

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DESARROLLO AMBIENTAL

“LA REGIONALIZACIÓN EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS DE LA
REFORMA DEL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN 2008-2009
DESDE EL ENFOQUE DE DESARROLLO SOSTENIBLE”

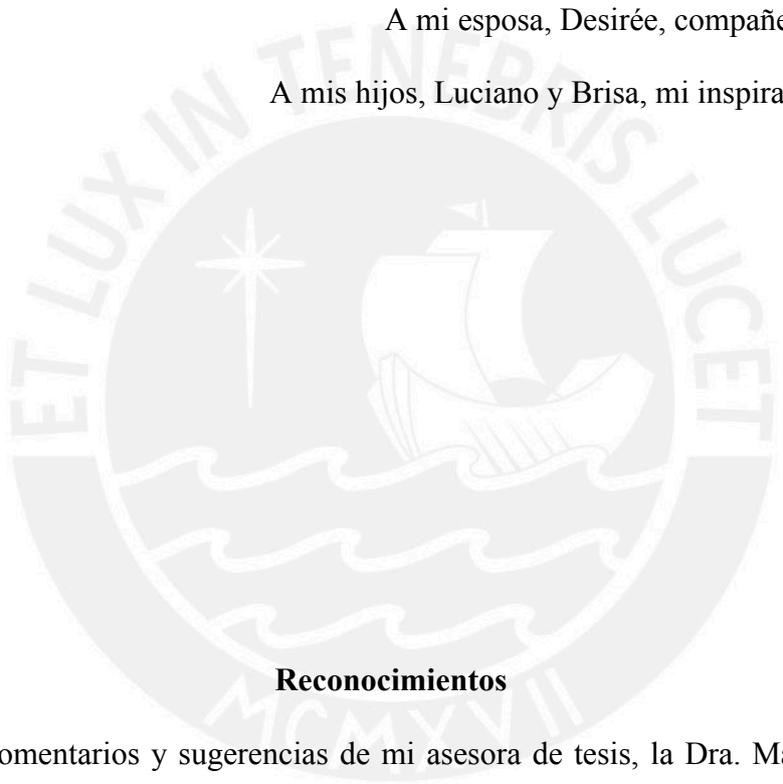
Tesis para optar por el grado de Magíster en Desarrollo Ambiental
presentada por:

Mario Francisco Bazán Borja

Asesora: Dra. Martha Rodríguez Achung

Lima, 2013

A mi esposa, Desirée, compañera incondicional
A mis hijos, Luciano y Brisa, mi inspiración permanente



Reconocimientos

Agradezco los comentarios y sugerencias de mi asesora de tesis, la Dra. Martha Rodríguez, así como los comentarios del jurado, integrado por el Dr. Vito Verna y el Dr. Roberto Chiarella. Además, quiero agradecer por su colaboración en el procesamiento de información para esta investigación a Néstor Aquino, Vanesa Ramos y Marinés Grández.

Tabla de contenido:

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL	5
1. El enfoque de desarrollo sostenible.....	5
2. El enfoque de desarrollo sostenible en el Perú.....	13
3. Marco jurídico actual para promover el desarrollo sostenible en el Perú	17
CAPÍTULO 2: REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE	24
1. El proceso de regionalización en el Perú.....	24
2. Las regiones como espacio para el desarrollo sostenible.....	28
3. Instrumentos para la gestión ambiental.....	31
3.1. Planes concertados de desarrollo.....	31
3.2. Instrumentos de gestión ambiental.....	36
3.3. La participación ciudadana.....	40
CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE CASO: LA REFORMA DEL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN 2007-2008	45
1. La región Junín en contexto	45
2. Antecedentes y motivaciones para el proceso de reforma	48
3. Junín: Plan de desarrollo concertado regional 2008-2015	51
4. La propuesta e implementación de la reforma	55
CAPÍTULO 4. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES	70
1. Lecciones aprendidas	70
2. Conclusiones y reflexiones finales.....	72
ANEXO 1: Norma regional que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Junín	76
BIBLIOGRAFÍA.....	78

RESUMEN

El Gobierno Regional de Junín, en el año 2008, decidió emprender un proceso de reforma de su estructura orgánica para asumir las transferencias de funciones del Gobierno central hacia los Gobiernos regionales. Este proceso puso a prueba el modelo de desarrollo sostenible con el que se habían creado los Gobiernos regionales en el Perú. El presente estudio analiza el enfoque de desarrollo sostenible en el proceso de regionalización del Perú y toma el caso de la reforma de la estructura orgánica del Gobierno Regional de Junín para resaltar los desafíos que las regiones deben enfrentar hacia una gestión del territorio que sea más sostenible para el país. Entre el 2008 y el 2009, FORO Nacional Internacional implementó un proyecto de apoyo a la reestructuración del Gobierno Regional de Junín, el cual concluyó con la propuesta de una nueva estructura orgánica de dicha institución.

En este estudio se analizan los desafíos que enfrentaba el Gobierno Regional de Junín desde el enfoque de desarrollo sostenible y los resultados de la intervención. El primer capítulo presenta un análisis del enfoque de desarrollo sostenible y el marco legal en el Perú. El segundo capítulo describe el proceso de regionalización del país. El tercer capítulo relata el proceso del proyecto implementado en Junín por FORO Nacional Internacional. Finalmente, el cuarto capítulo presenta las lecciones y conclusiones del proceso.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo sostenible es un anhelo legítimo de cualquier sociedad, a través del cual se expresa el interés de crear y fortalecer las capacidades para atender las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras. Sostener el desarrollo en el tiempo requiere que la sociedad se organice en función de una visión compartida de futuro, tome en cuenta las capacidades en el presente y se trace una ruta que permita poner en práctica estrategias viables para el cumplimiento de sus metas.

En el Perú, integrar el enfoque de desarrollo sostenible en el diseño de políticas y planes es necesario por los distintos tipos de diversidades que debe gestionar, por la vulnerabilidad de su crecimiento económico y desarrollo social, y por la fragilidad de sus ecosistemas. La institucionalidad del país para promover el desarrollo sostenible puede dividirse en dos tipos de aproximaciones: sectorial y territorial. Ambas aproximaciones se interrelacionan permanentemente, pero han variado en el tiempo.

El desafío de esta investigación de tesis para la obtención del grado de Magíster en Desarrollo Ambiental es identificar cómo el enfoque de desarrollo sostenible está presente en el proceso de regionalización que ha vivido el país. Se ha tomado como caso de estudio el proceso de reforma institucional del Gobierno Regional de Junín, realizado entre los años 2008 y 2009.

Una interpretación operativa del desarrollo sostenible es la capacidad de crear, acumular y reproducir la riqueza de una región. Esta se genera a través del uso de medios, denominados capital. El capital puede ser de distintos tipos: físico, natural, humano y social/institucional. La reproducción del capital y, por lo tanto, de su capacidad de generar riqueza de manera sostenible, dependerá del establecimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo; de la identificación de las capacidades actuales y de la formulación de un plan que permita alcanzar esos objetivos, a través de estrategias que aprovechen las oportunidades y superen las limitaciones que se presenten. En este campo, el principal instrumento que orienta las políticas y estrategias en los Gobiernos regionales es el plan concertado de desarrollo regional.

El desafío central que el Gobierno Regional de Junín enfrentaba el año 2008 era ejecutar su presupuesto en un contexto de aumento de funciones y responsabilidades de los Gobiernos regionales y restricciones presupuestales para mejorar su capacidad técnica y los recursos humanos disponibles. Ante esta situación, se propuso y realizó un proyecto para brindar apoyo técnico al Gobierno Regional de Junín, el cual fue implementado por FORO Nacional Internacional y financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El proyecto permitió identificar opciones estratégicas que fueron propuestas al Gobierno regional de turno, que luego se encargó de su implementación.

El Gobierno Regional de Junín aprobó la reforma de su estructura orgánica en el año 2009. Esta reforma respondió a un proceso largo de diseño técnico y consultas internas que tenían como fin adecuar la capacidad de dicho Gobierno regional para incorporar la transferencia de funciones sectoriales desde el Gobierno central. Esta reforma fue derogada en el año 2011 por

la nueva administración; sin embargo, las lecciones del diagnóstico, proceso y resultados pueden aportar a futuros intentos de fortalecimiento de los Gobiernos regionales.

El presente estudio realiza un recuento de la experiencia y se describen las motivaciones, el proceso y los resultados del proceso de apoyo técnico para la reestructuración del Gobierno Regional de Junín. Analiza el proceso desde el enfoque de desarrollo sostenible y finaliza haciendo un recuento de lecciones y recomendaciones para procesos futuros de reforma y modernización de los Gobiernos regionales en el Perú.

La tesis está integrada por cuatro capítulos. En el primero se presenta el marco conceptual y el enfoque de desarrollo sostenible. El segundo hace un recuento del proceso de regionalización y cómo se vincula con el enfoque de desarrollo sostenible. El tercero muestra el caso del proceso de reforma del Gobierno Regional de Junín. Finalmente, el cuarto presenta las conclusiones, las lecciones aprendidas y las reflexiones finales.

CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL

1. El enfoque de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible ha sido estudiado desde varios campos científicos. Desde las ciencias naturales hay varias aproximaciones. Por ejemplo, la ecología estudia el intercambio de energía y materia entre las especies que ocupan un hábitat y el movimiento de materia entre los organismos y el substrato inorgánico (aire, suelo, agua) de ese hábitat. La física estudia la transformación de la materia y la energía (Mayer 1980: 480). La biología busca evitar la extinción de una especie a lo largo del tiempo (Constans y Patten 1995: 193-194). Mientras que, desde las ciencias sociales, el estudio de este campo se ha orientado hacia el aumento sostenido en los niveles de bienestar individual, social e intergeneracional (Pasco-Font 1999:3-4).

El creciente interés por investigar las implicancias de la sobreexplotación de los recursos naturales, la capacidad del planeta para asimilar la contaminación y las posibilidades de lograr desarrollar las sociedades de manera sostenible, llevó a la Comisión Bruntland, en 1987, a definir el desarrollo sostenible. La comisión lo definió como “un proceso de cambio en el cual

la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del progreso tecnológico, y los cambios institucionales están en armonía y realzan las potencialidades actuales y futuras de la humanidad para satisfacer sus necesidades y aspiraciones” (The World Commission on Environment and Development 1987: 43).

Esta definición es la que más ha sido aceptada por teóricos y políticos de todo el mundo. Chiarrela (2002) señala que esta definición “es de carácter conciliador y catequizador, y promueve la prevalencia de los intentos de armonizar el desarrollo económico y la conservación ambiental” (p. 18). Sin embargo, a partir de esta conceptualización, se han definido diversos métodos para medir y poner en práctica el concepto de desarrollo sostenible. En este estudio utilizaremos lo desarrollado en el campo de la economía. Desde este enfoque, se estudia cómo los factores de producción, determinados por los capitales físico, humano, social/institucional y natural, son determinantes de la riqueza social, y cómo la acumulación y reproducción de la riqueza determinan la sostenibilidad del desarrollo¹.

La riqueza social puede definirse como una función de los factores de producción: capital físico, capital humano, capital social/institucional y capital natural. Definir como capital los aspectos ambientales, físicos, humanos y sociales de las políticas de desarrollo puede estar sujeto a críticas por ser un enfoque que considera solo la perspectiva de mercado de estos aspectos. Sin embargo, este enfoque permite acercarnos hacia una valoración operativa de los intercambios entre los factores de producción y, por lo tanto, facilita que puedan ser considerados en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

¹ Varios autores han asumido el concepto de riqueza y capital para medir la capacidad de los países con respecto a su sostenibilidad. Los artículos revisados al respecto son Dasgupta, y Maler 1991; Pearce y Atkinson 1993;

En general se considera capital a aquellos factores que permiten la producción de bienes para satisfacer una necesidad o llevar a cabo una actividad definida. Son valorados y generan una ganancia particular, denominada renta. Es más fácil entender los factores físico, social-institucional y humano dentro de este concepto de capital. Al respecto, se han desarrollado diferentes enfoques.

El *capital físico* se refiere a la infraestructura, maquinaria, herramientas, insumos y bienes intermedios que participan en el proceso de producción. También es llamado capital real o activos productivos, que se refiere a edificios, máquinas y equipos técnicos utilizados en la producción, más las existencias de materia prima, productos semiterminados y productos terminados².

El *capital humano* se refiere a las capacidades físicas e intelectuales de las personas que aportan al proceso de producción y está determinado por los conocimientos, las aptitudes y la experiencia de los seres humanos, que los hacen económicamente productivos³. Desde la perspectiva de las políticas públicas, se considera la inversión en salud y en educación como los principales mecanismos para incrementar el capital humano. Otros enfoques incorporan la libertad como uno de los principales valores del capital humano, puesto que permite su pleno desarrollo y acceso a oportunidades⁴. Por lo general, este capital se incrementa al ganar experiencia en el trabajo y acumular conocimientos, y su depreciación casi no se da a lo largo de la vida de un ser humano, a menos que enferme, pierda capacidades físicas o intelectuales, y se pierde plenamente cuando muere.

² Véase página web del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html> (junio, 2007).

³ Ídem.

⁴ Amartya Sen hace una distinción entre capital humano, aquello que es beneficioso para el proceso de producción, y capacidad humana, aquello que le permite al individuo beneficiarse. Sin embargo, hace énfasis en que mientras el capital humano contribuye al crecimiento económico, es el crecimiento económico el que debe reflejarse en la capacidad humana para tener una vida más libre y digna (1997: 69-71).

En el caso del *capital social e institucional* se han desarrollado muchas teorías y enfoques⁵. Incluso, se suele separar el capital social del institucional, pero en este estudio se ha decidido mantenerlo integrado. El capital social e institucional está definido por la capacidad de articulación de una sociedad a través de redes, costumbres, normas y organizaciones.

El tratamiento del factor natural como capital es un poco más complejo. Ha sido común en las estimaciones del proceso de producción incluir el uso de recursos naturales como parte de los factores de producción y, por lo tanto, considerarlo capital. A pesar de esto, varios recursos sin precio en los mercados no han sido valorados como capital. Algo similar ocurre con los servicios ambientales. Por ejemplo, por lo general, se excluye la valoración del ambiente por asimilar la contaminación de los costos de producción. Tampoco se mide como un factor que contribuye al proceso de producción. Por lo tanto, al no asumir a ciertos recursos naturales y a los servicios ambientales como capital, tampoco se han asumido sus costos de depreciación ni su capacidad de deterioro.

En particular, *capital natural* puede ser definido por la masa de recursos naturales utilizados en la producción, los cuales pueden ser renovables o no renovables⁶. También se puede entender como el “acervo entregado por la naturaleza, que genera los bienes y servicios ambientales que todo ecosistema requiere para llevar a cabo sus actividades cotidianas. Este

⁵ Woolcock y Narayan definen capital social como “las normas y redes que permiten la acción colectiva” y consideran cuatro enfoques distintos del concepto: “el comunitario, el de redes, el institucional y el sinérgico” (2000: 1). Además, Siisiäinen realiza una comparación entre los conceptos de Putman y Bordieu para capital social, en la que rescata los tres componentes propuestos por Putman: obligaciones morales y normas, valores sociales (especialmente confianza) y redes sociales (especialmente, asociaciones voluntarias); y las tres dimensiones relativas a la teoría de clases propuestas por Bourdieu entre 1970 y 1980: capital económico, social y cultural, las cuales permiten a los individuos, a través de sus relaciones sociales, ampliar sus habilidades para conseguir sus intereses (2000: 2). Existe una amplia diversidad de conceptos y en todos se rescata la importancia de las instituciones (normas, costumbres) y las redes que permiten mejorar las condiciones de vida.

⁶ Véase página web del Banco Mundial <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html> (junio, 2007).

acervo también incluye aquellos recursos naturales utilizados como materia prima en los diversos procesos productivos que así lo requieran”⁷. La percepción de los recursos naturales y servicios ambientales como capital permite su incorporación a modelos de crecimiento y, de esta manera, permite relacionar el concepto de sostenibilidad con el de crecimiento económico. Sin embargo, una percepción de mercado no necesariamente es compatible con las dinámicas de los sistemas ecológicos. Al respecto, Joan Martínez Alier sostiene que “el mercado no garantiza que la economía encaje en la ecología, ya que el mercado infravalora (o valora arbitrariamente) las necesidades humanas futuras, y no cuenta con los perjuicios externos de las transacciones mercantiles, tales como la destrucción irreversible de otras especies” (Martínez 1994: 19).

A pesar de estas limitaciones, el concepto de capital natural no debería ser una justificación para la apropiación o reducción del valor de la naturaleza a solo este aspecto. El propósito de la aplicación de este enfoque es darle a las políticas de uso y aprovechamiento sostenible de recursos naturales elementos e instrumentos para que la sostenibilidad de las economías basadas en la explotación de recursos naturales consideren el valor de estos recursos desde una perspectiva intertemporal. Asimismo, se asumen los servicios del ambiente como factores del proceso de producción y se incorporan al análisis y al diseño de propuestas de política.

A partir de este enfoque, se derivan tres criterios para evaluar la sostenibilidad. El primero es definido como el teorema débil de la sostenibilidad, el cual considera que los factores de producción son sustitutos entre sí (Pearse y Atkinson 1998: 5). Por lo tanto, un cambio negativo en la tasa de crecimiento de uno de los factores puede ser compensado por un cambio positivo en la tasa de crecimiento de otro factor (Lutz 1993; Van Dieren 1995; Serageldin

⁷ La definición ha sido extraída de: www.cipma.cl/bolsambiental/diccionario.htm (junio 2007).

1996). Este enfoque es normalmente abarcado desde la economía ambiental (Pearce y Atkinson 1998: 5).

El segundo criterio, denominado teorema fuerte, considera que los factores de producción no son sustitutos entre sí (Pearce y Atkinson 1998: 5). Por lo tanto, solo se acepta como sostenible todo proceso que garantice el mantenimiento, reposición o incremento de un nivel crítico de capital natural (Pearce y Atkinson 1993). Esta posición argumenta que no existe sustitución entre los factores, porque se considera que con el capital natural se pueden cumplir los criterios de irreversibilidad, incertidumbre, precios relativos y escala⁸. Este criterio, más cercano a los enfoques de conservación de los sistemas ecológicos, se estudia desde la economía ecológica (Pearce y Atkinson 1998: 5).

El tercer criterio, denominado de sostenibilidad extrema, toma en cuenta la capacidad de renovación del capital natural. No explota los recursos no renovables y utiliza exclusivamente los incrementos naturales netos de los recursos renovables (Ahmad et ál. 1989; Lutz 1993; Van Dieren 1995).

Serageldin (1996) integra estos criterios y define la sostenibilidad como la oportunidad de darle a las generaciones futuras tanto o más capital por habitante como esta generación ha tenido. Señala que las relaciones entre los cuatro tipos de capital (físico, natural, social/institucional y humano) son, en parte, sustitutos y, en parte, no lo son. Por lo tanto, utiliza esta aproximación como la base teórica para explicar las relaciones de interacción entre

⁸ La *irreversibilidad* se refiere a que no todos los factores pueden ser creados, destruidos y recreados. La *incertidumbre* se refiere al desconocimiento que existe sobre el funcionamiento de los sistemas ecológicos y sobre las consecuencias de romper estos sistemas. Asimismo, la sustitución asume que los *precios relativos* de hoy van a ser los mismos de los precios futuros, lo cual implica un conocimiento perfecto de estos, que no se tiene. La *escala* indica la existencia de niveles críticos y discontinuidades que podrían tener como consecuencia daños de gran escala si estos niveles son traspasados (véase Pearce et al., 1996).

las distintas manifestaciones de capital que se dan en un país (Serageldin 1996)⁹. La aplicación del concepto de desarrollo sostenible en el diseño de políticas tiene la función de proponer una visión hacia el futuro, normas que organicen, estructuras operativas e instrumentos de política que permitan articular la necesidad de promover crecimiento económico, generar bienestar social y manejar de manera sostenible los recursos naturales y el ambiente.

Un aporte importante han sido los intentos por incorporar los cambios del acervo de los recursos naturales en las cuentas nacionales. Ahmad, El Serafy y Lutz (1989) señalan:

Históricamente los recursos naturales han sido vistos como regalos de la naturaleza, originando falsas señales a los diseñadores de políticas. Esta aproximación ignora la reducción de recursos valorables y confunde la venta comercial de activos naturales con la generación de ingresos. Eso promueve y parece validar la idea que el rápido crecimiento económico puede obtenerse por la explotación de un recurso que podría ser rápidamente agotado, el crecimiento puede ser ilusorio y la prosperidad que genera transitoria, si la aparente ganancia en el ingreso significa permanente pérdida en la riqueza, que es que parte de lo recibido no es dirigido a nuevas inversiones productivas. Como el ingreso es inflado, normalmente el consumo también, y el país referido obtiene complacencias sobre su desempeño económico; como resultado, el ajuste en la política económica será retrasada por la aparente prosperidad. En esta visión, una contabilidad apropiada del ingreso es una ayuda a mejorar las decisiones, pero, seguro, no garantiza que esas decisiones mejoradas se vayan a hacer (p.3).

Al respecto, han surgido debates sobre la consistencia entre sostenibilidad económica y sostenibilidad de los ecosistemas. Se entiende que los ecosistemas han sido la fuente del crecimiento económico en muchos casos. Sin embargo, la contabilidad ha tomado en cuenta solo el aspecto económico y no el ambiental¹⁰.

⁹ Véase, además, De Ferranti et ál. (2002) para una explicación de las relaciones del capital natural con el capital humano.

¹⁰ Al respecto, Arango (2003) señala: “En el interesante reporte *State of the World 1990*, que publica anualmente el World Watch Institute de Washington, su director, Lester Brown, ganador del premio Sasakawa al medio ambiente, dice: ‘¿Cómo pueden ser los indicadores biológicos tan desalentadores y los económicos tan optimistas al mismo tiempo?’. La respuesta es que los indicadores económicos tienen una falla fundamental: no distinguen entre el uso de recursos que sostiene el progreso y los que lo socavan. Por tanto, argumenta el señor Brown, puede resultar un sentido equivocado de economía saludable a nivel nacional” (30).

De manera operativa existen varias metodologías utilizadas para calcular índices de desarrollo sostenible, algunas de las cuales son las siguientes: (i) el índice de bienestar económico sostenible diseñado originalmente por Daly y Cobb (1989) y revisado por Cobb y Cobb (1994); (ii) el índice de sostenibilidad ambiental, el cual es una iniciativa del Global Leaders for Tomorrow Environmental Task Force del World Economic Forum, desarrollado por el Yale Center for Environmental Law and Policy y el Center for International Earth Science Information Network de la Universidad de Columbia; (iii) la huella ecológica, desarrollado por Wackernagel & Rees (1994); y (iv) el índice del planeta vivo del World Wildlife Fund¹¹. Sin embargo, la mayor parte de estos índices se emplean para medir de manera agregada el estado del medio ambiente en el planeta y no buscan identificar el desempeño integral de una economía en los aspectos económicos, sociales y ambientales.

De manera más particular, el Banco Mundial impulsó la investigación sobre el modelo de ahorro genuino para determinar la riqueza y el desempeño de las naciones con respecto la sostenibilidad de su desarrollo. El ahorro genuino es la suma de la inversión en activos producidos y en capital humano, menos el valor de la depredación de recursos naturales y el valor de acumulación de la contaminación. Por lo tanto, el ahorro genuino se mide a través de una función de producción que toma en cuenta como factores de producción al capital físico, natural, social y humano. El ahorro genuino negativo en un punto en el tiempo implica que la utilidad futura es menor que la utilidad corriente sobre algún periodo de tiempo. El ahorro genuino negativo sirve como un indicador de no sostenibilidad (Hamilton 2000). El modelo de ahorro genuino ha sido trabajado por Dasgupta y Maler (1991); Pearce y Atkinson (1993); Hamilton (1994); Pearce, Hamilton y Atkinson (1996), luego desarrollado en mayor detalle por Hamilton (2000) y Dasgupta y Maler (2001).

¹¹ Véase descripción de los índices en Quiroga (2001).

A pesar de los esfuerzos, no ha sido posible que los países asuman un modelo que incorpore estas medidas para realizar su gestión a nivel nacional. Un país que ha hecho una propuesta de medición de su desarrollo desde un enfoque cercano al de desarrollo sostenible es el Reino de Bután, que ha incorporado una medición de la felicidad como alternativa a la medición tradicional del desempeño económico que utiliza el producto bruto interno. En América del Sur, Bolivia y Ecuador han incorporado en sus constituciones políticas el interés de medir el “Buen vivir”, que es un enfoque que busca retomar los valores y principios de convivencia y desarrollo prehispánicos (Bazán 2011).

Por lo tanto, para efectos del presente estudio, se considera que el enfoque de desarrollo sostenible busca establecer un equilibrio entre las necesidades y aspiraciones económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Para avanzar hacia este fin, la institucionalidad, definida por el conjunto de reglas, normas, organizaciones y redes, es la encargada de articular los fines económicos, sociales y ambientales, y proporcionar las condiciones físicas (infraestructura, equipamiento, tecnología, así como espacios, servicios y bien públicos) para alcanzar estos objetivos sin poner en riesgo su sostenibilidad intertemporal.

2. El enfoque de desarrollo sostenible en el Perú

En el Perú, el desarrollo sostenible es un anhelo que parece muy lejano. El modelo productivo privilegia los resultados económicos y, en menor medida, los resultados sociales. Sin embargo, no toma en cuenta el impacto que tienen los procesos y resultados económicos y sociales sobre

la naturaleza y el ambiente. El impacto ha sido la reducción de la superficie boscosa y de la biodiversidad que se alojaba en ella, el riesgo de extinción de algunas especies oriundas del territorio peruano y de su mar, la pérdida del conocimiento tradicional del manejo de zonas ecológicas y de especies vegetales y animales, la desaparición de las fuentes de agua dulce, entre otros, lo cual muestra como nos alejamos de la sostenibilidad, no solo ambiental, sino que también ponemos en riesgo la viabilidad económica y las condiciones de vida para la población del país.

Esta práctica viene de hace mucho tiempo y quizás sea inherente a las sociedades, pero corresponde a la academia y a las instituciones públicas identificar las causas y consecuencias, que permitan proponer maneras imaginativas para orientar a una localidad, una región o un país hacia un desarrollo lo más sostenible posible. La historia del Perú muestra que los criterios de explotación de recursos naturales han respondido, por lo general, a impulsos de especuladores que buscan rendimientos de corto plazo y Gobiernos débiles con necesidades financieras, quienes persiguen una solución rápida a sus intereses políticos y de gestión de corto plazo, sin medir el costo que su actuar pueda ocasionar en la naturaleza y a las generaciones futuras.

Si miramos hacia el pasado se encuentran varios ejemplos de explotación no sostenible de recursos. Esteves (1971) hace un recuento sobre lo ocurrido con la alpaca hacia inicios de la República. La alpaca, una especie nativa del Perú, estuvo en riesgo de extinción por la acción de especuladores, quienes consideraron que si las poblaciones de alpaca se redujeran ellos podrían cobrar un precio mucho más alto. Pero, además, ellos no eran dueños de las alpacas, sino que le pertenecían a ciertas comunidades indígenas, por lo que forzaron la venta de sus animales. Si estos grupos depredadores se hubiesen dedicado a comprar las alpacas a sus

dueños se pudo haber incentivado a que estos se dedicasen a la cría de alpacas y, al mismo tiempo, se hubieran prolongado y ampliado los beneficios provenientes de este recurso (Esteves 1971).

Algo similar ocurrió con el guano. Manuel Estela (1999) realiza una reseña de la historia del Banco Central de Reserva del Perú y en ella narra como el país experimentó una bonanza relativa por la explotación del guano, fertilizante natural muy cotizado en el mercado europeo durante mediados del siglo XIX. El guano le permitió al Perú, durante casi cuarenta años (entre 1830 y 1870), un ingreso aproximado de 120 millones de libras esterlinas, de las cuales le correspondieron al Estado peruano el 65% por motivos de la concesión, equivalente a cerca de 78 millones de libras esterlinas. El presupuesto del Estado peruano para el año 1830 era de 800 000 libras esterlinas y en los cuarenta años sus gastos fiscales debieron sumar aproximadamente 32 millones de libras esterlinas, pero al finalizar esta época el Estado tenía una deuda de 26 millones de libras esterlinas obtenida en forma de adelanto por las concesiones futuras. Los gastos registrados en esta época, fuera de los costos administrativos del Estado, fueron hechos para el pago de la deuda interna, la construcción de ferrocarriles, el pago por la abolición de los esclavos negros y la importación de los *coolies* chinos. En este caso, el Estado no hizo mayor inversión productiva y gastó el dinero desmesuradamente; luego de esta época se agotó el recurso y no se había cambiado la estructura económica del Perú (Estela 1999).

Estos dos ejemplos grafican claramente el manejo no sostenible de la explotación de los recursos naturales. Estos casos se reproducen innumerablemente a lo largo de la historia peruana, otros recursos como el caucho, el salitre, el petróleo, el oro, la plata, el cobre, la pesca, la madera, el hierro y la coca, entre otros. Los resultados de la historia republicana del

Perú hacen notar que no es suficiente contar con recursos naturales y que es necesario desarrollar otros tipos de capitales que son complementarios al que tenemos. Por ejemplo, hace falta capital humano para procesar los recursos naturales e incrementar su valor de comercio, así como una institucionalidad que asigne los recursos obtenidos por la renta de este capital hacia inversiones estratégicas y de largo plazo, y que haga la vigilancia para no poner en riesgo los ecosistemas que soportan la existencia de estos recursos.

Entonces, qué es lo que debe cambiar en el Perú para que los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales reviertan positivamente en el desarrollo del país, de tal forma que permitan cubrir las necesidades actuales y futuras de la población del Perú. Una base necesaria es el establecimiento de un marco legal que soporte mecanismos de incentivos para fomentar el desarrollo sostenible, al mismo tiempo que controle la sobreexplotación de los recursos y el exceso de contaminación ambiental. Sin embargo, desde inicios de la República existieron planes e instituciones encargadas de velar por el manejo adecuado de los recursos naturales; sin embargo, estas no han podido alcanzar sus objetivos¹². Por ejemplo, en 1821 se desactivó el Tribunal de Minería y en 1829 se estableció la Dirección General de Minería; luego, en 1839, se incluyó en la Constitución los tribunales privativos de minería y en 1841 el Consejo de Estado fomentó la organización de los juzgados y tribunales para minería (Basadre 1939).

Los principales cambios se han dado en los últimos 30 años. Los avances más importantes se han dado en el fortalecimiento de un marco legal y de instituciones. Principalmente luego del informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (The World Commission on Environment and Development, 1987), diversas normas y acuerdos internacionales sentaron las

¹² Vidaurre redactó el Plan del Perú en 1810, en el cual en uno de los capítulos se refiere al manejo de la minería y su papel en la economía nacional.

bases para la formación de normativas dentro de los países. En el Perú, el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales en el año 1990 (Decreto Legislativo N.º 613) fue la base para la incorporación de la terminología de desarrollo sostenible en la legislación peruana¹³. Además, se elaboraron un conjunto de leyes sobre el aprovechamiento de los recursos naturales en las que está presente el enfoque de desarrollo sostenible. En el año 2008 se creó el Ministerio del Ambiente (mediante el Decreto Legislativo N.º 1013), como órgano rector de la política ambiental en el país. Si bien su creación ha permitido ir llenando los vacíos legales e institucionales en esta área, el camino hacia el futuro sostenible es aún muy largo.

3. Marco jurídico actual para promover el desarrollo sostenible en el Perú

La legislación peruana actualmente ha incorporado el concepto de desarrollo sostenible en varias normas de diversa jerarquía. La Constitución Política del Perú, promulgada el año 1993, dedica los artículos del 66 al 69 al tema ambiental y de recursos naturales. En particular, el artículo 66 se refiere a que los recursos renovables y no renovables son patrimonio del Estado, y los artículos 67 y 69 se refieren a la promoción del uso sostenible de los recursos y del desarrollo sostenible de la Amazonía, respectivamente.

En el año 1997 se promulgó la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N.º 26821. Esta norma busca promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares (artículo 1).

¹³ En el primer artículo del D. L. N.º 613 se establecen los lineamientos de la política ambiental. El primero de ellos rescata “La conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las presentes y futuras generaciones”, dentro del concepto de desarrollo sostenible establecido por la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo.

En esta ley se define también la función del Estado en esta materia, en la cual se establece que es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de leyes especiales sobre la materia, las políticas de desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, el fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva. El Estado impulsa la transformación de los recursos naturales para el desarrollo sostenible (artículo 7).

La Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611) presenta en el Título III, Capítulo 1, las normas sobre aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En particular, el artículo 84 se refiere al concepto de recursos naturales y el artículo 85, numeral 85.1, se refiere al papel del Estado. Este artículo repite lo previamente establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N.º 26821). Adicionalmente, el artículo 88.3, inciso d, que define los regímenes de aprovechamiento, se refiere a “cumplir con la retribución económica, pago de derecho de vigencia y toda otra obligación económica establecida”.

Uno de los aportes más importantes, y quizás uno de los que es necesario implementar a la brevedad posible para tener un control efectivo sobre los avances o retrocesos del desarrollo sostenible, es el artículo referente a inventario y valorización de los recursos naturales y de los servicios ambientales (Ley N.º 26821, artículo 10 y, posteriormente, Ley N.º 28611, artículo 85.3). Al respecto, señala que “El Estado, a través de los sectores competentes, realiza los inventarios y la valorización de los diversos recursos naturales y de los servicios ambientales que prestan, actualizándolos periódicamente. La información será centralizada en el órgano competente”.

En las cuentas nacionales, usualmente observamos que los activos hechos por el hombre son valorados como activos productivos y son borrados en contra del valor de producción cuando se deprecian; sin embargo, los recursos naturales no son valorados o adecuadamente contabilizados en la mayoría de instancias. Por lo general, la utilización y comercialización de recursos naturales permite incrementar el valor de la producción total de una economía, pero su deterioro no produce reducciones en las cuentas nacionales en contra del ingreso corriente que refleje un decrecimiento en la producción potencial futura (Ahmad et ál. 1989).

Esta idea de incorporar los inventarios y la valoración de los recursos naturales y los activos ambientales en las cuentas nacionales es rescatada en la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611). El artículo 45 De las estadísticas ambientales y cuentas nacionales establece que “el Estado incluye en las estadísticas nacionales, información sobre el estado del ambiente y sus componentes. Asimismo, debe incluir en las cuentas nacionales el valor del Patrimonio Natural de la Nación y la degradación de la calidad del ambiente, informando periódicamente a través de la Autoridad Ambiental Nacional acerca de los incrementos y decrementos que lo afecten”.

Existe un conjunto de instrumentos de política útiles para promover el desarrollo sostenible. En muchos casos, estos instrumentos van dirigidos hacia acciones que garanticen mantener el nivel de riqueza y bienestar de una sociedad, entre los cuales podemos encontrar los pagos por concesión y explotación, límites de explotación, el canon, el pago por sobreganancias, el pago por regalías, la inversión en responsabilidad social directa, entre otros. Además, existen algunos instrumentos orientados hacia el establecimiento de una compensación económica cuando ha existido una sobreexplotación del recurso o cuando se ha producido un daño ambiental. En estos casos, generalmente se aplican sanciones por medio de multas o, cuando

los daños estaban previstos, se considera en los contratos de concesión acciones para la reparación y recuperación de los ecosistemas luego del cese de actividades.

En general, la legislación peruana prevé un pago por la explotación de los recursos naturales. El Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales contemplaba en su artículo 2 que “el régimen tributario garantizará una efectiva conservación de los recursos naturales, su recuperación y la promoción del desarrollo sustentable”. Posteriormente, la Ley General del Ambiente incorpora en su artículo 4, sobre la tributación y el ambiente, que “ el diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general”. Estas normas establecen que el sistema tributario es el designado como instrumento para promover el manejo sostenible de los recursos naturales. En el cuadro 1 se establece un listado de las competencias ambientales del Estado peruano.

En particular, la Ley General del Ambiente establece los siguientes mecanismos: (i) promover mecanismos de mercado (artículo 36.1); (ii) promover el uso de instrumentos a nivel sectorial y de Gobiernos subnacionales (regionales y locales); (iii) introducir el marco tributario dentro de la política ambiental (artículo 4); y (iv) incorporar la valoración e inventarios de recursos naturales en las cuentas nacionales (artículo 45). Adicionalmente, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales establece que la retribución por el aprovechamiento de los recursos naturales por concepto de canon y tributos se rigen por leyes especiales (artículo 21).

Cuadro 1: Tipología de las funciones ambientales**1. Políticas y normas ambientales**

- 1.1. Aprobación y modificación de políticas ambientales
 - 1.1.1. Política nacional del ambiente
 - 1.1.2. Política ambiental sectorial
 - 1.1.3. Política ambiental regional y municipal
- 1.2. Elaboración de proyectos de Ley con implicancias ambientales
- 1.3. Aprobación y modificación de normas
 - 1.3.1. Normas transectoriales
 - 1.3.2. Normas sectoriales
 - 1.3.3. Normas regionales y municipales

2. Planificación y estrategias ambientales

- 2.1. Elaboración y aprobación de Planes Ambientales Generales
 - 2.1.1. Plan nacional del ambiente
 - 2.1.2. Planes ambientales sectoriales
 - 2.1.3. Planes ambientales regionales y locales
- 2.2. Elaboración y aprobación de estrategias ambientales generales
 - 2.2.1. Estrategias ambientales nacionales
 - 2.2.2. Estrategias ambientales regionales y locales

3. Aplicación de los instrumentos de gestión ambiental

- 3.1. Aplicación de instrumentos de regulación directa
 - 3.1.1. Evaluación de impacto ambiental (EIA y EAE)
 - 3.1.2. Límites máximos permisibles y otras normas de calidad
 - 3.1.3. Planes de manejo y gestión
 - 3.1.4. Planes de adecuación a nuevas normas ambientales (PAMA)
 - 3.1.5. Planes de cierre
 - 3.1.6. Planes de recuperación y tratamiento de pasivos
 - 3.1.7. Prohibiciones
 - 3.1.8. Permisos y cuotas
 - 3.1.9. Zonificación ambiental y áreas naturales protegidas
 - 3.1.10. Garantías y seguros ambientales
- 3.2. Aplicación de instrumentos económicos y generación de mercados
- 3.3. Aplicación de instrumentos de educación y capacitación
- 3.4. Aplicación de instrumentos de información y participación ciudadana
- 3.5. Fiscalización ambiental (incluye imposición de sanciones)

4. Organización, coordinación y dirección de la gestión ambiental

- 4.1. Administración y seguimiento del sistema nacional de gestión ambiental
- 4.2. Administración y seguimiento de los sistemas regionales y locales de gestión ambiental
- 4.3. Dirección de la descentralización de la gestión ambiental
- 4.4. Coordinación intersectorial y descentralizada
- 4.5. Resolución de problemas de competencia
- 4.6. Defensa de intereses difusos por el Estado

Fuente: Lanegra 2008: 98.

La Ley de Canon (Ley N.º 27506) establece que “el canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los Gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales” (artículo 1).

Una de las condiciones de esta ley positiva para promover el desarrollo sostenible es que los ingresos para los Gobiernos locales por este concepto deberán estar dirigidos a gasto en inversión (artículo 6.2). Sin embargo, en muchos casos, los Gobiernos locales no tienen capacidad de ejecución de los dichos ingresos para mejorar las condiciones de vida de la población. Por ese motivo, muchas veces, encontramos comunidades muy empobrecidas con actividades de extracción altamente lucrativas en su jurisdicción.

Actualmente, la coyuntura de los mercados de las materias primas favorece los precios de muchos de los recursos naturales que el Perú exporta. Esto ha marcado más la diferencia entre el beneficio que obtienen las empresas concesionarias del aprovechamiento de recursos naturales y las condiciones de vida de la población de las localidades donde se encuentra la extracción. Esto ha llevado a varias iniciativas legislativas para incorporar impuestos a las sobreganancias y el establecimiento de regalías.

A pesar de la vasta normativa vigente y la diversidad de organizaciones en actividad, permanecen algunos vacíos que deberán completarse hacia el futuro. Existe poca coordinación entre las instituciones a cargo de la promoción y control del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Si bien el Ministerio del Ambiente es el órgano rector, cada sector tiene funciones particulares que no necesariamente otorgan al Ministerio del Ambiente la capacidad de objetar sus decisiones en materia ambiental. En el artículo 96 de la Ley General del Ambiente, referida a los recursos naturales no renovables, se establece que la gestión de los recursos naturales no renovables está a cargo de sus respectivas autoridades sectoriales competentes, de conformidad con lo establecido por la Ley N.º 26821, las leyes de organización y funciones de dichas autoridades y las normas especiales de cada recurso. Esta sectorialización tiene un impacto negativo en diversos aspectos, lo cual genera confusión entre

los agentes y, en algunos casos, produce que el Estado tenga criterios y enfoques contradictorios que se aplican, en simultáneo, desde entidades distintas.



CAPÍTULO 2: REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

1. El proceso de regionalización en el Perú

El año 2002 se dio inicio al último proceso de regionalización que ha vivido el Perú. En la etapa republicana se han registrado doce intentos de regionalización del país. Al finalizar el virreinato del Perú, la distribución geopolítica del país agrupaba a ocho intendencias que a su vez se dividían en partidos. Las intendencias eran Lima, Tarma, Huamanga, Huancavelica, Cusco, Arequipa, Trujillo y Puno. En total, las intendencias agrupaban a 56 partidos (Consejo Nacional de Descentralización 2006).

En el año 1821, San Martín transformó las intendencias en departamentos y los partidos en provincias (Ballón 2008, Consejo Nacional de Descentralización 2006). Luego, con la constitución de 1823 y 1828, se crearon las juntas departamentales que se instituirían como parlamentos federales contando con atribuciones de orden político, administrativo, eclesiástico y judicial, en busca de limitar la influencia del poder central (Consejo Nacional de Descentralización 2006). Las siguientes constituciones antimilitaristas de 1834 y 1839

ignoraron a las juntas departamentales. En la constitución de 1856 se retomaron las juntas departamentales, las cuales estarían constituidas por diputados designados en una elección. Sin embargo, debido a la falta de concertación, se mantuvo el centralismo (Ballón 2008).

En el año 1873, la ley de municipalidades creó los consejos distritales y departamentales atribuyéndoles la instrucción pública, obras públicas, atención hospitalaria y beneficencia, registro civil, entre otras funciones, además de los dos tercios de las contribuciones directas recaudados en sus territorios. Lamentablemente, la crisis financiera de 1874 y la guerra con Chile obligaron a regresar al centralismo para evitar la inestabilidad. En 1886, se recrearon las juntas departamentales sin contar con una real autonomía del Gobierno central, por lo que no tenían sentido y solo funcionaron hasta el año 1893. Luego de la guerra civil de 1894-1895, se reforzó el centralismo (Ballón 2008).

En el año 1919, la constitución creó los congresos regionales, los cuales eran tres: norte, centro y sur. Estos congresos duraron cinco años y generaron más problemas que soluciones entre el Gobierno central y los congresos regionales. En el “oncenio” de Leguía (1919-1930) se suprimieron las juntas departamentales y se absorbieron las rentas departamentales (Ballón 2008).

La constitución del año 1933 creó los consejos departamentales con las facultades de administrar la instrucción, sanidad, obras públicas, vialidad, agricultura, ganadería, industria, minería, beneficencia, previsión social, trabajo, entre otras. Este fue un gran intento de transferencia de responsabilidades, pero dichas medidas no se llegaron a implementar. En la década de 1930 se desarrollaron diversos proyectos para una demarcación política sin lograr la acogida que se requería: Manuel Vicente Villarán propuso agrupar a los departamentos en

doce circunscripciones, Víctor Andrés Belaunde sugirió la creación de nueve regiones, Emilio Romero planteó crear doce grandes regiones y Javier Pulgar Vidal postuló las ocho regiones naturales del país (Consejo Nacional de Descentralización 2006).

Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) se promovió la creación de corporaciones departamentales de desarrollo. Asimismo, el Sistema Nacional de Planificación creó cinco macrorregiones que contaban con oficinas regionales de desarrollo (ORDE), las cuales tuvieron gran capacidad de acción. Durante la etapa militar, se continuó con la regionalización y, en 1975, se propuso un proyecto de regionalización que contemplaba doce regiones, pero que nunca se puso en práctica (Consejo Nacional de Descentralización 2006).

La constitución de 1979 definió tres niveles de gobierno: nacional, regional y distrital. Las ORDE son sustituidas por las corporaciones departamentales de desarrollo (CORDE), cuya finalidad era promover el desarrollo económico del departamento. En 1984, se aprobó el Plan Nacional de Regionalización, que estableció que las regiones no podían ser más de doce. Luego, en 1987, se aprobó La Ley de Bases de Regionalización, la cual señalaba una limitada autonomía financiera para las regiones. Este nuevo intento de descentralización también fracasó, pues tuvo como punto crítico la disolución del Congreso en el año 1992, con lo que también se desactivó la regionalización en marcha. Ese mismo año se instalaron los consejos transitorios de administración regional (CTAR) en los departamentos, los cuales no tenían ingresos propios, pero contaban con autonomía técnica, presupuestal y administrativa. En 1998 se promulgó la Ley Marco de Descentralización, que proponía la creación de regiones sobre los actuales departamentos (Molina 2010).

En el 2002 se promulgó la ley 27680, con la cual se inicia la reforma descentralista que tiene como objetivo el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, la cual da autonomía política, económica y administrativa a los 25 gobiernos regionales del país. La promulgación en el 2004 de la Ley de Incentivos a la creación de regiones que fomentaba la conformación de Juntas de Coordinación Interregional. Luego, en el 2005 se llevó a cabo un referéndum para la unión de departamentos en regiones (Consejo Nacional de Descentralización 2006). El fracaso del proceso de integración ha generado que pasemos de 24 departamentos y una provincia Constitucional a tener 26 regiones (23 departamentos, la provincia Constitucional del Callao y Lima se dividió entre Lima Metropolitana y la Región Lima, con lo que suman 26 gobiernos regionales). En paralelo, se han conformado Juntas de Coordinación Interregional, las cuales buscan analizar temas que son multirregionales. Sin embargo, estas juntas carecen de financiamiento y un mandato claro, por lo que en la mayoría de los casos han servido como una plataforma para discutir estrategias políticas de negociación con el Gobierno central y no como un espacio para implementar proyectos interregionales.

En los últimos años se ha acelerado el proceso de transferencia de responsabilidades del Gobierno nacional hacia los Gobiernos regionales y locales, pero sin contar con un modelo de gestión descentralizado para la provisión de servicios.

A diferencia de los doce intentos anteriores, este proceso, al integrar a un representante elegido democráticamente a nivel regional como presidente regional, hace más difícil retroceder como instancia. Esto representa ventajas en el sentido de continuar con el proceso, fortalecer las capacidades regionales para gestionar el territorio y generar el interés de la población en crear ciudades intermedias que contrapesen la centralización del país. En contraste, la representación regional basada en lo departamental ha generado algunas

resistencias hacia la integración de regiones para la creación de regiones compuestas por múltiples departamentos.

2. Las regiones como espacio para el desarrollo sostenible

Los Gobiernos regionales fueron diseñados para gestionar el desarrollo de territorios muy complejos. En el caso peruano, la geografía, el clima, la cultura, los recursos naturales y las capacidades de infraestructura física existente son muy diversas, no solo entre una y otra región, sino que al interior de cada región se puede hallar esta diversidad.

El instrumento legal que define las funciones de los Gobiernos regionales es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867 (2002). En esta ley se establece que “los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible...” (artículo 4). En cuanto al principio de sostenibilidad, en el artículo 7, inciso 8, se establece que “la gestión regional se caracteriza por la búsqueda del equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales para lograr los objetivos de desarrollo, la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad”. Estas leyes les otorgan competencia a los Gobiernos regionales. Lanegra (2008) define la competencia ambiental como “una atribución legítima otorgada a una determinada autoridad gubernamental para el conocimiento o resolución de un asunto” (p. 94).

Esta ley también otorga el marco legal y el encargo de desarrollar los planes de desarrollo concertados. En el artículo 6 dice: “El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y

ambiental, a través de planes, programas y proyectos [...]”. Asimismo, en el artículo 8, inciso 5, indica: “Eficacia. Los gobiernos regionales organizan su gestión en torno a planes y proyectos de desarrollo regional concertados, al cumplimiento de objetivos y metas explícitos y de público conocimiento” y en el artículo 9, inciso b, se establece que es función de los Gobiernos regionales “formular y aprobar de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil”.

El artículo 10, inciso d, indica que es función de los Gobiernos regionales “promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades”. Asimismo, tienen la facultad de “concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental” (artículo 10, inciso i). Esto ha dado origen a la conformación de las juntas de coordinación interregional, que agrupan a conjuntos de regiones vinculados por desafíos comunes.

La ley también establece funciones sobre promover el uso sostenible de recursos forestales y de biodiversidad (artículo 10, inciso n), promover y preservar la salud ambiental de la región (artículo 49, inciso k) y participar en la gestión sostenible del recurso hídrico (artículo 51, inciso c). Este último componente se vio vulnerado cuando se creó la Autoridad Nacional del Agua, que es la entidad encargada de estructurar la gestión del recurso hídrico, con lo que se le revirtió parte de las responsabilidades que tenían las regiones en este aspecto.

Explícitamente, se establecen en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales las funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial, las cuales son:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales;
- b. Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales;
- c. Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro de las estrategias nacionales respectivas;
- d. Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP);
- e. Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles;
- f. Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia;
- g. Participar en el diseño de los proyectos de conformación macrorregionales;
- h. Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales;
- i. Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas;
- j. Preservar y administrar, en coordinación con los Gobiernos locales, las reservas y sus áreas naturales protegidas regionales (ANPR), que están comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a ley.

3. Instrumentos para la gestión ambiental regional

3.1. Planes concertados de desarrollo

Los planes concertados de desarrollo regional son los principales instrumentos de planificación para la gestión regional (Ley N.º 27867, Art. 8.5, 2002). Estos planes contemplan la visión de largo plazo; los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental; los principales proyectos de inversión pública en infraestructura, y el proceso de participación ciudadana que permitió el diseño del plan.

La visión concertada de futuro es la aspiración de una población para llegar a una situación futura ideal. Dicha población puede tener más de una visión de futuro que sea ideal, la cual deberá ser contrastada con las posibilidades que se tiene para llegar a esa visión de largo plazo. Estas posibilidades se definen por los recursos y capacidades con que cuenta y consideran el contexto del periodo temporal para el cual se define. Dentro de este marco, el trazado de las acciones que permite llegar de la situación actual real hacia la situación futura ideal es definido como plan estratégico.

Los planes concertados de desarrollo regional toman en cuenta la metodología FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas) para interpretar sus capacidades y limitaciones internas y con respecto al entorno. En el cuadro 2 se muestran las consideraciones de los planes de desarrollo concertado, tomando en cuenta los planes de las regiones de Apurímac, Cajamarca y Junín.

Cuadro 2: Comparación de los FODA de las regiones Apurímac, Cajamarca y Junín

FODA	Apurímac	Cajamarca	Junín
Capital físico y productivo			
Infraestructura vial	F (-) / D	D	D
Infraestructura portuaria		O	
Acondicionamiento y demarcación territorial		D	D
Capacidad empresarial	D		
Tecnología tradicional andina vigente	F		
Potencial turístico	O	O-F	
Productos turísticos	D	D	
Infraestructura básica y de servicios	D	D	
Inversión pública	D		O
Acceso a mercados	D-O	D	O
Acceso al financiamiento	O	O	O
Oferta tecnológica		O	
Tecnologías de la información			O
Importación	A	A	A
Capital social			
Autoestima, principios y valores	D	D	
Patrimonio cultural			F
Participación para la mujer	F		
Oportunidades para la mujer	D		
Participación y compromiso ciudadano	A	F	D
Confianza en las instituciones			
Desempleo, subempleo, inestabilidad laboral		D	
Articulación social		D	
Conflictos sociales		D	
Violencia y seguridad	D		A
Corrupción			D
Medios de comunicación			A
Asistencialismo	A	A	
Capital institucional			
Normatividad	D	O	
Capacidad de gestión gubernamental			D
Capacidad de concertación regional	F	F	F
Organizaciones gubernamentales			F
Articulación gubernamental			D
Gobiernos locales		F-D	
Organizaciones civiles	F	F	F
Organizaciones empresariales		D	F
Gobernabilidad democrática	D		
Políticas económicas	A		D
Políticas sociales	A		D-O
Asignación presupuestal	A		
Centralismo	A	A	A
Descentralización	O	O	O
Acceso a la administración de la justicia	D		
Capital humano			
Población joven	F	F	
Cobertura y calidad de servicios de salud	D	D	O
Cobertura y calidad educativa	D	D	
Formación profesional	D	O-F	
Niveles de alfabetización	D	D	
Desnutrición infantil	D	D	
Conocimiento ancestral			F
Mano de obra no calificada		F	
Mano de obra calificada		F	
Capital natural			
Diversidad ecológica y genética	F	F	F
Recursos mineros	F		
Capacidad hidroenergética	O	F	
Contaminación	A		
Capacidad agrícola		F	
Desastres (naturales)			A
Manejo ambiental		D	
Instituciones con compromiso ambiental			O - A

Notas: F = Fortaleza; O = Oportunidad; D = Debilidad; A = Amenaza

Fuente: elaboración propia en base a los planes de desarrollo concertado de los Gobiernos regionales de Junín (2007), Cajamarca (2006) y Apurímac (2005).

La comparación realizada muestra que no existe claridad del capital social que predomina en las regiones Apurímac, Cajamarca y Junín. En los análisis FODA revisados no se halla mayor información sobre la confianza a las instituciones y los vínculos entre la población. Sin embargo, se encuentran algunas coincidencias entre Apurímac y Cajamarca sobre la carencia de valores de la población y la amenaza que representa el asistencialismo del Gobierno central para la población. En contradicción, en Apurímac se identifica como fortaleza la participación de las mujeres, pero al mismo tiempo como debilidad la falta de oportunidades que hay para ellas. Estas contradicciones aparentes son propias de los procesos de cambio, que podrían marcar el inicio de una transformación del capital social. La violencia y falta de seguridad es otro tema que está presente por distintas razones en cada región.

Además, el análisis FODA resalta en el aspecto institucional la importancia del proceso de descentralización como una oportunidad para el desarrollo regional. Asimismo, identifica la centralización como la principal amenaza, lo cual muestra que es un proceso incipiente y que aún se tiene mucho por hacer para consolidar la regionalización y descentralización del país, y hacer de este el medio por el cual se generen oportunidades para el desarrollo sostenible. Además, se perciben como fortalezas en las tres regiones la capacidad de concertación dentro de la región y las organizaciones civiles.

Así mismo, se puede observar que el contar con una población joven —si bien representa una fortaleza o potencial importante para las regiones—, debido a la baja calidad de la educación y las pocas posibilidades para formarse técnica o profesionalmente, así como el acceso limitado a servicios de salud de calidad, puede representar una amenaza para la región en el mediano plazo. Socialmente, esto se puede traducir en desempleo, subempleo, violencia y problemas de seguridad, necesidad de programas sociales, entre otros.

El capital natural de las tres regiones incluye una amplia diversidad ecológica (biológica, geográfica, climática, genética y paisajística), la cual si bien se identifica como fortaleza, podría mejor considerarse como oportunidad, pero al mismo tiempo se encuentra amenazada ante la ausencia de capacidades de planificación, gestión y protección. Poner en valor este capital es quizás uno de los principales desafíos de las tres regiones. El suelo, los recursos mineros y la capacidad de generación hidroenergética de estas regiones también están presentes, aunque no son identificados por todas como algo relevante para este nivel de análisis.

Por otra parte, los planes incluyen objetivos estratégicos que son los que orientan las políticas y estrategias regionales. Los objetivos estratégicos son los logros que se quiere alcanzar para aproximarse a la visión concertada de futuro. Las estrategias son las decisiones que vamos a tomar para alcanzar la visión de futuro, tomando en cuenta el punto de partida descrito por las capacidades y limitaciones de cada región. El enfoque de desarrollo sostenible requiere que exista una interconexión entre los ejes u objetivos estratégicos, donde las estrategias explícitas no se contrapongan unas a otras y, por el contrario, sean complementarias en función de una visión común.

El cuadro 3 muestra una comparación entre los objetivos estratégicos explícitos de tres regiones del país. Un primer resultado es la coincidencia de objetivos estratégicos entre los planes. A nivel del capital físico-productivo se apunta hacia una mayor competitividad y mejora de la productividad; en el campo social se busca promover la equidad, reducir la exclusión y aumentar la participación y la concertación ciudadana.

Cuadro 3: Comparación entre los objetivos estratégicos de las regiones Apurímac, Cajamarca y Junín

Objetivo estratégico	Apurímac	Cajamarca	Junín
Capital físico-productivo			
Mejorar la competitividad	X	X	X
Aumentar la producción regional	X	X	
Mejorar el acceso y uso tecnológico	X	X	
Fomentar la investigación	X		
Mejorar la productividad	X	X	X
Generar valor agregado			X
Promover la inversión privada	X		X
Impulsar el desarrollo empresarial	X		X
Promover los productos bandera	X		X
Promover el consumo de productos regionales	X		
Promover la identidad cultural	X		
Desarrollar la actividad turística	X		
Impulsar la producción agropecuaria	X		
Mejorar la infraestructura económica			X
Desarrollar un sistema financiero regional	X		
Desarrollar la conectividad vial regional-nacional	X		
Capital social			
Promover la equidad (de género)	X	X	X
Promover la participación ciudadana	X	X	X
Promover la vigilancia ciudadana		X	
Buscar la concertación		X	X
Reducir la exclusión/promover la inclusión		X	X
Alcanzar la justicia social			X
Reducir la pobreza			X
Promover principios y valores	X		X
Promover una cultura de paz	X	X	X
Atender reparaciones sociales	X		
Promover sistema de comunicación social	X		
Fortalecer la identidad regional	X		
Promover derechos (niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, con capacidades diferentes)	X		
Capital institucional			
Viabilizar la gobernabilidad regional		X	
Fortalecer la democracia	X	X	
Promover la descentralización	X	X	
Promover la integración regional	X		
Fortalecer la institucionalidad		X	X
Fortalecer a las organizaciones	X		X
Seguridad ciudadana			X
Asumir rol promotor (Gobiernos regionales y locales)			X
Adoptar un modelo de gestión eficiente, eficaz, transparente y con legalidad	X		X
Consolidar, uniformizar y unificar el sistema estadístico e informático	X		
Implementar un sistema de vigilancia y evaluación de impacto ambiental y social	X		
Impulsar el saneamiento físico legal de propiedades	X		
Simplificar trámites			X
Capital humano			
Mejorar la formación de capital humano		X	
Mejorar la calidad educativa	X		
Tomar en cuenta la interculturalidad y bilingüismo	X		
Mejorar el acceso a servicios básicos	X		X
Articular los procesos educativo-formativos con los productivos	X		
Promover la seguridad alimentaria y nutricional	X		
Consolidar el modelo de atención integral de salud	X		
Capital natural			
Establecer el ordenamiento territorial		X	X
Proteger y conservar los recursos naturales		X	X
Promover el uso sostenible los recursos naturales	X	X	
Garantizar un ambiente saludable	X	X	X
Prepararse para desastres (naturales)			X
Promover el desarrollo urbano y rural	X		
Impulsar la explotación de recursos mineros y energéticos			
Impulsar la transformación de recursos mineros y energéticos	X		
Implementar un sistema de vigilancia y evaluación de impacto ambiental	X		

Fuente: Elaboración propia en base a los planes de desarrollo concertado de los Gobiernos regionales de Junín (2007), Cajamarca (2006) y Apurímac (2005).

En el campo institucional, se busca promover el fortalecimiento de las instituciones y las organizaciones, y en cuanto al capital humano se promueve el acceso a los servicios básicos y, de manera resaltante, la mejora en la formación y la calidad educativas. Finalmente, en lo que concierne al capital natural, existen coincidencias en la focalización de la protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales, y la protección de un ambiente saludable. Además, se promueve el uso de instrumentos de gestión como el ordenamiento territorial para reducir problemas limítrofes y establecer una zonificación que permita, entre otras cosas, la gestión de áreas naturales protegidas y la conservación de la biodiversidad.

Otra coincidencia es la ausencia de estrategias que integren los componentes productivos, sociales, institucionales, humanos y ambientales de las estrategias regionales. Son pocos los objetivos estratégicos que buscan esta integración. La propuesta de Apurímac de promover estudios de impacto ambiental y social, articular la formación con los procesos de producción e implementar las reparaciones sociales como mecanismo de desarrollo social, son algunos ejemplos de cómo se pueden articular los distintos ejes u objetivos estratégicos, lo cual está ausente en los otros casos.

3.2. Instrumentos de gestión ambiental

Los planes concertados de desarrollo regional incluyen un conjunto de instrumentos de política, en el ámbito económico, social y ambiental. En particular, los instrumentos de gestión ambiental aún no se han consolidado en la gestión pública regional. Un primer análisis de algunos planes de desarrollo concertado muestra cómo los aspectos de regulación son los que más han avanzado, pero de manera desigual. Del mismo modo, los indicadores de gestión

ambiental regional son muy limitados y, sobre todo, no son asumidos por las regiones para darle seguimiento.

Los instrumentos pueden agruparse en cuatro categorías, definidas según se refieran a (i) la conservación y uso sostenible de los recursos naturales (frente verde); (ii) la calidad y salud ambiental (frente marrón); la (iii) educación y conciencia ambiental (frente azul), y (iv) el comercio sostenible (frente dorado)¹⁴. Los instrumentos para cada una de estas categorías son:

- **Frente Verde**, referido a la conservación y uso sostenible de los recursos naturales:
 - a. Ordenamiento territorial
 - b. Zonificación económica y ecológica (ZEE)
 - c. Clasificación de especies y vedas
 - d. Establecimiento de áreas de de protección y conservación
 - e. Conservación y manejo de suelos
 - f. Gestión y manejo de cuencas
 - g. Programas de forestación y reforestación
- **Frente Marrón**, referido a la calidad y salud ambiental:
 - a. Evaluación de impacto ambiental (EIA)
 - b. Programa de Adecuación al Medio Ambiente (PAMA)
 - c. Planes de cierre
 - d. Declaratoria de emergencia ambiental
 - e. Normas transitorias de calidad ambiental de carácter especial
 - f. Planes de contingencia
 - g. Límite máximo permisible
 - h. Estándar de calidad ambiental

¹⁴ Estas categorías han sido tomadas del plan concertado de la región Ica, las cuales eran las propuestas por el Consejo Nacional del Ambiente.

- i. Certificación ambiental
 - j. Plan Integral de Gestión de Residuos (PIGAR)
 - k. Plan de monitoreo e identificación de la zona
 - l. Normas de fiscalización y sanción
 - m. Participación ciudadana
- **Frente Azul** orientado a la educación y conciencia ambiental:
 - a. Programas de educación ambiental
 - b. Promoción de la investigación
 - c. Participación ciudadana a través de juntas vecinales
 - d. Información ambiental a disposición de todos
 - **Frente Dorado**, referido al comercio sostenible y ambiente:
 - a. Promoción e incentivo para el uso de tecnología limpia
 - b. Programa de promoción del ecoturismo
 - c. Promoción de productos orgánicos y ecológicos
 - d. Promoción de plantas medicinales y productos nativos de la zona

Estos instrumentos responden a distintos objetivos ambientales. Los objetivos ambientales a nivel regional identificados en ocho planes concertados de Gobiernos regionales del Perú incluyen las categorías de ordenamiento territorial, conservación de la diversidad biológica, recuperación de áreas degradadas, desarrollo de sistemas de producción agrícolas sostenibles, investigación, estrategias de manejo de cuencas, tratamientos de agua para consumo humano, manejo integral de residuos sólidos, monitoreo y evaluación ambiental, legislación ambiental adecuada a la región, participación ciudadana, centro de información regional, desarrollo ecoturístico sostenible, valoración de servicios ambientales, bionegocios sostenibles, promoción de tecnologías limpias, manejo costero y educación ambiental. La tabla 1 presenta

las categorías según objetivos, instrumentos de gestión y frentes a los que pertenecen, para integrar las distintas aproximaciones en diferentes planes vigentes en las regiones del Perú.

Tabla 1: Objetivos e instrumentos de política ambiental

Objetivos	Mecanismo/Instrumento	Frente
Ordenamiento territorial	-Zonificación ecológica económica (ZEE) -Planes directores de ordenamiento urbano	verde
Conservación de la diversidad biológica	-Estrategia regional de diversidad biológica -Saneamiento físico legal de las áreas naturales protegidas (ANP) -Creación y manejo de nuevas ANP -Promoción de la implementación de bancos de germoplasma	verde
Recuperación de áreas degradadas	-Diagnóstico de la situación del área afectada -Planes y programas de reforestación -Programas de recuperación de áreas ribereñas -Programas de control de incendios forestales -Técnicas de control de erosión	verde
Desarrollo de sistemas de producción agrícola sostenible	-Producto agroexportable -Recuperación y mejora de sistemas tradicionales de cultivo -Planificación y zonificación de cultivos -Promoción del control biológico de plagas	verde
Investigación	-Uso de energías convencionales en la producción -Diversidad biológica regional -Información sobre cuencas hidrográficas -Apoyo a tesis y proyectos vinculados a la temática ambiental regional y local	Azul Verde
Estrategia de manejo de cuencas	-Levantamiento de información -Convenios de gestión compartida a nivel interregional -ZEE por cuenca -Planes de manejo integral de cuencas	Verde
Tratamiento del agua de consumo humano	-Mecanismos del tratamiento de agua para el consumo humano en centros poblados -Sistemas de tratamiento de aguas servidas en centros poblados	Marrón
Manejo integral de residuos sólidos	-Planes integrados de administración de residuos sólidos (PIGAR) -Construcción y puesta en operación de rellenos sanitarios en centros poblados -Promoción de la implementación de empresas recicladoras	Marrón
Monitoreo y evaluación ambiental	-Estándares de calidad ambiental (ECA) -Límite de máximos permisibles (LMP) -Planes de monitoreo ambiental -Caracterización ambiental de la región (línea base) -Supervisión y penalización de emisiones de ruidos molestos -Plan de cierre de minas	Marrón
Legislación ambiental adecuada a la región	-Talleres de evaluación y ajuste de normatividad ambiental -Medidas administrativas y punitivas por delitos ambientales	Marrón
Mitigación de impacto ambiental negativo	-Estudios de impacto ambiental (EIAs) -Planes de adecuación medio ambiental (PAMA) -Plan para limpiar el aire (Apurímac) -Plan de adaptación al cambio climático	Marrón
Participación ciudadana	-Plan de participación ciudadana -Clubes ecológicos escolares -Jornadas ambientales (presentación y debate de problemática ambiental) -Comités ciudadanos de vigilancia ambiental	Azul
Centro de información regional	-Sistema de información regional	Azul
Desarrollo ecoturístico sostenible	-Turismo cultural, vivencial y comunitario -Plan de manejo turístico	Dorado
Valoración de servicios ambientales	-Estudios de valoración de servicios ambientales, para generar propuestas	Dorado
Bionegocios sostenibles	-Promoción de productos orgánicos y su certificación	Dorado
Promoción de tecnologías limpias	-Certificaciones ISO 9000 y 14000 -Propuestas técnicas de descontaminación de aire	Marrón
Manejo costero	-Programas de manejo costero -Evaluación y monitoreo de las aguas de cada bahía -Programa de recuperación de bahías -Plan de manejo de recursos hidrobiológicos	Verde Marrón
Educación ambiental	-Propuesta curricular con temas ambientales para los colegios -Capacitación docente en educación ambiental -Programas de sensibilización ambiental no formal (público en general, TV, radio, campañas itinerantes) -Plan de educación sanitaria y ahorro del agua	Azul

Fuente: elaboración propia en base a los Planes de Desarrollo Concertado de los Gobiernos regionales de Junín (2007), Cajamarca (2006), Ica (2006) y Apurímac (2005).

El conjunto de instrumentos de gestión ambiental para la política pública regional requiere de un equipo de trabajo especializado en políticas y gestión ambiental; pero, además, debe trabajar en coordinación con organizaciones académicas tales como centros de investigación, universidades, laboratorios de calidad, así como con los sectores productivos (agrícola, pesquero, forestal) y con el sector privado, para llevar a cabo las distintas acciones a nivel regional.

Por otro lado, existen necesidades de gestión ambiental que escapan al territorio de una sola región y requieren de una amplia coordinación con las regiones con las que limita. Por ejemplo, la articulación de cuencas o ANP que involucran a más de una región requerirá instrumentos de monitoreo y control ambiental en el ámbito multirregional.

3.3. La participación ciudadana

La participación ciudadana es, en los países con Gobiernos democráticos, el modo en que la población se involucra en la toma de decisiones de los gobernantes. La participación genera un conjunto de ventajas en la formulación, implementación y evaluación de políticas y planes; sin embargo, no es la panacea. En los procesos participativos también se manifiestan conflictos motivados por intereses, posiciones y preferencias de los actores involucrados en estos procesos. A pesar de que dichos conflictos se presentan con cierta frecuencia, el costo social de no involucrar a la ciudadanía suele ser mayor. Negar la participación no inhibe la manifestación de estas diferencias; por el contrario, las manifestaciones de la ciudadanía inconforme fuera de un marco de participación articulada suelen transformarse en violencia explícita.

Según Ahmed y Sánchez-Triana (2008: 97-98), las ventajas de la participación en los procesos de formulación de políticas, planes y programas de gobierno son las siguientes:

- Incluir a la ciudadanía en el proceso del diseño de políticas trae beneficios, tanto para la efectividad de las políticas como para fortalecer las capacidades de las poblaciones vulnerables.
- La participación de la población en la elaboración de diagnósticos estimula la generación de debates sobre los posibles impactos de las políticas y otorga a la formulación de políticas una base técnica fundada en la experiencia.
- El debate público puede ayudar a identificar la combinación de políticas más apropiada para promover el crecimiento, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.
- La participación puede promover el entendimiento, la apropiación y el apoyo de políticas y su efectiva implementación.
- La formulación participativa de políticas ayuda a desarrollar una relación más estrecha entre las poblaciones excluidas y vulnerables con el Gobierno y con otros grupos de interés.
- La participación contribuye a contar con un Gobierno más responsable, que rinde cuentas y que cumple sus compromisos.
- Por el lado de la ciudadanía, se fortalecen las capacidades para identificar y orientar mejor las políticas, a fin de que respondan a las necesidades más relevantes y permitan reducir su vulnerabilidad.
- Por un aspecto de ética y justicia social, darle voz a las poblaciones minoritarias y a las más excluidas y vulnerables les da independencia con respecto a los grupos con mayor influencia, que normalmente se atribuyen a presentar sus intereses como los de toda una comunidad.

A diferencia de la participación, la consulta a pueblos originarios o indígenas se refiere al derecho de las comunidades nativas de someter la formulación, implementación y vigilancia de políticas y planes que los involucra a sus procedimientos y medios para tomar decisiones. Al respecto, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT establece lo siguiente:

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*
 - a) *consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
 - b) *establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*
 - c) *establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

2. *Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

Del mismo modo, el artículo 7 del mismo texto señala lo siguiente:

1. *Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas,*

- creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*
- 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.*
 - 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.*
 - 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.*

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es una norma internacional aceptada en el Perú dentro de su marco jurídico. Esta norma busca promover la inclusión de las comunidades y pueblos que normalmente no son representados por los Gobiernos de turno y, al mismo tiempo, defender su derecho a decidir sobre su futuro y el desarrollo de su pueblo. A partir del año 2011, el Estado peruano incorporó una Ley de Consulta Previa para los

pueblos indígenas u originarios (Ley 29785); sin embargo, aún no se tiene claridad sobre cómo implementar dicha norma.

Tanto el concepto de participación como el de consulta son fundamentales para la formulación de políticas, la identificación de prioridades y el diseño de estrategias. Asimismo, el papel de estos procesos es central a la hora de evaluar el avance de las acciones hacia los fines planteados.

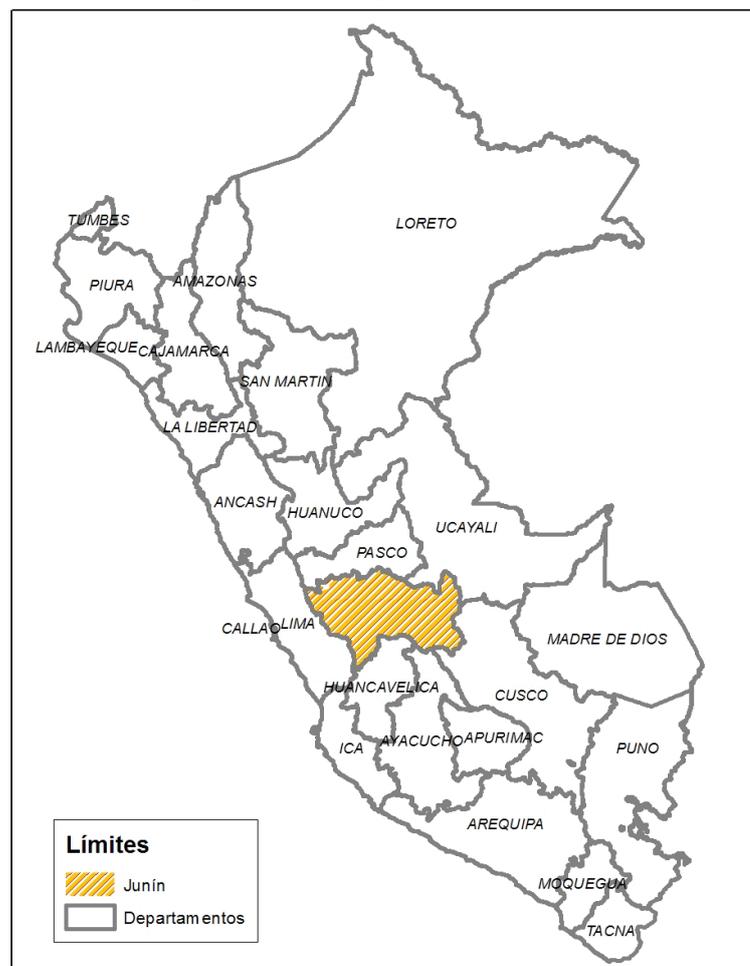


CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE CASO: LA REFORMA DEL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN 2007-2008

1. La región Junín en contexto

La región Junín está ubicada en el centro del país, tiene una superficie de 44 197,23 km² y conforma el 3,44 por ciento del territorio nacional (véase figura 1). Alrededor del 56 por ciento de su superficie pertenece a zona de Selva, mientras que el 44 por ciento restante está ubicado en zona de Sierra. La región se divide políticamente en nueve provincias: Huancayo (capital de la región), Chanchamayo, Chupaca, Concepción, Jauja, Junín, Satipo,

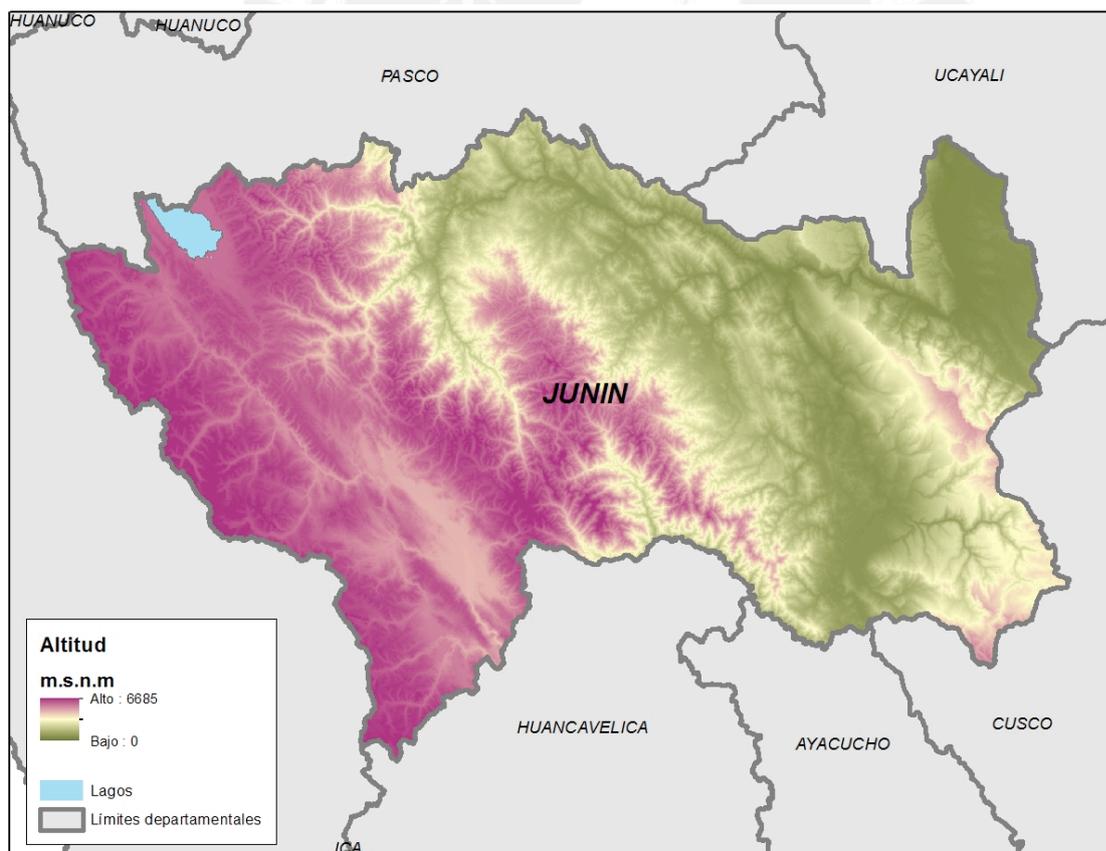
Figura 1: La región Junín en el Perú



Tarma y Yauli. Asimismo, estas provincias están conformadas por un total de 123 distritos (Gobierno Regional de Junín, 2007).

La región Junín limita por el Norte con las regiones de Pasco y Ucayali, por el Este con las regiones de Cusco y Ucayali, por el Sur con las regiones de Ayacucho y Huancavelica, y por el Oeste con la región Lima (véase figura 2). Además, por su ubicación y decisión política se unió a las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lima y Pasco para conformar la Junta Interregional del Centro Sur (Censur) del Perú (Resolución de Secretaría de Descentralización N.º 052-2007-PCM/SD).

Figura 2: Límites y altitud de la región Junín



Su ubicación y su geografía hacen que esta región cuente con una amplia diversidad de climas y microclimas, e incluye dentro de su territorio tres áreas naturales protegidas: el Santuario Histórico Chacamarca, el Bosque de Protección Pui Pui y el Santuario Nacional Pampa Hermosa. Adicionalmente, comparte otras cuatro ANP con las regiones vecinas: la Reserva Nacional de Junín (con Pasco), la Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas (con Lima), el Parque Nacional Otishi y la Reserva Comunal Asháninka (con Cusco). Además, desde el año 2011, posee el Área de Conservación Regional Huaytapallana (Sernanp, 2013).

Según el Censo Nacional XI de Población y VI de Vivienda, hacia el año 2007, en Junín vivían 1 225 474 habitantes, de los cuales el 49,6 por ciento eran mujeres y el 50,2 por ciento, hombres. En la región se registraron 349,347 viviendas, de las cuales el 63 por ciento se encuentra en áreas urbanas y el resto, en áreas rurales (INEI, 2007).

Según el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007, en Junín se encuentran 238 comunidades indígenas que están tituladas y registradas en el Ministerio de Agricultura. Estas comunidades pertenecen a cuatro grupos étnicos: amuesha o yanesha (5), asháninka (209), caquinte (2) y nomatsiguenga (22) (INEI, 2008). Además, se ubican en la región 391 comunidades campesinas, un 32 por ciento de las cuales está en la provincia de Huancayo y un 22 por ciento, en la provincia de Jauja (Osorio, 2010).

La región Junín es la sexta más poblada del país y se ubica en la posición decimoprimer dentro del índice de desarrollo humano nacional. Sin embargo, en los indicadores de esperanza de vida al nacer y de ingreso familiar per cápita se encuentra en el puesto 14 en ambos casos (PNUD 2009: 180). Mientras que la esperanza de vida al nacer, a nivel nacional, es de 73 años, en Junín es de 71,8 años. De la misma manera, mientras el ingreso familiar per cápita a

nivel nacional es de 374,1 nuevos soles mensuales, en Junín solo asciende a 278,1 nuevos soles mensuales. Al interior de la región hay diferencias muy marcadas, sobre todo en el ámbito de los ingresos. Por ejemplo, en el distrito de Cullhuas, en la provincia de Huancayo, el ingreso familiar per cápita mensual apenas llega a los 137,8 nuevos soles, por debajo de la mitad del promedio de Junín y la tercera parte del ingreso promedio nacional.

El PBI regional de esta región ha mejorado desde el proceso de descentralización. Hacia el 2007, se había incrementado en más del 28 por ciento con respecto al año 2002 y creció, en promedio, un cinco por ciento anual. Luego, en el 2009, este indicador retrocedió, como consecuencia de lo ocurrido en el mundo y el país cuando se desaceleró la economía global. La tabla 2 muestra la evolución de este indicador.

Tabla 2: PBI regional y tasa de crecimiento del PBI de Junín 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006
PBI Junín	4,043,976	4,129,039	4,386,276	4,395,033	4,873,585
Variación anual		2.10%	6.23%	0.20%	10.89%
	2007	2008	2009	2010	2011
PBI Junín	5,186,921	5,618,786	5,463,338	5,879,123	6,297,666
Variación anual	6.43%	8.33%	-2.77%	7.61%	7.12%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2. Antecedentes y motivaciones para el proceso de reforma

El Gobierno Regional de Junín, en el 2007, presentaba varias dificultades para implementar su estrategia de inversión pública y generar impacto en términos de desarrollo. Los desafíos incluían la débil articulación entre unidades del Gobierno Regional y entre sectores, y el escaso acceso a recursos financieros. En muchos casos, los recursos humanos no estaban

adecuadamente preparados, había debilidad de los sistemas logísticos y administrativos, deficiente comunicación e información, centralización de decisiones y recursos, así como deficiente uso y manejo de instrumentos de desarrollo. Además, se encontró que la unidad de planificación regional no estaba implementada, no se contaba con equipos de cómputo y *software* adecuados, y existía una falta de mecanismos de coordinación con las instituciones municipales (Guerra García 2008).

Respecto a los objetivos de desarrollo, Aramburú y Lugón (2008) identificaron un conjunto de desafíos: construir una visión compartida de desarrollo, que articule la existente separación geocultural de Junín; fortalecer los mecanismos de concertación institucional; identificar, promover e invertir en temas de mayor consenso (por ejemplo, invertir en la niñez como prioridad), y luchar contra la corrupción. Además, la necesidad de una reforma institucional debería apuntar hacia la agilización del proceso de inversiones, fortalecer la presencia del Gobierno regional en las provincias (descentralizar la regionalización) y trabajar para establecer un sistema de ventanilla única que atienda al público en sus necesidades. Un aspecto que las regiones deben enfocar, y Junín no es la excepción, es crear una integración simbólica que permita articular esfuerzos para alcanzar metas comunes.

En términos económicos, la minería y el ambiente configuraban uno de los temas centrales. El deterioro ambiental de la cuenca del Mantaro exigía que el Gobierno regional le preste especial atención, pero se percibía que no lo estaba haciendo de manera suficiente. La agricultura, la acuicultura y la actividad forestal representaban más del 16% del PBI regional y articulaba a las distintas provincias de la región. El control de la mosca de fruta, el apoyo a la ganadería lechera y la infraestructura de riego eran considerados temas centrales. El apoyo a la acuicultura también estaba considerado como un aspecto de la competitividad y un espacio

para la generación de empleo en la región. Además, el turismo, sobre todo como un destino del turismo interno, temático y de aventura.

Los desafíos sociales combinan una dinámica demográfica que incluía alta migración, crecimiento demográfico concentrado en las provincias selváticas, acelerada urbanización y peso creciente de los jóvenes y adultos jóvenes. Tres desafíos centrales surgían en estas condiciones: atender a la niñez, dar acceso a la documentación y apoyar a las madres adolescentes. En este aspecto, las estrategias de educación, salud, empleo, vivienda y saneamiento configuraban los programas que permitirían obtener mejores resultados (Aramburú y Lugón 2008a).

En cuanto a la capacidad de gestión, al 2007 se notaba una reducción de la capacidad de inversión pública. Velazco (2008) identificó que el Gobierno Regional de Junín pasó del puesto 15 de los Gobiernos regionales, con el 56% de ejecución de inversiones en el 2006, hasta el último puesto en el 2007, con solo un 29% de ejecución presupuestal. Entre las razones para este retroceso se encontró que había interferencia de áreas en el proceso de elaboración de proyectos, deficiencia en la elaboración de términos de referencia que traían problemas a la hora de implementación de los proyectos y retrasos en la aplicación de los cronogramas de inversiones.

Finalmente, en términos de la estructura orgánica, las dificultades se encontraban en el sistema de planeamiento estratégico, el proceso de inversiones públicas y la supervisión de proyectos de infraestructura. Además, las áreas de vínculo con cooperación internacional, la atención de conflictos sociales y la atención al público debían ser repensadas.

Una parte del conjunto de desafíos que el Gobierno regional enfrentaba estaban contemplados en el Plan de desarrollo concertado. Sin embargo, los desafíos que dependían de la capacidad de gestión y del recurso humano escapaban al plan y a las condiciones que la región tenía en ese momento para convocar suficientes equipos técnicos que atendieran las necesidades de la región. El apoyo del proyecto intentó suplir parte de estas limitaciones por un periodo de tiempo, hasta que el Gobierno Regional pudiera contar con funcionarios adecuadamente preparados.

3. Junín: Plan de desarrollo concertado regional 2008-2015

El Plan Concertado de Desarrollo de la región Junín 2008-2015 fue elaborado en el año 2007, durante el primer año de gobierno del presidente regional Vladimiro Huaroc. El documento se divide en cinco secciones. La primera se refiere al entorno mundial y la segunda es una reseña histórica de la región. La tercera sección contiene un diagnóstico económico, social, ambiental y político. La cuarta sección se centra en las estrategias 2008-2015 y la quinta sección se refiere a las inversiones regionales entre esos mismos años. Finalmente, hay un conjunto de anexos en el que se incluye la lista de participantes en las presentaciones del plan (véase cuadro 4).

El Plan considera el tema ambiental en las secciones de diagnóstico y estrategias de manera sectorial. La dimensión ambiental del plan considera temas como suelo, aspectos geográficos, recursos hídricos, recursos mineros, áreas naturales protegidas, contaminación del aire, contaminación de ríos, deforestación, emergencias, ordenamiento territorial y problemas

límites. Además, en el eje ambiental se consideran dos temas fundamentales. El primero se refiere a los recursos naturales y la biodiversidad, para lo cual se postula lo siguiente:

Cuadro 4: Contenido del Plan Concertado de Desarrollo de la región Junín

- I. Entorno mundial y nacional**
 - 1. El proceso de globalización
 - 2. Política nacional y marco macroeconómico
 - II. Reseña histórica**
 - III. Diagnóstico socioeconómico**
 - 1. Información general
 - 2. Dimensión social
 - 3. Dimensión económica
 - 4. Dimensión ambiental-territorial
 - 5. Dimensión político-institucional
 - 6. Caracterización de la problemática regional
 - IV. Estrategias del plan de desarrollo**
 - 1. Concepto de desarrollo regional
 - 2. Principios y valores
 - 3. Ejes estratégicos de desarrollo
 - A. Eje estratégico social
 - B. Eje estratégico económico
 - C. Eje estratégico ambiental
 - D. Eje estratégico institucional
 - 4. Visión concertada de futuro
 - 5. Objetivos estratégicos
 - 6. Lineamientos generales de política regional del Acuerdo Regional para el desarrollo y la gobernabilidad
 - 7. Indicadores
 - V. Programa de inversiones 2008-2015**
 - 1. Proyectos regionales
 - 2. Proyectos de competencia nacional
 - 3. Proyectos de competencia local
 - 4. Proyectos de naturaleza privada
- Anexos**

Fuente: Plan concertado de desarrollo de la Región Junín 2008-2015

“Se apostará al desarrollo armonioso y de respeto al medio ambiente, se garantizará la conservación y preservación de los recursos naturales y hacerlos perdurables en el tiempo, dado que somos conscientes que mientras más rápido y adecuadamente se adscriba a la conservación del ambiente seremos más capaces de revertir la pobreza, mejorar la calidad

de vida y ocupar una posición más competitiva en el mercado global” (Gobierno Regional de Junín 2008).

El otro tema fundamental se refiere al cambio climático, sobre lo cual se establece: “El cambio climático es una realidad y afectará con mayor intensidad al departamento. En ese sentido es necesario prepararnos para afrontar los posibles desastres naturales que ocurrirán, como el incremento de las lluvias en la selva, las heladas y sequía en la sierra, entre otros” (Gobierno Regional de Junín 2008).

En el plan se señala que las potencialidades de la región Junín son las áreas naturales protegidas; el potencial en recursos hídricos; los recursos en capacidad del uso del suelo; diversidad de vegetación, especialmente de germoplasma y especies aromáticas; diversidad de zonas de vida, ecosistemas; pisos ecológicos y biodiversidad. En contraste, identifica una larga lista de problemas:

- Inadecuada aplicación de la legislación ambiental.
- Falta de instrumentos de ordenamiento territorial y zonificación económica y ecológica.
- Alto grado de contaminación sonora y atmosférica por fuentes fijas y móviles, contaminación del suelo por agroquímicos y residuos sólidos domésticos.
- Carencia de normas nacionales y regionales de evaluación y estudios de impacto ambiental.
- Inadecuado manejo del recurso suelo.
- Bajos niveles de cultura y educación ambiental.
- Altos índices de deforestación de bosques y praderas altoandinas.
- Escasa participación de los medios de comunicación en temas ambientales y regionales.
- Incipiente participación de las autoridades y sociedad civil frente al cambio climático.

- Extracción irracional de recursos mineros y alta contaminación del medio ambiente por empresas transnacionales exoneradas de impuestos.
- Inadecuado uso y manejo del recurso hídrico por las empresas eléctricas, mineras y prestadoras de servicios.
- Inadecuado manejo de los recursos naturales.

La visión deseable del eje ambiental pronostica una “Región integradora y promotora del desarrollo sostenible de los recursos naturales y biodiversidad, con ordenamiento territorial, responsabilidad social y ambiental”. Además, se establecen tendencias positivas, entre las que se espera un incremento de la superficie reforestada y de las áreas naturales protegidas, y negativas, como un aumento de la superficie deforestada, el incremento de los niveles de contaminación atmosférica, más casos de emergencia, nuevas tierras de cultivo afectadas por desastres naturales y el mantenimiento de conflictos territoriales.

La estrategia ambiental identifica los instrumentos de gestión ambiental referidos al ordenamiento territorial ambiental mediante la zonificación económica y ecológica, la gestión integrada de la cuenca del Mantaro, el fortalecimiento de las capacidades regulatorias regionales, el apoyo a la gestión de riesgos ambientales locales y la gestión de riesgos regionales. En lo referente a la conservación y preservación del medio ambiente, se considera la coordinación de la gestión de las ANP, el desarrollo de la biodiversidad y agrobiodiversidad, el fomento de bionegocios y turismo sostenible, la generación de servicios ambientales, el compromiso de los inversionistas de cumplir las normas nacionales ambientales vigentes, el impulso y fortalecimiento de las iniciativas de conservación ambiental, la difusión de conocimientos ancestrales, el reforzamiento de los mecanismos de

control y protección de la biodiversidad, y la promoción de la participación activa en temas ambientales.

4. La propuesta e implementación de la reforma

El proyecto de apoyo a la reorganización del Gobierno Regional de Junín incluía cinco aspectos centrales: la apropiación de la visión de futuro regional; la identificación de los principales desafíos sociales, económicos y ambientales; el diseño de una estructura orgánica que incluyera una capacidad de planificación, mejor gestión de proyectos y mejores resultados de desarrollo; el paso de la lógica de proyectos de inversión hacia una de programas de inversión con una mirada de mediano plazo; y el apoyo a la comunicación estratégica que considere la capacidad de comunicar sus avances así como escuchar las demandas y necesidades de la ciudadanía.

La implementación del proyecto implicó un trabajo simultáneo de diversos equipos de investigación y consultores. Por un lado, se realizaron investigaciones socioeconómicas para identificar los desafíos sociales y económicos de la región, realizadas por los antropólogos Carlos Eduardo Aramburú y Jimena Lugón. Además, se realizó un mapeo de actores para comprender las dinámicas políticas y entender la diversidad de percepciones sobre el Gobierno regional en ese momento, el cual estuvo a cargo de la periodista Zenaida Solís. Este mapeo de actores permitió identificar las percepciones que tenían empresarios, periodistas, líderes sociales, entre otros. Algunos de los resultados señalaban lo siguiente:

1. Temor a la frustración de la descentralización por parte de personas que pueden estar esperando la oportunidad de ser llamadas para participar de la gestión del Gobierno regional.
2. Alta rotación de funcionarios y desconfianza por la procedencia de los funcionarios del gobierno (de otras regiones).
3. Percepción de “ausencia del presidente regional en Huancayo”, que debilitaba la imagen de su gestión.
4. “Incapacidad de gasto”, que aparece más en opinión de periodistas.
5. Falta de liderazgo e identidad, y de defensa del pueblo, como reclamo de un modelo paternalista.
6. Reclamos sobre fiscalización a direcciones regionales y organismos dependientes del Gobierno Regional de Junín.
7. Reclamo imperativo de mejora de la gestión por parte de los representantes de la sociedad civil. El reclamo de obras se encuentra desde los medios de comunicación y el público de la calle.
8. Los periodistas quieren que se los lleve a ver el avance de obras, tienen una actitud escéptica frente a las notas de prensa que reciben y, además, influye el recuerdo de la anterior gestión, cuando los hacían partícipes de los avances.
9. Un resentimiento generalizado de la prensa, sin mucho sustento, por el recuerdo de malos tratos al inicio de la gestión y, en mayor medida, por sentirse “ninguneados”.
10. Entre los entrevistados, el único periodista en actitud de oposición cerrada es el director de Correo.

Por otro lado, se realizó un diagnóstico de las capacidades del personal y de los resultados de procesos en marcha en la región, bajo la conducción del ingeniero Alcides Velazco, experto en

gestión pública. También se hizo una evaluación de los cuellos de botella para la inversión pública regional y su desempeño, que estuvo a cargo del economista y exviceministro de Transportes Gustavo Guerra García.

Los análisis realizados por estos investigadores y consultores permitieron tener un diagnóstico más amplio de lo que estaba ocurriendo en la región. Luego, se procedió a proponer alternativas para mejorar procesos y resultados dentro del Gobierno regional, lo cual estuvo acompañado por una propuesta operativa para implementar el proceso de consultas internas y viabilizar políticamente las propuestas.

Hasta mayo de 2009, se avanzó con la realización del diagnóstico sobre la situación del desarrollo y los indicadores socioeconómicos de la región Junín, que se presentó en el documento “Indicadores socioeconómicos de la región Junín”, elaborado por Aramburú y Lugón (2009), y el mapeo de actores con percepciones (elaborado por Zenaida Solís).

Con estos resultados, se llevó a cabo un primer taller de planeamiento estratégico con los funcionarios del Gobierno regional, que incluyó al presidente regional, sus asesores, los gerentes y los directores sectoriales recientemente transferidos a la región. Durante el primer taller, realizado en agosto de 2008 en San Ramón, se evaluó la situación de la gestión de inversiones y se adoptaron compromisos y medidas para mejorar los resultados a fin de año.

Como mecanismo de consulta, se realizó un taller de reflexión y diseño, que es una metodología desarrollada por el programa Agenda: PERÚ de FORO Nacional Internacional, para el diseño de estrategias de desarrollo. Como meta se estableció identificar los objetivos de corto y mediano plazo para el Gobierno regional, tomando en cuenta los desafíos que

tenían. Esto se desarrolló a través de mesas de trabajo y se aplicó la metodología de cambio de roles, con lo cual se evitó que los participantes estén preocupados solo por sus oficinas y se buscó que se concentren en los desafíos del conjunto del Gobierno regional. El resultado fue la propuesta de un conjunto de metas de desarrollo y gestión (véase cuadro 5). Además, se acordó la necesidad de evaluar propuestas para una nueva estructura orgánica del Gobierno regional y la realización de un segundo taller en seis meses, para evaluar los avances y discutir la nueva estructura orgánica de gobierno.

Cuadro 5: Resumen del informe del taller de Reflexión y Diseño para funcionarios del Gobierno Regional de Junín

San Ramón, 9 y 10 de agosto de 2008

El taller contó con la participación de los principales funcionarios públicos del Gobierno Regional de Junín y se realizó en la ciudad de San Ramón, con el objetivo de identificar y discutir las principales líneas estratégicas y limitaciones para el desarrollo de la región Junín, y definir acciones conjuntas en el corto, mediano y largo plazo. En la reunión se contó con la presencia de cincuenta y dos asistentes, entre los cuales estuvieron el presidente regional, el vicepresidente, gerentes, subgerentes, directores y asesores del Gobierno regional.

El taller fue diseñado y facilitado por FORO Nacional/Internacional, por encargo del presidente del Gobierno regional, y contó con la participación de los consultores asociados de FORO Nacional/Internacional: Francisco Sagasti, Carlos Eduardo Aramburú, Zenaida Solís, Gustavo Guerra García, José Salinas, Carlos García, Jimena Lynch y Mario Bazán. Asimismo, contó con la presencia de observadores del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), institución que auspicia el Programa de Apoyo Técnico a la Reorganización del Gobierno Regional de Junín.

La dinámica del taller estableció varias etapas. Los participantes empezaron expresando sus expectativas y, luego, se realizaron la presentación por parte de funcionarios, la capacitación a cargo del grupo de consultores y las dinámicas de grupos de trabajo, grupos de discusión y evaluación del taller.

Las expectativas de los participantes al inicio del taller incluían obtener capacitación y apoyo para la gestión, promover espacios de coordinación y consensos, y también generar un mayor compromiso de los funcionarios para cumplir los objetivos del actual Gobierno regional y las obligaciones que tienen como funcionarios públicos.

El presidente regional y los gerentes identificaron las principales limitaciones que enfrentan en la gestión pública regional de Junín, entre las cuales resaltan:

- Recursos insuficientes para operar (financieros, humanos, equipos, infraestructura)
- Ruptura del proceso de toma de decisiones y de coordinación
- Estructura organizativa obsoleta
- Remuneraciones poco competitivas
- Poco compromiso, capacidad deficiente y actitud negativa del personal
- Desconocimiento de procesos de inversión, planeamiento y administrativos por parte del personal
- Débil relación entre las instancias del Gobierno regional y otros niveles de gobierno (nacional, distrital)

Los expositores pusieron énfasis en los siguientes temas:

- La ejecución de la inversión con respecto al presupuesto regional en los últimos años ha sido de las menores a nivel nacional. A partir de julio de este año se ha mejorado la ejecución de las inversiones; sin embargo,

aún se mantiene en un nivel bajo con respecto a lo presupuestado. La cartera de proyectos está fragmentada en 157 proyectos, de los cuales el 63% son proyectos menores a S/. 1 millón, mientras que solo el 6% de los superan los S/. 5 millones. Los principales problemas de gestión radican en la falta de coordinación y de procedimientos, interpretaciones erróneas de algunas normas y competencias, y la existencia de vacíos legales e inestabilidad administrativa. Todo esto genera lentitud y poca eficacia en la gestión de proyectos. Actualmente, está en curso un proceso de reestructuración orgánica del Gobierno regional y una revisión de los principales procesos en la gestión de proyectos de inversión.

- La información es central para la toma de decisiones. El análisis socioeconómico de la región Junín, basado en el Censo de 2007 y las Encuestas Nacionales de Hogares, identificó claramente: (i) una tasa de crecimiento poblacional baja, con un alto nivel de emigración; (ii) diversidad geográfica, cultural y de idiomas; (iii) 10 000 personas no cuentan con partidas de nacimiento y 20 000 no tienen DNI; (iv) rezago de la escolaridad y de la actividad laboral de las mujeres con respecto a los varones; (v) alto porcentaje de madres adolescentes; (vi) baja cobertura de salud; (vii) precariedad de las viviendas y de acceso a servicios básicos; y (viii) altos niveles de pobreza y pobreza extrema.
- El planeamiento y la gestión estratégica son fundamentales para mejorar el desempeño del Gobierno regional. La agenda de urgencia para la Región Junín incluye: (i) orientar la gestión regional para satisfacer las necesidades y expectativas de la población; (ii) mejorar el desempeño regional en ejecución presupuestal (inversión y gasto corriente); (iii) identificar y articular líneas estratégicas en función de formulación e implementación de políticas, programas de inversión y consolidación de capacidades institucionales; (iv) identificar iniciativas y proyectos de corto plazo y gran impacto; (v) identificar y ejecutar iniciativas de comunicación estratégica para posicionar al Gobierno Regional de Junín.
- Es necesario articular las capacidades institucionales y los proyectos de inversión en pocas líneas estratégicas, y representar estas a través de programas prioritarios de inversión. Los programas prioritarios de inversión deben incluir resultados de gran impacto a desarrollar en 2 o 3 años para cada línea estratégica, e iniciativas de corto plazo que correspondan a necesidades claramente expresadas por la población y que sea posible ejecutarlas en forma inmediata.
- La comunicación es un deber para con los ciudadanos dentro de la democracia. Al mismo tiempo, una correcta estrategia de comunicación desaparece la desconfianza e instala correctamente a la institución en la comunidad donde actúa. Por lo tanto, el diseño de una política y de una estrategia de comunicación permite dar señales veraces y articuladas acerca de la gestión del Gobierno regional.

En los grupos de trabajo se discutió sobre cuáles son las principales estrategias, las limitaciones para avanzar en estas y las medidas para superarlas. Hubo coincidencia en los resultados de los distintos grupos de trabajo. Quedó claro que el buen desempeño de las regiones es fundamental para fortalecer el proceso de regionalización y descentralización del país. Las dinámicas concluyeron en los siguientes compromisos:

- En el largo plazo, se espera contar con una estructura orgánica y con procesos de gestión que sean eficientes para ejecutar los compromisos del Gobierno Regional y para atender las necesidades de la ciudadanía.
- En el mediano plazo, se diseñarán programas de inversión que respondan a las prioridades estratégicas y a los presupuestos participativos, se realizarán proyectos de gran impacto regional y se fortalecerá la unidad de comunicaciones.
- En el corto plazo, se dieron las directivas para instalar el comité de gestión. Asimismo, se propuso renovar los sistemas informáticos y tener como prioridad el cumplimiento de las metas de inversiones.

Finalmente se acordó tener una reunión similar la primera semana de noviembre (fecha tentativa 8 y 9 de noviembre de 2008), en la cual se evaluarán los avances en los compromisos y en el desempeño de la gestión.

Fuente: Bazán (2008), “Informe del Taller de Planeamiento y Gestión Estratégica”, Lima: FORO Nacional Internacional.

La reforma de la estructura orgánica respondía a dos normas dictadas por el Gobierno de Alan García. La primera es el Decreto Legislativo N.º 036-2007, de la Presidencia del Consejo de Ministros, que aprobó el plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los

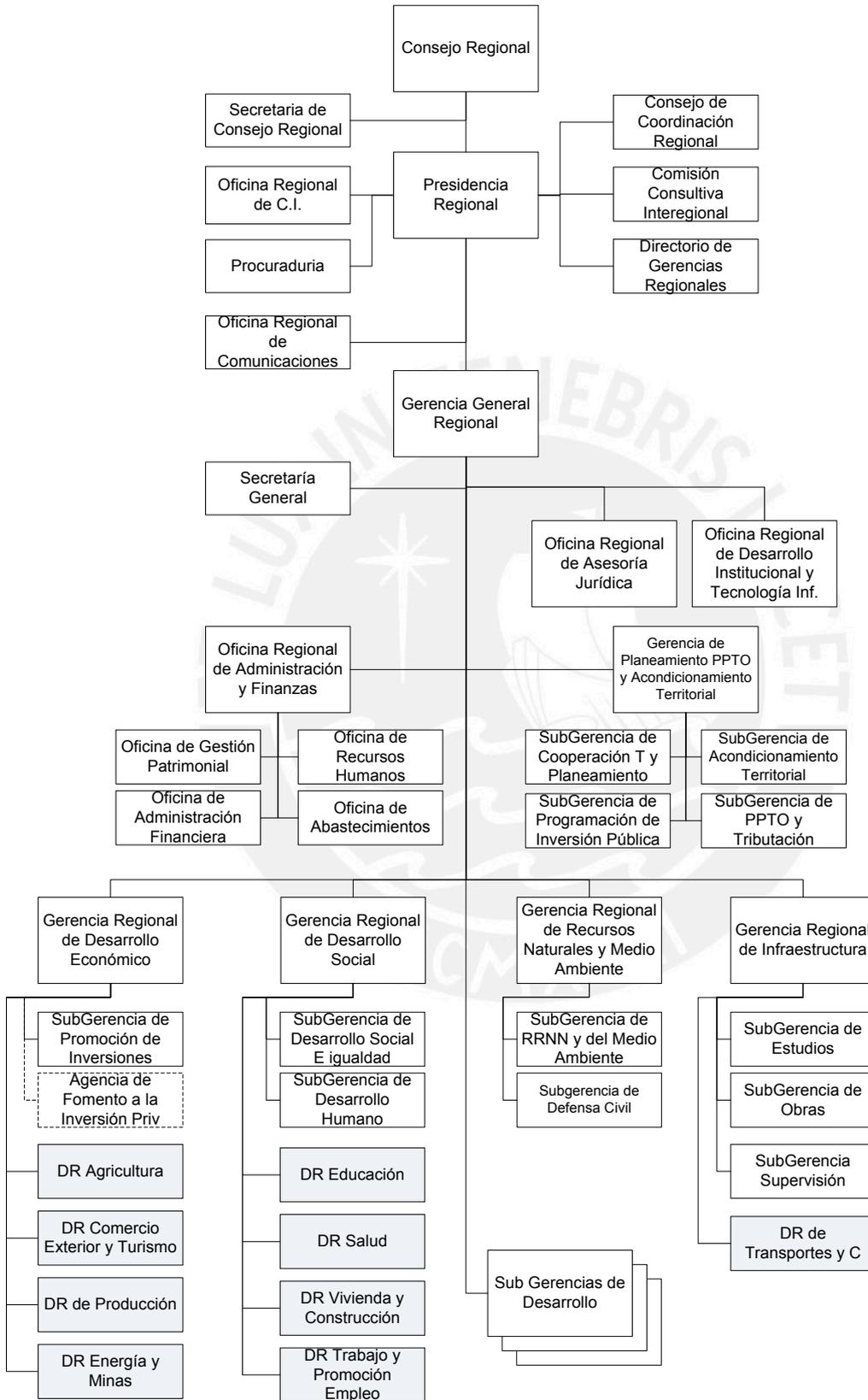
Gobiernos regionales, por el cual se aceleraba el proceso de competencias hacia las regiones, de modo que las direcciones sectoriales que operaban en los departamentos pasaban a ser parte y responsabilidad de los Gobiernos regionales.

La segunda corresponde al Decreto Legislativo N.º 1026, que establece un régimen especial facultativo para los Gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. Este decreto se dio en el marco de las delegaciones otorgadas por el Congreso de la República al Gobierno central, según la Ley N.º 29157 de diciembre del 2008, para legislar sobre la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.

La estructura orgánica del Gobierno Regional de Junín, antes de la reforma, estaba constituida por un Consejo Regional, la Presidencia Regional, la Gerencia Regional y cuatro gerencias de línea: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Recursos Naturales y Medio Ambiente, e Infraestructura. Con la transferencia de las competencias sectoriales, a esta estructura se le sumaban las direcciones sectoriales. La figura 3 muestra el organigrama antes de la reforma.

Las propuestas de reorganización consideraban los siguientes aspectos: mantener el enfoque de desarrollo como el organizador de la estructura (las direcciones se integraban a las gerencias existentes), mejorar la descentralización del Gobierno regional a nivel provincial, implementar una unidad de planeamiento estratégico y crear una unidad ejecutora de inversiones multipropósito.

Figura 3: Organigrama de la estructura orgánica del Gobierno Regional de Junín previo a la reforma



La estructura orgánica se decidió sobre tres propuestas iniciales. La primera era asumir las direcciones sectoriales de Educación, Salud y Agricultura como nuevas gerencias, y mantener las existentes. Además, las direcciones sectoriales de Minería, Producción y Comercio y Turismo se integrarían como subgerencias a la gerencia de Desarrollo Económico; las de Trabajo y Promoción del Empleo, Igualdad de Oportunidades y Desarrollo de la Juventud, como subgerencias a la gerencia de Desarrollo Social; y las de Energía, Transportes y Comunicaciones y Vivienda y Saneamiento, a la gerencia de Infraestructura.

La segunda propuesta variaba con respecto a la primera porque consideraba a la Dirección de Transportes y Comunicaciones como una gerencia adicional, y no como una subgerencia de Infraestructura. Finalmente, la tercera propuesta consistía en cuatro gerencias de servicios públicos básicos: Educación; Salud; Transporte, Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Agricultura. Además, se consideraban dos gerencias de desarrollo transversal, regulación y fiscalización. La primera, una Gerencia Regional de Desarrollo que incluía cuatro direcciones regionales (Comercio Exterior y Turismo, Producción, Energía y Minas, y Trabajo y Promoción del Empleo), y tres subgerencias (Desarrollo Social, Desarrollo de la Juventud y de Comunidades Campesinas y Nativas). La segunda, una Gerencia Regional del Ambiente, compuesta por la Subgerencia de Calidad Ambiental, la Subgerencia de Recursos Naturales y un Órgano de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

En los tres casos, se proponía la creación de oficinas zonales del Gobierno regional que integren los servicios ofrecidos por este en cada provincia. La idea central de la propuesta era reducir la dispersión existente antes de la presencia de las direcciones sectoriales e integrar las políticas territoriales con las propuestas sectoriales.

Estas propuestas se llevaron a un segundo taller con los funcionarios del Gobierno Regional de Junín. Allí, se eligió la tercera opción. En el Anexo 1 se presenta la Ordenanza Regional N.º 095-2009-GRJ/CR, que aprueba el nuevo reglamento de organización y funciones (ROF) y el nuevo organigrama del Gobierno Regional de Junín (véase figura 4). La nueva estructura orgánica se basa en cuatro ejes de reforma:

- Fortalecimiento de la capacidad institucional de gestión de inversiones, mediante la creación de la Unidad Ejecutora de Inversiones Multipropósito (UEIM).
- Fortalecimiento de la capacidad institucional para el diseño de políticas y estrategias, a través de la creación del Centro de Planeamiento Regional (CEPLAR).
- Consolidación del proceso de regionalización de los sectores y de los programas transferidos a las regiones, mediante el rediseño de la estructura orgánica del Gobierno regional.
- Consolidación del proceso de descentralización dentro de la región, a través de la creación de oficinas zonales de desarrollo, las cuales tienen a su cargo la coordinación de las políticas y actividades sectoriales de la región en cada provincia.

La reforma está planteada en la propuesta del nuevo ROF del Gobierno Regional de Junín. Este reglamento se elaboró luego de un proceso participativo en la cual estuvieron involucradas todas las gerencias y direcciones regionales, a través de los funcionarios a cargo de cada unidad. Asimismo, durante todo el proceso, los funcionarios participaron en las decisiones y en el diseño de la propuesta. Como consecuencia del segundo taller, los funcionarios de las direcciones regionales y los consejeros regionales tomaron la iniciativa de participar activamente de la reestructuración.

Figura 4: Nuevo organigrama de la estructura orgánica del Gobierno Regional de Junín

luego de la reforma

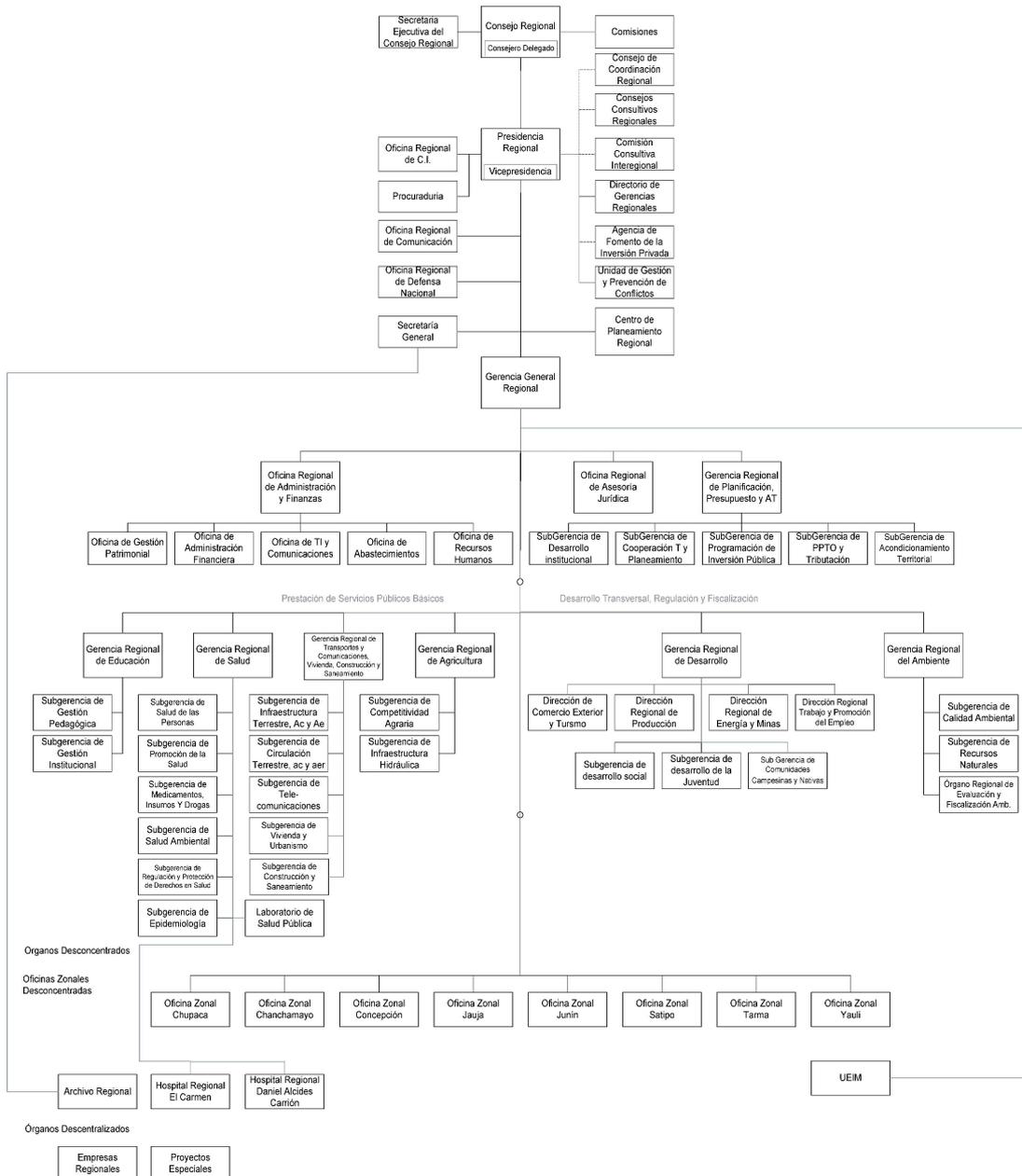


GOBIERNO REGIONAL JUNÍN
CONSEJO REGIONAL



Integrando el cambio

ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN

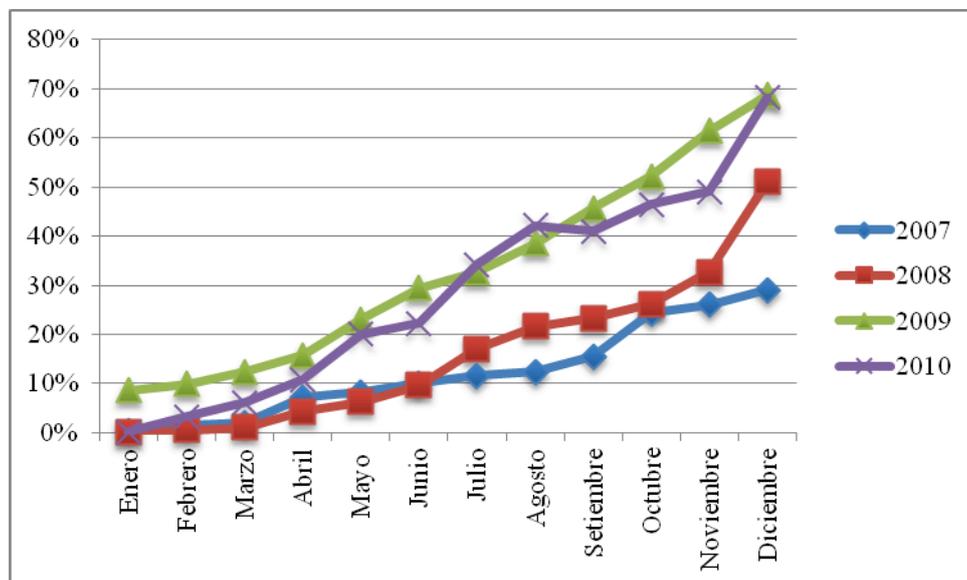


El nuevo ROF fue aprobado por el Consejo Regional el día 11 de mayo de 2009, mediante el Dictamen N.º 001-2009-GRJ/CEEEyMROF-GRJ “Derogación y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Junín”. Esta decisión fue publicada en el diario oficial El Peruano, el día 21 de junio de 2009, a través de la Ordenanza Regional N.º 094-2009-GRJ/CR.

Este proceso de reforma estuvo acompañado de otro conjunto de acciones que permitió destinar tiempo y recursos humanos para el diseño de la estructura orgánica. Se trabajó en simultáneo la mejora de la calidad de ejecución de inversiones, para lo cual se realizó un diagnóstico que identificó el árbol de problemas de la gestión de inversiones. Además, para acompañar y supervisar la gestión de las inversiones se estableció un comité de inversiones que se reunía cada semana y estaba conformado por el presidente regional, todos los gerentes y el área de planeamiento y administración del Gobierno regional. También eran acompañados por un conjunto de expertos que pertenecían al equipo de consultores de apoyo, quienes los orientaban con soluciones y estrategias para superar los problemas que habían tenido.

Este conjunto de acciones permitió aumentar la ejecución presupuestal del 10 por ciento, en junio del 2008, al 51 por ciento a finales de diciembre del 2008 (véase figura 5). Si bien esta mejora no es óptima, fue sustancial en comparación con el año anterior, al casi duplicar su capacidad de ejecución.

Figura 5: Gasto en inversión de infraestructura por el Gobierno Regional de Junín 2007-2010, porcentaje de su presupuesto institucional modificado



Fuente: Consulta Amigable SIAF MEF (mayo 2013)

Estos resultados hicieron que el Gobierno Regional de Junín se ubicara en el puesto 16 en ejecución de inversiones para ese año. Estos resultados son relativos y no necesariamente la comparación es válida. Primero, porque la diferencia de disponibilidad de recursos es muy amplia. Por ejemplo, Áncash recibió en el 2008 más de 800 millones de nuevos soles, equivalente a diez veces lo recibido por Huánuco, con menos de 82 millones de nuevos soles (véase tabla 3).

Por lo tanto, una de las preguntas centrales para el proceso de regionalización, que no será tratada aquí pero vale la pena resaltarla, es si las regiones requieren la misma estructura de gestión, dado que los recursos disponibles y los desafíos son muy diversos a lo largo del país. Los resultados específicos para la región Junín muestran que existió un aprendizaje y mejora en la capacidad de ejecutar las inversiones. Esto se aceleró con el apoyo técnico de un equipo externo a la región.

Tabla 3: Gasto de inversiones de infraestructura durante el año 2008 a nivel regional

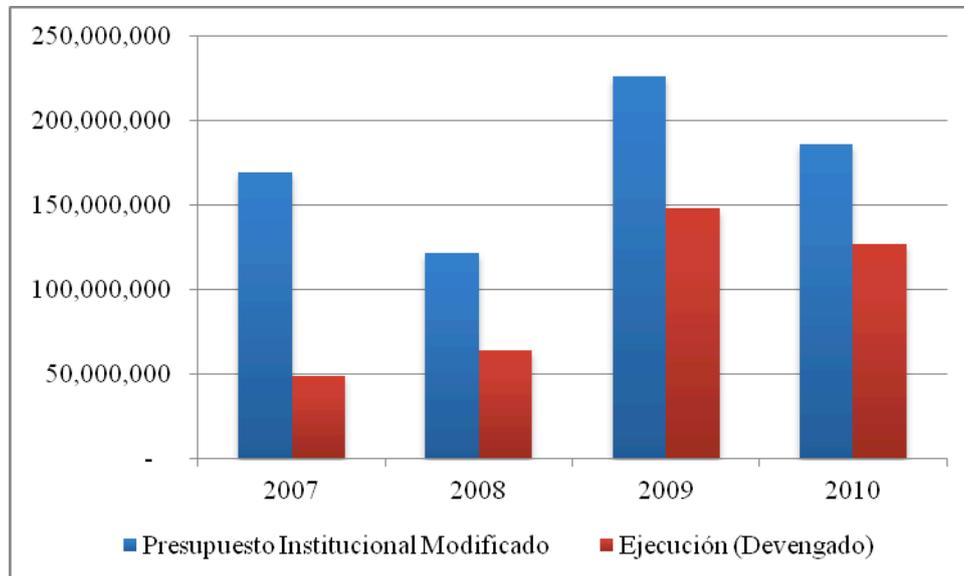
Posición	Gobierno Regional	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
				Compromiso	Devengado	Girado	
1	LAMBAYEQUE	149,094,581	190,381,318	175,755,584	175,703,211	175,469,689	92.3
2	SAN MARTÍN	161,814,456	261,878,286	231,028,896	231,023,066	230,857,408	88.2
3	HUÁNUCO	81,826,382	81,215,223	68,428,122	68,428,122	68,215,853	84.3
4	AYACUCHO	87,329,711	127,721,670	97,738,415	97,274,998	95,197,403	76.2
5	APURÍMAC	95,496,814	104,921,017	77,366,034	77,366,034	75,349,434	73.7
6	LA LIBERTAD	148,144,608	264,646,801	194,832,390	194,531,997	194,065,465	73.5
7	CALLAO	57,295,244	75,852,581	54,133,342	54,133,342	54,067,965	71.4
8	AREQUIPA	120,222,312	262,854,530	194,003,720	182,478,992	182,145,433	69.4
9	AMAZONAS	92,054,637	153,300,144	106,136,434	106,136,434	106,082,397	69.2
10	PIURA	111,070,833	226,257,413	152,055,379	150,491,957	146,017,366	66.5
11	MUN. MET. DE LIMA	32,213,472	68,341,483	44,801,772	44,801,772	44,292,371	65.6
12	HUANCAVELICA	124,338,927	205,354,888	130,708,520	130,708,520	122,727,132	63.7
13	TUMBES	48,605,453	95,737,045	53,460,154	52,302,253	51,244,732	54.6
14	CUSCO	170,045,024	425,949,471	242,350,174	226,905,284	214,368,548	53.3
15	ICA	61,361,712	105,840,832	54,180,843	54,180,335	51,298,577	51.2
16	JUNÍN	113,072,737	211,208,450	111,631,208	107,668,645	105,680,655	51.0
17	MADRE DE DIOS	32,916,968	94,770,098	46,736,249	46,502,267	46,231,021	49.1
18	PUNO	60,576,548	200,323,538	88,747,629	88,727,667	86,184,535	44.3
19	LORETO	103,630,908	125,002,087	54,290,167	54,290,167	53,426,487	43.4
20	UCAYALI	61,184,672	202,888,524	82,505,195	80,603,503	79,990,654	39.7
21	LIMA	88,290,830	179,772,584	76,475,063	70,739,966	68,539,048	39.4
22	PASCO	115,253,156	260,984,801	78,354,450	78,354,450	78,315,945	30.0
23	MOQUEGUA	65,555,621	273,232,902	80,139,969	79,223,674	79,021,084	29.0
24	CAJAMARCA	74,597,996	251,431,091	67,116,542	66,929,364	65,917,252	26.6
25	TACNA	133,606,869	349,740,240	93,327,119	88,947,648	88,902,163	25.4
26	ÁNCASH	175,838,891	857,646,377	135,223,129	132,579,077	130,734,850	15.5

Fuente: Consulta Amigable SIAF MEF (mayo, 2013)

En la figura 6 se muestra como el Gobierno regional pasó de ejecutar 49 millones de nuevos soles en el 2007 a 148 millones de nuevos soles en el 2009. Estos resultados coinciden con el apoyo recibido en este periodo. Si bien, esto implica una combinación entre el aprendizaje de los miembros del equipo técnico del gobierno regional, la maduración de estudios previos de los proyectos de inversión que se ejecutaron, fue importante el apoyo técnico recibido de manera externa.

Figura 6: Presupuesto y ejecución de inversión en infraestructura para el Gobierno

Regional de Junín 2007-2010



Fuente: Consulta Amigable SIAF MEF (mayo, 2013)

En general, se espera que un nuevo Gobierno tenga un proceso de aprendizaje que está acompañado de renovación del personal técnico y político del Gobierno Regional. En este caso específico, además se resalta el papel de la cooperación internacional y de los centros de investigación para poyar los procesos de adaptación, aprendizaje, reorganización y consolidación de modelos de gestión pública con enfoque de desarrollo territorial. El apoyo técnico puede movilizar recursos temporales para fortalecer áreas que son desafíos y que permitan transferir técnicas y conocimientos a los Gobiernos. Estos recursos se requieren tras cada renovación de las autoridades, porque de todas formas incluyen cambios políticos y técnicos en los niveles más altos.

Finalmente, estos resultados estuvieron acompañados de una estrategia de comunicaciones y una propuesta de cambio de enfoque que permite pasar de la elaboración de proyectos de

inversión pública hacia programas de inversión pública que implican planes multianuales de inversión de manera sectorial y territorial, para cubrir los déficits de infraestructura y de servicios sociales. En ambos casos, no se logró avanzar mucho.



CAPÍTULO 4. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

1. Lecciones aprendidas

Primero, una condición fundamental para este proceso de reforma fue el liderazgo del presidente regional, Vladimiro Huaroc, quien participó activamente y brindó respaldo a los funcionarios públicos y consultores en todo momento. Fueron fundamentales dos características del liderazgo mostrado por el presidente regional. La primera, su compromiso con el proceso y su participación permanente, con lo cual hizo sentir al conjunto de funcionarios públicos que no era una excusa para llenar los puestos del Gobierno regional con gente del partido de Gobierno, sino que quería integrar a los funcionarios de carrera en el diseño de una gestión moderna y con enfoque que se basaba en promover el desarrollo de la región. La segunda fue la disposición del presidente regional para escuchar las ideas de los consultores y de los propios funcionarios públicos de carrera, que no contaban en un inicio con su confianza, por venir de gestiones anteriores, pero a quienes les reconocía su conocimiento del sector o programa al cual pertenecían.

La segunda lección es sobre el peso que tiene el factor político para una propuesta técnica dentro de la gestión pública. El factor político estuvo presente en varias instancias. Primero, dentro del Consejo Regional, que debía aprobar el proceso y estar de acuerdo con los resultados. Segundo, con los funcionarios dentro del Gobierno Regional. Gran parte de los

funcionarios eran nombrados, por lo tanto, venían de Gobiernos anteriores, pertenecían a otros partidos políticos y conformaban sindicatos. El proceso de reforma podía poner en riesgo sus puestos o condiciones de trabajo, por lo que constituían una potencial resistencia al proceso de reforma. Un tercer conjunto de actores era la prensa, quienes estaban acostumbrados a cobrar por hablar bien del Gobierno Regional. Como el Gobierno Regional del presidente Huaroc no les compraba publirreportajes, criticaban permanente todas las acciones que este emprendía. Finalmente, otro conjunto de actores que tenía algo que decir eran las organizaciones civiles y las empresas que operaban en la zona.

El trabajo en todos los frentes desde el principio, a través de consultas y presentación de resultados de las distintas fases del proceso, permitió avanzar sin mayores contratiempos. Un actor no considerado en este proceso fueron los congresistas representantes de la región. _Fue un congresista quien inició luego un juicio político en el Congreso al presidente Huaroc para desestimar el proceso de reforma. La acusación se basó en los procedimientos administrativos y no en el contenido técnico. Sin embargo, hasta la fecha no se ha encontrado sustento para la demanda.

Las limitaciones de la propuesta de reforma no fueron pocas. Una primera línea donde no se pudo avanzar fue en el cambio de la utilización de proyectos hacia una estrategia de programas. Se siguió avanzando en inversiones proyecto por proyecto, con lo cual no permitió acelerar la implementación de grandes obras de infraestructura en sectores específicos..

Otra limitación fue hacer entender la importancia de las comunicaciones. Se privilegió la mejora de la inversión pública, pero no la comunicación con los medios y la ciudadanía. Se

descuidó la primera imagen que tiene el ciudadano cuando llega al edificio del Gobierno regional, que es la mesa de partes, y los procesos de trámite documentario no se lograron actualizar durante la ejecución del proyecto. Además, la relación con los medios de comunicación fue muy desgastante para el Gobierno regional, por una percepción de desconfianza, lo cual significó ataques permanentes a la gestión.

2. Conclusiones y reflexiones finales

El resultado del proceso de reforma fue parcialmente exitoso. En primer lugar, se logró integrar los enfoques territoriales y sectoriales en una estructura orgánica que mantenía el enfoque de desarrollo sostenible como eje articulador, además de priorizar los sectores agrícola, salud y educación en la zona. Además, se procuró mantener una visión estratégica con la propuesta del centro de planeamiento regional, una gestión eficiente con la creación de la unidad de inversión multipropósito, una descentralización articulada dentro de la región con las oficinas zonales y una viabilidad política con el proceso seguido.

Los resultados en la gestión fueron significativos: una inversión de alrededor de 300 000 dólares en asistencia técnica viabilizó varios millones de soles en inversión de infraestructura, mejorando la capacidad de gestión y transfiriendo capacidades a la región. Además, se logró vincular la gestión pública a varios actores que participaron en los distintos procesos. Sin embargo, los desafíos siguen siendo amplios y aún queda mucho por hacer. Un solo periodo de gobierno no permite evaluar los resultados, y lamentablemente el nuevo presidente regional, quien asumió el cargo en 2011, decidió dar marcha atrás en la reforma, con lo que no se puede evaluar el impacto de largo plazo de la reforma en la capacidad del Gobierno regional.

Esto exige pensar en los Gobiernos regionales como espacios estratégicos para promover un desarrollo más sostenible. Implica, por un lado, diseñar políticas orientadas hacia la integración de las políticas sectoriales y territoriales articuladas a los tres pilares del desarrollo sostenible: el eje ambiental, el económico y el social. Por otro lado, se requiere medir los avances o retrocesos en función del ahorro genuino regional, lo que implica contar con un conjunto de indicadores que permitan hacer seguimiento y evaluación de políticas y del desempeño regional. Tercero, se requiere que la sociedad civil, la academia y la prensa jueguen un papel de vigilancia y seguimiento de estos aspectos. Especialmente, que sea un papel constructivo y no necesariamente solo una negociación política permanente. Si las políticas de mediano y largo plazo están claras, es sobre esa base que se debe hacer el seguimiento.

El proceso de regionalización ha sido lento, pero importante. Se ha logrado consolidar los espacios regionales como espacios de desarrollo. La escala que tienen a nivel regional permite integrar cadenas productivas, relaciones urbano-rurales y albergar ciudades intermedias que den servicios sociales a la población más necesitada del país. Sin embargo, aún los desafíos son muchos y requieren que el Gobierno central vea a la regionalización como un desafío permanente para promover el desarrollo del país.

Es en el ámbito regional donde se pueden integrar los diversos desafíos del país. Es una escala en la que el territorio reúne condiciones productivas, sociales y ambientales que deben ser atendidas con una visión integral. Sean 26 o 12 regiones, los desafíos serán similares. Implica tener recursos humanos preparados para las distintas áreas de desarrollo y sectoriales, pero sobre todo se necesita una alta coordinación entre los objetivos de desarrollo, la visión sectorial, la infraestructura que da soporte a estos fines y la institucionalidad que viabiliza los

procesos para llevar a cabo el conjunto de políticas, estrategias, programas y proyectos que la administración pública debe realizar.

La estructura del Gobierno a nivel regional no debe replicar la estructura del Gobierno central, ni en sus áreas de acción ni en su centralismo. Al contrario, la propuesta del desarrollo regional es una propuesta de articulación. Por un lado, debería integrar las políticas regionales con las acciones de las provincias y distritos, y por otro lado, articular su esfuerzo con las políticas interregionales y con las del Gobierno central. La visión debe ser la territorial, y es en la interacción de las diversas iniciativas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en la que los Gobiernos regionales deberían funcionar como enlace entre los distintos tipos de intereses y mandatos.

Uno de los mayores desafíos es el de alinear los distintos tipos de intereses que se encuentran entre los actores que participan en una región. No solo la diversidad de tipos de actores (empresarios, periodistas, comunidades campesinas, comunidades nativas, provincias, distritos, organizaciones sociales, iglesias, entre otros), lo que implica atender una serie de frentes, sino que, además, dentro de cada uno de estos tipos de actores existen intereses y posiciones de grupos particulares, lo que hace que la gobernabilidad democrática se base más que en una propuesta técnica en una política. Es, por lo tanto, el arte de conducir las expectativas y necesidades de la población hacia un bien común lo que hace viable la implementación de los instrumentos de gestión adecuados, pero se necesita, al mismo tiempo, de equipos de profesionales y de las herramientas operativas para la gestión adecuada.

Estos elementos deberían converger en los objetivos de largo plazo. El dilema entre el corto y el largo plazo debería alinearse en el tiempo, y esto implica tener claridad en la visión

compartida de futuro y las estrategias para llegar hacia esa visión que se materializan en los planes de desarrollo concertado. Esto se complementa con las competencias adecuadas para la gestión. La región Junín, así como las demás regiones del país, aún deben desarrollar sus capacidades para acercarse a sus objetivos de desarrollo. Sin embargo, aún existe la necesidad de ir sistematizando las experiencias y compartirlas con otras regiones, por lo cual espero que este estudio haya contribuido a mantener la memoria de una experiencia particular.



ANEXO 1: Norma regional que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Junín

397930



NORMAS LEGALES

El Peruano

Lima, domingo 21 de junio de 2009

Artículo Segundo.- El Consejo de Coordinación Regional Junín, conforme a sus atribuciones aprobará sus directivas, estatutos y planes de trabajo, dentro del marco de la normatividad vigente.

Comuníquese al Presidente del Gobierno Regional de Junín para su promulgación.

Dado en la Sala de Sesiones de la Municipalidad Distrital de Janajallo, Provincia de Jauja, a los 13 días del mes abril de 2009.

JAIME V. AQUINO AQUINO
Consejero Delegado
Consejo Regional

POR TANTO:

Mando regístrese, publíquese y cúmplase.

Dado en el Despacho de la Presidencia del Gobierno Regional Junín, a los 04 días del mes de mayo de 2009.

VLADIMIRO HUAROC PORTOCARRERO
Presidente
Gobierno Regional Junín

362988-1

Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Junín

ORDENANZA REGIONAL
N° 095-2009-GRJ/CR

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
REGIONAL JUNÍN,

POR CUANTO:

El Consejo Regional de Junín en Sesión Ordinaria celebrada a los 11 días del mes de mayo de 2009, en la Sala de Sesiones de la Sede del Gobierno Regional de Junín, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política del Perú; Ley de Bases de la Descentralización; Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias y demás Normas Complementarias.

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 191° y 192° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 2° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, señalan que los Gobiernos Regionales son personas jurídicas de Derecho Público Interno que gozan de autonomía Política, Económica y Administrativa en los asuntos de su competencia;

Que, el numeral 2) del artículo 9° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, señala que la Autonomía Administrativa consiste en la facultad que tienen los Gobiernos Regionales de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad;

Que, el literal a) del artículo 15° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, señala que es atribución del Consejo Regional aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos materia de su competencia y funciones del Gobierno Regional;

Que, la Ordenanza Regional N° 002-GRJ/CR, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Junín, y mediante Ordenanzas Regionales N°s 014, 040-GRJ/CR, y Ordenanza Regional N° 087-2008-GRJ/CR, se modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Junín;

Que, mediante la Ordenanza Regional N° 061-2007-GRJ/CR, publicada el 23 de abril del 2007, se declara en proceso de Reestructuración Orgánica y Reorganización Administrativa al Gobierno Regional Junín, con la finalidad de lograr una correcta y adecuada distribución de funciones y el ejercicio de capacidades y competencias en el nivel regional que garanticen el cumplimiento de los objetivos estratégicos fijados;

Que, la Resolución Ejecutiva Regional N° 0475-2007-GR-JUNÍN/PR, de 11 de junio de 2007, conforma la Comisión para la Reestructuración Orgánica y Reorganización Administrativa del Gobierno Regional Junín;

Que, mediante Acuerdo Regional N° 024-2009-GRJ/CR, de 24 de febrero de 2009, se conforma la Comisión

Especial de Estudio, Evaluación y Modificación del Proyecto de Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Junín, la cual preside el Consejero Delegado, e integran los Presidentes de las Comisiones Permanentes del Consejo Regional; y se designa a la Comisión Especial de Reestructuración Orgánica y Reorganización Administrativa del Gobierno Regional conformada mediante Resolución Ejecutiva N° 475-2007-GR-JUNÍN/PR, como Secretaría Técnica de la presente Comisión Especial del Consejo Regional;

Que, la realidad administrativa y financiera en que se ha desempeñado el Gobierno Regional de Junín hasta la actualidad, no ha permitido ejercitar convenientemente sus funciones ni administrar sus competencias, perturbando el alcance de sus objetivos estratégicos fijados en el Plan Regional de Desarrollo Concertado; los avances logrados y propuestos en los procesos de inclusión, optimización y eficiencia pública, requieren medidas urgentes y adecuadas que permita diseñar una estructura orgánica conveniente que asegure la reubicación de aptitudes y capacidades que contribuyan al enriquecimiento del ejercicio del poder regional al servicio del ciudadano;

Que, la reestructuración está dirigida a incrementar sustancialmente: i) El liderazgo en ejecución de políticas públicas, ii) La articulación intersectorial; iii) La calidad los servicios a la población; para lo cual la estructura interna deberá optimizar capacidades de: a) Prospección para el desarrollo y gestión de riesgos; b) Ejecución de inversiones y gasto; c) Medición de los resultados y transparencia; y d) Toma de decisiones descentralizadas al servicio de los usuarios;

Que, el literal c) del artículo 35° de la Ley de Bases de Descentralización N° 27783, establece que es competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto;

Que, el Decreto Legislativo N° 1026, Establece un Régimen Especial Facultativo para los Gobiernos Regionales y Locales que deseen implementar Procesos de Modernización Institucional Integral, tiene por finalidad facultar a los gobiernos regionales y locales a implementar un proceso de modernización institucional integral para mejorar los servicios a la ciudadanía y potenciar el desarrollo de sus jurisdicciones, así como hacer efectivo el traslado de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización. El proceso de modernización institucional integral comprende aspectos de reestructuración, simplificación administrativa, orientación a resultados, mejora de la calidad del gasto y democratización, entre otros;

Que, la Derogación y Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF, del Gobierno Regional Junín, cuenta con el dictamen favorable de Comisión Especial de Estudio, Evaluación y Modificación del Proyecto de Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Junín; de conformidad con las atribuciones conferidas por los artículos 9°, 10°, 11°, 15° y 38° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias y su Reglamento Interno, el Consejo Regional ha aprobado la siguiente:

“ORDENANZA REGIONAL QUE DEROGA Y APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES – ROF, DEL GOBIERNO REGIONAL JUNÍN”

Artículo Primero.- DEROGAR la Ordenanza Regional N° 002-GRJ/CR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones – ROF, del Gobierno Regional Junín, y sus modificatorias.

Artículo Segundo.- APROBAR la modificación de la Estructura Orgánica y el Reglamento de Organización y Funciones – ROF, del Gobierno Regional de Junín, el cual consta de cien (100) folios que se anexa y forma parte de la presente Norma Regional.

Artículo Tercero.- DISPONER que El Ejecutivo del Gobierno Regional Junín, publique la integridad de la presente Norma Regional con sus respectivos anexos, en el Portal del Gobierno Regional Junín.

Comuníquese al Presidente del Gobierno Regional de Junín para su promulgación.

El Peruano
Lima, domingo 21 de junio de 2009

NORMAS LEGALES

397931

Dado en la Sala de Sesiones de la Sede del Gobierno Regional Junín, a los 11 días del mes de mayo de 2009.

JAIME V. AQUINO AQUINO
Consejero Delegado
Consejo Regional

POR TANTO:

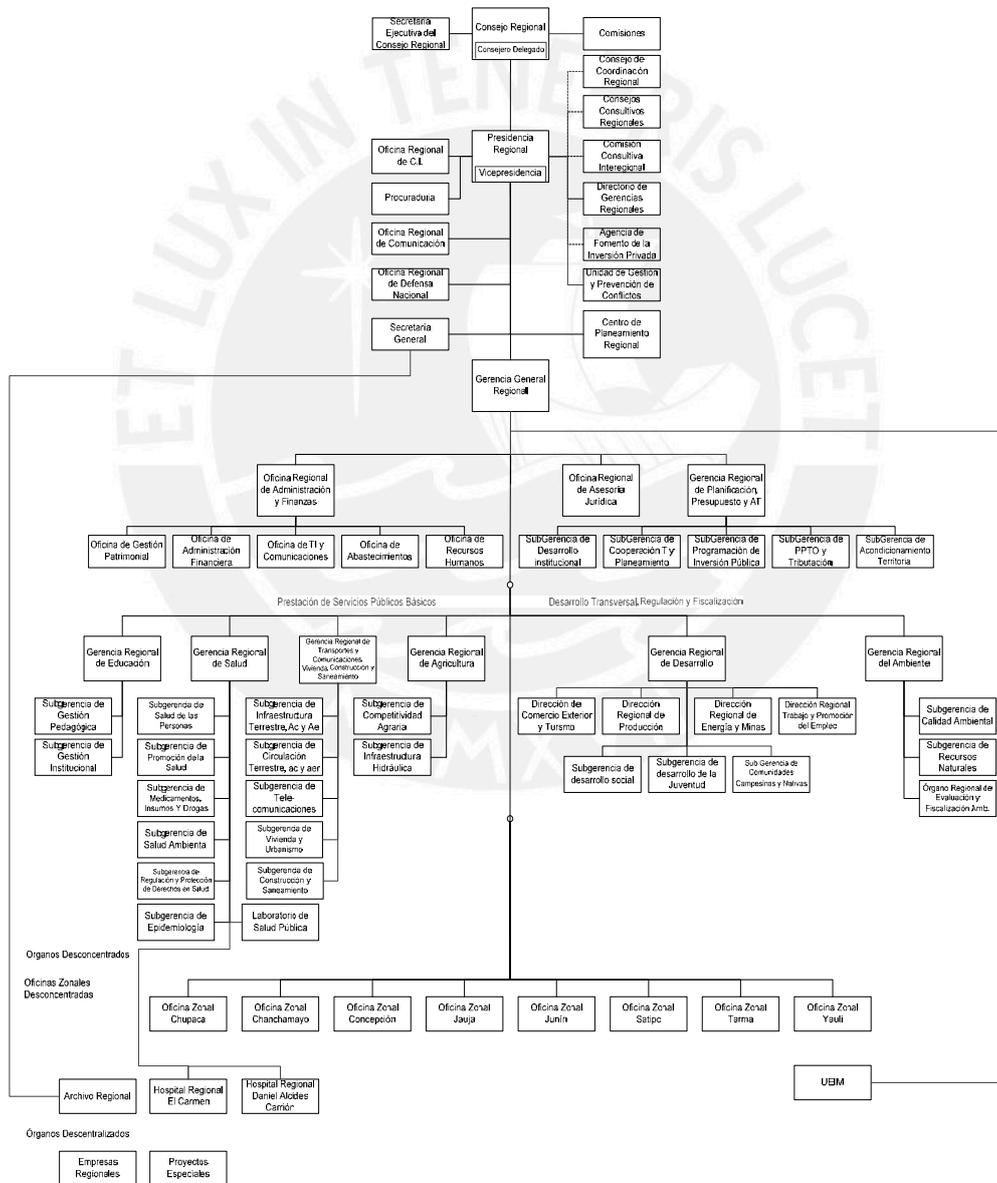
Mando regístrese, publíquese y cúmplase.

Dado en el Despacho de la Presidencia del Gobierno Regional Junín, a los 13 días del mes de mayo de 2009.

VLADIMIRIO HUAROC PORTOCARRERO
President



ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN



362991-1

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, Yusuf, J. Salah EL SERAFY and Ernst LUTZ
1989 *Environmental Accounting for Sustainable Development*. Washington D. C.: UNEP-WB.
- AHMEND, Kulsum y Ernesto SÁNCHEZ-TRIANA (eds.)
2008 *Strategic Environmental Assessment for Policies: An instrument for good governance*, Washington D. C.: The World Bank.
- ARAMBURÚ, Carlos y Jimena LUGÓN
2008a “Indicadores socioeconómicos de la región Junín”, Proyecto Apoyo técnico a la reorganización del Gobierno Regional de Junín”. Lima: FORO Nacional Internacional.
- 2008b “Aportes para una visión de desarrollo para la región Junín: entrevista a informantes claves”. Lima: FORO Nacional Internacional.
- ARANGO, Manuel
2003 “Capital natural y libre comercio”. En: OLLOQUI, José Juan de (coord.), “Jornadas sobre México y los Tratados de Libre Comercio”, en: Serie Doctrina Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, N.º 132, pp. 27-33. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/749/5.pdf>
- ARRAZOLA, M. y J. de HEVIA
2001 “Análisis empírico de la depreciación del capital humano para el caso de las mujeres y hombres en España”. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BALLÓN, Eduardo
2008 *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Lima: Ediciones Nova Print.
- BAZÁN, Mario
2011 “From development to good living: proposals from South America”, en: *Agenda: Suramérica*, N.º 4, pp. 2-3.
- 2008 “Informe del Taller de Planeamiento y Gestión Estratégica”. Lima: FORO Nacional Internacional.
- BASADRE, Jorge
1939 *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Lima: El Comercio, 2005.
- CHIARELLA, Roberto
2002 “Reflexiones sobre le desarrollo sustentable”, en: *Espacio y Desarrollo*, N.º 14, pp. 5-27.
- COBB, C. y J. COBB
1994 “A Proposed Index of Sustainable Economic Welfare”. En: *The Green National Product*. New York: University Press of America.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

- 1990 Decreto Legislativo N.º 613 “Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales”.
- 1997 Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N.º 26821.
- 2002 Ley de Canon, Ley N.º 27506.
Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N.º 27783.
Ley orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867.
- 2004 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Ley N.º 28411.
- 2005 Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611.

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

- 2006 *El modelo peruano de descentralización*. Lima: Presidencia del Consejo Nacional de Descentralización.

CONSTANZA, Robert y Bernard C. PATTEN

- 1995 “Defining and predicting sustainability”, en: *Ecological Economics* N.º 15, pp. 193-196.

DALY, Herman y John COBB

- 1989 *For the Common Good*. Boston: Beacon Press.

DASGUPTA, Partha y Karl-Göran MALER

- 1991 “El ambiente y los nuevos temas de desarrollo”, en: VIAL, Joaquín (compilador), *Desarrollo y Medio Ambiente: Hacia un enfoque integrador*. Santiago de Chile: CIEPLAN, pp. 25-46.

- 2001 “Wealth as a criterion for sustainable development”, Working Paper 139, The Beijer International Institute of Ecological Economics-The Royal Swedish Academy of Science. Disponible en: <http://www.beijer.kva.se/publications/pdf-archive/Disc139.pdf> (nov. 2006).

DE FERRANTI, David, Guillermo E. PERRY, Daniel LEDERMAN y William F. MALONEY

- 2002 *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and job quality*. Washington D. C.: The World Bank.

EL SERAFY, Salah and Ernst LUTZ

- 1989 “Environmental and Resources Accounting: an Overview”, en: AHMAD, Yusuf, J. Salah EL SERAFY and Ernst LUTZ, *Environmental Accounting for Sustainable Development*. Washington D. C.: UNEP-WB.

ESTELA, Manuel

- 1999 *El Banco Central: su historia y la economía peruana 1821-1992*. Lima: BCRP.

ESTEVEES, Luis

1971 *Apuntes para la Historia Económica del Perú*. Lima: Centro de Estudios de Población y Desarrollo (primera publicación en 1882).

FORO NACIONAL INTERNACIONAL

2009 Informe final del proyecto “Apoyo Técnico a la Reorganización del Gobierno Regional de Junín”

GARCÍA PACHECO, Carlos

2008 “Informe de asesor legal N.º 2 - Informe de Gestión N.º 1”, Proyecto Apoyo técnico a la reorganización del gobierno regional de Junín”. Lima: FORO Nacional Internacional.

GUERRA-GARCÍA, Gustavo

2008a “Primer informe de observaciones”. Informe de supervisión de las acciones de reforzamiento de la capacidad de ejecución de inversiones y acompañamiento del concurso para la realización del proyecto de inversión pública que permita el financiamiento de las acciones de reestructuración. Proyecto: Reestructuración orgánica y reorganización administrativa del Gobierno Regional de Junín.

2008b “Segundo informe de observaciones”. Informe de supervisión de las acciones de reforzamiento de la capacidad de ejecución de inversiones y acompañamiento del concurso para la realización del proyecto de inversión pública que permita el financiamiento de las acciones de reestructuración. Proyecto: Reestructuración orgánica y reorganización administrativa del Gobierno Regional de Junín.

GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC

2005 *Plan de Desarrollo Regional Concertado Apurímac al 2010*. Gobierno Regional de Apurímac.

GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

2006 *Plan Concertado de Desarrollo de la Región Cajamarca 2021*, Cajamarca: Gobierno Regional de Cajamarca.

GOBIERNO REGIONAL DE HUANCVELICA

2003 *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado y Participativo de Huancavelica 2004-2015: Visión y esfuerzo concertado y participativo para el desarrollo*. Huancavelica: Gobierno Regional de Huancavelica.

GOBIERNO REGIONAL DE ICA

2006 *Plan de Desarrollo Concertado de la Región ICA 2007-2011*. Ica: Gobierno Regional de Ica.

GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN

2007 *Plan Concertado de Desarrollo de la Región Junín 2008-2015*. Huancayo: Gobierno Regional de Junín.

- 2009 “Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Junín” Ordenanza regional No. 095-2009-GRJ/CR. Publicada en la separata Normas Legales de El Peruano, Lima, domingo 21 de junio de 2009.
- HAMILTON, Kirk
1994 “Green Adjustments to GDP”, in: *Resources Policy* Vol. 20 N.º 3, pp. 155-168.
- 2000 “Genuine Saving as a Sustainability Indicator”, The World Bank Environment Department.
- INEI
2007 “Censo Nacional XI de Población y VI de Vivienda 2007”, base de datos. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. En: www.inei.gob.pe (abril 2013).
- 2008 “II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007, Tomo I”. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- LANEGRA, Iván
2008 *El (Ausente) Estado Ambiental*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas.
- LUTZ, Ernst (ed.)
1993 *Toward Improved Accounting for the Environment*. Washington D. C.: World Bank.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan
1994 (1992) *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Barcelona: Icaria Editorial.
- MAYER, Enrique
1994 “Recursos Naturales, Medio Ambiente, Tecnología y Desarrollo”, en: SEPIA, *Perú, el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS-MEF
2013 “Consulta amigable: base de datos del SIAF”: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>
- MOLINA, Raúl
2010 “Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales”, documento preparado por encargo de la Comisión de descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado, del Congreso de la República.
- OSORIO, Serafín
2010 “Las Comunidades Campesinas en la Región Junín”, Grupo Allpa. Disponible en: www.allpa.org.pe/content/las-comunidades-campesinas-en-la-region-junin (abril 2013)

- PASCO-FONT, Alberto
1999 *Desarrollo Sustentable en el Perú*. Lima: Agenda: PERÚ.
- PEARCE, David W. y Giles D. ATKINSON
1993 “Capital Theory and the measurement of sustainable development: an indicator of “weak” sustainability”, en: *Ecological Economics* N.º 8, pp. 103-108.
- PEARCE, David W., Kirk HAMILTON y Giles ATKINSON
1996 “Measuring Sustainable Development: Progress on Indicators”, en: *Environment and Development Economics* 1, pp. 85-101.
- QUIROGA, Reyén
2001 “Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas”, Serie Manuales 16, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/9708/P9708.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> (noviembre 2006).
- SERAGELDIN, Ismael
1996 *Sustainability and the Wealth of Nations: First steps in an ongoing journey*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N.º 5, Washington D. C.: The World Bank.
- SERNANP
2013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SINANPE”. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp). Disponible en: www.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/biblioteca/mapas/ListaAnps_24042013.pdf
- SEN, Amartya
1997 “Capital humano y capacidad humana”, en: *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, N.º 29, Bogotá, pp. 67-72.
- SIISIÄINEN, Martii
2000 “Two concepts of social capital: Bourdieu vs. Putman”, paper presented at ISTR Fourth International Conference “The third sector: For what and for whom? Dublin, Ireland: Trinity College, 5-8.
- SMITH, Fraser
1996 “Biological Diversity, Ecosystem Stability and Economic Development”, en: *Ecological Economics* N.º 16, pp. 191-203.
- SOLÍS, Zenaida
2008a “Informe de Avance de consultoría: Comunicación Estratégica y Visión de Futuro”, informe de resultados del taller de prensa. Lima: FORO Nacional Internacional.

- 2008b “Mapa de actores y percepciones del Gobierno Regional de Junín”, Proyecto Apoyo técnico a la reorganización del Gobierno Regional de Junín”, Lima: FORO Nacional Internacional.
- 2008c “Estrategia de comunicación: Gobierno Regional de Junín”, Proyecto Apoyo técnico a la reorganización del Gobierno Regional de Junín”. Lima: FORO Nacional Internacional.
- THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT
1987 *Our common Future*, Oxford: Oxford University Press.
- USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN
- 2009 Desafíos de la Integración Regional - Evaluación rápida de campo. Lima: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
- 2010 Proceso de descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.
- 2011 Apuntes Descentralistas. Boletín N.º 9, noviembre 2010-enero 2011. Disponible en: <http://www.prodesccentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0142620001298572365.pdf>
- VAN DIEREN, Wouter. (ed.)
1995 *Taking nature into Account: Toward a Sustainable National Income*. New York: Springer-Verlag.
- VELAZCO, ALCIDES
- 2008a “Diagnóstico inicial y plan de trabajo: Proyecto Apoyo técnico a la reorganización del gobierno regional de Junín”, Lima: FORO Nacional Internacional.
- 2008b “Informe de Gestión No. 2”. Segundo informe del Proyecto Apoyo técnico a la reorganización del gobierno regional de Junín”, Lima: FORO Nacional Internacional.
- WACKERNAGEL, Mathis y William E. REES
1994 “Ecological footprints and appropriated carrying capacity. Measuring the natural capital requirements of the human economy”, en JANSSON, AnnMari, Monica HAMMER, Carl FOLKE y Robert COSTANZA (eds.), *Investing in natural capital: the ecological economics approach to sustainability*. Washington D. C.: Island Press.
- WOOLCOCK, Michael y Deepa NARAYAN
2000 “Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo”, en World Bank Research Observer, disponible en: <http://preval.org/documentos/00418.pdf> (abril 2013).