio forestal nacional, no está mencionada de forma explícita en los contenidos del Acuerdo Nacional, pero sí están vinculados con los bosques y han establecido un marco referencial para los gobiernos.
- **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario**<sup>18</sup>: El Plan Bicentenario establece en el “Eje 6: Recursos naturales y ambiente”, y como objetivo nacional la “conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo”<sup>19</sup>. El Plan Bicentenario establece además objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas para el Eje 6, y en lo referido al patrimonio forestal, los objetivos específicos lo abarcan al señalar como primer objetivo específico: “Recursos naturales y diversidad biológica conservados y aprovechados de manera sostenible, con participación y beneficio de las poblaciones locales”, y definir como un indicador para medir la evolución del objetivo específico la “superficie de bosque amazónico deforestada anualmente” y colocar como meta “0 (cero)” para el año 2021<sup>20</sup>.

El Plan Bicentenario establece una métrica para medir la evolución de uno de los objetivos específicos del Eje 6 que considera de forma explícita la problemática de

<sup>17</sup> Ver el contenido completo del Plan Bicentenario en [www.ceplan.gob.pe](http://www.ceplan.gob.pe)

<sup>18</sup> El Plan Bicentenario fue aprobado por el Decreto Supremo 054-2011-PCM, publicado el 23 de junio del 2011.

<sup>19</sup> CEPLAN (2011). “Plan Bicentenario: El Perú hacia el siglo 21”. Pág. 247.

<sup>20</sup> La lista completa de indicadores asociados al objetivo específico 1 está disponible en: CEPLAN (2011). “Plan Bicentenario: El Perú hacia el siglo 21”. Pág. 250.

la deforestación, y con ello determina que el tema de la deforestación debe ser atendido por el Estado en los tres niveles de gobierno, lo que implica la necesidad de crear una institucionalidad para cada nivel de gobierno y asignar recursos para desarrollar acciones que permitan lograr la meta establecida en el indicador establecido para el año 2021.

- **Política Nacional del Ambiente:** El objetivo general de la Política Nacional del Ambiente es “mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”<sup>21</sup> y establece como uno de sus objetivos específicos el “lograr la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país, con eficiencia, equidad y bienestar social, priorizando la gestión integral de los recursos naturales”<sup>22</sup>. Aunque los objetivos generales y específicos no están haciendo referencia directamente al tema de la deforestación, al mencionar aspectos como “existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales”, “la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, “lograr la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural” y “gestión integral de los recursos naturales”, el tema está presente pues la deforestación tiene impactos negativos en la existencia de los ecosistemas, la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural (los bosques) del país, y la gestión integral de los recursos naturales, uno de los cuales son los bosques.
- **Plan Nacional de Acción Ambiental, PLANAA-PERÚ 2011-2021**<sup>23</sup>: El PLANAA muestra la visión del país en materia ambiental al año 2021, y plantea una métrica y metas para cada uno de los temas considerados. Entre las metas prioritarias definidas están algunas referidas al bosque dado la magnitud de los problemas ambientales que enfrentan, y también están consideradas acciones estratégicas y actividades que deben ejecutar las organizaciones públicas con responsabilidad sobre el tema en los tres niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto. El PLANAA considera una métrica para evaluar el cumplimiento de los objetivos que

---

<sup>21</sup> *Ibíd.* Pág. 10.

<sup>22</sup> *Ibíd.* Pág. 10.

<sup>23</sup> El Plan Nacional de Acción Ambiental fue aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, el 8 de julio del 2011, y en Separata Especial, el texto completo el 14 de julio del 2011.

contienen indicadores de gestión e indicadores ambientales, que son supervisados por el MINAM.

El PLANAA presenta los mismos objetivos -general y específico- que tiene la Política Nacional del Ambiente, pero a diferencia de ésta, establece metas priorizadas al año 2021 y una métrica consistente con las metas establecidas. La meta priorizada para el tema de los bosques está asociada al cambio climático, y establece que debe darse una “reducción a cero de la tasa de deforestación en 54 millones de hectáreas de bosques primarios bajo diversas categorías de ordenamiento territorial contribuyendo, conjuntamente con otras iniciativas, a reducir el 47.5% de emisiones de GEI en el país, generados por el cambio de uso de la tierra; así como a disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático”.

Las acciones propuestas en el PLANAA son de cumplimiento obligatorio para los tres niveles de gobierno. Los responsables de política en los niveles subnacionales deben establecer sus propias metas para los territorios bajo su responsabilidad para cada uno de los indicadores utilizados en el PLANAA. Lo anterior significa que para el nivel de gobierno regional, la política pública regional en el tema de bosques debe evaluarse a partir de la evolución del indicador de porcentaje de reducción anual de la tasa anual promedio de deforestación, es decir, la política pública regional debe orientarse a atender la problemática de la deforestación.

- **AgendAmbiente Perú 2013-2014: Agenda Nacional de Acción Ambiental**<sup>24</sup>: El diagnóstico presentado en el documento señala que la tasa de deforestación entre los años 1990 y 2000 fue de aproximadamente 150,000 ha/año, lo que representa un costo anual de casi 440 millones de soles (US\$130 millones). En el caso de la Amazonía, la agricultura migratoria había generado el cambio de uso de 150,000 ha/año con una generación consecuente de 57 millones de toneladas de CO2 equivalentes. Al año 2000, la superficie de bosque amazónico remanente era de 69 millones de hectáreas y más recientemente en el periodo 2009-2011, habían sido deforestadas 212 mil hectáreas, siendo los departamentos de San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco las que registran las mayores tasas de deforestación<sup>25</sup>.

La AgendAmbiente propone que para el año 2014, el Estado debe lograr una reducción de la deforestación y de la degradación de los bosques, y el indicador propuesto es la tasa de deforestación anual. La AgendAmbiente es un documento

---

<sup>24</sup> La AgendAmbiente Perú 2013-2014 fue aprobada por la Resolución Ministerial N° 026-2013-MINAM, publicada el 23 de enero de 2013.

<sup>25</sup> *Ibíd.* Pág. 30.

de carácter multisectorial, por lo que las acciones propuestas están asignadas a diferentes organizaciones con responsabilidad sobre el tema como son los gobiernos regionales, MINAM, MINAGRI y MINEM.

- **AgendAmbiente Perú 2015-2016: Agenda Nacional de Acción Ambiental**<sup>26</sup>: La AgendAmbiente fue actualizada a fines del año 2014, y presenta nueva información de diagnóstico y nuevos elementos orientadores para la política pública ambiental a nivel subnacional. El documento señala que el Perú posee 73.3 millones de hectáreas de bosque (incluyendo bosques primarios amazónicos, de regeneración natural, bosques plantados y áreas boscosas poco densas en la costa norte), de los cuales 53.4 millones de hectáreas son bosques de selva baja y 15.7 millones de hectáreas son bosques de selva alta (la mayoría bosques de neblina o bosques lluviosos de montaña), que corresponden a más del 94% del total de bosques en el Perú (69.1 millones de hectáreas de bosques).

Con esta información, señala el documento, el Perú está ubicado en el segundo lugar en extensión de bosques naturales a nivel de Sudamérica y el noveno lugar a nivel mundial. Casi dos tercios de la superficie del Perú están cubiertos de bosques. El Perú posee el 13% de los bosques tropicales amazónicos, y alberga ecosistemas considerados entre los más ricos del planeta en diversidad biológica, recursos naturales y servicios ambientales (madera, reservas de carbono, peces y aves, frutos y plantas útiles, agua dulce, y minerales e hidrocarburos). Con respecto al ámbito de los bosques húmedos amazónicos, señala el documento, en el año 2000 existía 5´817,720 hectáreas de no bosque, y entre los años 2000 y 2011, la pérdida de cobertura de bosque había llegado a 1´172,648 hectáreas.

Las causas de la pérdida de bosque son por actividades antrópicas y de origen natural y otras generadas por la actividad ilegal que realiza el hombre –como la tala ilegal y minería ilegal-, se tiene una tasa promedio de pérdida de bosque de 106,604 ha/año para el periodo 2000 al 2011. Sin embargo, para el periodo 2006-2011, la tasa promedio anual es de 124,457 ha/año y para el periodo 2008-2011, la tasa promedio anual es de 136,992 ha/año. En otros términos, la tasa de deforestación anual ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años.

Los indicadores de resultado utilizados son el porcentaje de la tasa anual de deforestación y el porcentaje de superficie de bosque amazónico degradado identificado, y las metas consignadas son una reducción en 20% de la tasa anual de

---

<sup>26</sup> La AgendAmbiente Perú 2015-2016 fue aprobada por la Resolución Ministerial N° 450-2014-MINAM, publicada el 20 de diciembre de 2014.

deforestación respecto al periodo 2013-2014 y el 100% de la superficie de bosque amazónico degradado ha sido identificada, respectivamente.

- **Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)<sup>27</sup>**: La ENCC plantea dos objetivos estratégicos, de los cuales el segundo está relacionado con el tema de los bosques pues señala que “la población, los agentes económicos y el Estado conservan las reservas de carbono y contribuyen a la reducción de las emisiones de GEI”, y utiliza como indicadores para medir la evolución del objetivo los siguientes: (i) tasa de crecimiento de las emisiones de GEI sobre la tasa de crecimiento del PBI, (ii) porcentaje de reducción de emisiones de GEI por USCUS e (iii) incremento de captura de carbono por reserva de carbono y reducción meta de emisiones en el sector forestal. Los indicadores utilizados, aunque no señalan expresamente la problemática de la deforestación, están considerándola pues la reducción o incremento de la cobertura vegetal tiene un impacto directo sobre la reducción o incremento de la emisión de GEI. La ENCC es de aplicación nacional y corresponde a los gobiernos subnacionales establecer sus propias estrategias para el ámbito de los territorios que están bajo su responsabilidad.
- **Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC)<sup>28</sup>**: El documento plantea como objetivo general “reducir la pérdida y degradación de los bosques en el Perú, y por ende la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas al sector USCUS; mejorar su resiliencia y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático de la población que depende de estos ecosistemas, con especial énfasis en los pueblos indígenas”, y como objetivos específicos propone (i) reducir las emisiones de los GEI del sector USCUS de forma económicamente competitiva y sostenible, de modo tal que contribuyan al desarrollo del país, mejore el bienestar de la población y aporte al esfuerzo global de mitigación frente al cambio climático, y (ii) disminuir la vulnerabilidad del paisaje forestal y la población que depende de estos ecosistemas, especialmente los pueblos indígenas, a través de medidas que contribuyan a la adaptación basada en la conservación de ecosistemas forestales, el monitoreo y generación de información y la implementación de actividades alternativas con la población local, tomando en consideración sus conocimientos tradicionales. Los indicadores utilizados para darle seguimiento al cumplimiento de los objetivos específicos son, para el primero, las toneladas de GEI vinculadas al sector USCUS reducidas, y para el segundo, el

---

<sup>27</sup> La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático fue aprobada por el Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM, y publicada el 23 de septiembre del 2015.

<sup>28</sup> Comisión Multisectorial (2015). “Hacia una Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático”.

número de medidas que contribuyan a la adaptación para ecosistemas forestales, el número de investigaciones y resultados de monitoreo sobre impactos del cambio climático y población que depende de ellos, y el número de medidas que contribuyan a la adaptación al cambio climático para la población que depende de los bosques. Como puede apreciarse, los indicadores utilizados están relacionados directamente con la situación de los bosques.

El ámbito de la ENBCC es nacional, e involucra a los bosques amazónicos pues son los que ocupan la mayor superficie del país y es donde está ocurriendo de forma acelerada la pérdida de la cobertura por factores como la tala ilegal y la quema. El documento presenta la situación de los tres tipos de bosques que existen en el Perú: Más de la mitad del territorio está ocupado por los bosques húmedos de la Amazonía (53.9%), seguido con un porcentaje menor (3.2%) por los bosques secos y finalmente los bosques andinos, con apenas el 0.2% del territorio nacional. El diagnóstico de la deforestación presentado en la ENBCC señala que hay evidencia de una aceleración del proceso a nivel nacional, pero que no es posible cuantificar la pérdida total pues no existen datos precisos sobre la situación de la biomasa de la costa y la sierra. No obstante, con los datos disponibles el documento señala que a nivel mundial el Perú es considerado como un país con alta cobertura de bosques y baja deforestación, y ocupa el cuarto lugar entre los siete países amazónicos en términos de deforestación, por detrás de Brasil, Venezuela y Bolivia.

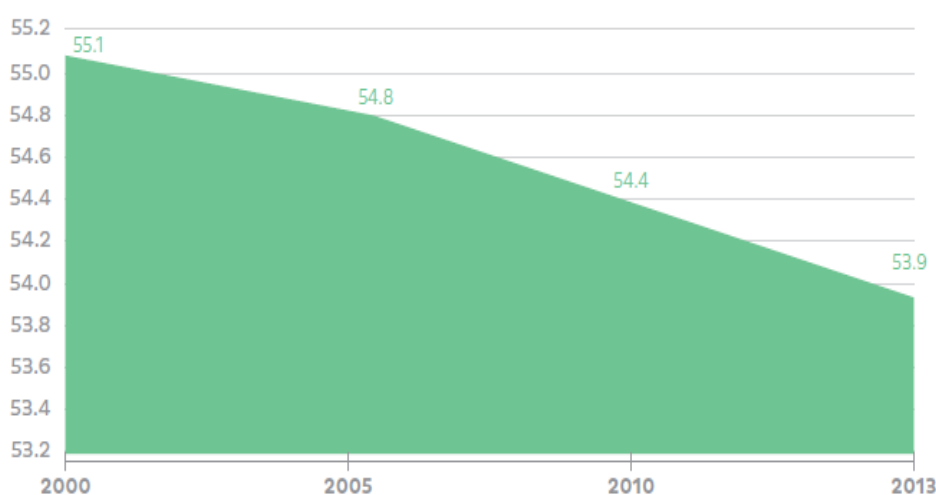
El recuento de las políticas y estrategias nacionales evidencia que existen objetivos explícitos relacionados con la problemática de la deforestación y sus efectos sobre la cobertura vegetal, entre otros. Los documentos nacionales también evidencian que existe una responsabilidad en los niveles subnacionales para establecer prioridades que coadyuven en el logro de las metas nacionales, es decir, que los gobiernos regionales –en particular los ubicados en la zona Amazónica- deben desarrollar una institucionalidad y ejecutar acciones que permitan atender de forma efectiva la problemática de la deforestación.

### ***Bosques Húmedos Amazónicos***

La información del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) del MINAM y la información del MINAGRI muestran que el Perú perdió 1'469,723 hectáreas de bosque amazónico, a un promedio de

113,056 hectáreas por año, en el periodo de 2001-2013<sup>29</sup>. La extensión de los bosques amazónicos ha venido reduciéndose y han sido afectados por procesos de degradación de forma intensa en los últimos años. En el año 2000, el 55.1% del territorio nacional estaba cubierto por bosques húmedos amazónicos, pero luego de varios años, para el año 2013 la superficie disminuyó a 53.9%. A nivel de los bosques húmedos amazónicos, la tendencia en la proporción de la superficie es decreciente (ver gráfico 1).

**Gráfico 1: Superficie Nacional cubierta por Bosques Húmedos Amazónicos - 2000, 2005, 2010 y 2013**



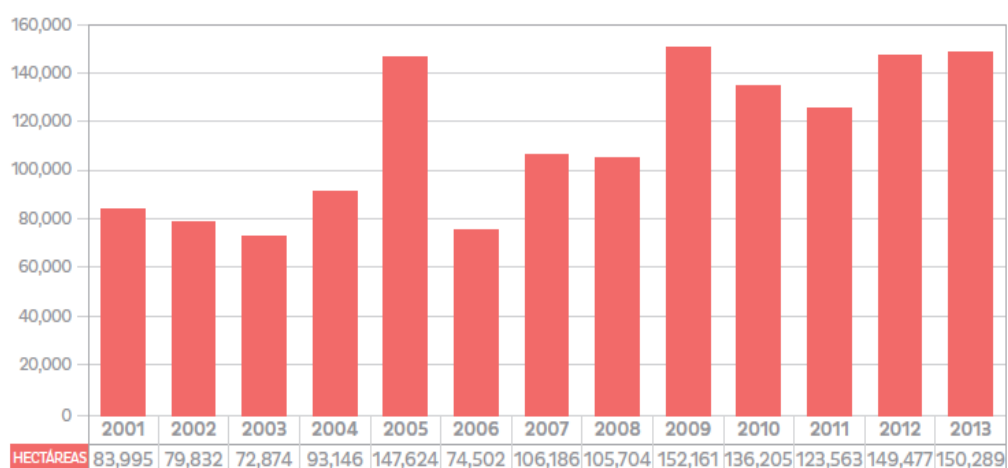
Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC). MINAM

Para los fines de la presente investigación, en el año 2009 la pérdida de bosques húmedos amazónicos alcanzó las 152,161 hectáreas, siendo el porcentaje más elevado de los últimos 13 años (ver gráfico 2). Los factores directos que explican la creciente pérdida de los bosques amazónicos son (i) la creciente expansión de la frontera agropecuaria a partir de la tala y quema de bosques, (ii) las actividades extractivas ilegales e informales como la tala de bosque de forma no planificada y con graves impactos como la minería aluvial aurífera o la extracción ilegal de madera, y (iii) la expansión de la infraestructura de comunicación e industrias extractivas con el propósito de cerrar la brecha de infraestructura en comunicación, y que implica la construcción y mejora de carreteras; y los factores indirectos como (i) los aspectos demográficos asociados al crecimiento de la población y a la situación de pobreza y exclusión social,

<sup>29</sup> *Ibíd.* Pág. 19.

que está vinculado también a un cierto deterioro ambiental en regiones expulsoras de población que migra hacia la Amazonía, (ii) a factores económicos como la baja rentabilidad del bosque frente a los otros posibles usos de la tierra, (iii) a factores político–institucionales, como los enfoques sectoriales no articulados sin enfoque territorial ni cultural de las políticas públicas y de gestión de los recursos naturales, (iv) a factores culturales, como la presencia de población migrante de otras regiones del país que carece de conocimientos, prácticas y técnicas para vivir del bosque, lo que lleva a cambiar el uso de la tierra<sup>30</sup>.

**Gráfico 2: Pérdida de bosques amazónicos. Periodo 2001–2013**



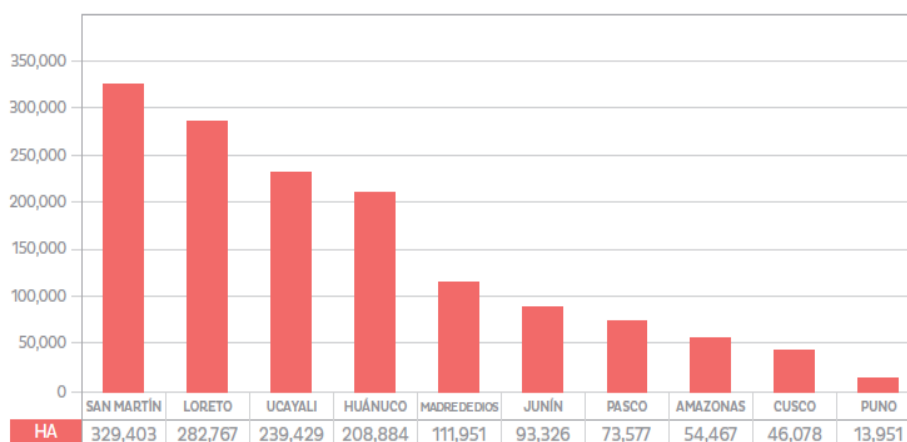
Fuente: MINAM – MINAG 2014

De acuerdo al documento, los departamentos de la Amazonía son los que registran la mayor pérdida de cobertura de bosque, estando liderado por el departamento de San Martín, con una pérdida total de 329,403 hectáreas para el periodo 2001-2013.

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pág. 34-40.



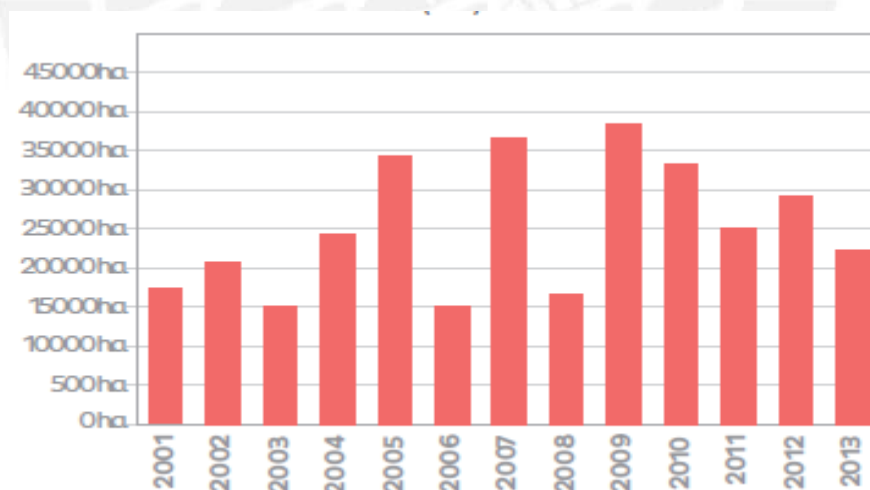
**Gráfico 3: Departamento con mayor pérdida de bosque. Periodo 2001-2013**



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC).MINAM

La tasa de deforestación más alta registrada en el departamento de San Martín ocurrió en el año 2009, con 38,000 hectáreas, y ha ido decreciendo en los siguientes tres años hasta alcanzar las 25,000 hectáreas para el año 2011 (ver gráfico 4).

**Gráfico 4: Pérdida Anual de Bosques San Martín (Ha)**



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCMBCC). MINAM

El departamento de San Martín presenta dos de los doce frentes de deforestación identificados en la ENBCC<sup>31</sup>, y es el departamento con la mayor superficie de frente en comparación con los otros diez frentes identificados, y con una alta tasa de deforestación para el periodo 2000-2013 (ver Tabla 1).

**Tabla 1: Frentes de deforestación de San Martín**

N°	Frente	Superficie del frente (ha)	Deforestación por frente 2000-2013 (ha)	Tasa de deforestación anual 2000-2013
1	San Martín	2'323,002	267,796	0,014
2	Alto Huallaga	990,016	820,814	0,010
<b>TOTAL</b>		3'313,018	1'088,610	

Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC). MINAM

### Política pública regional en el departamento de San Martín y su relación con la problemática de la deforestación

En el ámbito regional, los gobiernos regionales también presentan documentos de planificación que muestran las prioridades de política pública regional en los diferentes temas prioritarios, y en particular en lo referido a los aspectos ambientales. Desde esa perspectiva, para la presente investigación es necesario conocer los contenidos de dichos documentos para el ámbito del departamento de San Martín.

- **Plan de Desarrollo Regional Concertado de San Martín:** El Plan de Desarrollo Regional Concertado<sup>32</sup> del departamento de San Martín correspondiente al periodo 2008-2015 desarrolla de forma breve, dentro de los temas ambientales, lo referido a la problemática de la deforestación. El documento señala que el departamento de San Martín, al año 2006, presentaba la mayor área deforestada total (1'629,434 has) de la Amazonía, y la problemática ocurría en sus 10 provincias, pero con mayor intensidad en la provincia de Mariscal Cáceres (15.51% de deforestación acumulada) y Bellavista (14.88% de deforestación acumulada). Y en términos de superficie deforestada por provincia, El Dorado registraba el mayor porcentaje de superficie deforestada (92.18%)<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Los frentes de deforestación es una extensión continua donde ocurren procesos de deforestación que se han establecido por más de 5 años.

<sup>32</sup> GORESAM (2007). "Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015".

<sup>33</sup> *Ibíd.* Pág. 103-104.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado presenta cuatro ejes estratégicos: Eje Económico, Eje Social, Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente, y Eje Institucional. Dentro del Eje de Recursos Naturales y Medio Ambiente, la prioridad establecida por el GORESAM fue la de combatir y detener la deforestación, la tala ilegal y el tráfico de tierras y el objetivo estratégico “proteger el territorio departamental de la deforestación, el tráfico de tierras, la tala ilegal y la contaminación y disminución del recurso hídrico” (GORESAM, 2007: 118, 197). La métrica aplicada para medir la evolución del objetivo está detallada en la Tabla N°2.

**Tabla 2: Objetivo, indicador y metas al 2012 del Eje de Recursos Naturales y Medio Ambiente**

Objetivo	Indicador	Meta al 2012
Proteger el territorio departamental de la deforestación, el tráfico de tierras, la tala ilegal y la contaminación y disminución del recurso hídrico.	N° Hectáreas recuperadas	133,000 ha recuperadas (10% de superficie deforestada al 2004 según ZEE San Martín)
	% tasa de deforestación por año	50% tasa de deforestación, 20 - 25 ha/día
	Cantidad de madera decomisada/recuperada	290,000 pies de madera decomisada/recuperada entre el 2009-2012
	Superficie de área boscosa conservada Sistema Regional de Áreas de Conservación SRAC	500,000 ha incorporadas en el SRAC

Fuente: Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015. Gobierno Regional de San Martín

La problemática de la deforestación está presente de forma directa en la política pública regional pues está expresamente señalado el indicador de tasa de deforestación como un indicador de impacto de la acción del gobierno regional, que permite evaluar la evolución del objetivo estratégico.

- **Plan Forestal Regional:** Los efectos de una deforestación acelerada y la degradación de tierras que viene sufriendo el departamento de San Martín ha generado problemas ambientales, económicos y sociales, como el desabastecimiento de agua, la erosión de los suelos, la pérdida de la diversidad biológica, la generación mínima de empleo, el decrecimiento del PBI regional, entre otros. Los factores señalados afectan la calidad de vida de la población y con el propósito de revertir esta tendencia el GORESAM elaboró el Plan Forestal Regional, en el año 2008.

El Plan establece como lineamiento de política “detener la deforestación acelerada en la región, en particular de los bosques primarios remanentes” y “la recuperación de los principales ecosistemas y paisajes degradados que juegan un importante papel en la generación de servicios ambientales (...)”, y como objetivos estratégicos los siguientes<sup>34</sup>:

- Asegurar la integridad de los ecosistemas y paisajes naturales de modo que permitan la conservación de la diversidad biológica y los servicios ambientales que éstos generan, contribuyendo al desarrollo de la región.
- Gestionar integralmente los bosques de la región San Martín, involucrando a la población local consciente de los beneficios de mantener e incrementar la superficie boscosa de la región.

La métrica considerada para evaluar los objetivos considera de forma explícita la deforestación, pues por ejemplo una de las estrategias consideradas es implementar los compromisos nacionales e internacionales para reducir la deforestación, y el indicador utilizado es el número de hectáreas deforestadas por año<sup>35</sup>.

Un aspecto sustantivo del Plan es que propone la creación de una autoridad forestal regional, con los siguientes atributos: (i) adoptar una política y un plan de acción con objetivos claramente definidos, (ii) tener suficiente grado de autonomía regional para tomar decisiones, (iii) contar con personal idóneo y estable, y (iv) tener una organización capaz de proveer servicios de calidad.

### **El proceso de descentralización e institucionalidad**

Las “reglas de juego” formales o informales que regulan las acciones entre los niveles de gobierno son relevantes para entender la interrelación que existe entre el gobierno nacional y el regional al momento de buscar cumplir con los objetivos nacionales establecidos en las políticas públicas. Las acciones de las organizaciones públicas involucradas están acotadas por los marcos funcionales asignados en las normas legales a cada una, y en ese sentido para los fines de la presente investigación resulta relevante conocer la institucionalidad vigente que permite la operación de dichos organismos del nivel nacional y regional, y su interacción.

---

<sup>34</sup> GORESAM (2008). “Plan Forestal Regional de San Martín”. Pág. 11.

<sup>35</sup> *Ibíd.* Pág. 13.

- **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo:** La Ley<sup>36</sup> N°29158 es un documento normativo que establece las reglas de funcionamiento del aparato estatal, con una clara delimitación de competencias y asignación de funciones y articulación concertada de los tres niveles de gobierno. El objetivo fue renovar la organización y estructura del Poder Ejecutivo y de la Presidencia del Consejo de Ministros, asignándole la responsabilidad de la coordinación de políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. El responsable de la coordinación y dirección de la modernización del Estado es la Secretaría de Gestión Pública, que es un órgano de línea de la PCM, y a partir del año 2008 asumió la conducción y coordinación del proceso de implementación de la Ley.

Uno de los aspectos relevantes para la presente investigación está referido a las características de los Organismos Públicos. El artículo 33° de la Ley describe las condiciones que debe reunir un tipo de organismo público, que es el Organismo Técnico Especializado (OTE). La Ley señala que son creados por excepción y sólo cuando existe la necesidad de (i) planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional, y (ii) establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores público o privado.

El OTE tiene las siguientes características: (i) está dirigido por un Consejo Directivo, (ii) está sujeto a los lineamientos técnicos del sector correspondiente con quien coordina sus objetivos y estrategias, (iii) su política de gasto es aprobada por el sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

- **Ley de Bases de la Descentralización:** La Ley de Bases de la Descentralización<sup>37</sup> (Ley N° 27783) tiene el objetivo de fortalecer a los gobiernos subnacionales y compartir funciones, competencias y recursos entre los niveles de gobierno en beneficio de la población. La promulgación de la Ley estuvo acompañada de un conjunto de leyes<sup>38</sup> y reglamentos que le han dado forma al proceso de descentralización.

La Ley establece principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, fija las competencias (exclusivas, compartidas y delegables) para

---

<sup>36</sup> La Ley fue publicada el 20 de diciembre del 2007.

<sup>37</sup> Ley promulgada el 17 de julio del 2002.

<sup>38</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Presupuesto Participativo, entre otras.

los tres niveles de gobierno y define las normas que regulan la descentralización económica, administrativa, financiera, fiscal y tributaria. La Ley establece que la transferencia de funciones debe ocurrir por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

La Ley, en consecuencia, es la que determina la institucionalidad asociada a la distribución de las funciones, referidas en particular a los temas ambientales, entre los tres niveles de gobierno, y sienta las bases en términos funcionales de los temas que pueden ser materia de atención en cada nivel de gobierno, a través de las respectivas organizaciones públicas, y de la forma como debe darse la coordinación intergubernamental para el caso de las funciones compartidas.

- **Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales:** La definición de aspectos de carácter institucional y organizacional para el nivel regional están contenidos en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales<sup>39</sup>, que establece con mejor detalle las competencias y funciones, estructura y organización de los gobiernos regionales, e introduce de manera explícita, la rectoría sectorial nacional y los mecanismos de sostenibilidad fiscal como posibilidad de intervención del gobierno nacional en caso que la situación de un gobierno regional ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica del país<sup>40</sup>.

La Ley establece funciones para el ámbito regional en materia ambiental y de ordenamiento territorial<sup>41</sup>. Específicamente, determina diez funciones en materia ambiental que deben ser ejercidas por el gobierno regional. Cabe mencionar que ninguna hace referencia explícita al tema de la deforestación y los bosques, pero determina que el gobierno regional debe formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

### **El proceso de descentralización: Transferencia de funciones “e” y “q”**

En el marco del proceso de descentralización, el gobierno nacional estableció la necesidad de transferir funciones de forma gradual y por etapas a los gobiernos

---

<sup>39</sup> Ley promulgada el 18 de noviembre del 2002.

<sup>40</sup> Contraloría General de la República (2014). “Estudio del proceso de descentralización en el Perú”. Lima, 2014. Pág. 58.

<sup>41</sup> Art. 53º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Pág. 11.

regionales. El 11 de noviembre del año 2009, en lo referido a las funciones ambientales, el gobierno nacional hizo efectiva la transferencia de funciones en el ámbito forestal al GORESAM<sup>42</sup>. Las funciones transferidas corresponden a los literales “e” y “q” del Art. 51 que señalan lo siguiente: “Función e) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción” y la “Función q) Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional”. La transferencia inició el 17 de diciembre del 2008<sup>43</sup>, y estuvo acompañada de otros dispositivos legales ministeriales que aprobaron procedimientos administrativos, requisitos y plazos máximos, entre otros aspectos. El proceso de transferencia de los literales “e” y “q” del gobierno nacional al gobierno regional concluyó el 10 de julio del 2009<sup>44</sup>.

### **El entorno político**

Las características del entorno político a nivel nacional y en el departamento de San Martín son relevantes para los fines del presente estudio pues permiten explicar el proceso de toma de decisiones ocurrido al interior del GORESAM en relación a la creación y puesta en operación de la ARA, y los énfasis en el tema ambiental que presentan los responsables de la política ambiental nacional al momento de establecer las prioridades de política pública.

### **Responsables del Gobierno Nacional en el periodo de estudio**

En el periodo de análisis del presente documento la responsabilidad del gobierno nacional estaba en el Partido Aprista Peruano y en su líder, Alan García Pérez, que ejerció la Presidencia del República entre los años 2006 y 2011. El gobierno aprista formalizó las prioridades de política pública a partir de la publicación de las “Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional”<sup>45</sup>, que define objetivos, lineamientos y contenidos principales de las políticas públicas nacionales priorizadas por el gobierno y estándares nacionales de cumplimiento que

---

<sup>42</sup> De acuerdo a Resolución Ministerial N° 0792-2009-AG.

<sup>43</sup> Mediante Resolución Ministerial N° 1110-2008-AG.

<sup>44</sup> Mediante Resolución Ministerial N° 0519-2009-AG.

<sup>45</sup> De acuerdo al Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas<sup>46</sup>.

El gobierno aprista definió doce políticas nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de descentralización, juventud, en relación a los pueblos andinos, amazónicos afroperuanos y asiático peruanos, inclusión, en materia de extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad, en relación a aumento de capacidades sociales, en empleo y MYPE, en materia de simplificación administrativa, en materia de política anticorrupción, en materia de política de seguridad y de defensa nacional.

En lo referente a la problemática de la deforestación, el gobierno aprista no estableció una priorización explícita sobre el tema, aunque menciona dos aspectos relacionados al ambiente, referidos a la contaminación y a la prevención de desastres de manera directa.

En el año 2011, el proceso electoral da por ganador para las elecciones presidenciales a Ollanta Humala Tasso, del Partido Nacionalista. Los objetivos de política pública del nuevo gobierno están contenidos en la denominada “Hoja de Ruta”<sup>47</sup>, que contiene los lineamientos centrales de la política económica y social del nuevo gobierno. El documento presenta siete puntos fundamentales, referidos a las siguientes políticas:

- En lo social, establece programas sociales con el fin de reducir la pobreza y expandir los beneficios de crecimiento económico.
- En lo macroeconómico, busca mantener el crecimiento económico con estabilidad macroeconómica, incorporando un aspecto novedoso que es la inclusión social y efectuando una mejor distribución de la riqueza.
- En lo tributario, propone el funcionamiento independiente de la SUNAT y su fusión con Aduanas.
- En energía, busca masificar el consumo de gas natural y renegociar el contrato del Lote 18.
- En regulación, propone mejorar el funcionamiento de los mercados a fin de asegurar la transparencia, competencia, protección del medio ambiente y acceso de todos los ciudadanos por igual.

---

<sup>46</sup> Artículo N° 1: Definición de Políticas Públicas.

<sup>47</sup> Partido Nacionalista (s/f). “Lineamientos Centrales de Política Económica y Social para un Gobierno de Concertación Nacional”.



- En empleo, propone desarrollar relaciones laborales que concilien la eficiencia económica con la equidad, y
- En la reforma del Estado, propone generar eficacia en la ejecución de las tareas del Estado y facilitar su descentralización.

El tema de la deforestación no está presente en la “Hoja de Ruta” del gobierno nacionalista, y existe una mención débil en la política de regulación a la protección del medio ambiente, pero con una referencia muy general.

### **Responsables del gobierno regional en el periodo de estudio**

El partido Nueva Amazonia fue creado el año de 1983 por César Villanueva Arévalo. Luego de fallidos intentos, en el año 2006 el movimiento regional establece una alianza con Fuerza Nacional –otro movimiento regional- y logra obtener los votos para acceder a la Presidencia del GORESAM, para el periodo 2007-2010.

La preocupación por la problemática de la deforestación empieza a ser atendida desde el gobierno regional en el periodo previo a Villanueva, cuando la Presidencia la tenía Max Ramírez (2002-2006), del partido aprista, a partir de la construcción de una institucionalidad para atender el tema. El punto más importante fue la elaboración de la Zonificación Económica Ecológica (ZEE)<sup>48</sup>.

Durante la presidencia de César Villanueva, en los periodos 2007-2010 y 2011-2014, el tema ambiental fue cobrando cada vez mayor importancia como una prioridad de la política pública regional, y con el directo involucramiento del propio Presidente Regional<sup>49</sup>. En ese sentido, inicialmente los temas estaban centrados en la gestión ambiental pero fueron progresivamente migrando hacia la aplicación de un enfoque territorial para la gestión ambiental. De hecho, el plan de gobierno de Nueva Amazonia para el primer periodo consignaba como parte del objetivo “Mejorando nuestra calidad de vida”, la “conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales de la Región”, y proponía un conjunto de acciones muy concretas y puntuales<sup>50</sup>, sin embargo, en el plan de gobierno para el siguiente periodo, el documento desarrolla una propuesta de construcción de la autoridad regional, en donde está

<sup>48</sup> La ZEE es un proceso de análisis técnico e integral de un departamento, provincia, distrito o cuenca que permite la identificación de las diferentes alternativas de uso sostenible y ocupación del territorio, basada en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones utilizando criterios físicos, biológicos, sociales económicos y culturales, la ZEE propone recomendaciones de uso y ocupación ordenada de territorio. Véase: <http://www.iiap.org.pe/Upload%5CDifusion%5CDOC48.pdf>

<sup>49</sup> Entrevista con consultores en el tema de institucionalidad de la ARA.

<sup>50</sup> Nueva Amazonia (2006). “Plan de Gobierno 2007-2011”. Región San Martín, Julio 2006.

esbozado el enfoque hacia el bosque, señalando que “hoy San Martín demuestra capacidad para gestionar su desarrollo a partir de la visión regional construida con persistencia en la valoración del bosque.”<sup>51</sup>

El paso más trascendente ocurre cuando es declarada la modernización de la gestión del GORESAM en el año 2007<sup>52</sup>, con el objetivo de incrementar la eficiencia de sus procesos, optimizar el uso de los recursos y mejorar de la calidad de los servicios a la ciudadanía. Este proceso implicó acciones de reestructuración organizacional, reorganización administrativa, creación, fusión y disolución de áreas orgánicas dentro del GORESAM, en la que estuvo la creación y puesta en operación de la Autoridad Ambiental Regional.

La reestructuración de la institucionalidad regional hacia el tema ambiental forma parte de la agenda de campaña política pues en el proceso de reelección de cara a un segundo periodo de gobierno, Villanueva presentó la puesta en operación de la ARA como una “promesa de campaña”. De hecho, la promesa fue cumplida a partir de la publicación de ordenanzas regionales que le dieron forma y permitieron su puesta en operación. Con este hecho se da el impulso necesario para una mayor y mejor gestión ambiental en la región a través de intervenciones en temas ambientales.

---

<sup>51</sup> Nueva Amazonia (s/f). “Plan de Gobierno San Martín 2011-2014”. Pág. 4.

<sup>52</sup> Según Ordenanza Regional N° 035-2007-GRSM/CR.

### Capítulo III: Análisis de la reforma institucional realizada en el GORESAM

En el año 2009, el movimiento político Nueva Amazonia era un movimiento regional liderado por César Villanueva que a través del proceso electoral había ganado la Presidencia del Gobierno Regional de San Martín, y dentro de su plan de gobierno tenía como uno de los objetivos mejorar la calidad de vida de la población del departamento, mediante la “protección del medio ambiente, aprovechamiento y manejo sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales para una mejor calidad de vida en la región y para la conservación de nuestro planeta”<sup>53</sup>. Dentro de la agenda ciudadana en el departamento, uno de los puntos prioritarios a atender era la progresiva destrucción del patrimonio forestal por diferentes causas como la expansión de la frontera agrícola y pecuaria (debido a la actividad ganadera), la expansión de las actividades agroindustriales y la invasión por parte de migrantes de los Bosques de Producción Permanente (BPP)<sup>54</sup> entregados en concesión a empresas madereras.

---

<sup>53</sup> Nueva Amazonia: Movimiento Regional (2006). “Plan de Gobierno (2007-2011): Desarrollo para Todos”. Región San Martín, Junio, 2006. Pág. 12.

<sup>54</sup> Los Bosques de Producción Permanente (BPP) son aquellos en los que se trabaja la producción forestal (preferentemente de madera) y otros recursos de flora y de fauna silvestres en forma sostenible y permanente, a fin de que los titulares de la actividad forestal se concentren en una superficie empleando prácticas de manejo que les permitan, luego de los años, regresar a ella y volver a aprovecharla, esta vez con un mayor rendimiento como resultado del manejo. De esta manera se busca

El permanente flujo de personas que arribaba al departamento con el propósito de desarrollar actividades económico-productivas y la aparente disponibilidad de tierra para desarrollar dichas actividades y asentarse provocaron que la cobertura forestal del departamento fuera reduciéndose progresivamente año a año<sup>55</sup>. Desde una perspectiva histórica, la reducción de la cobertura forestal en el departamento se inició a fines de los años 40 con el proceso de colonización y construcción de las vías de comunicación - principalmente la carretera Marginal de la Selva, denominada luego Fernando Belaunde Terry. La construcción de vías de comunicación hizo posible que grandes cantidades de personas llegaran al departamento e iniciaran un proceso de poblamiento desordenado y no planificado, y sin tomar previsiones de las consecuencias sobre la cobertura forestal existente. El impacto fue una drástica reducción de la cobertura forestal a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, que provocó que el departamento registre la tasa más alta de deforestación del país.

La destrucción –acelerada en los últimos 15 años- de la cobertura forestal en zonas específicas del departamento hizo que el tema escale rápidamente dentro de la agenda pública regional pues la reducción de los bosques provocó un problema social debido al hecho que los bosques afectados estaban habitados o bajo la responsabilidad de grupos poblacionales que veían modificada su forma de vida por la presencia de migrantes que buscaban desarrollar actividades productivas a partir del cambio de uso de la tierra, que significó reemplazar (talar) el bosque para convertirlo en terrenos agrícolas. Debe tenerse en cuenta que los bosques son un patrimonio de la Nación, por lo tanto, no pueden ser materia de venta ni de libre ocupación<sup>56</sup>.

En el caso del departamento de San Martín, el conflicto surgió cuando los bosques entregados en cesión en uso por el Estado, a comunidades nativas, fueron ocupados ilegalmente por personas que buscaban realizar actividades agropecuarias, y con ese fin iniciaron la limpieza (tala) de los terrenos con bosque para transformar las tierras en aptas para la actividad agrícola; o cuando personas buscando asentarse en el departamento empezaron a ocupar terrenos entregados en cesión en uso a empresas madereras que hacían un aprovechamiento de la actividad maderable a partir de una

---

revertir la costumbre de ir descremando el bosque, lote por lote, extrayendo solamente las especies valiosas y solicitando luego a la autoridad otra área para volver a hacer lo mismo. (Consulta al Portal web del Manual de Legislación Ambiental, del MINAM).

<sup>55</sup> El especialista forestal, Gustavo Solano; el ex Secretario Técnico del CIAM, Víctor Galarreta, y la ex Jefa de la ARA, Sylvia Reátegui, durante las entrevistas realizadas para el presente estudio, proporcionaron abundante información sobre la evolución de la deforestación en el departamento. De igual manera, los documentos consultados registran la evolución de la deforestación desde los años 40.

<sup>56</sup> La condición de los bosques está establecida en la Constitución Política del Perú, en lo referido a los recursos naturales.

concesión forestal; o cuando ocurría la incursión de personas en zonas boscosas que estaban protegidas para realizar actividades de tala ilegal<sup>57</sup>.

En este escenario, el tema de la deforestación constituía un problema regional que tuvo presencia en las propuestas de campaña para la Presidencia del Gobierno Regional para el periodo 2007-2010, y que toma mayor relevancia por el proceso de transferencia de funciones en materia forestal en el marco del proceso de descentralización a los gobiernos regionales por parte del gobierno nacional, y que se hizo más intenso en el año 2006.

César Villanueva asume el ejercicio del cargo de su primer periodo de gobierno en el año 2007, e inicia un proceso de reforma institucional para generar las condiciones administrativas que le permitan asumir las nuevas funciones transferidas en materia forestal, buscando darles una lógica territorial y cambiando el enfoque clásico de políticas públicas con mirada funcional y sectorial. Una de sus promesas de campaña para el primer periodo estuvo relacionado con poner en marcha programas de reforestación, y es de esta iniciativa que aparece el lema de “*San Martín: Región Verde*”.

El impacto de la acción del hombre sobre el patrimonio forestal regional siempre fue una preocupación del Presidente Regional electo, sin embargo cuando ingresó al gobierno regional tomó conciencia que transformar sus ideas en acciones concretas que debían ser realizadas por el gobierno regional no era una tarea sencilla, y que para reforestar era necesario realizar una serie de pasos administrativos, como por ejemplo elaborar un proyecto de inversión pública, y aprobar normas adicionales pues existían vacíos legales que hacían más complicada y lenta la acción del gobierno regional<sup>58</sup>.

En el proceso de poner en marcha la reforma institucional aparece un actor que con el tiempo fue cobrando cada vez más importancia, que es la Secretaria Técnica del Consejo Interregional Amazónico (CIAM)<sup>59</sup>, que había identificado la incapacidad de la institucionalidad regional para aplicar estrategias con un enfoque ecosistémico, articulado y territorial que permita atender temas ambientales. A fin de tener elementos

---

<sup>57</sup> Información proporcionada por Sylvia Reátegui, ex Jefa de la ARA.

<sup>58</sup> De acuerdo a Heredia (2012:12-13), la gestión del GORESAM que inicia actividades el año 2007 desde el principio planteó la necesidad de aplica una reestructuración integral de la organización, de forma que deje de lado el modelo de los Consejos Transitorios de Administración Regional –CTAR- y adopte una estructura que permita ejercer de forma más efectiva las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización.

<sup>59</sup> El Consejo Interregional Amazónico (CIAM) es una Junta de Coordinación Interregional constituida al amparo de las Leyes N° 27867 y N° 28274, y agrupa a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. La Presidencia del CIAM es rotativa entre los Presidentes Regionales que lo integran.

que permitan diseñar un modelo institucional que sea capaz de tener un enfoque territorial y ecosistémico, el CIAM empieza a encargar diversas consultorías que permitan explorar las posibles opciones para mejorar la institucionalidad regional en materia ambiental.

### **Formación de la voluntad política para la creación de la ARA**

El avance de la deforestación se convirtió en un problema que afectaba a distintos actores desde las comunidades nativas hasta los agricultores arroceros, principalmente por las consecuencias que ésta generaba como era la pérdida del recurso hídrico. En ese sentido, el GORESAM debía fortalecer su institucionalidad de forma que pueda responder a una problemática compleja que involucra a muchos actores con incentivos diversos, pero que tenían en común que a todos los afectaba –aunque de manera diferente- el proceso de deforestación.

El gatillo del proceso de reforma fue el proceso de transferencia de funciones forestales en el marco de la descentralización<sup>60</sup>. Las funciones transferidas hacían necesario el diseño de una nueva institucionalidad que permita ejercer de forma efectiva la rectoría de la política regional en materia ambiental. El arreglo organizacional vigente del GORESAM, que entregaba la gestión de los temas ambientales a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRNMA) presentaba restricciones que impedían un efectivo cumplimiento de las funciones, pues como señala Heredia (2012:14), “la GRNMA contaba con personal mínimo y no se le había asignado recursos específicos para efectivizar la gestión, aunque sí había logrado aprobar determinados proyectos de inversión, a través de los cuales ejercía delimitadas funciones, es decir mínimas”.

En esas circunstancias es que, al interior de la GRNMA, en el año 2008, es concluido el proceso de elaboración del Plan Forestal Regional para San Martín, que es un documento relevante para el presente estudio pues allí está consignada la necesidad de contar con un modelo institucional para el sector forestal y de fauna silvestre del departamento, a partir de la construcción de una “Autoridad Forestal Regional”<sup>61</sup>. El plan contiene una propuesta de atributos para la autoridad forestal, que pone en relieve dos temas: (i) la gestión de los recursos forestales para el departamento de San Martín debe tener una visión de largo plazo, y (ii) propone un cambio organizativo del modelo

---

<sup>60</sup> Las declaraciones de Sylvia Reátegui, ex jefa del ARA y Víctor Galarreta, ex Secretario Técnico del CIAM, coinciden sobre este punto.

<sup>61</sup> GORESAM (2008). “Plan Forestal Regional”. Pág. 39.

institucional de forma que las decisiones sean autónomas –sin intromisión de agendas privadas o subordinadas a intereses privados-, y sean tomadas por personal idóneo y estable que cuenta con información sobre lo que ocurre en el departamento.

Junto con lo anterior, en el año 2009 el GORESAM recibe el apoyo del CIAM para la elaboración de una propuesta de diseño institucional para la creación de un servicio regional de gestión de los recursos naturales. La elaboración de la propuesta estuvo a cargo de un equipo de consultores liderados por Flavio Ausejo<sup>62</sup>. La recomendación del estudio fue crear un Organismo Técnico Especializado (OTE), que es una figura organizacional que está contenida a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N.º 29158), en lo correspondiente a los Organismos Públicos Especializados, y que tiene los atributos que el GORESAM requería en el nuevo arreglo institucional que buscaba construir para el ejercicio de las funciones en materia forestal y ambiental<sup>63</sup>.

La propuesta provocó un intercambio de puntos de vista al interior del GORESAM pues existía un grupo de servidores públicos que habían hecho suya la propuesta de creación de un OTE para la gestión de los recursos naturales y ambiente, con plena autonomía en los aspectos técnicos, de gestión, administrativos y económicos; y otro que promovía la posibilidad de reformar toda la estructura organizacional del GORESAM (reforma integral), o un camino intermedio que era fortalecer la GRNMA.

En el tiempo que ocurría la discusión al interior del GORESAM sobre las ventajas y desventajas de cada posibilidad de modificación institucional identificada<sup>64</sup>, un equipo de consultores especialistas desarrolló un ejercicio, por encargo del Presidente Regional, que tuvo como propósito georeferenciar el proceso de deforestación en el departamento de forma que puedan visibilizarse sus impactos sobre la cobertura vegetal y las diversas causas que lo explican, a partir de su localización en el terreno, es decir, el ejercicio permitió mostrar que era posible con la información disponible aplicar un enfoque territorial y (eco)sistémico<sup>65</sup>, a través del análisis inter temporal y álgebra de

---

<sup>62</sup> Consultoría financiada por el Programa de Modernización del Estado (PMDE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>63</sup> Ver el artículo 31º y 33º de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007.

<sup>64</sup> Debe tenerse en consideración que cada opción identificada significaba cambios en el balance de poder de las unidades orgánicas existentes al interior del GORESAM, por lo que la discusión no estaba exenta de pugnas al interior por mantener o conquistar espacios de poder durante el proceso de reestructuración.

<sup>65</sup> El enfoque territorial y ecosistémico está referido al hecho que la acción de Estado debe estar determinada por la visibilización de la problemática bajo análisis en un territorio (mapa) concreto y a partir de la aplicación de una visión sistémica, es decir, considerando todas las relaciones existentes en el problema bajo análisis a partir del análisis la dotación de recursos naturales, que está en el centro (eje) del análisis. Para el caso de San Martín el enfoque tiene particular relevancia pues la dotación de recursos

mapas con información georeferenciada, a la problemática de la deforestación en el departamento. El proceso coincidió con el hecho que, a fin de contar con información para promover la monetización de los servicios ecosistémicos, a través de por ejemplo, bonos de carbono, diversas ONG y Cooperación Internacional, agrupadas en la Mesa de Diálogo para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación (REDD) del departamento, estaban financiando la adquisición de mapas dinámicos de deforestación. La disponibilidad de estos datos permitió contar con información histórica y reciente sobre la situación de la deforestación en San Martín. Al respecto, Sylvia Reategui, ex Jefa de la ARA refiere sobre el tema que:

*“Cuando vemos los mapas de deforestación, es que nos damos cuenta que el problema es más serio de lo que se pensaba, sumado a eso se tenía a entidades como por ejemplo COFOPRI que titulaba tierras que estaban designadas para conservación o Agricultura intervenía con un proyecto agrícola que avanzaba sin coordinar con el gobierno regional. El nivel de coordinación a nivel regional en temas ambientales era inexistente y “nos pisábamos los talones entre todos”. Los mapas dinámicos ayudaron a evidenciar el problema.”*

Sin embargo, en términos institucionales y organizacionales el problema era que la estructura existente del GORESAM hacía imposible poner en práctica el enfoque territorial y ecosistémico en la política pública regional hacia los temas forestales y ambientales, y luego convertir la política en acción del gobierno regional.

En el año 2009, el proceso de transferencia de las funciones “e” y “q” referidas al tema forestal había concluido por lo que el GORESAM estaba en condiciones normativas de ejercerlas, pero la transferencia ocurrió sin asignación presupuestal, lo que en la práctica hacía imposible ejercer dichas funciones.

Junto con lo anterior estaba el hecho que la GRNMA tenía poco personal (ocho personas), lo que limitaba la posibilidad de responder a las exigencias propias de las nuevas funciones transferidas.

---

naturales que existe en el territorio está constituida por los bosques, y los elementos que alberga (en donde destaca la diversidad biológica, recursos hídricos y suelo), y la población interactúa de forma estrecha con este recurso natural. De hecho, las comunidades nativas asentadas en el departamento desarrollan su vida a partir de la interacción con el bosque, y su calidad de vida está en directa relación con los bienes y servicios que el bosque les ofrece. Ver también Heredia (2012:14).



Por último, la elaboración de los mapas dinámicos permitió evidenciar que la disponibilidad de información para la toma de decisiones era escasa e imprecisa, pues de las entrevistas realizadas se desprende que los tres proyectos especiales existentes en el departamento de San Martín: Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM), Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) y Programa de Desarrollo Agroambiental en la Ceja de Selva (PROCEJA) contaban con información estadística diferente entre sí, y a su vez diferente de la que conocía la GRNMA. Lo anterior provocaba que exista un alto nivel de incertidumbre sobre la información que recibía el Presidente Regional para tomar de decisiones de política pública regional.

Ante estos tres factores: (i) la propuesta interna de crear una autoridad forestal regional, (ii) la transferencia de las funciones “e” y “q”, y (iii) la necesidad de contar con una única información estadística, más el apoyo de la ST del CIAM para lograr una mejor gestión en materia ambiental, es que el Presidente Regional de San Martín, César Villanueva se convence que era necesario crear un OTE a fin de tener un órgano rector regional de política pública regional.

Internamente, el equipo del GORESAM y los especialistas externos analizaron la conveniencia de que el OTE fuera puesto en marcha a partir de la estructura institucional de alguno de los tres Proyectos Especiales que operan en el departamento. Sin embargo, luego de evaluar factores como presupuesto y pertinencia, el equipo del GORESAM desestimó la propuesta pues los proyectos especiales tienen sus procesos bien definidos y disponen de un presupuesto que está comprometido para actividades programadas con anterioridad<sup>66</sup>.

Todas estas decisiones políticas tomadas al más alto nivel del gobierno regional coincidieron con el inicio por parte de la Gerencia General del GORESAM de un proceso de modernización organizacional.

La posibilidad de crear un OTE generaba mucho escepticismo en algunos de los servidores públicos al interior del GORESAM pues consideraban que implicaba un proceso complejo y con cuestionamientos legales, y en otro grupo de servidores provocaba indiferencia pues estaba abocado a sus labores cotidianas, y consideraban que la iniciativa de reforma institucional no iba a prosperar. La resistencia activa al proceso de reforma provino del área responsable del Ordenamiento Territorial<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> También ver Heredia (2012:15-16).

<sup>67</sup> Entrevistas a Víctor Galarreta, ex Secretario Técnico del CIAM y Sylvia Reátegui, ex Jefa de la ARA.

En este contexto, el Presidente Regional toma la decisión final, sobre la base de toda la información y análisis realizado, de crear un Organismo Desconcentrado, como paso previo y transitorio a la creación de un OTE, pues era visto como un proceso menos complejo y con mayores posibilidades de ser puesto en marcha desde la perspectiva legal<sup>68</sup>. Una vez tomada la decisión, el Presidente Regional instruyó al Gerente General –quien en un inicio estaba escéptico frente a la propuesta- a brindar todo el apoyo al proceso. En estas circunstancias el Gerente General frente a la directiva presidencial generó los mandatos administrativos para darle impulso al proceso de reforma y crear el Organismo Desconcentrado, que finalmente quedó denominado como Autoridad Regional Ambiental - ARA.

Un actor fundamental en todo el proceso fue la cooperación internacional, quien dio apoyo técnico a lo largo de todo el proceso, aportando expertos internacionales, financiando la contratación de consultores nacionales, y financiando la elaboración de información para la toma de decisiones de política pública regional. La sociedad civil y los medios de comunicación también cumplieron un rol importante en este proceso pues hicieron incidencia sobre la problemática de la deforestación y pusieron presión sobre el GORESAM para que ofrezca soluciones concretas y sostenibles al problema, y esta presión permitió legitimar la decisión al más alto nivel del gobierno regional de crear una autoridad regional en materia ambiental pues fue interpretada como una respuesta concreta ante una demanda social.

La creación de la ARA, como organismo desconcentrado del GORESAM, permitió hacer realidad una institucionalidad que fortalezca la autoridad regional en materia ambiental y ejercer de manera efectiva las funciones asignadas y transferidas del gobierno nacional para responder a la creciente conflictividad en el departamento producto de la incapacidad –por razones legales y operativas- de la estructura del Gobierno Regional para responder a la problemática de los territorios ocupados por migrantes que habían sido entregados en cesión en uso a empresas madereras a través de una concesión o en territorios entregados en cesión en uso a comunidades nativas.

La voluntad política de reforzar las capacidades institucionales a través de una ARA, que permite el ejercicio eficaz de la autoridad regional en el territorio, fue la respuesta

---

<sup>68</sup> Una experiencia que fue materia de análisis, en el marco del proceso de toma de decisión, es el caso del Gobierno Regional de Arequipa (GOREA) con la Autoridad Regional Medio Ambiental (ARMA), que aparece como parte de un proceso de reforma integral de la estructura organizacional del GOREA, y que pese a los cuestionamientos legales manifestados en diversas oportunidades por servidores públicos de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la reforma organizacional se ha mantenido (Entrevista con Aníbal Díaz, ex jefe de la ARMA).

del gobierno regional a la problemática de la deforestación producida por causas como la ocupación desordenada del territorio que provocaba el cambio de uso de la tierra, y con ello la destrucción del principal activo del departamento, que es el patrimonio forestal. Tal como lo señala el Secretario Técnico del CIAM:

*“La ARA es la prueba de la transformación de una decisión política en una acción directa para atender una problemática concreta en el terreno”.*

### **Creación de un Grupo de Trabajo para el diseño y creación formal de la ARA.**

La formalización de la voluntad política y la decisión de fortalecer la autoridad ambiental en el departamento hizo necesario el desarrollo de una propuesta organizacional y normativa para crear la ARA. La propuesta implicaba contar con un Grupo de Trabajo integrado por servidores públicos de la GRNMA del GORESAM, que debían preparar el sustento y elaborar el documento que contenga todos los elementos necesarios para formalizar -a través de una Ordenanza Regional (OR), que es el documento legal en donde están contenidas las decisiones del Gobierno Regional- la creación de la ARA. La OR es un documento que es aprobado por el Consejo Regional, que es el espacio de decisión político del gobierno regional y está integrado por representantes de todas las provincias del departamento elegidos por los ciudadanos en el marco del proceso electoral. El Consejo Regional es el máximo órgano de gobierno del departamento y cumple un rol similar al del Congreso de la República para el ámbito nacional, pues las Ordenanzas Regionales tienen rango de Ley.

La elaboración de los documentos que permitieron la aprobación de la OR implicó que el Grupo de Trabajo tuviera que reunir la información requerida para dar sustento al concepto de la ARA. La información necesaria implicó elaborar el marco funcional necesario para que la autoridad regional pueda poner en práctica las actividades necesarias para lograr los objetivos definidos en la política pública regional relacionados con, en principio, la protección de la cobertura forestal, y la estructura organizacional necesaria para ejercer las funciones. La propuesta del Grupo de Trabajo aportó el sustento normativo y conceptual para crear un organismo desconcentrado que permita concentrar las funciones en materia ambiental que estaban distribuidas en diferentes áreas del gobierno regional, de forma que tuviera la capacidad de actuar aplicando un enfoque territorial y ecosistémico. El contenido de la OR tuvo como antecedentes las discusiones al interior del GORESAM, que fueron alimentadas con documentos

provistos por los consultores y asesores involucrados en el proceso<sup>69</sup>. La OR N° 037-2010-GRSM/CR, publicada el 14 de diciembre de 2010, crea la ARA (Art. 63), dándole autonomía técnica y administrativa, y haciéndola dependiente de la Gerencia General, de forma que tuviera una institucionalidad separada de las unidades de línea del propio GORESAM. Cabe precisar que la OR propone un nuevo ROF para todo el GORESAM, y dentro de las modificaciones figura la creación de la ARA.

El modelo concebido, de acuerdo a Heredia (2012:16), tuvo dos características diferenciadoras:

- Las prioridades de la política pública regional, relacionadas con la gestión del territorio de forma sistémica (como un conjunto), de forma que los servicios de la ARA tienen un enfoque sistémico al promover la conservación y aprovechamiento sostenible de los bosques, lo que implica promover actividades en el bosque con fines maderables y no maderables.
- Vincula de forma explícita el ejercicio de la función de autoridad regional ambiental –ente rector regional- sobre el territorio del departamento con la capacidad de ejecución que tienen las Gerencias de línea, las Direcciones Regionales y los Proyectos Especiales. En ese sentido, cada emprendimiento a nivel regional debe tener de forma explícita una opinión especializada de la ARA -en su calidad de ente rector- en lo referido a la pertinencia en el uso que piensa dársele al territorio que será ocupado.

La capacidad y posibilidad de materializar las dos características mencionadas fue posible debido a que el Presidente Regional tenía internalizado el enfoque sistémico, lo cual es visible en el plan de gobierno del Movimiento Nueva Amazonia propuesto para el periodo 2011-2014, donde se señala que: “Hoy San Martín demuestra capacidad para gestionar su desarrollo a partir de la visión regional construida con persistencia en la valoración del bosque” (Movimiento Nueva Amazonia, 2010:4), y más aún cuando en referencia a la riqueza natural del departamento se afirma que: “La promoción del aprovechamiento de los bosques se realizará tomando en cuenta las proyecciones de los escenarios de deforestación y cambio de uso por periodos hasta el 2030 e identificación de los gases efecto invernadero resultantes de los escenarios de deforestación y validación nacional e internacional de la línea de base” (Movimiento Nueva Amazonia, 2010:14), y que la puesta en práctica de dicho enfoque no era posible a través de la estructura organizacional de la GRNMA. En ese sentido, la modificación

---

<sup>69</sup> El detalle de la evolución de las discusiones está contenido en Heredia (2012).

de la estructura organizacional y la creación de un organismo desconcentrado resultó imperativo para materializar las propuestas del presidente regional y del gobierno regional de contar con una institucionalidad regional ambiental que fuera transversal a toda la estructura del gobierno regional, y que tuviera un vínculo concreto con todas las áreas que tenían responsabilidad de ejecución<sup>70</sup>.

### **Puesta en marcha de la ARA a partir de la aprobación de la OR por el Consejo Regional del GORESAM.**

Con la aprobación de la OR, el gobierno regional inició el proceso de integración de las diferentes áreas que conforman la ARA. Para ello inició el proceso de relocalización de los servidores públicos ubicados dentro de la GRNMA, y de la Subgerencia de Administración Territorial y de la Dirección de Recursos Naturales y Asuntos Ambientales Agrarios, que provenían del INRENA y que fueron transferidos en el marco del proceso de descentralización, a fin de ubicarlos dentro de la estructura organizacional de la ARA. Las funciones que ejercían estas áreas también fueron transferidas a la ARA, y entre ellas estaban las relacionadas con el ordenamiento territorial y la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), la demarcación y tratamiento de límites, el catastro de bienes estatales; y las referidas al tema forestal.

A partir de la ubicación de los funcionarios, la ARA no podía iniciar operaciones si no tenía aprobado el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la propia ARA, que establece las funciones específicas que puede realizar y la estructura de la organización. Lo anterior implicó que el Grupo de Trabajo de la ARA desarrolle las funciones generales, establecidas en la OR, y las funciones específicas para cada una de las áreas que componen la ARA. Cabe precisar que el ROF establece lo que cada área puede hacer pero no determina qué actividades específicas puede realizar.

Un aspecto relevante de la elaboración del ROF fue que las funciones asignadas a la ARA debían tener un enfoque sistémico, de forma que estén distribuidas de manera que las diferentes áreas desarrollen actividades que en su conjunto permitan lograr los objetivos de la política pública regional para los cuales fue creada la autoridad regional

---

<sup>70</sup> Sylvia Reátegui, ex Jefa de la ARA, señaló que un elemento sustantivo que permitió materializar el enfoque sistémico en la intervención del GORESAM fue el pedido expreso realizado por el presidente regional, César Villanueva a los responsables de la ejecución del GORESAM de realizar coordinaciones previas con el ARA cada vez que existiera una intervención en el territorio, de forma que en la propuesta existiera una evaluación del impacto de la intervención en el territorio, y en particular sobre la posibilidad de cambio de uso del suelo –sobre todo si existían impactos en zonas de bosque. La solicitud fue reforzada por el Gerente General del GORESAM a través de comunicaciones formales.

ambiental, que es tener autoridad suficiente para aplicar estrategias que permitan reducir el proceso de deforestación del departamento, lo que implica por ejemplo realizar actividades con la población que interactúan con el bosque.

En abril del año 2011, la ARA publicó su ROF a través de una OR N° 013-2011-GRSM/CR, de fecha 5 de abril de 2011, lo que permitió el inicio de las operaciones de manera concreta e iniciar actividades orientadas a lograr los objetivos establecidos en la política regional ambiental. El ROF establece una estructura organizativa que está construida a partir de las tres organizaciones que fueron integradas para constituir la ARA. La estructura organizativa está dividida en Direcciones Ejecutivas, que son los órganos de línea, y responsables de la acción ejecutiva central de la autoridad regional. De acuerdo a Heredia (2012:31) y de la entrevista con Sylvia Reátegui, ex jefa de la ARA, resalta el hecho que la Gerencia (Jefatura) de la ARA tiene asignadas una serie de funciones y responsabilidades que tienen como propósito asesorar y brindar apoyo general al conjunto del GORESAM, y establece una relación directa con las Direcciones Ambientales de los Proyectos Especiales. Las Direcciones Ejecutivas creadas corresponden a Gestión Estratégica Ambiental, Administración y Conservación de Recursos Naturales, y Gestión del Territorio.

### **Inicio de operaciones de la ARA a partir de la aprobación de sus documentos de gestión: Reglamento de Organización y Funciones (ROF)**

El inicio efectivo de las operaciones de la ARA implicó explicitar los objetivos de política regional, que si bien estaba claro que el propósito era evitar el proceso de deforestación, resultaba necesario establecer los indicadores que permitan medir el éxito en el logro de los objetivos y las estrategias que serían aplicadas para alcanzar las metas identificadas.

El desarrollo de las estrategias implicó tener una idea clara sobre la problemática que enfrentaba la región, a partir de un reconocimiento e identificación de las principales causas del proceso de deforestación, y en consecuencia establecer las acciones que es necesario realizar a partir del ejercicio de las funciones entregadas.

Lo anterior implicó desarrollar una visión sistémica sobre la realidad del departamento, con un enfoque territorial que permita determinar las razones por las cuales la cobertura forestal está siendo menor cada año. Desde esa perspectiva, los responsables de la ARA iniciaron un proceso de análisis de la realidad de los bosques a fin de identificar

con precisión las razones de la deforestación y los elementos que debían ser atendidos por la ARA, y por el gobierno regional en su conjunto.

El anterior ejercicio permitió establecer que los espacios donde ocurre la deforestación están caracterizados por la presencia de diferentes grupos poblacionales con variados intereses sobre el mismo territorio, como por ejemplo en el caso de las concesiones forestales, en donde los responsables extraen las maderas con valor comercial y dejan el resto hasta el siguiente periodo de cosecha, que puede ser en 10 años. Sin embargo, los bosques que forman parte de la responsabilidad de la concesión son atractivos para que sean ocupados por poblaciones migrantes que están interesadas en ocupar estos territorios para desarrollar actividades agropecuarias, y que a partir de la infraestructura mínima de caminos que requieren los responsables de las concesiones para extraer las maderas valiosas, inician la ocupación –ilegal- de los territorios, y con ello destruyen el bosque entregado al concesionario para que desarrolle su actividad económica. Frente a esta realidad, entonces, el gobierno regional enfrenta un problema social entre las personas que ocupan el territorio para realizar su vida cotidiana y los responsables de una actividad comercial, y en donde existen distintos elementos que deben ser puestos en consideración a fin de lograr una convivencia pacífica, y que deben estar considerados al momento de desarrollar la estrategia.

En este caso, el desarrollo de la estrategia implicó que la ARA también deba desarrollar las capacidades institucionales y las competencias necesarias para poner en práctica la estrategia, y que pasó por hacer incidencia sobre otras áreas del gobierno regional, e incluso del gobierno nacional, para lograr reducir la deforestación en los bosques a partir de una ocupación ordenada del territorio. La actuación sistémica implicó necesariamente desarrollar capacidades institucionales para que las diferentes organizaciones de nivel nacional y regional, e incluso local, puedan actuar de manera conjunta.

### **Actores del proceso de creación y puesta en marcha de la ARA**

El proceso de creación y puesta en marcha de la ARA contó con la participación activa de diversos de actores –dentro y fuera del GORESAM- que influyeron y le dieron forma a dicho proceso. En efecto, la evidencia indica que es posible identificar dos momentos: La etapa de creación de la ARA y el inicio de operaciones -puesta en marcha- de la ARA.

Para el primer momento, los actores involucrados y el papel que desempeñaron están sistematizados a continuación:

**Tabla 3: Actores y su participación en la creación del ARA**

Actores	Participación
<b><i>Al interior del GORESAM</i></b>	
Presidente Regional de San Martín, César Villanueva	Decisión y voluntad política para la creación de la ARA a fin de fortalecer la institucionalidad regional en materia ambiental.
Gerente General del GORESAM	Llevar adelante la decisión política del Presidente Regional del GORESAM, y desarrollar las acciones administrativas necesarias para que las demás gerencias y servidores públicos del GORESAM las cumplan.
<b><i>Fuera del GORESAM</i></b>	
Secretaría Técnica del CIAM, Víctor Galarreta	Apoyo al GORESAM para el diseño de una propuesta de diseño institucional con un enfoque territorial y sistémico.
Equipo de Consultores	Apoyo y acompañamiento técnico para el diseño de la ARA.
Cooperación Internacional, principalmente <i>Peruvian Forest Sector Initiative</i> (PFSI)	Financiamiento de consultores para el acompañamiento técnico y generación de información.

Fuente: Entrevistas y elaboración: Propia

Para el segundo momento, los actores involucrados y el papel que desempeñaron están sistematizados a continuación:

**Tabla 4: Actores y su participación en la implementación del ARA**

Actores	Participación
<b><i>Al interior del GORESAM</i></b>	
Presidente Regional de San Martín, César Villanueva	Decisión y voluntad política para la puesta en marcha de la ARA a fin de hacer que funcione de la forma



Actores	Participación
	esperada, con enfoque territorial y ecosistémico.
Gerente General del GORESAM	Transformar la decisión política del Presidente Regional del GORESAM en las actividades cotidianas de la ARA. Lo anterior implicó que a partir de decisiones administrativas la ARA esté en condiciones de trabajar de forma coordinada con las otras áreas del GORESAM.
<b>Fuera del GORESAM</b>	
Secretaría Técnica del CIAM, Víctor Galarreta	Apoyo al GORESAM para lograr una efectiva coordinación con el gobierno nacional, con los otros gobiernos regionales amazónicos y con otros actores del proceso, en particular la Cooperación Internacional.
Equipo de Consultores	Apoyo y acompañamiento técnico durante la puesta en marcha de la ARA, en particular para los documentos de gestión (ROF).
Cooperación internacional principalmente Peruvian Forest Sector Initiative (PFSI), GIZ, USAID entre otros.	Financiamiento de consultores para el acompañamiento técnico y financiamiento del personal de la ARA.
Gerencias del GORESAM	Colaborar en las actividades de la ARA
Medios de comunicación	Incidencia sobre la ARA para que atienda los problemas ambientales que afectan a la población.
Sociedad Civil Organizada	Incidencia sobre el GORESAM, en particular sobre la Presidencia, para que solucione los problemas ambientales del departamento.

Actores	Participación
ONG	Apoyo técnico durante la puesta en marcha y validación del proceso de puesta en marcha de la ARA

Fuente: Entrevistas y elaboración: Propia

El proceso de diseño y puesta en marcha de la ARA fue posible a partir del desarrollo de forma activa de una estrategia de involucramiento de diferentes actores, dentro y fuera del GORESAM, por parte del Grupo de Trabajo, que le permitió acceder a conocimiento técnico y recursos –en particular financieros- para diseñar los elementos de tipo administrativo –documentos de gestión como es el ROF- y técnico –transformar el enfoque territorial y ecosistémico en una forma de trabajo cotidiano de la ARA- que hicieron posible poner en marcha a la ARA. De acuerdo a Sylvia Reátegui, ex Jefa de la ARA, el proceso de construcción de la forma de trabajo cotidiano de la ARA fue a partir del “error-acierto”, y sólo fue factible por el permanente apoyo a nivel de la Presidencia del Gobierno Regional, que proveía la voluntad política a las decisiones de gestión y administrativas de la ARA; por el apoyo de la Gerencia General, que daba soporte en lo referido al cumplimiento de las directivas de la ARA por parte de todas las otras áreas del GORESAM; por el apoyo de la cooperación internacional, que proveía recursos para contar con personal que trabajara en el ARA y con consultores que proveían conocimiento en los temas; y por el apoyo de las ONG, que reconocían en la ARA a un interlocutor válido del GORESAM para los temas ambientales.

La participación de otros actores, como el gobierno nacional, en la forma del MINAGRI y MINAM, de acuerdo a Heredia (2012:33-36), fue marginal y lejana, pues no tuvieron un papel activo en el proceso de creación y puesta en marcha, más allá de brindar asistencia técnica general en temas puntuales. En el caso de los medios de comunicación, el rol estuvo en hacer incidencia sobre el GORESAM en el cumplimiento de las promesas de campaña realizadas por el Presidente Regional en lo referido a la atención de la problemática ambiental en el departamento.

## Conclusiones

La presente investigación planteó como primera hipótesis que el proceso de toma de decisiones para la construcción, creación y diseño de la ARA tuvo dos elementos relevantes. El primero fue la voluntad política del Presidente Regional del GORESAM, para dar como respuesta una solución sistémica y estructurada al problema de la deforestación en el departamento y el segundo, la voluntad administrativa de los funcionarios del gobierno regional para transformar la voluntad política en acciones que permitan la creación y puesta en marcha de la ARA.

La información contenida en el presente documento muestra que en efecto un factor clave para efectivizar la creación de la ARA fue la decisión política plasmada en voluntad política al más alto nivel de sus autoridades para poder viabilizar el enfoque ecosistémico y territorial, y que fue secundada por la voluntad administrativa. La voluntad política fue la pieza central de este proceso, pues sin voluntad política en todos los niveles no hubiera sido posible concluir el proceso de creación e implementación de la ARA. Como señala Dowding (1996), la voluntad política es la que permite ejercer el “poder para” y el “poder sobre”, en donde el primero está contenido en el propio Presidente Regional, César Villanueva y el segundo está contenido en la capacidad del Presidente Regional para hacer que los otros servidores públicos, en particular el Gerente General realice lo necesario para convertir la aspiración del Presidente Regional en una realidad, es decir, en la creación y puesta en operación de la ARA.

La segunda hipótesis presentada está referida al ejercicio de la autoridad ambiental que fue a partir de un organismo desconcentrado del GORESAM, denominado ARA, que contó con empoderamiento, autonomía, presupuesto, capacidad de crear incentivos y desincentivos y de coordinar con los otros niveles de gobierno, a partir de un equipo técnico motivado, capacitado y empoderado para el cumplimiento de las funciones asignadas. Tal como se ha señalado la transformación de la voluntad política en voluntad administrativa permitió la creación de un marco institucional y organizacional para la creación de un organismo desconcentrado, a partir de la modificación del ROF del gobierno regional, que tuviera una estructura organizacional que le permita tener autonomía administrativa y aplicar un enfoque territorial y sistémico al momento de

ejercer las funciones asignadas, y con ello responder de manera eficaz a la problemática de la deforestación. Tal como señala Waissbluth (2002) la arquitectura organizacional aplicada para el diseño del marco organizacional de la ARA es la que permite que pueda aplicar un enfoque territorial y sistémico para la problemática de la deforestación, y no es el marco funcional lo que hace posible atender la mencionada problemática, sino más bien es el que otorga el mandato legal para realizar las actividades necesarias que permiten materializar el enfoque territorial y ecosistémico. En otras palabras, las funciones asignadas a la ARA deben ser suficientes para permitirle actuar, pero es la arquitectura gubernamental y la claridad en los objetivos de política pública regional la que le permite actuar de manera eficaz al momento de atender la problemática de la deforestación.

Finalmente, la tercera hipótesis está referida al papel que jugaron los actores involucrados, dentro y fuera del GORESAM, en la construcción, creación y puesta en marcha de la ARA. Dentro estuvieron principalmente los servidores públicos relacionados con la Gerencia de Recursos Naturales, y fuera estuvieron especialistas representantes de la Cooperación Internacional y ONG. La participación de otros actores fue marginal, como es el caso de las organizaciones nacionales-principalmente el MINAM y MINAGRI, y de la sociedad civil. La capacidad de incidencia más intensa estuvo en la Cooperación Internacional y ONG.

En efecto, a nivel externo la cooperación internacional fue un actor clave pues permitió financiar la generación de información para la toma de decisiones y la contratación de expertos quienes con su conocimiento suministraron elementos claves para la toma de decisiones a nivel político y organizacional; y a nivel interno el *expertise* del equipo técnico del GORESAM es el que permitió construir el marco institucional y organizacional de la ARA, y ello fue posible porque tuvieron el apoyo político al más alto nivel de gobierno y en los niveles administrativos. Tal como lo señala North (1993) las reglas de juego informales que fueron aplicadas para la interacción entre los actores internos y externos son las que caracterizaron la institucionalidad creada en el proceso de diseño y puesta en operación de la ARA.

Como se ha señalado la participación del gobierno nacional estuvo limitada a los documentos de política pública nacional y marcos legales relevantes que fueron utilizados como referencia por el GORESAM para definir la política pública regional en materia ambiental.

Finalmente, con respecto a la participación de la sociedad civil, su participación estuvo acotada a la incidencia a través de los medios de comunicación para exigir al Presidente Regional el cumplimiento de las promesas de campaña.



## Bibliografía

Arellano Gault, David

- 2004 Gestión Estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional. Pág. 19-52. México. Fondo de Cultura Económica.

Ausejo Castillo, Flavio

- 2008 Plan de desarrollo regional y modernización organizacional del Gobierno Regional de San Martín. Abril.
- 2011 Asistencia técnica para la implementación del organismo técnico especializado para la gestión de los recursos naturales renovables y medio ambiente para el Gobierno Regional de San Martín.
- 2012 Funciones en materia de cambio climático y servicios ambientales del Gobierno Regional de San Martín. Análisis de la institucionalidad regional hacia los recursos naturales y el ambiente. Mayo.
- 2012 “Capacidades Estatales en Gobiernos Regionales”. En Alza, Carlos (ed). “Gestión Pública: Balance y Perspectivas”. Fondo Editorial de la PUCP.

Ausejo, Flavio; Suarez de Freitas, Gustavo; Solano, Gustavo, Fonseca, Carlos

- 2010 Marco institucional para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en la zona amazónica, y aplicación de una experiencia piloto en la región de San Martín.
- 2010 Propuesta de diseño de un servicio regional de gestión de recursos naturales renovables y del medio ambiente con un piloto de aplicación en la región de San Martín.

Barra A. Sergio y R. Jonquera G.

- 2002 Participación ciudadana y empowerment: Hacia los condicionantes en la participación de organizaciones sociales que se enfrentan a conflictos sociales. Santiago. Universidad de Santiago de Chile.

Ballón Echegaray Eduardo, Glave Remy, Marisa

2010 San Martín un viaje a la otra orilla. Grupo Propuesta Ciudadana. Con el apoyo de OXFAM Perú.

Cancino Ronal, Petit- Breuilh Jorge, Padilla Patricio, Mendoza Yenniel, Gatica Mauricio, Mellado Felipe

2008 Indicadores de ciencia, tecnología e innovación para la inteligencia competitiva de sistema regionales de innovación. Cuaderno de Administración. Universidad del Valle. N 40.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

2011 Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021. Pág. 235.

Consejo Interregional Amazónico – CIAM

2011 Amazonía Vale un Perú. Documento de trabajo.

Derry Ormond y Elke

1999 Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar? En: Revista CLAD Reforma y Democracia. Caracas. Nº13.Feb.  
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999/nueva-gerencia-publica-bfque-tomar-y-que-dejar-1>

Chaffe, E.E.

1985 Three Models of Strategy. Academy of Management Review.

Dahl, Robert

2004 La Democracia. Enciclopedia Británica. Edición 2004.

Dowding, Keith

1996 Power. Open University Press. Pag. 5

Finer Samuel E.

1999 The History of Government from the Earliest Times. Volumen 1: Ancient Monarchies and Empires. Oxford University Press. Pág. 2-3.

Galarreta, Víctor

2011 Amazonia Vale un Perú [diapositivas]. CIAM. Perú.

Gobierno Regional de Arequipa.

2007 Reglamento de Organizaciones y Funciones. Ordenanza Regional 010-2007 de 14 de mayo del 2007.

Gobierno Regional de San Martín.

2010 Zonificación Ecológica Económica - ZEE del departamento de San Martín, Ordenanza N° 012-2006-GRSM/C. Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín, aprobado por la Ordenanza N° 037-2010-GRSM/CR. Reglamento de Organización y Funciones ROF de la Autoridad Regional del Ambiente del Gobierno Regional de San Martín, Ordenanza N° 013-2011-GRSM/CR.

2008 Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015.

2008 Plan Forestal Regional de San Martín. Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

Haggard, Stephan

1995 The Reform of the State in Latin America. Paper presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina. Rio de Janeiro, 12 y 13 de Junio.



Hauser, John R. y Katz, Gerald M.

1998 Metrics: You Are What You Measure! April.

Heredia, José Alonso

2012 Sistematización de la experiencia de concepción y avances en la puesta en funcionamiento de la Autoridad Regional Ambiental en el Gobierno Regional de San Martín. Informe de sistematización.

La Contraloría General de la República

2014 Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima 4 de enero del 2014.

Kiewiet, D. Roderick y McCubbins, Matthew D.

1991 The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process. Chicago. University of Chicago Press.

Larson, Anne M

2003 Mejores Prácticas para la gestión Descentralizada de los Recursos Forestales en Centro América. Center for International Forestry Research (CIFOR), Managua. 82 p.

Marsh, David y Gerry Stoker

2007 Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Madrid: Alianza Editorial. Pág. 33-142.

Ministerio del Ambiente – MINAM

2015 Hacia una Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Documento Preliminar.

2015 Estrategia Nacional antes el Cambio Climático.

- 2014 Memoria Descriptiva del Mapa de Bosque/ No Bosque año 2000 y Mapa de pérdida de los Bosques Húmedos Amazónicos del Perú 2000-2011.
- 2014 Plan Nacional de Acción Ambiental. PLANAA - Perú 2015-2016. 1ra Edición.
- 2011 Plan Nacional de Acción Ambiental. PLANAA - Perú 2011-2021. 2da Edición.
- 2010 Informe situacional del: Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Lima.
- 2010 Política Nacional del Ambiente. 2da reimpresión. Editorial Supergráfica E.I.R.L.

Mintzberg, Henry

- 2001 Diseño de organizaciones eficientes. Argentina. Editorial el Ateneo.
- 1994 The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners. Cap 1. pág 5-34. The Free Press.

Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce y Lampel, Joseph

- 1998 Safari a la estrategia: Una visita guiada por la jungla del management estratégico. Granica. Buenos Aires.

Mitchell, Agle y Wood.

- 1997 Toward a Theory of Stakeholders Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. Academy of Management. Review. Vol. 22. N° 4. Pag. 865.

Movimiento Regional Nueva Amazonia

- 2010 Plan de Gobierno San Martín 2011-2014. Cesar Villanueva

Nash, Robert; Hudson, Alan y Luttrell, Cecilia

2006 Mapping Political Context. Research and Policy Development Programa. July.

North, Douglas

1993 Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Economico. México Pág 13-54

O'Connor, James

1973 The Fiscal Crises of the State y Cuba. St. Martin's Press, New York.

Osborne, David y Platrik, Meter

2003 Herramientas para transformar el gobierno: Directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles. PAIDOS. Cap 1. pag. 29-73.

Pan Suk Kim

2007 Desafíos a la capacidad pública. Volumen XVI, Numero 2, Gestión y Política Pública.

Parsons, Wayne

2007 Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso. México.

Peter Bille Larse

2010 Gobernanza e Institucionalidad Verde.

Presidencia del Consejo de Ministros

2010 Memoria del proceso de implementación de la Ley Organiza del Poder Ejecutivo (LOPE). Enero 2008 – Setiembre 2010.

Przeworski, Adam

2008 Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente. En: Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina. 2008.

Programa “Contribución a las Metas Ambientales del Perú” (Pro Ambiente). GIZ.

2015 La experiencia de gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014). Sistematización de avances. Documento de trabajo.

2014 Propuesta metodológica de zonificación forestal. Departamento de San Martín. Documento de trabajo N°2. 1ra Edición.

Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

2013 Autoridad Regional Ambiental – ARA del Gobierno Regional de San Martín: Hitos Institucionales de la experiencia.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). GEO ALC3

2010 Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe. Panamá.

Real, Byron

1988 Descentralización y participación social en la gestión de los recursos renovables. INEFAN-GTZ. Quito. 42 p.

Salazar, Carlos

2008 Políticas públicas y Think Tank. Fundación Konrad Adenauer. Colombia.

Waissbluth Mario

2002 La Reforma del Estado en América Latina. POLIS. Programa Latinoamericano de Gerencia Pública. Pag. 31-33.

Wayne, Parsons

2008 Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las Políticas Públicas. Flacso. México.

### **Normativa**

Presidencia del Consejo de Ministros

2013 Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI. Aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. 14 de agosto.

2007 Decreto Supremo N°036-2007-PCM. Plan Anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2007, estipula además el inicio de un shock de descentralización. 15 de Abril.

2007 Decreto Supremo N°011-2007. Aprueba la transferencia de las facultades de INRENA a los Gobierno Regionales (literales “e” y “q” de la Ley Orgánica de Gobierno Regionales). 21 de febrero.

2007 Decreto Supremo N°027-2007-PCM. Políticas de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158 y otras Normas vigentes. 25 de marzo.

Congreso de la República del Perú

2007 Ley N°29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre.

2002 Ley N°27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 18 de noviembre.

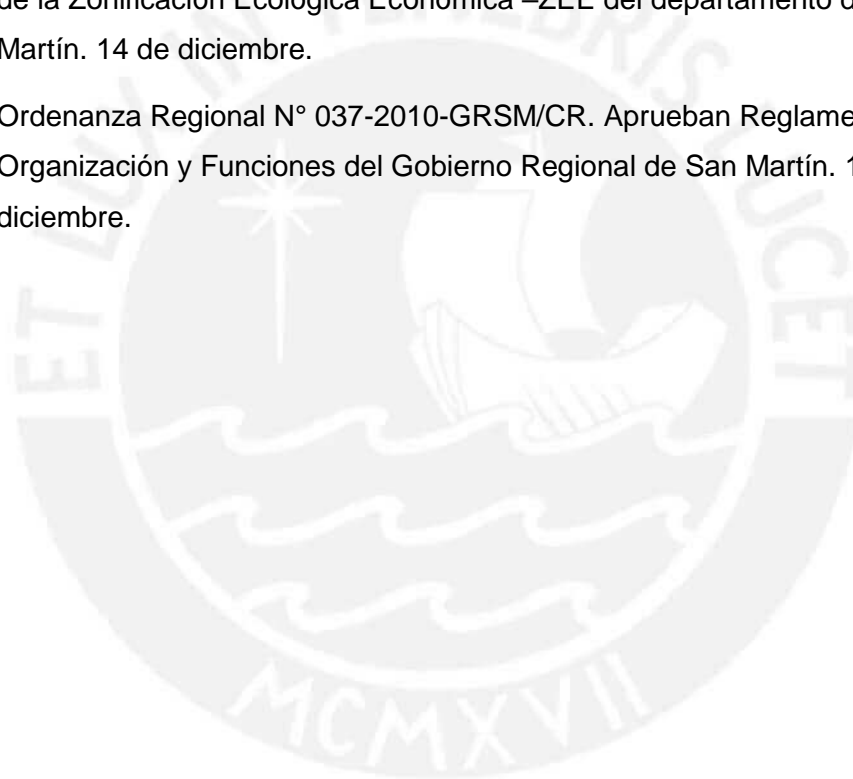
2002 Ley N°27783. Ley de Bases de la Descentralización. 17 de julio.

Ministerio de Agricultura

- 2009 Resolución Ministerial N° 0792-2009-AG. Dan por concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Especifica consignadas en el artículo 51 de la Ley Organiza de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de San Martín. 11 de noviembre.

Gobierno Regional de San Martín

- 2007 Ordenanza Regional N°035-2007-GRSM/CR. Proceso de Modernización del Gobierno Regional de San Martín. 23 de octubre.
- 2009 Decreto Regional N° 002-2009. Aprueba el Reglamento para la aplicación de la Zonificación Ecológica Económica –ZEE del departamento de San Martín. 14 de diciembre.
- 2010 Ordenanza Regional N° 037-2010-GRSM/CR. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín. 14 de diciembre.



## Anexo

### Lista de especialistas entrevistados

Entidad	Persona	Cargo	Observación
<b>GORESAM</b>	Sylvia Reátegui	Ex Gerente del ARA GORESAM	Participante de todo el proceso
<b>CIAM</b>	Víctor Galarreta	Ex Secretario Técnico del CIAM	Participante de todo el proceso
<b>PFSI</b>	Fabiola Muñoz	Ex Gerente del Programa de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades	Participante de todo el proceso
<b>Especialista forestal</b>	Gustavo Solano	Consultor especialista en temas forestales	Participante de todo el proceso
<b>Especialista en Política Pública</b>	Flavio Ausejo Castillo	Consultor especialista en Política Pública y Gestión Pública	Participante de todo el proceso
<b>ARMA Arequipa</b>	Aníbal Díaz Robles	Ex Gerente de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de Arequipa	Entrevistado conocedor del proceso de construcción de una Autoridad Ambiental Regional

### Preguntas orientadoras

1. ¿Cuáles fueron las motivaciones reales para la creación e implementación del ARA?
2. Podría comentarme ¿Cómo fue el proceso político, ¿cómo es que el Presidente Regional César Villanueva le dio la voluntad política al proceso de creación del ARA, ¿cómo se inició?
3. ¿Cómo se concretó la voluntad política?
4. ¿Y cómo fue posible la voluntad administrativa?
5. ¿Qué obstáculos administrativos tuvieron que superar?
6. ¿Y de dónde salieron las ganas para afrontar los obstáculos administrativos?
7. ¿Qué hizo Ud. para motivar al equipo técnico, cuáles fueron sus estrategias?
8. ¿De dónde salió el dinero para el ARA?
9. ¿Quiénes fueron los actores principales en este proceso?
10. ¿Cuáles fueron los desafíos que enfrentaron?
11. ¿Cuáles fueron las razones para crear el ARA?
12. ¿Cuáles fueron los elementos centrales que permitieron indicar que era necesario una ARA?
13. ¿Cuándo fue que César Villanueva anunció la creación de la ARA?
14. ¿En qué momento del proceso de creación del ARA, la voluntad política por parte del Presidente Regional del GORESAM fue determinante?
15. ¿Cuáles fueron los hitos principales en el proceso de creación del ARA?