

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Los orígenes sociales de la institucionalidad política: una mirada a la gestión ambiental en San Martín (1998-2015)

Tesis para optar el título de licenciada en Ciencia Política y Gobierno

María Claudia Augusto Meléndez

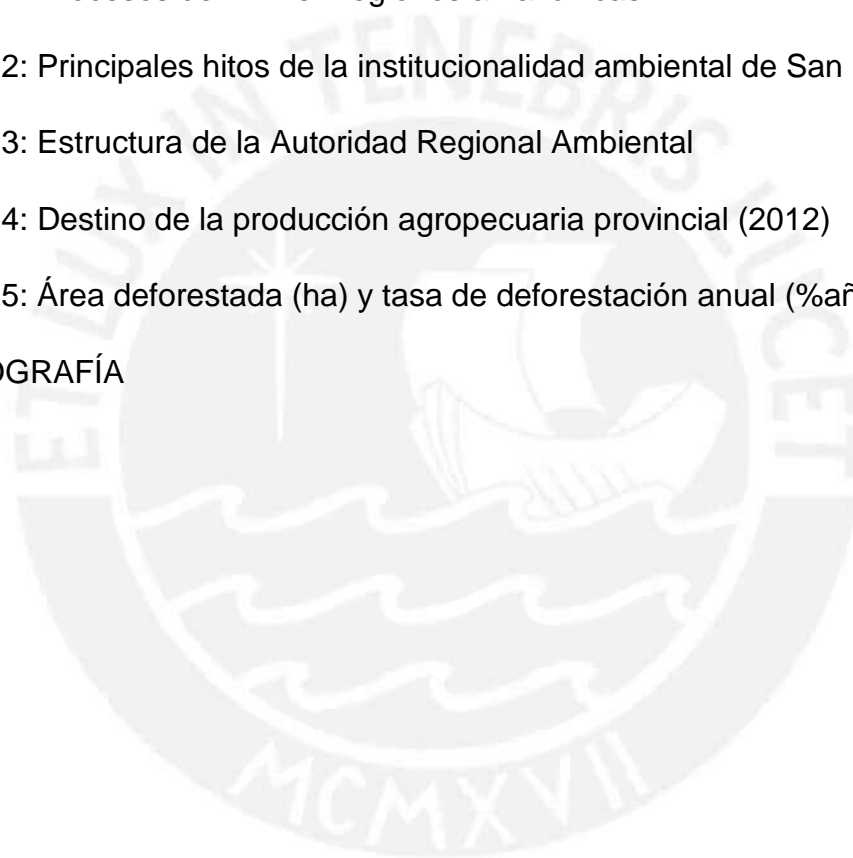
Asesor: Eduardo Dargent

Octubre, 2016

## ÍNDICE

Introducción.....	
<b>CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....</b>	
1.1 La construcción de institucionalidad en espacios de debilidad institucional.....	
1.2 La importancia de la sociedad civil en procesos de construcción de institucionalidad estatal.....	
<b>CAPÍTULO 2: EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN REGIONES AMAZÓNICAS.....</b>	
2.1 El desarrollo de institucionalidad ambiental nacional y en las regiones amazónicas: un problema de fondo.....	
2.2 San Martín como caso de estudio.....	
2.2.1 Cobertura regulatoria.....	
2.2.2 Diseño institucional.....	
2.2.3 Capacidad burocrática.....	
2.3 Descartando hipótesis alternativas.....	
<b>CAPÍTULO 3: LA FORMACIÓN DE COALICIONES.....</b>	
3.1. El surgimiento de una coalición.....	
3.2 El uso de mecanismos formales.....	
3.2.1 La promoción de espacios participativos.....	

3.2.2 El trabajo con actores claves.....	
3.3 El uso de mecanismos informales.....	
CONCLUSIONES.....	
GLOSARIO DE TÉRMINOS	
ANEXOS	
Anexo 1: Procesos de ZEE en regiones amazónicas	
Anexo 2: Principales hitos de la institucionalidad ambiental de San Martín	
Anexo 3: Estructura de la Autoridad Regional Ambiental	
Anexo 4: Destino de la producción agropecuaria provincial (2012)	
Anexo 5: Área deforestada (ha) y tasa de deforestación anual (%año)	
BIBLIOGRAFÍA	



## INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, muchos países latinoamericanos iniciaron reformas descentralistas. En el caso peruano, esta fue paralizada a principio de los años noventa y retomada tras la transición democrática, esta vez en base departamental. Pese a su importancia, los resultados no han sido alentadores. En ese sentido, se sostiene que la reforma ha replicado la debilidad institucional del Gobierno Nacional, dificultando el cumplimiento de las funciones transferidas. Esto último, habría repercutido en la formación de un discurso común que tiende a condenar el proceso.(PRODES 2015).

No obstante, aún en este escenarios posible identificar avances en algunas regiones, lo cual sugiere un desarrollo divergente. Este el caso de la región amazónica de San Martín, la cual ha desarrollado una institucionalidad ambiental sólida en la última década, dejando de ser la región más deforestada a nivel nacional para convertirse en un modelo de gestión que viene siendo replicado en otras regiones con diferentes resultados. En ese sentido, la siguiente tesis busca identificar aquellos factores que permiten entender los avances en la gestión ambiental-territorial de San Martín (1997-2015).

Aunque el caso ha recibido atención de la Cooperación Internacional, los reportes en la materia se limitan a un estudio técnico del proceso. En ese sentido, los informes centran su atención en la reforma institucional llevada a cabo el año 2011, mediante la cual se creó la Autoridad Regional Ambiental. Asimismo, destacan el protagonismo del Gobernador Regional en el proceso o de órganos externos como el Consejo Interregional Amazónico (GORESAM 2012, GIZ 2015). Aunque la investigación considera que estos factores son importantes, no son suficientes para explicar la continuidad de la institución en el tiempo, más aún ante un contexto de debilidad institucional en donde la continuidad tiende a ser la excepción y no la regla.

Partiendo de ello, el estudio centra su atención en un factor menos atendido: el interés social. De este modo, se argumenta que los avances en la gestión ambiental-territorial parten del apoyo de una coalición local formada por actores sociales. Esta surge en los años ochenta como respuesta a los problemas ambientales que atravesaba la región, privilegiando un discurso centrado en la conservación del territorio y en el desarrollo sostenible. Durante los siguientes años, este se consolida e incide en la creación de nuevas organizaciones. Así, con el proceso de descentralización, estos actores logran posicionar sus demandas en el Gobierno Regional. En líneas generales, estos actores se caracterizan por contar con *expertise* en temas ambientales, por estar relacionados con grupos sociales más amplios y por ubicarse estratégicamente dentro y fuera del Gobierno Regional. En ese sentido, la tesis busca mostrar las estrategias formales e informales empleadas por dicho actores en la incorporación, diseño e implementación de políticas regionales.

En suma, el interés local, ausente en otros espacios, sería un factor importante para entender los avances en materia ambiental y territorial.

Cómo se observa, el estudio de la capacidad estatal a nivel subnacional aparece como un área de investigación clave. Al respecto, la investigación brinda algunos aportes. En primer lugar, resalta el peso que pueden tener los actores sociales en el fortalecimiento de las agencias estatales. Sin embargo, al enfatizar la importancia de las bases históricas y sociales, resalta estas experiencias como procesos largos y complejos. Segundo, retrata los desafíos del proceso de descentralización actual, señalando la intervención débil y problemática que puede tener el Gobierno Nacional a nivel subnacional. Finalmente, ofrece una primera aproximación a la operacionalización del concepto de institucionalidad ambiental. Sin ser una definición exhaustiva, puede ofrecer un punto de partida para el estudio de otros sectores.

El trabajo se organiza en cinco secciones. En la primera sección, se realiza una revisión de la literatura sobre las instituciones, explorando el cambio institucional, su relación con la capacidad estatal y los factores que han sido explorados por la academia. Luego, se aborda el proceso de construcción de institucionalidad ambiental en el Perú y los desafíos que ha implicado la transferencia de funciones a gobiernos subnacionales. En una tercera sección, se describe el caso de estudio para posteriormente explorar aquellos factores que han incidido en el cambio y en la continuidad de la política ambiental-territorial en San Martín. Finalmente, se presentan los hallazgos y conclusiones del caso de estudio.

Este trabajo fue resultado de la realización de veinte entrevistas semi-estructuradas a actores políticos, servidores públicos locales, miembros de la Cooperación Internacional y líderes de la sociedad civil así como la sistematización de fuentes secundarias sobre la gestión ambiental e historia de la región. Ambas, en conjunto, permitieron reconstruir temporalmente las iniciativas y avances en materia ambiental desde sus actores.



## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 1.1 La construcción de institucionalidad en espacios de debilidad

En las últimas décadas, el estudio de las instituciones ha cobrado importancia en las Ciencias Sociales. Trabajos desde la Economía (Williamson 2000) y desde la Ciencia Política (Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985) han revalorizado su importancia en el funcionamiento del mercado y del Estado. Las instituciones pueden ser entendidas como las reglas de juego, formales e informales (North 1995) que disminuyen la incertidumbre en la interacción humana y que expresan una distribución de poder (Levitsky y Murillo 2012, Hall y Taylor 1996). Estas a su vez, presentan motivaciones, creencias y expectativas (Greif 2006, Hodgson 2006) que son construidas culturalmente.

Como muestran las corrientes institucionalistas, tanto la historia como la cultura influyen en la acción humana, constriñéndola o siendo empleadas como recursos estratégicos para lograr el cambio (Thelen 2003). De allí la importancia de tender puentes entre los institucionalismos con miras a entender



los procesos de origen y cambio institucional (Hall y Taylor 1996, Thelen 2003). Sin embargo, más allá del cambio, resulta igual de importante preguntarnos por aquellos factores que garantizan la continuidad de las instituciones (Mahoney 2000: 515).

Esto cobra especial importancia en espacios de debilidad estatal como sucede con varios países de la región latinoamericana (Centeno 2002). En estos países, el cambio institucional no tiende a ser gradual (Mahoney y Thelen 2010) sino radical y recurrente (Levitsky y Murillo 2012: 4). Más aún, la presencia estatal tiende a ser heterogénea generando zonas marrones (O'Donnell 1993) o de baja presencia estatal. En países descentralizados, por ejemplo, es posible ver diferencias a nivel subnacional, lo que da cuenta de la importancia de fragmentar el estudio del Estado (Dargent 2012).

En suma, en estos países la brecha de implementación de las políticas es alta (Grindle 2009), siendo diferente aquello que se dicta de lo que realmente se realiza. Por tanto, el cambio institucional aparece como un proceso complejo y de pocas probabilidades de éxito. Al respecto, algunos autores como Levitsky y Murillo (2012) han sugerido que factores como la inestabilidad del régimen, la volatilidad electoral, la desigualdad social, el diseño rápido o la importación institucional pueden explicar la constancia del cambio en estos países.

Por tanto, en este contexto, la continuidad de algunas instituciones puede también ser entendida como expresión de mayor fortaleza institucional. Levitsky y Murillo (2014), argumentan que la fortaleza institucional es el

resultado de la interacción de dos variables: el *enforcement*, entendido como el nivel de cumplimiento de las reglas formales y la estabilidad, entendida como la supervivencia de instituciones a las condiciones bajo las cuáles fueron creadas.

El *enforcement* o el nivel de cumplimiento de las reglas no pueden entenderse sin el estudio de la capacidad con la que cuenta la institución o agencia estatal. La capacidad estatal es definida como la habilidad del Estado para implementar sus iniciativas (Fukuyama 2004) de la mano de una burocracia profesional independiente a la influencia externa indebida (Bersh, Praca y Taylor 2013: 2). En suma, la capacidad hace referencia a la habilidad y a los recursos de los que dispone el Estado para hacer cumplir sus políticas.

Aunque existe mucha discusión al respecto, no existe un consenso claro para operacionalizar y medir el término. Para fines del siguiente trabajo, se emplearán las tres dimensiones propuestas por Giraudy(2012) en base a los trabajos de Soifer (2008) y Soifer y VomHau (2012): el alcance territorial, la autonomía frente a otros actores no estatales y la burocracia profesional (Giraudy 2012: 601). Con respecto a la continuidad, esta se medirá de acuerdo a la supervivencia de una institución a más de un periodo de gobierno tras ser creada. Sin embargo, antes de presentar la evidencia, cabe preguntarse por los factores explorados por la academia para estudiar el origen y el fortalecimiento de las instituciones.

## 1.2 La importancia de la sociedad civil en procesos de construcción de institucionalidad estatal

De acuerdo a O'Donnell, la capacidad del Estado está configurada por tres dimensiones siendo estas el aparato estatal o burocrático, el alcance y efectividad de la ley y la legitimación ideológica, orientada al bien público (O'Donnell 1993). En comparación, a otros países de la región, el Perú muestra un Estado débil que presenta una burocracia volátil y poca capacitada (Echebarría y Cortázar 2006), cuya expansión no ha significado un aumento de capacidades institucionales, gestándose de forma heterogénea y generando brechas de implementación (Tanaka 2006).

Como se mencionó, esto no solo se da a nivel nacional sino también subnacional. La reforma de descentralización, retomada en el año 2002, ha llevado a replicar la debilidad institucional lo que dificulta el cumplimiento de las funciones transferidas y contribuye a la construcción de una imagen negativa del proceso. Sin embargo, dentro de este escenario, es posible identificar regiones con mayores avances (ANGR 2015).

La literatura ha brindado explicaciones diversas para entender el desarrollo de la capacidad estatal. Para algunos, por ejemplo, la voluntad política es clave para generar capacidad. Así, mientras algunas autoridades optarían por aplicar ciertas políticas con el fin de ganar popularidad y mantener su legitimidad (Geddes 1994), otras optarían por intervenir ya sea por la oposición que esto podría generar (Holland 2014) o los esfuerzos que pueden significar (Slater y Kim 2015).

Otras explicaciones, también están asociadas a la agencia. Para algunos la capacidad, y por ende, la presencia o ausencia de fortaleza

institucional se puede explicar a partir del estudio de la interacción con actores sociales. Estas explicaciones, consideran que las sinergias entre el Estado y la sociedad civil pueden lograr una mayor efectividad en la implementación de políticas (Migdal 1994). Debido a que las instituciones reducen la incertidumbre de los actores, la demanda social – expresada en organizaciones sociales tales como los partidos políticos, los sindicatos o las ONG o en actores económicos (Silva 1993)- constituiría un elemento para entender el funcionamiento y la continuidad de las mismas (Pierson 1993, North 1995, Evans, Huber y Stephens 2016). Esta interacción puede darse a través de vínculos formales o informales (Amengual 2016), ya sea mediante el simple apoyo o por aportes más específicos y puede, también, generar el fortalecimiento de actores que usualmente no tienen participación en la toma de decisiones. Más allá de ello, la interacción se traduce en un mismo objetivo: contribuir a la efectividad y al fortalecimiento de las iniciativas emprendidas (Evans et al 2016). Por ejemplo, como sugieren los autores en el estudio del surgimiento de estados desarrollistas:

*«Las relaciones efectivas entre el Estado y la sociedad requieren la transformación del Estado mismo en dos maneras: agregando organizaciones estatales (...) las cuales institucionalizan la participación de la sociedad civil dentro del mismo Estado; e incorporando a aquellos actores que se identifican como agentes de la sociedad civil a oficinas y agencias estatales más tradicionales<sup>1</sup>» (2016: 20).*

Sin embargo, cabe agregar, que esta relación no siempre es positiva.

Los espacios de interacción pueden ser empleados para posicionar intereses

---

<sup>1</sup> Traducción propia

económicos (Pierson 2014), colocando una agenda personal y ejerciendo presión para debilitar las iniciativas impulsadas por el Estado (Dargent y Urteaga 2015, Durand 2016). De allí que, algunos consideren que la capacidad previa es decisiva para comprender el funcionamiento, continuidad o debilitamiento de ciertas agencias estatales (Dargent y Urteaga 2015).

Asimismo, pese a las buenas intenciones, el Estado debe lidiar con retadores que buscan mermar o desafiar el poder (Eaton 2014). Ambas situaciones se agravan en espacios de debilidad institucional, como ocurre en el caso peruano. Esto nos lleva a una segunda discusión ¿son los retadores ciudadanos? O en todo caso ¿Cómo entender la sociedad civil? Para fines de este trabajo, tomaremos la definición de Oxhorn quien define a la sociedad civil como aquel «tejido social formado por una multiplicidad de unidades territorialmente autoconstruidas y funcionalmente basadas, las cuales coexisten pacíficamente y resisten colectivamente la subordinación al Estado, al mismo tiempo que exigen inclusión dentro de las estructuras políticas nacionales»(1995: 251-2).

Por esto, se hace necesario analizar la interacción entre el Estado y la sociedad civil los resultados que esta puede generar. En el caso peruano, algunos autores han explorado esta relación a nivel subnacional (Barrantes, Cuenca y Morel 2012, Vargas 2010). Estos autores muestran que la formación de alianzas con actores estratégicos como ONG locales, comunidades o empresas privadas pueden constituir estrategias que permiten mejorar la implementación de políticas. No obstante, al partir del Estado, estos estudios no

tienden a profundizar en las características de los grupos que describen, dejando de lado los discursos y estrategias que pueden emplear dichos actores para aproximarse al Estado.

Siendo el concepto de sociedad civil uno muy amplio, el trabajo se centrará en un tipo de actor: la coalición. Una coalición está formada por diversos actores sociales y presenta demandas específicas. Como señalan Sabatier y Jenkins Smith (1993), estas pueden definirse como:

*«Actores provenientes de una variedad de instituciones públicas y privadas en todos los niveles de gobierno que comparten una serie de creencias básicas y que buscan manipular las reglas, los presupuestos y el personal de instituciones de gobierno para cumplir sus objetivos en el tiempo<sup>2</sup>».*

Como se observa, cuando estos objetivos son positivos, las coaliciones pueden contribuir al fortalecimiento institucional, dotando de legitimidad y permitiendo la continuidad de una institución más allá del contexto político.

Con todo esto, no se quiere dejar de lado otras explicaciones que han sido empleadas por la academia para estudiar la capacidad estatal y su relación con la fortaleza institucional. Estos estudios son importantes y muestran el peso de factores como la cultura organizacional, la existencia de una burocracia de primer nivel o influencia de actores externos en el avance de políticas. Sin embargo, este trabajo considera que para el caso de estudio que aborda, una aproximación desde la interacción entre el Estado y la sociedad civil resulta más útil<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

<sup>3</sup> Otros trabajos han explorado otros factores para explicar esta diferencia. Autores como Gálvez y Sosa (2014) mencionan la capacidad organizacional, la existencia de un cuerpo burocrático especializado

De lo dicho hasta ahora, vemos que el Estado puede encontrar en la sociedad civil insumos para su fortalecimiento como ideas, *expertiseo* respaldo. Esto puede ser resultado de alianzas con grupos específicos, que en adelante serán descritos como coaliciones. En esa línea, este trabajo busca analizar el rol de las coaliciones en los procesos de construcción de institucionalidad a través del estudio de la gestión ambiental en la región amazónica de San Martín. Esta aproximación, nos permite entender la organización, ideas y estrategias que emplean los actores para incidir en el gobierno, incluso en un área de escasa relevancia nacional como el sector ambiental.

---

otros(Agiero 2015, Dargent 2008, Dargent 2015, Ghezzi y Gallardo 2013), el área de intervención (Dargent 2008), la atención o presión internacional ante un sector (Alza 2014, Dargent 2014), el rol de la Cooperación Internacional (Dargent 2014) o el liderazgo político (Durand 2002). De este modo, se esperaría que áreas con intereses económicos fuertes o de atención internacional (la economía, las relaciones internacionales, etc.) sean más proclives a obtener un mejor desempeño.

## CAPÍTULO 2: EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN REGIONES AMAZÓNICAS

### 2.1 El desarrollo de la institucionalidad ambiental nacional y en las regiones amazónicas: un problema de fondo

La sección anterior, mostró los desafíos que enfrentan los Estados débiles en la construcción de institucionalidad. Este capítulo, enfatiza los problemas del sector ambiental y sus repercusiones a nivel subnacionalantes de pasar al caso de estudio.

En las últimas décadas, los países latinoamericanos han promovido el surgimiento del «*Green State*». Sin embargo, dentro de estos, el Perú aparece como un caso de desarrollo incipiente (Orihuela 2013) con un desarrollo sectorial, de baja autonomía y sin cuerpos burocráticos con un discurso ambientalista (Orihuela y Paredes: en prensa).

Los esfuerzos para el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental se remontan a los años setenta de la mano de un sector conservacionista, formado por abogados e ingenieros forestales (Dourejanni 2009, Orihuela 2013) y debilitado por la aplicación de reformas neoliberales en los años noventa. Instituciones como el CONAM y la DGGGA, creadas en esta época,



carecían del interés, autonomía y recursos necesarios para el cumplimiento de funciones.

En el año 2007, estas fueron reemplazadas por el MINAM, cuya creación permitió- en gran medida- la concentración de competencias y lineamientos en materia ambiental y territorial. Pese a ello, el MINAM se mantiene débil (Orihuela y Paredes 2014) siendo un área de intervención no prioritaria y susceptible a la intervención de poderes económicos. Asimismo, otras funciones vinculadas como la gestión forestal e hídrica se encuentran ubicadas en otros ministerios, como ocurre con el Ministerio de Agricultura (MINAGRI). De allí que un análisis de la institucionalidad ambiental deba incorporar tanto las reglas formales así como su relación frente a otros sectores, organizaciones o reglas informales (Lanegra 2013).

Los estudios realizados sugieren que gran parte de los avances en materia ambiental se explican por factores exógenos. Actores como los sectores extractivos internacionales, el Banco Mundial (Orihuela 2013, 2014) y los Tratados de Libre Comercio (Alza 2013), explicarían gran parte de los avances en las últimas décadas. En ese sentido, factores domésticos como la existencia de una comunidad epistémica ambiental (Orihuela 2013), los conflictos socioambientales (Orihuela, Huaroto y Paredes 2014) o la incidencia de instituciones nacionales (Alza 2013), cumplen un rol importante pero secundario.

Asimismo, las iniciativas se han visto debilitadas por poderes económicos. En el caso del CONAM, la presencia de actores contrarios a la

regulación (Orihuela 2013) dificultó la coordinación de la política (Alza 2013) mientras que en el MINAM, se observa una transferencia lenta e incompleta de funciones que refuerza la sectorialidad (Lanegra 2013) y que incluso ha sido recortada en algunas agencias por actores con poder económico (Dargent y Urteaga 2015, Durand 2016, Orihuela y Paredes: en prensa).

Ambos elementos, repercuten en el cumplimiento de funciones. Esto se repite a nivel subnacional, en donde las capacidades y recursos tienden también a ser más escasos. Durante los años noventa, esto se justificó en la ausencia de burócratas regionales a quien confiar las capacidades (Orihuela 2014, 232). Sin embargo, dentro del proceso de descentralización actual, el Gobierno Nacional ha transferido funciones a los Gobiernos Regionales y Locales en materia ambiental como muestra el Cuadro N°1.

Cuadro N°1.- Marco institucional y funciones ambientales transferidas a nivel subnacional

	Ley	Art	Descripción
2002	La Ley de Bases de Descentralización (27783)	9	«9.2» Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867)	10	«N» Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad
		50	«C» Desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial y de la población en base a los planes de OT y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios.  «F» Formular, coordinar y supervisar estrategias que permitan controlar el deterioro ambiental y de salud en las ciudades en coordinación con los gobiernos locales.
		51	«E» Acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción  «Q» Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales y ejercer fiscalización de acuerdo a la política forestal regional.
		53	Todos los incisos. Se plantea la responsabilidad de los

			Gobiernos Regionales en política ambiental y ordenamiento territorial a través de distintas acciones.
2004	Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (28245)	22	Leyes de los GORE deben guardar correspondencia con la normativa e instrumentos (SNGA, PNA, PANAA)
		23	Crea la Comisión Ambiental Regional (CAR) órgano multisectorial encargado de la planificación de la política ambiental junto a actores públicos y privados
2007	DS 011-2007- AG 21.2 2007	S/n	Aprueba la transferencia de Artículos 51 «E» y «Q», antes a cargo de INRENA, a los Gobiernos Regionales.

*Fuente: Elaboración propia*

La LOGR establece las funciones forestales y ambientales que deben ser cumplidas por la DRA y por la GRNMA, siendo supervisados por el MINAGRI y el MINAM respectivamente. En el último caso, dada su estructura desconcentrada, el rol del MINAM se limita a establecer lineamientos nacionales, promover la gestión territorial a través de instrumentos como la ZEE<sup>4</sup>/POT y fiscalizar la pequeña pesca y minería a través de la OEFA, también adscrita a dicha institución.

En estas circunstancias, el apoyo del Gobierno Central resulta limitado y repercute en el cumplimiento de funciones. Sus políticas no están acompañadas de un fortalecimiento de capacidades a nivel subnacional y replican una estructura sectorial. Incluso, en algunos casos, carecen de un marco legal tal y como ocurrió con la política de Ordenamiento Territorial, cuya ley a nivel nacional fue aprobada el año 2014.

Asimismo, estas políticas tienden a ignorar las particularidades regionales como sucede en el caso de la Amazonía. Como señala Dourejanni,

<sup>4</sup> La ZEE es un instrumento del Ordenamiento Territorial. Inicialmente, fue empleada por la FAO a fin de calcular el potencial alimenticio. Sin embargo, con el tiempo, se incluyeron más variables. En 1994, es declarada por los países del Tratado de Cooperación Amazónica como una herramienta de la OT. (Propuesta Ciudadana 2014, 17). En el año 2001 es declarada de interés nacional, siendo reglamentada en el 2004. (N. 087- 2004 PCM).

no existe una política nacional amazónica que esté inscrita y pueda ser consultada (2013, 104) pese a su importancia territorial y biológica<sup>5</sup>. El autor señala que las iniciativas encuentran limitaciones en un excesivo y cambiante marco legal que no recoge la realidad amazónica, en la sectorialización de las políticas y en la baja institucionalidad (Dourejanni 2013: 104, MINAM 2012: 231-32), también presentes en otros espacios. Esta situación, ha llevado a que otras regiones como Arequipa y San Martín, opten por implementar reformas institucionales a nivel subnacional que contribuyan a mejorar el cumplimiento de funciones siendo la creación de la Autoridad Regional un ejemplo claro en ambos casos.

El éxito de este modelo, que propone la centralización de diversas funciones (ambientales, territoriales o forestales, por ejemplo) en una sola entidad, ha sido llevado a otras regiones. Sin embargo, en estas se observan resultados divergentes, mostrando la importancia del estudio de la institucionalidad ambiental a nivel subnacional. Este, por ejemplo, es el caso de las regiones amazónicas que en el año 2013, se comprometieron a replicar el modelo de San Martín por el impulso del CIAM y de la Cooperación Internacional<sup>6</sup>.

En el cuadro N°2, se realiza una evaluación del desempeño de la gestión ambiental de las regiones amazónicas, partiendo de la propuesta de Giraudy (2012) a fin de evaluar la institucionalidad ambiental. Esto ha sido posible a

---

<sup>5</sup> En términos físicos, la Amazonía cuenta con un área de 78.469.220 ha. A nivel político administrativo, representa el 50.7% del territorio nacional y el 8.8% de la Amazonía Regional (IIAP 2007).

<sup>6</sup>El acuerdo “Grey Towers” compromete a las regiones amazónicas a la creación de ARAS, siendo promovido por el CIAM y por USAID, agencia americana de Cooperación Internacional.

través de la revisión de estudios sobre el tema (Gálvez y Sosa 2014, Dourejanni 2013, Canseco 2015, Baraybar 2016) y de entrevistas realizadas.

El primer componente, de autonomía, se mide de acuerdo al diseño institucional. En principio, la creación de una Autoridad Regional busca una mejor articulación de la política y una autonomía frente a otros actores estatales o no estatales, que se complementa con el desarrollo de instrumentos técnicos como la ZEE y el OT. Ligado a ello, el componente de alcance territorial se mide en base a las políticas territoriales existentes (Ver Anexo N°1). Dado que las políticas en sí mismas no garantizan una conservación del territorio, se considera también el número de hectáreas bajo modalidad de conservación. Finalmente, el cuerpo burocrático se evalúa de acuerdo al número de funcionarios y al nivel de especialización que estos tienen en las tareas competentes. Aunque un mayor número de funcionarios no asegura una buena implementación de la política, muestra al menos, la prioridad que se le da al tema.

Cuadro N°2.- Desempeño de las regiones amazónicas en materia ambiental<sup>7</sup>

Criterio	Amazonas	Loreto	M. de Dios	San Martín	Ucayali

<sup>7</sup> Otra variable interesante que no pudo ser incorporada por la ausencia de información sistematizada es la disponibilidad de recursos. Esta podría sugerir la importancia del sector dentro de la agenda regional.

Diseño institucional	ARA	ARA	ARA	ARA	ARA
Cobertura regulatoria ( <i>Enforcement</i> )	Baja	Intermedia	Baja	Alta	Baja
Cuerpo burocrático	Débil	Intermedio	Débil	Fuerte	Débil
Resultado	Bajo	Intermedio	Bajo	Alto	Bajo

*Fuente: Elaboración propia*

La información brindada nos permite obtener algunas reflexiones. En primer lugar, San Martín muestra una institucionalidad ambiental más alta en relación al resto de regiones en donde el cambio en la capacidad organizacional- a través de la creación de una nueva institución- no ha generado un cambio significativo. Si bien es cierto algunas de las ARA han sido creadas recientemente o no se encuentran reglamentadas, como se verá más adelante, su probabilidad de éxito es baja.

Asimismo, la aprobación de políticas territoriales como la ZEE en regiones como Amazonas o Madre de Dios no necesariamente ha contribuido a un fortalecimiento de la gestión ambiental debido a que el interés por su implementación no es homogéneo o a que el alcance territorial es bajo. En Madre de Dios, por ejemplo, existen avances en mesas REDD por impulso de la Cooperación, mas no existe una política ambiental-territorial efectiva que permita la planificación Finalmente, los cuerpos burocráticos no cuentan con el *expertisenecesario* o rotan con frecuencia, dificultando el cumplimiento de funciones y la acumulación de conocimiento.

Finalmente, aunque existen algunos grupos sociales locales interesados en la promoción y mejora de políticas ambientales que trabajande la mano con

la Cooperación Internacional, su nivel de influencia es baja frente a grupos asociados a economías ilegales como son los casos de Madre de Dios (Baraybar 2016) y Ucayali (Canseco 2015) en donde se constata la presencia de actores medianamente organizados que permean al Estado y promueven una baja regulación que garantice la continuidad de sus actividades.

En ese sentido, las prácticas de difusión institucional no parecen ser la mejor alternativa para promover el fortalecimiento institucional. Precisamente, los resultados divergentes advierten el peligro que supone el replicar instituciones (Weyland 2007, Orihuela 2013) sin considerar sus particularidades históricas. En algunos de estos casos, la creación de estas instituciones parte de un impulso externo que no corresponde al interés de autores económicas o políticas quienes en muchos casos optan por no intervenir por los costos que esto puede generar, como muestra también la literatura (Slatter y Kim 2014).

El estudio de San Martín es especialmente interesante, si se considera que históricamente la Amazonía ha sido caracterizada por una baja presencia estatal debido a las particularidades geográficas que presenta (Lanegra y Hurtado 2013, 23). En efecto, la intervención del Estado ha sido fluctuante o tardía, sujeta a sectores específicos como, por ejemplo, los económicos. Como documentan Santos y Barclay (2002) la intervención del Estado en Loreto – que por entonces comprendía a las regiones de San Martín y Ucayali- se debió en parte a un interés geopolítico y de regulación impositiva a fin de beneficiarse del dinero obtenido por la importación de productos y la exportación de jebe y caucho. Esto se ha repetido en otras regiones, mostrando que el interés del

Estado a intervenir puede estar sujeto a la promoción de actividades económicas sin un sustento técnico (MINAM 2012). De allí que el proceso de descentralización haya brindado una oportunidad para romper con aquel discurso que retrata a la Amazonía como un territorio vacío y deshabitado «de la cual los diversos sectores pueden obtener los recursos necesarios» (Figallo y Vergara 2014, 99), ignorando su heterogeneidad (Morel 2014).

A través de nuestro caso de estudio, podremos ver cuáles son los factores que han incidido en la construcción de institucionalidad ambiental. ¿Por qué San Martín cuenta con un alto nivel de *enforcement* y un cuerpo burocrático especializado? ¿De dónde provienen estas iniciativas y cómo se forjan? Aunque el diseño institucional es importante, su funcionamiento precisa de actores y otros elementos para garantizar su continuidad. Como sugiere el trabajo, los avances pueden ser entendidos desde la existencia de una coalición local medianamente organizada, con interés en la conservación del medio ambiente y con *expertise* en materia ambiental.

## 2.2 La región San Martín: un caso de estudio

San Martín es una de las cinco regiones amazónicas. Su territorio ocupa 5'169 642 ha., correspondiente al 3.9% de la superficie del territorio nacional (ZEE 2007). Sus dos ríos lo dividen en cinco zonas (Alto Mayo, Bajo Mayo, Alto Huallaga, Bajo Huallaga y Huallaga Central), cada una con un clima y geografía distinta. Estas, en conjunto, cuentan con diez provincias y setenta y siete distritos. Sin embargo, gran parte de la actividad comercial y de las instituciones estatales se concentran en las provincias con mayor densidad



poblacional (Rioja, San Martín y Moyobamba), dejando de lado a aquellas provincias ubicadas en zonas fronterizas.

En el plano económico, los ingresos de la región provienen principalmente de la agricultura, caza y sicultura (32%) seguido por la manufactura (16%) y por el comercio, restaurantes y hoteles (21%) (Muñoz, Guibert, Guadalupe y Torres 2016, 90). Esta estructura no ha cambiado de forma significativa en los últimos años. En efecto, como señalan los autores:

«Si se analiza la composición histórica del PBI desde el inicio de la década de 1980, se observa que no ha habido cambios radicales. Si bien los sectores de agricultura y comercio han disminuido su importancia relativa y la manufactura la ha aumentado, los cambios no son mayores de 7 puntos porcentuales en un plazo de treinta años, con lo que se puede hablar de un crecimiento de largo plazo más estable entre los sectores». (2016, 91)

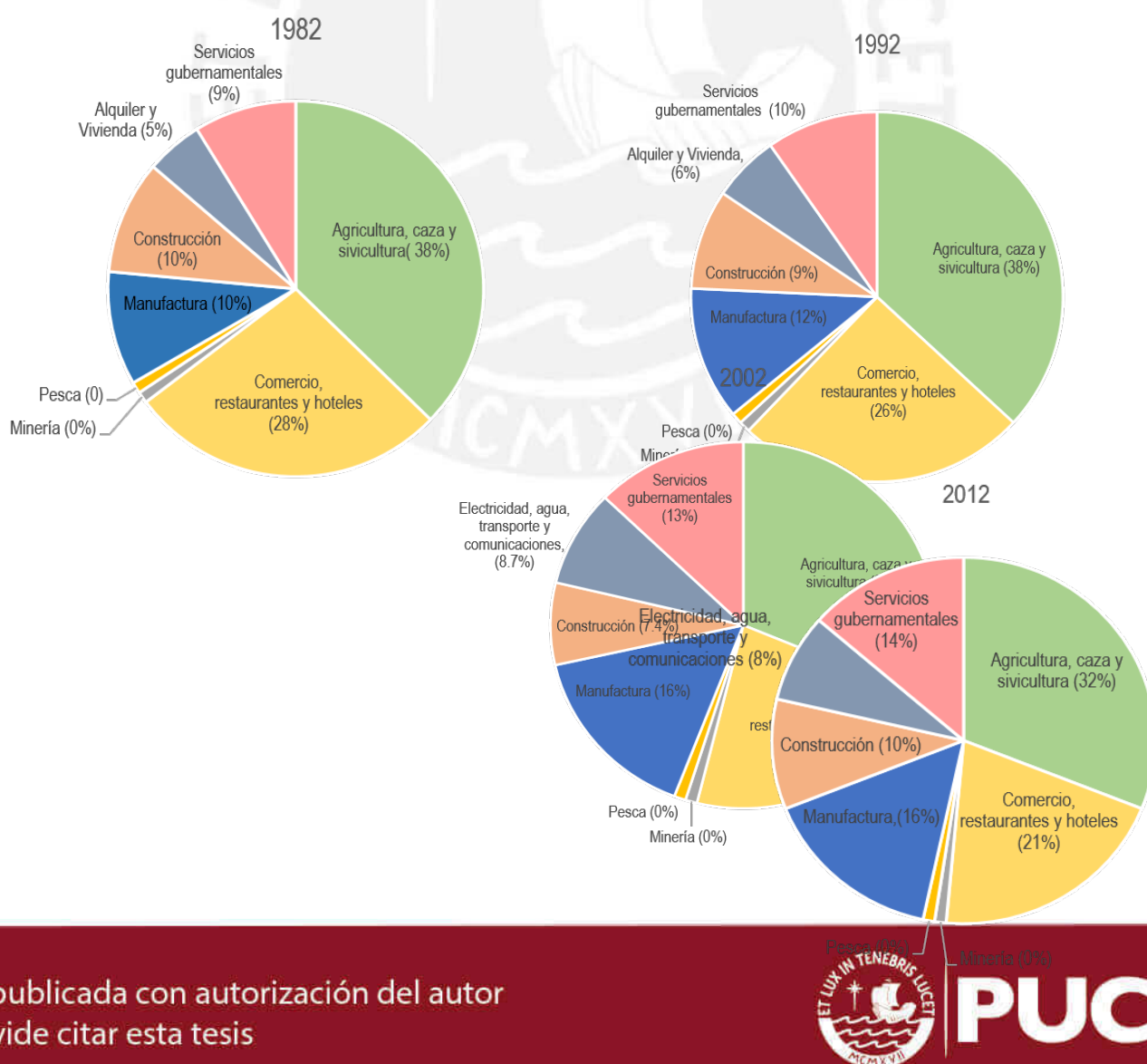
Como muestra el gráfico N°1, la minería ha tenido un peso nulo dentro de la actividad productiva. Aunque en algunos espacios se practica la minería ilegal, esta no está ligada al gran capital. Una situación similar se presenta en el sector hidrocarburos, lo que en conjunto sienta importantes diferencias como otras regiones como Madre de Dios y Loreto.

Asimismo, la agroexportación constituye una actividad histórica. Esta es promovida desde los años ochenta por el Gobierno Nacional dentro del discurso de colonización de la selva y se mantiene en la actualidad a través de productos como el arroz, el maíz y la promoción de la industria pecuaria. Cabe agregar, que inicialmente estas políticas no tuvieron resultado, la baja calidad del suelo incentivó el cultivo de hoja de coca (Paredes y Manrique, en prensa), convirtiendo a la región en un bastión clave de la cadena internacional de narcotráfico (Manrique 2015). Sin embargo, en la última década, esta ha

disminuido considerablemente producto de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional y por la Cooperación Internacional basadas en la promoción de cultivos alternativos como el café o el cacao.

Finalmente, existen otras actividades como la tala ilegal. Esta, junto a las otras actividades, es una de las principales causas de las altas tasas de deforestación. En los últimos años, ha disminuido producto de la escasez de ciertos tipos de madera como también de una mayor regulación, como se verá más adelante.

Gráfico N°1.- Estructura productiva de la región San Martín



*Fuente: Muñoz et al (2016)*

Como sucede con otras regiones amazónicas, la historia de San Martín se caracteriza por un bajo control territorial. Si bien es cierto a finales del S. XIX, Moyobamba- que aún pertenecía al departamento de Loreto- cumplió un papel importante en el comercio regional, pronto fue desplazado por Iquitos que se convirtió en el centro de las principales casas comerciales (Santos y Barclay 2002). Tras su separación, la región se mantuvo medianamente aislada del comercio nacional, sellando su inserción definitiva con la construcción de la carretera Marginal de la Selva. La carretera, construida durante el gobierno de Belaunde Terry bajo un discurso que incentivaba la colonización de la selva con fines económicos, dinamizó el comercio y generó migración, principalmente desde los departamentos aledaños de la sierra, con altas consecuencias ambientales. Más allá de estos acontecimientos, el acceso a servicios básicos (alcantarillado, salud, educación) ha sido bajo siendo acompañado de altas tasas de pobreza (GORESAM 2008). En la última década, sin embargo, se observan mejores importantes.

A nivel de políticas, la región ha mostrado importantes avances a nivel ambiental. En este ámbito,<sup>8</sup> objeto de este estudio, San Martín ha dejado de ser la región más deforestada a nivel nacional (Propuesta Ciudadana 2015: 21) para convertirse en un referente (PRODES 2014), logrando superar problemas

---

<sup>8</sup> Si bien es cierto la siguiente tesis estudia la gestión ambiental en la región San Martín, en las siguientes páginas se habla de la “gestión ambiental-territorial”. Esto obedece a dos motivos. Primero, a que el MINAM al igual que los GORE cuentan con competencias en planificación territorial. Segundo, que dentro del ordenamiento territorial, el eje ambiental es un componente ambiental.

como la escasez del recurso hídrico y la deforestación. Aunque las tasas de deforestación no han variado de forma significativa (Ver Anexo N°6), se espera que San Martín sea la única región en alcanzar una tasa cero para el 2021. Estos avances no han estado exentos de tensiones con el Gobierno Central, tanto de parte del Gobierno, las ONG como de las organizaciones de base. Como sugiere una especialista «Cuando [El MINAM] ve que estamos por buen rumbo, entran. Han sacado directivas basadas en nuestra experiencia. A veces van, a veces vienen, a veces están con nosotros» (Entrevista a Cristina Del Águila) o en palabras de un entrevistado «El Gobierno Central tiene poca capacidad para avanzar en estos temas. Finalmente, San Martín ha avanzado solo porque quería avanzar solo» (Entrevista a Rubén Paitan).

A continuación, se presentan los avances a partir de los tres criterios evaluados en la sección anterior. Como se verá más adelante, el proceso de construcción de institucionalidad ambiental ha sido favorecido por la presencia de una coalición local que ha posicionado una agenda conservacionista. Esta coalición, formada por actores preocupados por la conservación del medio ambiente, promovió la apertura de espacios participativos desde los años noventa, dentro del CTAR<sup>9</sup> San Martín, para incorporar sus demandas y se mantiene en la actualidad, tras cuatro gestiones regionales. Está conformada por actores como las ONG locales, funcionarios de agencias estatales y la

---

<sup>9</sup>Consejos Transitorios de Administración Regional, fueron creados durante el gobierno de Alberto Fujimori, eliminando el proceso de descentralización. Estos entes poseían una estructura vertical dependiente del Gobierno Central. En el caso de San Martín, reemplazó a la Corporación Departamental de Desarrollo en San Martín (CORDESAM). Las autoridades que contribuyeron a este proceso fueron Héctor Valcárcel, Yolanda Rojas y Juan Carlos del Águila.

Cooperación Internacional, ubicándose de forma estratégica en el sector público y privado.

### 2.2.1 Cobertura regulatoria

La gestión ambiental-territorial en la región cuenta con una alta cobertura regulatoria. Esto ha sido posible a través de la elaboración de instrumentos, impulsados por una coalición local formada por actores provenientes de instituciones como ONG locales, gobiernos locales, gerencias regionales y Cooperación Internacional, identificados con un discurso que promueve la generación y sistematización de información a fin de lograr la planificación del territorio a nivel institucional, económico, social y ambiental.

Dentro de estos instrumentos se encuentra la ZEE, la cual «orienta la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio considerando las necesidades de la población que lo habita en armonía con el ambiente» (Cooperación 2015: 11)<sup>10</sup> y su aplicación para la planificación del territorio. Este es uno de los instrumentos para lograr el Ordenamiento Territorial, establecido en la LOGR y declarado de interés para el Gobierno Central en el año 2001, siendo San Martín la primera región en lograr la ZEE.

La información recogida por la ZEE, permitió reemplazar una vocación agro-exportadora por otra conservacionista al evidenciar que el 64.80% del territorio correspondía a Zonas de Protección y Conservación Ecológica y el 20% a Zonas de Recuperación (GRSM 2008: 11). Esto ha brindado un sustento para la aprobación de otras políticas ambientales, bajo un discurso que

---

<sup>10</sup> En el caso de San Martín, la ZEE ubica cinco grandes zonas: Productivas, de protección y conservación ecológica, de tratamiento especial, de recuperación y de vocación urbana y/o industrial.

promueve la conservación del ambiente y la sostenibilidad de las actividades que se dan en el territorio. Actualmente, es la principal evidencia que usa el Gobierno Regional y Local, la Cooperación y las organizaciones sociales para respaldar la promoción de políticas ambientales.

Asimismo, la ZEE ha reducido el espacio para la influencia política dada su naturaleza técnica (Correa 2013: 174) y participativa, siendo considerada como piedra angular de la gestión ambiental. Su elaboración fue impulsada por la coalición por iniciativa del IIAP en la Comisión Ambiental Regional (CAR), primera plataforma regional encargada de la concertación de la política ambiental a nivel nacional. Esta aprovechó una norma que declaraba a la ZEE de interés nacional (2001), en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, logrando su aprobación en el año 2006 y su reglamentación en el 2008. Cabe agregar, que los trabajos previos de micro-zonificación promovidos en la región por actores de la coalición, facilitaron la experiencia.

El proceso fue conducido desde el año 2003 por Karina Pinasco, experta sanmartinense, mediante un enfoque participativo que recogía y validaba la información con distintos actores (productores, pueblos indígenas, autoridades locales, entre otros). Las alianzas permitieron incidir en el gobierno bajo dos modalidades. Por un lado, se trabajó con la Subgerencia de Administración Territorial de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial dirigida por Wilmer Pérez y Debora Landa, interesados en la gestión territorial. Por otro, se persuadió al Consejo Regional para la obtención de

fondos, siendo la ZEE el primer proyecto de inversión pública aprobado en la región.

La aprobación de la ZEE ha tenido un impacto significativo a nivel nacional y regional. De un lado, la experiencia en San Martín brindó información para establecer la reglamentación de la herramienta a nivel nacional y su obligatoriedad una vez aprobada (DS 087- 2004 PCM). De otro, su información guio la aprobación de normativa ambiental regional (Ver Anexo N°2: Principales hitos de la institucionalidad ambiental en San Martín), la cual ha aumentado de forma significativa en los últimos años (Cuadro N°3). La coalición también ha tenido un rol importante en este espacio, proponiendo, mejorando o validando los proyectos. Por ello, «la sociedad civil explica gran parte de las políticas territoriales y ambientales en la región» (Entrevista a DoménicaBerrú).

Cuadro N°3.- Aprobación de normas ambientales en la región San Martín<sup>11</sup>

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Consejo Regional	OR	3	2	1	11	9	6	4	2	3	4	21	1	67
	AR											1	8	9
Pres. Regional	DR		1				3				1	5	1	11
	RE						1		1		2	2	2	8
	RG									1	2	1		4
	RD R				1			2				3		6
Total		3	3	1	12	9	10	6	3	4	9	33	12	105

Fuente: Elaboración propia. Basada en registro oficial de la ARA y AMPA

<sup>11</sup> En el caso del Consejo Regional se identifican Ordenanzas Regionales y Acuerdos Regionales mientras que en el caso de la Presidencia Regional es posible identificar herramientas legislativas como los Decretos Regionales, las Resoluciones Ejecutivas, las Resoluciones Generales y las Resoluciones de Direcciones Regionales.

A partir de la ZEE se han desarrollado otros instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En conjunto, estos han contribuido a orientar la toma de decisiones, planificando la intervención ordenada ya sea a través del diseño y ejecución de proyectos de infraestructura, el asentamiento y categorización de la población o la aplicación de modalidades de conservación. En este último, el Gobierno Regional ha dado pasos importantes en coordinación con instituciones del Gobierno Central<sup>12</sup> y miembros de la coalición. Actualmente, la región cuenta con 04 áreas naturales de conservación y 01 área complementaria, 14 ZOCRES, 06 Áreas de Conservación Privada y 28 Concesiones para Conservación (Y 24 en proceso de otorgamiento) que en conjunto<sup>13</sup>, permiten que más del 50% del territorio se encuentre protegido (SERNANP: 2015) con cerca de 2' 162 936 ha protegidas (Gráfico N°1)<sup>14</sup>.

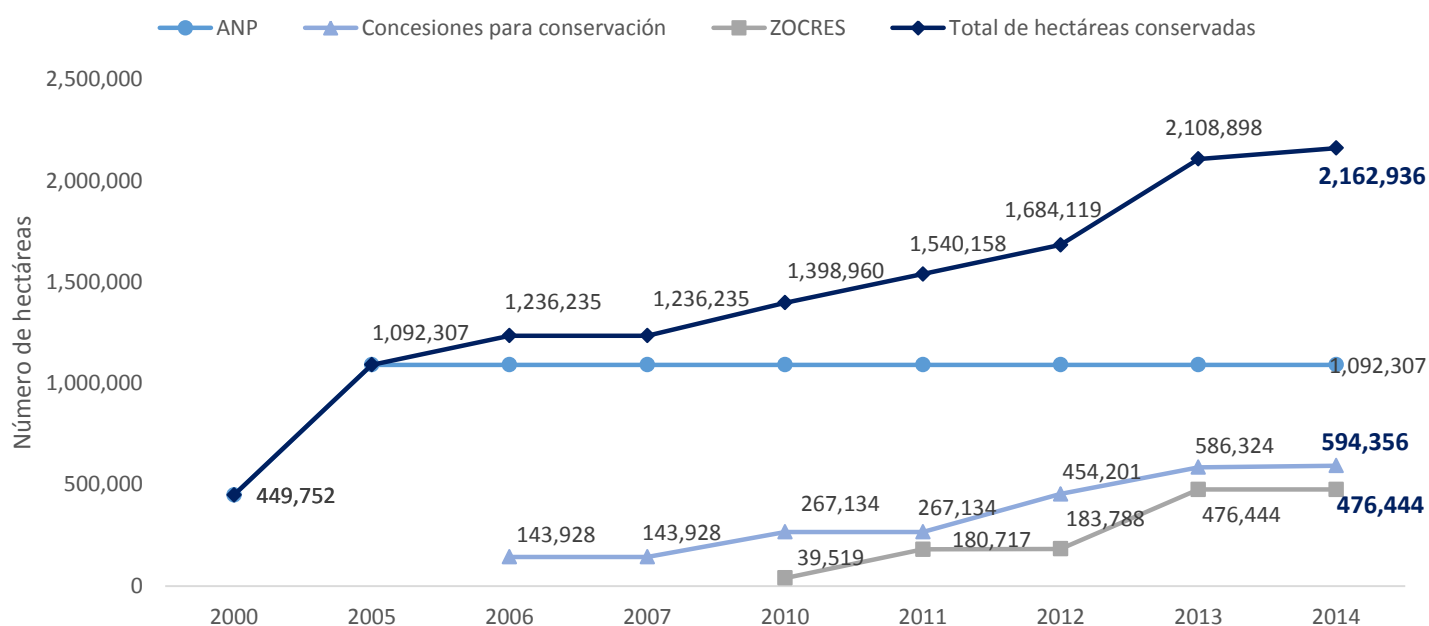
Gráfico N°2.- Total de áreas conservadas según distintas modalidades

<sup>12</sup>De especial importancia son el SERFOR y el SERNARP adscritos al MINAGRI y en menor medida la OEFA, adscrita al MINAM.

<sup>13</sup>Son tres las modalidades más empleadas. Primero, las Áreas Naturales Protegidas (ANP) a cargo del MINAM. Segundo, las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE) de acuerdo a Ley General del Sistema de Bienes Estatales (Art. 23 Ley 29151) que actualmente cuenta con 476 44 ha tituladas (GIZ 2015, 23). Estos son espacios inmatriculados gestionados por el Gobierno Regionales en áreas vulnerables o de conservación con el objetivo de evitar la invasión de poblaciones aledañas. Finalmente, se encuentra las Concesiones para la Conservación (CG) las cuales son concesiones no maderables otorgadas a la población mediante la firma de Acuerdos de Gestión Territorial (AGT). En estos se concede la gestión del territorio para fines de conservación por períodos largos de tiempo. A cambio, el Gobierno Regional ofrece la creación de núcleos funcionales con servicios públicos.

<sup>14</sup> Como se verá más adelante, si bien es cierto la creación de modalidades para conservación ha traído beneficios como un mayor control del territorio y de las actividades económicas que se realizan en el mismo, existen grupos que no se encuentran contentos con estas acciones tales como los antiguos madereros y algunas comunidades nativas.





*Elaboración propia. En base a Propuesta Ciudadana (2015)*

A través de estas modalidades, se han otorgado concesiones no maderables a organizaciones como comunidades nativas, productores o pobladores. Estos cuidan el territorio a cambio de una mejora en los servicios públicos, construidos en espacios donde la ZEE lo permite, comúnmente llamados núcleos funcionales. La creación de una red de concesionarios y el cuidado del territorio bajo otras modalidades, aumenta la cobertura regulatoria. Actualmente, los concesionarios se encuentran coordinados por AMPA, una ONG local y miembro de la coalición que cuenta también con una concesión.

Sin embargo, como se verá más adelante, esto no está exento de problemas. Precisamente, las principales causas de los conflictos socioambientales radican en controversias entre algunos actores de la sociedad civil, dedicados al tráfico de tierras o a la tala ilegal, que se oponen a

la regulación ambiental en el territorio. En algunos casos, estas pueden enfrentar a organizaciones conservacionistas o impedir el ingreso de autoridades en ciertas zonas, dificultando la fiscalización en temas ambientales. Un caso emblemático es el conflicto en el Bosque de Protección del Alto Mayo (BPAM) que ha sido reportado desde el 2011 por la Defensoría del Pueblo.

### 2.2.2 Diseño institucional

A diferencia del resto de regiones amazónicas, San Martín fue pionera en la creación de la ARA. Esta reforma se dio dentro de un proceso de modernización regional. Sus antecedentes se encuentran en el Plan Forestal Regional (2008) que proponía la creación de una institución con autonomía en temas forestales. No obstante, con el tiempo, se hizo clara la necesidad de una gestión territorial integral. Por ello, tras tres años de discusión y partiendo del modelo del Servicio Forestal de Estados Unidos (Entrevista a Sylvia Reátegui), se optó por un diseño institucional que concentrase las funciones antes sectorializadas (Ver Anexo N°3).

En ese sentido, la ARA es definida como un:

*«Órgano desconcentrado y especializado y con opinión vinculante en los asuntos de su competencia a las funciones del Gobierno Regional, con autonomía técnica y administrativa cuyo objetivo es gestionar las competencias regionales en materia ambiental, recursos naturales, ordenamiento territorial, áreas de conservación regional y demarcación territorial» (GORESAM 2015, 125).*

La ARA cuenta con 3 Direcciones Ejecutivas, cinco sedes desconcentradas y dos brazos ejecutores: el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) y el Proyecto Especial Huallaga Central Bajo Mayo (PEHCBM). Cabe

resaltar, que San Martín es la única región que cuenta con dos Proyectos Especiales. Creados en los años setenta con el fin de implementar proyectos productivos en espacios focalizados, ambos proyectos fomentaron a la formación de una capa técnica local. En conjunto, esta estructura junto a las distintas modalidades de conservación vigentes, han permitido aumentar la presencia territorial del Gobierno Regional.

Cabe agregar, que esta reforma se realizó durante la gestión de César Villanueva (2007-2014), el cual es considerado uno de los principales actores políticos de la región. Villanueva, fue uno de los fundadores de la ONG CEDISA, una de las primeras ONG en la región. Posteriormente, fue dirigente del FEDIP-SM, organización formada en rechazo a la creación de la macrorregión La Libertad- San Martín a finales de los años ochenta. Tras ello, Villanueva se alejó de la ONG, dedicándose a actividades comerciales. Sin embargo, pese al distanciamiento, esta experiencia le permitió recoger ideas para una propuesta de desarrollo regional, plasmadas en la fundación del Movimiento Regional Nueva Amazonía.

En el sector ambiental, el aterrizaje de esta propuesta fue posible gracias al apoyo de actores provenientes de la coalición. Y es que aunque para Villanueva el tema ambiental era un eje clave, carecía de una propuesta técnica viable para abordarlas (Entrevista a Silvy Reátegui). Su proximidad a actores de la coalición y las ONG locales y el interés de estos últimos – que ya había quedado evidenciado en el impulso de la ZEE- permitió sumar cuadros dentro y fuera del gobierno que, salvando algunas discrepancias, constituyeron

un apoyo activo hasta el año 2012, fecha en la que los entrevistados consideran que el Gobierno Regional dio signos de aislamiento.

En la creación de la ARA, en específico, el apoyo de Karina Pinasco y Sylvia Reátegui, ambas biólogas sanmartinenses vinculadas a la CAR, fue clave. Pinasco, por una parte, entró al inicio de la gestión de Villanueva por un tiempo corto pues quiso dedicarse a la consolidación de AMPA, ONG ambientalista de la que es fundadora. Sin embargo, aportó en la elaboración de instrumentos como el Plan Forestal Regional y en el apalancamiento de recursos externos para aumentar el presupuesto de la GRNMA. Reátegui, por su parte, cumplió un rol decisivo en el diseño e implementación de la ARA así como en su posicionamiento ante el resto de Direcciones y Gerencias Regionales.

### 2.2.3 Calidad burocrática

El funcionamiento de la institución, no sería posible sin un cuerpo burocrático especializado. A diferencia del resto de regiones amazónicas, los Proyectos Especiales y la ARA cuentan con un equipo estable en el tiempo e imparcial frente al contexto político regional. En ese sentido, de acuerdo a los entrevistados, el personal de la ARA es oriundo de San Martín, joven y proviene de carreras afines a las Ciencias Naturales, especialmente de la Universidad de San Martín y de la Universidad Ricardo Palma, con sede en Lima. Como señala Carlos Miranda, para estos jóvenes la ARA es su primer espacio laboral y existe un compromiso con la institución, por lo cual tienden a quedarse de dos a más años. Algo que revela la importancia del eje ambiental

en la gestión regional es que en los últimos años, la institución ha pasado «de 7 a 86 personas, ampliando e incorporando plazas de antiguas unidades orgánicas» (PRODES 2013: 25). Sin embargo, debe señalarse, que los cargos altos – directores, por ejemplo- si es posible advertir cierta volatilidad.

Una característica del cuerpo burocrático, es la identificación con un discurso conservacionista. Este discurso enfatiza la importancia de la historia regional en la promoción de políticas ambientales, destacando los problemas medioambientales de los años ochenta y noventa tales como la tala (Entrevista a Carlos Miranda) así como las particularidades del ecosistema sanmartinense. Por ello, el cuidado del medio ambiente es identificado como una tarea propia del sanmartinense (Correa 2013). Y en ese sentido, se considera que el desarrollo económico (inversiones, actividades productivas) debe ir de la mano con la sostenibilidad del territorio. Muchos de los funcionarios de alto rango provienen de la coalición local, trabajando previamente en ONG locales, en la Cooperación Internacional y en otras instituciones del Gobierno Regional. Como sugiere el Cuadro N°4, la rotación entre estas tres esferas es común, permaneciendo en la región o migrando a instancias ambientales nacionales, lo que facilita la apertura de canales horizontales de comunicación en caso de discrepancias.

Cuadro N°4.- Perfil de los Gerentes de la Autoridad Regional Ambiental

Nombre	Años	Nacionalidad	Profesión	Centro de Estudios	Trabajo previo	Trabajo posterior

Karina Pinasco Vela	2007-2008	Sanmartinense	Bióloga	URP	Consultora IAP y ONG	ONG
Ulderico Fasando Ramírez	2008-2009	Sanmartinense	Ingeniero agrónomo	UNALM	Subgerente RN GORESAM	ONG
Sylvia Reátegui	2010-2013	Sanmartinense	Bióloga	URP	Consultora en la CAR	Cooperación Internacional
William Velásquez Carranza	2014	Sanmartinense	Ingeniero Ambiental	UNSM	DE Gestión Ambiental	ONG
Mario Ríos	2015-act	Sanmartinense	Biólogo	URP	PEHCBM	

*Fuente: Elaboración propia. En base a entrevistas.*

Gracias a estos avances, la ARA es percibida como un ente legítimo dentro del Gobierno Regional y fuera de este, en los distintos niveles de gobierno y ante la sociedad civil. Sin embargo, aún debe superar algunas dificultades. A nivel económico, el presupuesto es aún insuficiente<sup>15</sup> y ha disminuido en los últimos años por la salida progresiva de la Cooperación Internacional en la región, repercutiendo en la implementación de algunas iniciativas.

A nivel institucional, para algunos entrevistados, la ARA tiene tres desafíos principales: Primero, continuar su reforma institucional hacia la creación de un Organismo Técnico Especializado (OTE) que le permitiría contar con autonomía financiera; segundo, lograr una descentralización efectiva de la institución para aumentar su presencia territorial y tercero, contar con más cuadros, especialmente en el plano legal, para responder a las

<sup>15</sup> Para el 2016, la ARA recibió un presupuesto de S/. 2 800 000 millones de un ideal de S/. 5 000 000 millones.

distintas demandas. Cabe agregar que, además, persisten algunas pugnas internas. Para algunas Direcciones Regionales, la ARA puede entorpecer la ejecución de proyectos de inversión mientras que dentro de las Direcciones Ejecutivas, existen algunas discrepancias en las rutinas de trabajo (Entrevista a Daniel Vecco) siendo reciente la discusión sobre la implementación de la Zonificación Forestal.

Asimismo, el trabajo con autoridades locales y actores sociales no es sencillo, siendo criticado el tecnicismo de la institución (Correa 2013: 161-167) en algunas circunstancias. Además, como se mencionó, no todos los actores respaldan la visión conservacionista del gobierno regional debido al impacto que esta ha tenido en el desarrollo de sus actividades económicas. Finalmente, también cabe mencionar las discusiones de la ARA con otras instituciones a nivel nacional como la INRENA<sup>16</sup>, el COFROPI o el MINAM debido a la contraposición del contenido de políticas nacionales y regionales.

En líneas generales, el gran reto de la ARA es posicionar las nuevas actividades económicas que viene promoviendo, sin perder el discurso conservacionista y sostenible que acompaña a las políticas regionales. Esto es importante, si se considera que producto de la intervención de la Cooperación Internacional, las ONG locales y la ARA, muchos actores han dejado de lado la práctica de actividades ilegales o contaminantes. Más allá de ello, resulta

---

<sup>16</sup> El instituto Nacional de Recursos Naturales fue un Organismo Público descentralizado del MINAGRI creado para promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas, en la región esta institución era percibido como un espacio corrupto y aliado a economías ilegales centradas en la tala. La transferencia de funciones y la decisión del Gobierno Regional por incorporar las funciones forestales en la ARA, generaron su rechazo.

evidente que San Martín muestra un avance interesante e importante en comparación de otras regiones.

### 2.3 Descartando hipótesis alternativas

Como se mencionó, en San Martín se identifica la existencia de una coalición, ubicada dentro y fuera del gobierno, que ha garantizado la continuidad de la política. Como señala una funcionaria de la ARA, «la gestión territorial en San Martín inicia por un componente social más que por una decisión política. Habían varios actores sociales del departamento preocupados por seguir las líneas de desarrollo económico-social pero que veían la presencia de emergencias ambientales». (Entrevista a Debora Landa)

Esto nos permite restarle importancia a otros factores que han sido mencionados en los informes hechos sobre el caso (PRODES 2013, GIZ 2015, GORESAM 2014). En primer lugar, algunos argumentan que el Gobierno Central y otras instancias como el CIAM fueron claves para la promoción de políticas ambientales. Sin embargo, la información recogida muestra que este apoyo no fue constante y que incluso, bajo algunas circunstancias, resultó problemático.

En el caso del Gobierno Central, la relación entre el MINAM y el Gobierno Regional no estuvo exenta de tensiones. Al respecto, se identifican dos etapas. La primera (2003-2007), cuando el CONAM aún existía, se caracterizó por una relación horizontal y participativa a través de espacios como el Consejo Técnico-Consultivo Nacional de ZEE/OT o el Consejo



Nacional de la Descentralización. La segunda (2007-2011), fue inicialmente conflictiva debido a que el MINAM cuestionó la reglamentación de la ZEE y la constitucionalidad de la ARA (Entrevista a Karina Pinasco).

Esto también puede ser visto en la relación con el MINAGRI. En este caso, los enfrentamientos giraron en torno al manejo de las concesiones debido a los intereses presentes en el INRENA. Sin embargo, en la actualidad, ambas instituciones apoyan a la región. En el primer caso, el MINAM cuenta con una oficina descentralizada, encargada de la supervisión del Programa Nacional de Conservación de Bosques mientras que en el segundo, el SERNARP viene apoyando el cuidado de los parques nacionales y las actividades realizadas por la Red de Concesionarios para la Conservación, de la cual forma parte desde el 2016.

Con respecto al CIAM, creado en el año 2006 con el fin de establecer una visión política y económica de la Amazonía- algunos informes señalan que cumplió un rol clave en la creación de la ARA. Sin embargo, la evidencia sugeriría que su rol fue secundario. En primer lugar, el interés del CIAM recaía en actividades económicas antes que ambientales, incluyendo estos temas partiendo de la experiencia en San Martín. En segundo lugar, en el caso de la región, la creación de una nueva institución partía de una discusión previa, como lo evidencia el Plan Forestal Regional. Incluso, de acuerdo a los entrevistados, la región optó por trabajar en una propuesta paralela ya que la creación de una OTE- como planteaba el CIAM- implicaba un alto costo y un tiempo excesivo (Entrevista a Raúl Molina). En todo caso, si el CIAM hubiera

cumplido un rol relevante, se esperaría que el resto de regiones amazónicas contaran con un desempeño similar al caso de estudio lo cual, como se ha visto, no es el caso.

En segundo lugar, vinculado a lo anterior, para algunos las políticas aplicadas por el Gobierno Nacional y por la Cooperación Internacional en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a través del arresto de los cabecillas y de la promoción de cultivos alternativos (Manrique 2015, DEVIDA 2014) son claves para explicar los avances en materia ambiental. Sin embargo, ante esto, cabe señalar que la motivación radicó en un interés económico y político, orientado a garantizar la seguridad del Estado. En todo caso, el gran aporte de estos actores fue cambiar los incentivos de la población local hacia productos eco amigables como el café o cacao, facilitando la implementación de políticas.

En el caso de la Cooperación, su rol es más complejo. Sin duda, la Cooperación ha sido clave en el posicionamiento, financiamiento y trabajo de temas ambientales con el Gobierno Regional y con las ONG locales. No obstante, la implementación efectiva o la continuidad de estas medidas precisa de apoyo local. En ese sentido, los entrevistados consideran que han cumplido un rol clave en el aterrizaje de políticas o en el incentivo de otras como la ZEE. Esto resulta más claro al comparar la intervención de la Cooperación con otras regiones. En muchas de estas, las políticas no son implementadas o se ven debilitadas tras su salida. De allí que el apoyo de actores sociales y políticos muestre ser un factor necesario para entender las diferencias.

Finalmente, otras explicaciones se centran en la voluntad política de Villanueva. Bajo esta mirada, su liderazgo fue clave para posicionar el eje ambiental en la región, creando una ventana de oportunidad para el impulso de las políticas. Esto, en cierta medida, es cierto. Sin la voluntad política de Villanueva, es poco probable pensar que las políticas – incluyendo la creación de la ARA- se hubieran dado de esa forma.

Como muestra la literatura, ante temas importantes, los actores políticos pueden optar por intervenir o no. Los avances llevados a cabo por la coalición pudieron no ser incluidos o no recibir la importancia debida. Sin embargo, estos elementos tampoco logran explicar la implementación ni continuidad de la política en el tiempo. El interés local por parte de ciertos actores, la presión que estos ejercieron y la existencia de cuadros técnicos con *expertisetécnico* fue un elemento decisivo para entender los avances en la gestión ambiental. La combinación de ambos elementos permitió avances importantes que se reflejan en el discurso de «región verde»<sup>17</sup>, en la declaración de la protección y recuperación de recursos naturales como necesidad pública (OR 002-2007), en la aceleración de funciones en materia forestal y, en general, en la aprobación de normativas y políticas en materia ambiental-territorial.

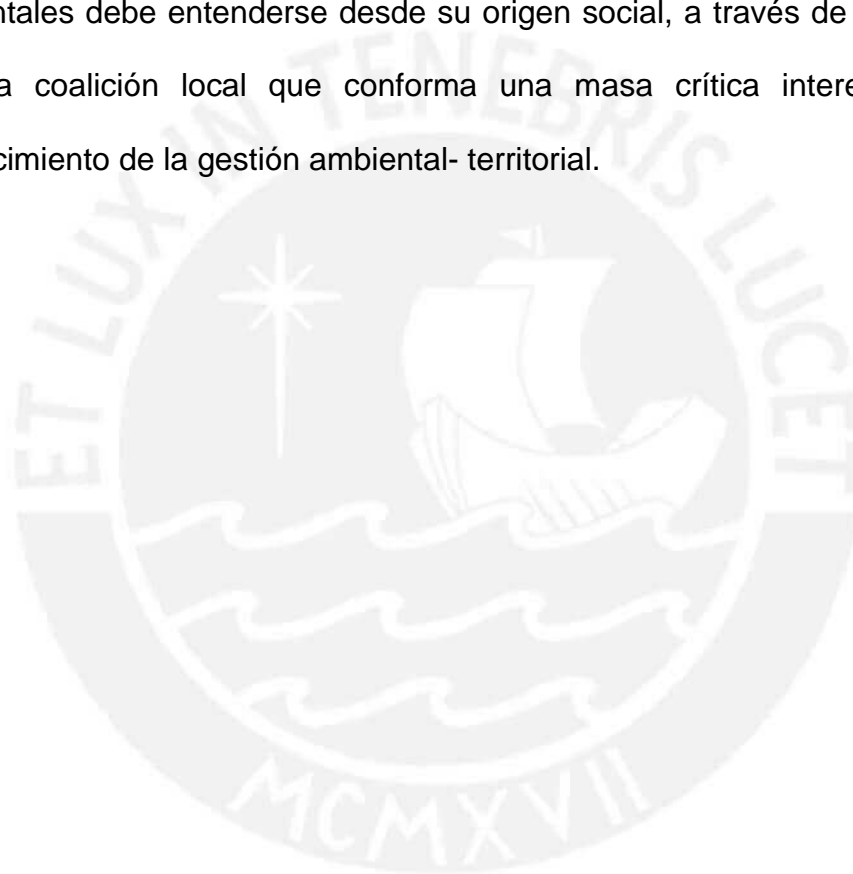
Por tanto, se sugiere que estos actores encontraron en Villanueva un aliado para impulsar sus políticas y este, a su vez, encontró en dichos actores un apoyo para validarlas. Es este interés el que permitió generar un respaldo

---

<sup>17</sup> Esta idea contempla «Desarrollo humano, económicamente competitivo, socialmente competitivo, ambientalmente sostenible y en un ambiente de paz social» (GORESAM: 2007)

que se ha mantenido en la actualidad, independientemente del cambio de gobierno.

Como se observa, aunque importantes, el resto de aproximaciones resultan complementarias en la comprensión del fenómeno de estudio. En el siguiente capítulo, se argumenta que el cambio y continuidad de las políticas ambientales debe entenderse desde su origen social, a través de la existencia de una coalición local que conforma una masa crítica interesada en el fortalecimiento de la gestión ambiental- territorial.



### CAPÍTULO 3: LA FORMACIÓN DE COALICIONES

#### 3.1 El surgimiento de una coalición

En San Martín se constata la existencia de una coalición local originada en los años ochenta con interés en la conservación del territorio, en respuesta a las transformaciones que sufrió la región. Esta se encuentra formada por actores locales relacionados a ONG locales, Cooperación Internacional, distintos niveles de gobierno y otros actores de la sociedad civil como agricultores, productores de café y cacao, comunidades nativas, entre otros. Cabe agregar que aunque algunos actores han variado a lo largo del tiempo, varios de estos persisten o en todo caso, están ubicados en núcleos similares.

Antes de los años ochenta, la región se encontraba poco articulada al comercio nacional. Como se mencionó, a fines de siglo XIX, Moyobamba – capital de la región- fue un actor importante. Sin embargo, luego de su separación de Loreto, la región se mantuvo aislada y su visibilidad tendió a limitarse al aporte económico de otros productos como el tabaco, café o algodón que, sin embargo, tuvieron un impacto mínimo en el desarrollo regional. A partir de los años cuarenta, es posible identificar las primeras

políticas migratorias impulsadas por el Gobierno Central, en búsqueda de la colonización de la selva. Estas alcanzan su auge con la construcción de la carretera Marginal de la Selva, pensada como eje de articulación vial para convertir a la región en un centro de abastecimiento alimentario para la costa. Para ello, se fomentó el crédito agrario, con fuertes repercusiones en el territorio entre ellos, la ocupación desordenada del suelo producto del alto flujo migratorio, la mercantilización del campo a través del monocultivo intensivo de arroz y maíz en un suelo sin vocación agropecuaria y la expansión del cultivo de la hoja de coca (Manrique y Paredes: en prensa). En suma, se dio una ocupación del suelo sin criterios técnicos, lo que produjo un crecimiento desordenado y la deforestación del territorio (Propuesta Ciudadana 2015: 21).

La visibilidad de la región, producto de la construcción de la carretera y de las políticas migratorias, motivó la llegada de la FAO y de la Cooperación Internacional. Existía un interés por explorar el potencial agrario y productivo de la región. Inicialmente, la atención se centró en ejes productivos y de tecnificación. Sin embargo, los problemas de la región tales como la expansión del narcotráfico, la aparición de grupos subversivos como Sendero Luminoso o el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, el aumento de la deforestación, entre otros, llevaron a incorporar temáticas ambientales, de inclusión social, entre otros. Esta presencia, impactó en la creación de organizaciones locales cuyos miembros mostraban interés por definir una agenda de desarrollo regional.

Pese a los problemas atravesados, el interés de estos actores, se mantuvo en el tiempo. Así, durante los años noventa, se experimentó un proceso de «recomposición del tejido social, el fortalecimiento de los gobiernos locales y de los espacios de participación ciudadana, y una mayor presencia de la cooperación internacional y de las inversiones privadas» (Tenorio 2002: 10) y de recuperación de la infraestructura dañada. En estos espacios, participaron ONG locales- articuladas en la Red de ONG locales- y otros espacios como Frentes Provinciales y Centros de Reflexión.

La coalición se encuentra formada por actores preocupados por el desarrollo regional y, dentro de este, por el medio ambiente. Estos articulan un elemento político con «propuestas técnicas provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo y de los proyectos especiales que se desarrollaron con el apoyo de la Cooperación Internacional» (Propuesta Ciudadana 2014: 8). Inicialmente, se encontraban ubicados en ONG locales, en la Cooperación Internacional o como expertos independientes. Sin embargo, el fortalecimiento del sector ambiental, ha motivado el ingreso de algunos al Gobierno Regional y a Gobiernos Locales.

En el caso de las ONG locales, es posible observar dos generaciones de actores. La primera, fue fundada por profesionales de entre sesenta y sesenta años, con estudios fuera de la región dada la ausencia de instituciones de educación superior, «que retornaron debido a sus vínculos con empresas del departamento»(Zarate 2004: 35). Para estos actores, la presencia de la Cooperación Holandesa fue clave pues permitió generar espacios de reflexión

para la discusión del desarrollo regional (Entrevista a César Rengifo). De esta etapa, provienen CEDISA(1981), CEPCO (1985) y PRODEMU (1984). Estas ONG incorporan una visión ambiental y conservacionista al constatar las emergencias ambientales. Esto los lleva también, a consolidar la creación de la Red San Martín de ONGs, primera en la Amazonía. Con ello, «irrumpe así la necesidad de introducir en los planes de desarrollo local y proyectos económico/productivos, el enfoque de prevención y mitigación de desastres como factor de sostenibilidad» (Pinedo 2009: 57)

La segunda, surge en los noventa e inicios de los 2000, se encuentra formada por sanmartinenses más jóvenes, que bordean los cuarenta y cincuenta años de edad. Su agenda está más centrada en el eje ambiental debido a su formación universitaria, siendo egresados de carreras afines a las Ciencias Naturales como la Agronomía, Biología e Ingeniería Forestal principalmente de la Universidad Nacional de San Martín o de la Universidad Ricardo Palma, con sede en Lima<sup>18</sup>. En este grupo, se identifican ONG como AMPA (2006), IDPA (1996), CIMA (2002), Urku (2000) y TakiWasi (1992).

Estos espacios, en conjunto, han tenido un rol clave en la incorporación de políticas ambientales en la agenda de la región en dos espacios claves: las CTAR y los Gobiernos Regionales. En definitiva, el proceso de descentralización ha creado mayores espacios de incidencia, permitiendo incorporar las particularidades regionales en el contenido de las políticas y crear nuevos instrumentos, muchos de los cuales ya habían sido discutidos,

---

<sup>18</sup> La elección de carreras en universidades de Lima como la UNALM o la URP se debe a dos motivos. Por un lado, muchos de estos actores fueron desplazados por la violencia política y, por otro, en ambas universidades, la oferta educativa incluía carreras como Biología, ausentes a nivel regional.



para articular la gestión del territorio. En ese sentido, es posible identificar dos estrategias claves. Por un lado, la incidencia directa al gobierno a fin de obtener espacios de participación para la toma de decisiones y por otro, el trabajo continuo con la población organizada (Productores, concesionarios, comunidades indígenas) a través de proyectos que promueven la educación ambiental y actividades productivas alternativas. Aunque en la actualidad, la gestión ambiental regional muestra avances, el apoyo persiste y permite una mayor presencia territorial.

Entre las características de la coalición destaca, en primer lugar, un alto *expertise* en temas ambientales, lo cual les permite intervenir en la toma de decisiones. Por lo general, estos actores ocupan cargos de rango medio o alto en las instituciones en las que trabajan. Gracias a ello, son invitados a participar en distintos espacios nacionales y regionales, brindando sustento técnico para diseñar o mejorar las iniciativas. Por tanto, sus expectativas laborales se encuentran en espacios similares como el gobierno, las ONG locales y la Cooperación en donde se desempeñan como consultores o servidores. Asimismo, muchos de ellos optan por residir en la región o, en todo caso, mantienen un vínculo con la misma. Esto facilita la creación de una red que comparte un lenguaje común y se mantiene actualizada en temas similares.

En segundo lugar, cuentan con un discurso común que busca pensar el desarrollo desde los actores locales y la historia de la región<sup>19</sup>. En palabras de Meléndez, frente a la debilidad partidaria de los años noventa, «un sector importante de la élite académica y profesional se “refugió” en la ejecución de proyectos de desarrollo y planificación estratégica y, de esa manera, acumuló reflexión y propuestas para el desarrollo de la región» (2004: 30). De esta época, provienen espacios como la Red San Martín, la Red de la Mujer, la Red de Salud Ambiental (Carranza s/f).

Así, dentro del discurso, es posible identificar cuatro ejes: económico, social, político-institucional y ambiental. Estos corresponden a la visión de ordenamiento del territorio y están también presentes en el discurso de los funcionarios regionales. Por tanto, aunque inicialmente este se expresó más en el discurso que en la práctica (Pinedo 2009, 15), las emergencias ambientales han convertido al eje ambiental en un tema central siendo abordado primero a través de políticas de mitigación de desastres y, posteriormente, por políticas de planificación territorial.

Los ejes de este discurso, también nos permiten observar la gradualidad de las políticas. Inicialmente, la coalición promovió el fortalecimiento institucional en materia ambiental a través de la promoción de políticas como la ZEE. La creación de la ARA y su posicionamiento dentro de la gestión regional, también han sido claves. A partir de ello, se diseñaron políticas ambientales en materia de conservación y concesión. Actualmente, con esta base, se vienen

---

<sup>19</sup> Ver “Bosques y Raíces: San Martín un modelo para armar”, primera publicación que realiza un repaso temporal a la historia de la región, sus características económicas-sociales y sus desafíos.

promoviendo actividades económicas alternativas y sostenibles. El eje social, es también transversal al resto, en la medida en que la generación de alianzas con distintos actores locales permite aumentar las bases de apoyo. Bajo este esquema, se facilita el posicionamiento de nuevas iniciativas en la agenda regional<sup>20</sup>.

Este discurso, además, valora la metodología participativa. En ese sentido, la coalición tiene un interés en recoger las demandas de distintos actores ya sea en los espacios habilitados por el gobierno como en sus áreas de intervención diarias (Entrevista a Rubén Paitán). Esto, en gran medida, se explica por la aplicación de herramientas como la Planificación Estratégica desde los años noventa. Asimismo, su relación con actores sociales de base proviene de los años ochenta, en un escenario de luchas reivindicativas que sirvió de soporte para la construcción de ideas, propuestas y aprendizajes (Pinedo 2009: 55).

Esta relación se mantiene de acuerdo a su área de intervención o a las funciones que cumplen y está orientada tanto a la sociedad civil como al Gobierno Regional. Los directivos e ONG locales y de la Cooperación, por ejemplo, participan de forma directa en los talleres o jornadas con los concesionarios, comunidades nativas, o cooperativas agrarias, estableciendo lazos horizontales y generando alianzas sólidas con la sociedad civil en el mediano-largo plazo. La persuasión de la población no siempre ha sido una tarea sencilla. Sin embargo, en la actualidad, existe un reconocimiento de la

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, la promoción de mecanismos de retribución por servicios Ecosistémicos es un nuevo tema que se viene trabajando tanto en el Gobierno Regional como en las ONG locales con apoyo de la Cooperación.

importancia del cuidado del medio ambiente o en todo caso un apoyo que deriva de la promoción de estos actores a nuevas actividades económicas sostenibles.

En tercer lugar, la agenda de estas coaliciones ha sido fuertemente influenciada por la Cooperación Internacional, siendo adaptada a las particularidades regionales. La Cooperación trabaja estrechamente con las organizaciones y con el Gobierno Regional siendo, como se mencionó, también parte de la coalición. Sin embargo, debe señalarse que la intervención de los cooperantes se ha dado en espacios y por estrategias distintas. La intervención de la Cooperación Holandesa se basó, por ejemplo, en la creación de espacios de reflexión para el establecimiento de una agenda de desarrollo regional. Otros cooperantes como los canadienses, aportaron en la especialización de cuerpos locales en temas ambientales, a través de mallas curriculares y de la creación de carreras técnicas universitarias (Instituto Superior Nor Oriental, Universidad Nacional de San Martín) mientras que la cooperación americana y alemana, con una alta presencia que se mantiene en la actualidad, impulsó el desarrollo de herramientas de gestión, asistencia técnica en los gobiernos y la promoción de actividades económicas alternativas.

Como muestra el cuadro N°5, muchos de los temas traídos por la Cooperación han sido trabajados por las ONG y también por el Gobierno Regional, centrándose en los últimos años en temas ambientales. Dado que estas agendas tienden a ser novedosas y estables, han permitido establecer líneas de acción en el largo plazo e independientes al contexto político. Por

ello, aunque en la actualidad la Cooperación trabaja también con el Gobierno Regional, el aporte de las ONG ha sido y sigue siendo importante.

Cuadro N°5.- Agendas promovidas por la Cooperación Internacional

Años	Temas	Cooperación	Nombre
1980-1990	Desarrollo rural, género, gestión territorial, salud comunitaria, asistencia técnica	Holandesa	CEBEMO, MEMISA,
		Canadiense	Fondo General de Contravalor Perú-Canadá,
		Belga	BROEDERLUK DELEN
		Británica	ITDG Soluciones Prácticas
1990-2000	Género, gestión de desastres, recuperación del suelo. Desarrollo económico alternativo, tecnología y asistencia técnica en agroindustria, gestión empresarial y técnicas de comercialización para la generación de empleo y diversificación económica.	Americana	USAID, Fondo de las Américas
		Alemana	MISEREOR, GIZ, KFW
		Británica	ITDG Soluciones Prácticas
2000-2010	Desarrollo alternativo, ordenamiento territorial, programas de reforestación, comunidades nativas, gestión integrada de cuenca.	Canadiense	ACDI
		Holandesa	SNV
		Americana	USAID, Servicio Forestal de Estados Unidos, CI
		Suiza	WWF
		Alemana	MISEREOR, GIZ, KFW
2010-Act	Derechos humanos, calentamiento global, interculturalidad poblaciones vulnerables, mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, biocomercio	Americana	USAID, CI, TNC Andes Amazon Fund MacArthur
		Alemana	GIZ, KFW
		Gobierno de Noruega	

Fuente: Elaboración propia en base a informes de ITDG, CEPSCO y CEDISA.

Finalmente, la intervención en el territorio se da de forma ordenada. En el caso del Gobierno Regional, este opera en todo el territorio junto a los Proyectos Especiales, niveles de gobierno e instituciones del Gobierno Central,

teniendo un control directo o coordinado con instituciones nacionales u organizaciones sociales en las modalidades de conservación. Las ONG y la Cooperación, a su vez, han delimitado sus áreas de intervención y trabajan con organizaciones de base. Por ejemplo, mientras Urku trabaja en el Dorado, AMPA opera en el Alto Huallaga y CIMA centra su acción a la Cordillera Escalera.

Cabe agregar, como se dijo, que existen también miembros que se mantienen al margen o se oponen a la regulación ambiental. Este es el caso, por ejemplo, de asociaciones dedicadas a la agricultura o a la madera que consideran que la regulación ambiental ha perjudicado sus actividades económicas, restando hectáreas para el cultivo de productos o para la práctica de actividades ilegales. En el caso de las poblaciones indígenas, tema que excede a este estudio, la posición es también ambigua. Para algunos, el otorgamiento de concesiones ha dificultado el proceso de titulación de comunidades indígenas. Por lo que aunque, respaldan la regulación ambiental, critican el procedimiento del Gobierno Regional.

Existen otros actores que aunque no se oponen a la regulación ambiental, no coordinan con el Gobierno Regional. Este es el caso de algunas ONG locales o del AMRESAM, que critica la ausencia de espacios de trabajo con el Gobierno Regional. Como señala su presidente, no existe una articulación desde la última gestión lo que dificulta el trabajo en conjunto (Entrevista a Luis Neyra) pese al alto interés – que señala- tienen los municipios provinciales y distritales en el impulso de políticas ambientales.

De lo dicho hasta ahora, se observa que el posicionamiento del eje ambiental corresponde a una historia particular que atraviesa la región, gravemente afectada por la presencia de emergencias ambientales y también, por los legados de una mediana trayectoria de organización social. Como se sabe, a la par de las ONG, durante los años ochenta surgieron organizaciones agrarias en defensa del campesinado (FDP, FASMA), laborales (CITE, SUTE, FEB) y plataformas regionales como el FEDIP-SM que reunieron a líderes de ONG locales como Villanueva (CEDISA) y Pinedo (CEPCO).

En suma, en San Martín se identifica la presencia de un grupo de actores preocupado por impulsar políticas ambientales-territoriales. Consideran que solo sobre esta base, es posible lograr un desarrollo social y económico sostenible. Estos actores se caracterizan por contar con un alto *expertise* en dichos temas y por poseer una red de contactos tanto a nivel local como internacional, producto de su trabajo con la Cooperación. Estas características, los convierte en actores legítimos frente al Gobierno Regional, siendo consultados en ciertos temas o siendo percibidos como actores claves en el proceso de construcción de institucionalidad. Como sugiere Zarate (2003), el trabajo se «da en parte por iniciativa propia y por la presión que ejercen algunos sectores de la población, el periodismo y las instituciones ambientales en la presentación del medio ambiente». A continuación, se describen las estrategias empleadas para alcanzar estos fines.

## 3.2 El uso de mecanismos formales

### 3.2.1 La promoción de espacios participativos

La coalición emplea dos estrategias para la incorporación de políticas en la agenda regional siendo la primera, el aprovechamiento de espacios participativos y la segunda, la generación de alianzas con actores claves. Esto muestra su capacidad para adaptarse a los distintos contextos, empleando estos espacios para la persuasión y presión política. Estos han permitido la aprobación de políticas y sobre todo, su continuidad. En las últimas elecciones, por ejemplo, la coalición realizó talleres de capacitación a los candidatos que motivaron la firma de un Acta de Gobernanza en la que se comprometían a la continuidad de la gestión ambiental.

Sobre el primer punto, se identifican tres espacios utilizados dentro del período de estudio siendo estos el Plan Estratégico Regional (PER), el Plan de Desarrollo Concertado Regional y la Comisión Ambiental Regional. Como antecedente, debe mencionarse al Plan Sauce (1992), el cual priorizó el Ordenamiento Territorial con el fin de gestionar el territorio y mejorar la presencia del Estado para combatir la violencia política.

La elaboración del PER inicia en los años noventa dentro de los CTAR, instalados por el Gobierno de Fujimori bajo una estructura vertical, en reemplazo de los gobiernos regionales. La movilización previa de la FEDIP-SM en búsqueda la autonomía y la acción organizada de la red de ONG como



impulsora de esta metodología<sup>21</sup> en base a USAID junto a otros actores (AMRESAM, Iglesia Católica, la Cámara de Comercio), fueron claves para persuadir al CTAR a abrir este espacio participativo a nivel regional y local. Inicialmente, esto se mantuvo a nivel distrital y provincial<sup>22</sup>. Sin embargo, este precedente, permitió elaborar el primer PER regional y nacional en el año 1997. La PER, como herramienta, significó un paso importante para pensar el desarrollo de la región, siendo aplicada en el gobierno como también en ONG locales. El trabajo se organizó a través de una estructura participativa hacia finales de los noventa, liderada por un Comité Ejecutivo con una Asamblea Regional, Comités de Desarrollo Provincial y Secretarías Ejecutivas en donde cada uno de los actores cumplía un rol importante.

El establecimiento de la conservación de recursos naturales como un eje clave, sirvió para la orientación de la política posterior. A través de esta experiencia se incluyó a actores plurales, de distintas profesiones y niveles de gobierno, motivando a otros espacios de diálogo. Así, «la planificación participativa sentó bases sólidas en una masa crítica de profesionales, técnicos y líderes populares, constituyéndose en una fortaleza regional» (Pinedo 2009: 33).

En el segundo espacio, se trabajó junto a la Mesa de Lucha Contra la Pobreza (MCLP) en el año 2002 para la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado. En ella participaron actores estatales, ONG locales y nuevos

---

<sup>21</sup> Esta metodología fue recogida del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL) del convenio ESAN, INADE, AID financiado por CISCAP e ITDG con metodología de USAID (Pinedo 2009, 30) y con una participación especial de CEDISA.

<sup>22</sup> Para mayor detalle, revisar el reporte “Proceso de Planeamiento participativo en la región San Martín” elaborado por José Luis Carranza que describe las diferentes fases del PER y sus actores.

actores organizados, interesados en continuar con la planificación de la región. Este trabajo, «permitió la elaboración de 66 planes distritales, 10 provinciales y el regional en un lapo de ocho meses» (Pinedo 2009: 37) dejando en claro el interés de los actores locales por contribuir en espacios participativos y posicionando temas claves como el ambiental.

Finalmente, se encuentra la CAR. Esta es creada por actores locales en el año 2001, antes de su creación por la legislación nacional y su aporte ha sido vital para el desarrollo y validación de políticas territoriales y ambientales (Entrevista a Wagner Silva). Es pensado como un «espacio de concertación entre la política ambiental nacional y regional bajo un esquema participativo basado en la visión compartida, asunción de responsabilidades, roles complementarios, diferenciados y compromiso de reporte público de metas» (CAR 2004, 10).

Inicialmente, la CAR mantuvo enfrentamientos con la primera gestión regional liderada por Max Ramírez (2002-2005) por su reticencia a continuar con espacios participativos para la discusión de políticas. Sin embargo, logró persuadir a otros actores del gobierno para impulsar su agenda. La CAR es convocada por el Gobierno Regional. A nivel interno, cuenta con una Asamblea y cuatro Comités Técnicos, conducido por miembros de la coalición y encargados de cumplir los acuerdos<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Los Comités Técnicos de la CAR son Educación y Comunicación Ambiental, Ordenamiento Territorial, Biodiversidad, Cambio Climático, Gestión de Riesgos y REDD. Estas son instancias destinadas a la discusión, análisis y búsqueda de acuerdos técnicos y mecanismos que se requieran para hacer operativos los instrumentos de gestión ambiental en la región, proponer soluciones, entre otros (Art. 21 OR 001-2014)

Los entrevistados coinciden en resaltar la labor de la CAR hasta el 2011. Al respecto, sostienen que su debilitamiento se debió a un factor político. Su naturaleza técnica convertía a la discusión y concertación de políticas en un proceso largo, con repercusiones para la toma de decisiones (Entrevista a Kathy Ramos). En ese sentido, se considera que no hay voluntad política por lograr un consenso desde la anterior gestión y que se ha perdido esa falta de dirección y compromiso (Entrevista a Daniel Vecco). Para otros, en cambio, la CAR era un grupo de amigos y sus problemas se debieron a la baja asistencia, el incumplimiento de acuerdos, la participación repetitiva de los mismos actores y la atribución de funciones no designadas (Entrevista a Eduardo Huánuco).

En suma, a través del tiempo, la coalición ha generado o ha hecho uso de distintos espacios participativos para posicionar su agenda con el fin de fortalecer la gestión ambiental. Aunque actualmente, el Gobierno Regional cuenta con agencias, instrumentos y personal capacitado, la presencia de estos actores- dentro o fuera del gobierno- contribuye, por un lado, a mejorar o complementar el trabajo realizado y, por otro, a cumplir un rol intermediario entre el Gobierno Regional y la sociedad civil, con la que trabajan permanentemente.

### 3.2.2 El trabajo con actores claves

Otra estrategia es la generación de alianzas a través de la capacitación en temas ambientales tanto con actores políticos, líderes de opinión y organizaciones sociales. Este trabajo inicia a finales de los años noventa y se

mantiene en la actualidad, según las demandas y temas de la agenda ambiental.

Un primer espacio han sido los gobiernos locales, agrupados en la Asociación de Municipalidades de San Martín (AMRESAM). Este trabajo inició con el PER y ha continuado a través del apoyo a iniciativas de meso y micro zonificación en las circunscripciones, reforestación, planes de residuos sólidos o en la elaboración de proyectos de inversión en temas ambientales, los cuáles vienen aumentando de forma significativa en los últimos años tanto por ley como por iniciativa propia. En palabras de un entrevistado «casi el 100% de los alcaldes, estamos trabajando el tema ambiental. Lamentablemente no lo estamos haciendo de forma articulada» (Entrevista a Luis Neyra).

Otro espacio es el Consejo Regional, órgano normativo a nivel regional, con el que se trabaja desde la primera gestión. En el proceso de ZEE, se realizaron talleres de capacitación, destacando la importancia de los consejeros en la toma de decisiones (Entrevista a Karina Pinasco). Esto ha contribuido en la aprobación de normas importantes (Cuadro N°1) entre las que destacan la ZEE, el Plan Forestal Regional (2008), las políticas territoriales, las directivas de la ARA y otras ordenanzas. Solo en la última campaña electoral, por ejemplo, se aprobaron cerca de 40 ordenanzas en materia ambiental, empleando mecanismos legales para asegurar la continuidad de las políticas.

A nivel social, se trabaja con organizaciones de productores y comunidades nativas. Las funciones que se cumplen son diversas pero engloban talleres de educación ambiental, capacitación técnica a los

concesionarios, asesoría legal para la inscripción de concesiones, apoyo económico para la diversificación productiva (plantas medicinales, gastronomía sostenible, miel), desarrollo de procesos de micro zonificación, etc.

Al respecto, pueden identificarse distintos actores. Por ejemplo, la ONG CIMA trabaja con comunidades y organizaciones ubicadas en la zona de amortiguamiento del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera. Urku, por su lado, trabaja con Federaciones Nativas en el cultivo de plantas medicinales y en la creación de viveros mientras que AMPA, por poner otro ejemplo, centra su atención en el trabajo con la Red de Concesionarios, distribuidos en todo el territorio. En todos los casos, son grupos que realizan un trabajo de conservación voluntaria y que vienen incentivando productos sostenibles. No obstante, cabe aclarar que en muchas circunstancias, consideran que el apoyo del Gobierno es escaso pues no viene acompañado de recursos ni facilidades para llevar a cabo su trabajo. El trabajo de estas ONG se realiza de forma diferenciada pues cada una tiende a privilegiar un área de intervención. Esto ha convertido a las ONG, en varios casos, en intermediarios entre el Gobierno Regional y la población local, en la medida que aun siendo focalizado, realizan un trabajo permanente.

Como consecuencia, se ha creado un capital social que es empleado para la movilización, cuando la situación lo exige. En la última década, se han dado dos movilizaciones: una contra el Gobierno Central y otra contra el Gobierno Regional. En el primer caso, este obedeció a un intento de otorgamiento de concesiones petroleras o minera en áreas de conservación.

En el segundo, el conflicto se originó por la entrega de zonas de cultivo a grupos empresariales como el Grupo Romero para la plantación de palma aceitera.

Finalmente, se ha trabajado con periodistas y medios de comunicación locales a través de talleres para exponer avances en materia ambiental y los aportes de las herramientas de gestión territorial. Estos han brindado información que, en etapa electoral, es usada para analizar la viabilidad de las propuestas políticas o como elemento de crítica a la gestión regional, como sucedió en la campaña de reelección de Villanueva. En las últimas elecciones, las ONG y medios locales, elaboraron un Acuerdo de Gobernabilidad Regional firmado por la mayoría de candidatos, comprometiéndose a continuar la política territorial de forma concertada y participativa (AMPA: s/f). En conjunto, esto permitió que el presidente electo reemplazara una visión extractivista por otra ambientalista (Entrevista Lenin Quevedo), fomentando la continuidad del ordenamiento territorial para la sostenibilidad del territorio y la ocupación ordenada así como la concertación con actores (Noriega: 2015).

Como se observa, el trabajo articulado con distintos actores políticos y sociales ha permitido formar una masa crítica- algunas por iniciativa propia y otras a través de estrategias de persuasión- que sin poseer el *expertise* o lenguaje técnico de la coalición, está involucrado con la defensa del medio ambiente. El empoderamiento de estos actores, ha contribuido a la creación de una masa crítica: «Al principio fue la CAR, después se empoderó a las rondas

campesinas, comunidades nativas, luego a la prensa y actualmente a la Red de Concesionarios para la Conservación» (Entrevista a Cristina del Águila).

### 3.3. El uso de estrategias informales

Como se mencionó anteriormente, la interacción de los miembros de la coalición no sólo se da en espacios formales. En ese sentido, debido a que estos actores tienden a conocerse entre sí por motivos laborales, educativos o por intereses comunes, cuentan con otro tipo de estrategias de trabajo que favorecen el fortalecimiento de la gestión ambiental.

Para comenzar, el asesoramiento de las ONG no solo se da en espacios participativos. La asesoría técnica se da de forma remunerada o gratuita. En el último caso, algunas ONG aportan con la elaboración de instrumentos legales, la elaboración de Proyectos de Inversión Pública presentados en el Presupuesto Participativo o a través de la donación de recursos para la adquisición de insumos que la favorezcan (Entrevista a Cristina del Águila).

En segundo lugar, dado que comparten intereses comunes, suelen encontrarse en lugares informales. Por ejemplo, algunos actores son miembros de los Consejos Consultivos de otras ONG o trabajan con los mismos cooperantes. Esto permite la creación de una red de contactos horizontal, facilitando el intercambio de conocimiento y la comunicación horizontal.

Fuera de ello, los miembros cuentan con los datos personales del resto o saben al menos a quién deben contactar para ello. Esto agiliza las coordinaciones y permite comunicar sucesos importantes. Por ejemplo,

recientemente un concesionario fue herido, hecho que motivó la movilización y apoyo económico de otros miembros de la coalición. Esto también se replica a nivel nacional. Así, algunos miembros mantienen una relación amical con funcionarios del SERFOR, la OEFA y el MINAM, lo que agiliza las respuestas o brinda mayores espacios para impulsar algunas demandas. Aquí, un ejemplo claro fue la discusión del reglamento de la Ley Forestal. Los miembros del grupo de Concesionarios para la Conservación, consideraban que la reglamentación era excesiva pues asumía insumos y recursos que sobrepasaban su capital. Por tanto, establecieron reuniones en Lima para mostrar su disconformidad y lograr cambios en los requisitos.

Como se observa, pese al debilitamiento de algunos espacios como la CAR, las organizaciones locales son canales horizontales para presentar sus demandas. En la actualidad, la ONG y la Cooperación han apostado por un trabajo directo con los concesionarios y otras organizaciones de base, ampliando las alianzas e incorporando a nuevos actores, cuyo trabajo no remunerado, permite una mayor presencia territorial. No obstante, la descripción de estas relaciones precisaría el recojo de otro tipo de información a fin de identificar sus rutinas.

Finalmente, es importante agregar que para algunos la relación del GORESAM con la coalición varía. En ese sentido, como se mencionó, algunos miembros consideran que algunas ONG se han visto menos favorecidas en su trato con el Gobierno Regional. En efecto, estos han presentado denuncias ante a la administración regional, señalando la existencia de un trato



diferenciado en el otorgamiento de derechos de conservación, especialmente en relación a comunidades nativas. En estos contextos, se señala que ciertos funcionarios regionales, optarían por retrasar los procedimientos o intervenir, mostrando los límites del discurso conservacionista.



## CONCLUSIONES

El siguiente trabajo, buscó analizar los efectos que genera la relación entre el Estado y actores de la sociedad civil para mejorar la capacidad del Gobierno Regional en algunas áreas de políticas tomando como caso de estudio la gestión ambiental en la región amazónica San Martín. A partir de ello, es posible obtener algunas conclusiones.

En primer lugar, el estudio muestra la existencia de una coalición formada por actores con *expertise*, interesada en pensar el desarrollo de la región en base a la realidad local. Esta coalición considera que la conservación del territorio es clave para el desarrollo social y económico de la región. Esto nos lleva a rescatar la importancia que tiene el interés local para el avance en políticas a través de la apertura de espacios participativos, la creación de centros de formación y la generación de alianzas. De allí que, incentivar estas iniciativas, aún en espacios de debilidad institucional, podría ser una estrategia interesante para generar capacidades y soportes que sostengan las políticas en el mediano-largo plazo.

En segundo lugar, lejos de tomar a la descentralización como un proceso negativo, el caso de estudio muestra que la transferencia de funciones puede ser vista como una oportunidad para la construcción de institucionalidad. Asimismo, los vacíos en la legislación pueden ser aprovechados de forma positiva. Como muestra el caso de estudio, la experiencia en San Martín ha brindado información para la mejora e implementación de políticas a nivel nacional. Sin embargo, nuevamente, el desarrollo de capacidades locales aparece como un elemento necesario que puede ser promovido por el Gobierno Central u otros actores implicados siempre y cuando se tome en consideración las particularidades regionales.

Finalmente, el estudio muestra el peligro de la difusión institucional. El sector ambiental aparece como un ejemplo en donde el trasplante institucional no ha tomado en consideración las particularidades históricas de cada región. Como muestra la información recogida, en estos espacios, existen actores con poco interés en una promoción integral de la política ambiental. A diferencia del caso de estudio, los grupos organizados- ubicados también dentro y fuera del gobierno- obstaculizan la implementación de reformas y el fortalecimiento del cuerpo burocrático.

Estos elementos muestran que aún existe una agenda pendiente en el estudio de la variación institucional a nivel subnacional. Otros criterios como la economía política (referido a la disponibilidad de recursos y a las economías ilegales), los conflictos sociales o la intervención de actores internacionales- tratado aquí de forma resumida- pueden ayudarnos a comprender las

oportunidades o limitaciones que enfrentan las regiones en la generación de capacidades.



## GLOSARIO DE TÉRMINOS

AMPA	Amazónicos por la Amazonía
ARA	Autoridad Regional Ambiental
CAR	Comisión Ambiental Regional
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
CEDISA	Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta
CEPCO	Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CIMA	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Cordillera Escalera
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
FASMA	Federación Agraria Selva Maestra- San Martín
FEDIP SM	Frente de Defensa de los Intereses de San Martín
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales
DRA	Dirección Regional de Agricultura
GORESAM	Gobierno Regional de San Martín
GRNMA	Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente
IIAP	Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
OEFA	Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OT	Ordenamiento Territorial
PRODEMU	Asociación de Promoción y Desarrollo de la Mujer
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
UGT	Unidad de Gestión Territorial
ZEE	Zonificación Económica Ecológica
ZOCRE	Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas

## ANEXOS

### Anexo N.1.- Procesos de ZEE en regiones amazónicas

Región	Micro	Meso	Macro
Amazonas	Sí (1)	Sí (1)	No
Loreto	Sí (3)	Sí (4)	Sí*
Madre de Dios			Sí
San Martín	Sí (8)	Sí (5) Ver PDC 2011	Sí
Ucayali			Sí*

Elaboración propia. Fuente: Figallo y Vergara en Barrantes y Glave (2014)

\* En proceso

### Anexo N.2 Principales hitos de la institucionalidad ambiental en San Martín

Año	Nombre	Norma
2004	Plan de Acción Ambiental Regional (PAAR) y Agenda Ambiental Regional (AAR)	OR 004-2004 GRSM/CR
	Se firma el convenio entre el IIAP y el GORESAM para la elaboración de los estudios de la ZEE	008-2004/ GRSM/PGR
2005	Declara en emergencia ambiental al departamento de San Martín	OR N 025-2005- GRSM/CR
	Crear Comisión técnica de ZEE y OT	OR N 027-2005- GRSM/CR
2006	Aprobación de la ZEE de San Martín	OR 012- 2006- GRSM/CR
2007	Adopción del nuevo slogan de región verde	
	Estrategia Regional de Diversidad Biológica	OR 026-2007- GRSM/CR
2008	Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015 (Social, ambiental, productivo e infraestructura)	OR 004-2008 GRSM/CR
	Plan Forestal Regional para el GRNMA	DR 028-2008- GRSM/CR
	Aprobación del reglamento de la ZEE	DR 002-2009-

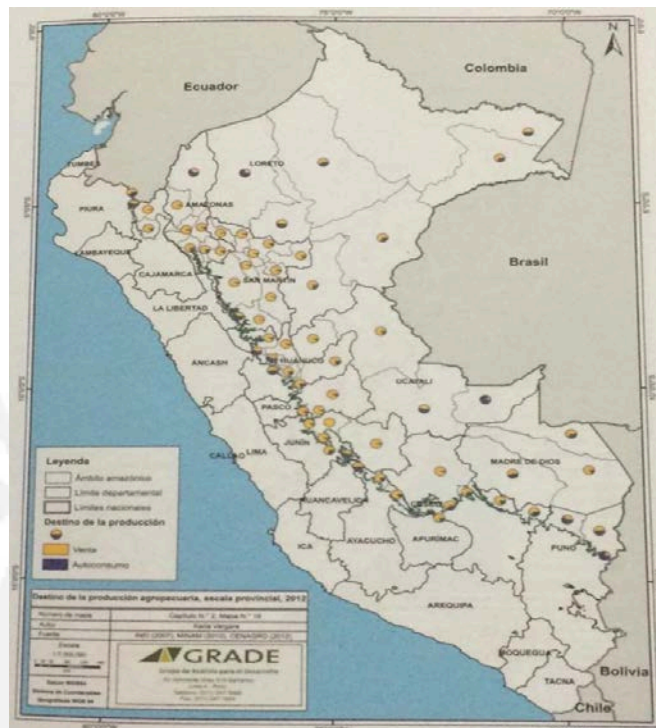
		GRSM/CR
2009	Creación del Sistema Institucional de Ordenamiento Territorial en donde participan actores públicos vinculados a la gestión ambiental (ARA, Proyectos Especiales, Gobiernos Locales)	OR 006-2009-GRSM/CR
	Transferencias de competencias en materia forestal	
	Implementación del Ordenamiento Territorial	OR 008-2009-GRSM/CR
2010	Creación de la Autoridad Regional Ambiental	OR 037 2010 GRSM/CR
2011	Aprobación del ROF de la ARA	OR 013-2011-GRSM/CR
2012	Aprobación de la Política Territorial de San Martín de acuerdo a las directrices (social, económica, ambiental y político-institucional) en base a la ZEE.	OR 015-2012 GRSM/CR
	Actualización de la Agenda Ambiental Regional 2014-2015 en base al PAAR y la PTR	OR 009-2014 GRSM/CR
2013	Actualización del Plan de Acción Ambiental Regional (2012-2021)	OR 011-2014 GRSM/CR
2014	Actualización del Plan de Acción Ambiental Regional (2012-2021)	OR 011-2014 GRSM/CR
	Aprobar los lineamientos que complementan la Política Territorial Regional	OR 028-2014 GRSM/CR

Elaboración propia basada en GIZ (2015) y GRU





Anexo N.4.- Destino de la producción agropecuaria provincial (2012)



Fuente: Figallo y Vergara (2014)

## Anexo N.5.- Área deforestada (ha) y tasa de deforestación anual (%año)

Región	2000-2005(ha)	2000-2005 (%/año)	2005-2010 (ha)	2005-2010 (%año)	Bosque	No Bosque
San Martín	114.991	0.625	117.727	0.696	3 301.686.77	1 208 830.30
Provincia	2000-2005(ha)	2000-2005 (%/año)	2005-2010 (ha)	2005-2010 (%año)	Bosque	No Bosque
Moyobamba	11 232	0.829	15 209	1.277	225 355.67	110 102.13
Bellavista	22 319	.670	24 391	0.773	616 468.57	115 318.28
El Dorado	5 353	1.814	4314	1.788	43 036.69	68 202.10
Huallaga	7584	0.840	9883	1.171	538 381.30	136 961.99
Lamas	10835	0.565	9719	0.655	294 705.26	131 205.47
Mariscal Cáceres	20 070	0.375	19 894	0.391	621 676.72	227 887.96
Picota	14 064	2 406	10 321	2.037	91 372.90	87 613.15
Rioja	7768	1.002	6179	1.066	110 392. 79	93 007.65
San Martín	6909	0.301	9884	0.448	423 282.56	84 342.71
	8856	0.473	7.933	0.489	328 011.89	173 418.94

Fuente: UNODC en base a Conservación Internacional

## BIBLIOGRAFÍA

- ALZA, Carlos  
 2013 “El caso de la creación del Ministerio del Ambiente en el Perú (2007)” En ALZA, Carlos (editor). *Aprender de la Experiencia: Ocho estudios de casos para enseñar políticas públicas y gestión pública*. Lima: PUCP, pp. 93-121.
- AMENGUAL, Matthew  
 2016 *Politicized enforcement in Argentina*. New York: Cambridge University Press.
- AMPA  
 2015 *Gestión Territorial Sostenible en la Pan Amazonía y el Gran Chaco: Reflexiones, aprendizajes y desafíos para su sostenibilidad*. Lima: AMPA.
- AMPA  
 s/f *¡Lo Logramos! En los ojos del Mundo*. Consulta: 10 de julio.  
<http://ampaperu.info/wp-content/uploads/2014/11/En-Los-Ojos-del-Mundo-tercera-sistematizaci%C3%B3n.pdf>
- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES  
 2015 *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la región pública regional*. Lima: ANGR
- ASENSIO, Raúl  
 2014 “Política y hegemonía ideológica en una coalición territorial transformadora” (Quispicanchi, Perú) En FERNANDEZ, M. Ignacia y Raúl H. ASENSIO (editores). *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 239, 271.

#### AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL (ARA)

- 2011 Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ARA.  
Consulta: 02 de octubre. En:  
[http://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/documentos\\_transparencia/doc\\_transparencia274.pdf](http://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/documentos_transparencia/doc_transparencia274.pdf)

#### BARAYBAR, Viviana

- 2016 Oro y violencia en Perú y Colombia: organización social y el efecto del boom de recursos. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

#### BERSCH, Katherine, Sergio PRAÇA y Michael TAYLOR

- 2013 "State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". Ponenciapresentada en The *Latin American Studies Association Conference*. Latin American Studies Association. Washington DC, 29 de mayo.

#### BARRANTES, Roxana, Ricardo CUENCA y Jorge MOREL

- 2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. Lima: IEP.

#### CANSECO, Fiorella

- 2015 Implementación de la ley forestal y de fauna silvestre 27308: el caso de Ucayali en el período 2011-2014. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales.

#### COMISIÓN AMBIENTAL REGIONAL

- 2004 Comisión Ambiental Regional San Martín: Plan de Acción Ambiental. Lima: Consejo Nacional del Medio Ambiente.

#### CENTENO, Miguel

- 2002 *Blood and debt: War and the nation state in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania StateUniversity.

#### COOPERACIÓN

- 2015 Sistematización de la experiencia de ordenamiento territorial comunal en tres comunidades del departamento de San Martín a partir del proyecto "Vigilante Amazónico" Lima: Cooperación.

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2006 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N. 27867. Consulta: 10

de octubre. [http://regionpuno.gob.pe/descargas/norma-creacion/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales\\_nro.27867.pdf](http://regionpuno.gob.pe/descargas/norma-creacion/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_nro.27867.pdf)

2015 Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual 2014-2015. Lima: Congreso de la República.

CORREA, Flor

2009 Gobernando el medio ambiente: El rol de los técnicos de una oficina regional de San Martín en la creación de políticas ambientales y territoriales. Tesis para optar la licenciatura en Antropología.

DARGENT, Eduardo

2008 *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud (1990-2008)*. Lima: CIES y SASE.

DARGENT, Eduardo

2012 *El Estado en el Perú: Una agenda de Investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DARGENT, Eduardo

2014 Determinantes internacionales de la capacidad de agencias estatales. Lecciones a partir de Colombia y el Perú. *Revista Apuntes*. Lima, volumen 41, número 74, pp. 9-36. Consulta: 10 de octubre de 2015.  
<http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/223/245>

DARGENT, Eduardo

2015 *Technocracy and Democracy in Latin America: The experts running government*. New York: Cambridge University Press.

DARGENT, Eduardo y Madai URTEAGA

2016 "Capacidad Estatal y Fuerzas Sociales: Explorando una Relación Compleja". En GROMPONE, Romeo (editor). *El Estado como Institución en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DOUREJANNI, Marc

2009 *Crónica forestal del Perú*. Lima: UNALM/UNMSM

DOUREJANNI, Marc

2013 *Loreto sostenible al 2021*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales

- DURAND, Francisco  
2002 *Aportes al Debate N. 6. Desarrollo Institucional de SUNAT: Factores de éxito y de fracaso.* Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- DURAND, Francisco  
2016 *Cuando el poder extractivo captura al Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú.* Lima: OXFAM.
- ECHEBARRÍA, Koldo y Juan Carlos CORTAZAR  
2006 Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En LORA, Eduardo. *El Estado de las reformas del Estado en América Latina.* 139-173. Consulta: 5 de marzo.  
<http://www.iadb.org/WMSfiles/products/research/books/b-616/files/cap4.pdf>
- EATON, Kent  
2012 El Estado en América Latina: Desafíos, desafiantes, respuestas y déficits. *Revista de Ciencia Política.* Volumen 32, número 3, pp. 643-657.
- EVANS, Peter, Evelyne HUBER Y John STEPHENS  
“The Political Foundations of State Effectiveness”. En CENTENO, Miguel, Atul KOHLI y Debora YASHAR. *State Building in the Developing World.* Forthcoming.
- EVANS, Peter, Dietrich RUESCHEMEYER y Theda SKOCPOL.  
1985 *Bringing the state back in.* New York: Cambridge University Press
- FIGALLO, Miguel y Karla VERGARA  
2014 “La Amazonía peruana hoy”. En BARRANTES, Roxana y Manuel GLAVE (editores). *Amazonía peruana y desarrollo económico.* Lima: IEP y GRADE, pp. 47-100.
- FUKUYAMA, Francis  
2004 *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI.* Barcelona: Ediciones B.
- GALVEZ, Álvaro y Paolo SOSA  
2014 *Optimización del proceso de consulta previa para facilitar el establecimiento de áreas de conservación regional.* Lima: IEP y CIES.
- GEDDES, BARBARA  
1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America.* Berkeley: University of California Press.

GIRAUDY, Agustina

2012 "Conceptualizing State Strength: Moving beyond Strong and Weak states". *Revista de Ciencia Política*. Volumen 32, número 3, pp. 599-611.

GORESAM

2015 *Experiencia de construcción y avance de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín*. Lima: GORESAM

GIZ

2015 *La experiencia de gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014)*. Lima: GORESAM y GIZ

GHEZZI, Piero y José GALLARDO

2013 *¿Qué se puede hacer con el Perú?: Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Pontificia Universidad Católica del Perú.

GREIF, Avner

2016 *Institutions and the Path to Modern Economy: Lessons from medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.

GRINDLE, Merilee

2009 "La brecha de la implementación". En MARIÑEZ, Freddy y Vidal GARZA. En *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.F: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 35-53.

HALL, Peter y Rosemary TAYLOR

1996 "Political science and the three institutionalisms". *Political Studies*. Volumen 44, número 5, pp. 936-957

HELLER, Patrick

2011 "Towards a Sociological Perspective on Democratization in the Global South: Lessons from Brazil, India and South Africa". Paper prepared for the Comparative Research Workshop. New Haven, Yale University.

HODGSON, Geoffrey

2006 "What are institutions?" *Journal of Economic Issues*. Volumen 40, número 1, pp. 1-25. Consulta 10 de marzo.  
<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/bin/whatarestitutions.pdf>

HOLLAND, Alisha

2016 "Forbearance" *American Political Science Review*, Volumen 110, número 2, pp. 232-246.

- HUBER, Evelyne y John D. STEPHENS  
2012 *Democracy and the left: Social policy and social inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- LANEGRA, Iván  
2014 Institucionalidad ambiental peruana. En DAMONTE, Gerardo y Gisselle VILA. *Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las Ciencias Sociales*. Lima: CISEPA PUCP, pp. 29-46.
- LANEGRA, Iván y Verónica HURTADO  
2013 “Estado, recursos naturales y política ambiental: notas para el caso peruano”. *Polítai Revista de Ciencia Política*. Lima, volumen 6, número 1 pp. 17-31.
- LEE, Cheol-Sung  
2012 “Associational Networks and Welfare State in Argentina, Brazil, South Korea and Taiwan”. *World Politics*. Volumen 63, número 3, pp. 507-554.
- LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO  
2009 “Variation in institutional strength”. *Annual Review of Political Science*. Estados Unidos, volumen 12, pp. 115-133. Consulta: 10 de mayo de 2016  
<http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.09.1106.121756>
- LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO  
2014 “Building institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America” En BRINKS, Daniel, Marcelo LEIRAS y Scott MAINWARING. *Reflections on Uneven Democracies: the Legacy of Guillermo O’Donnell*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 189-213.
- MAHONEY, James  
2000 “Path dependence in historical sociology”. *Theory and society*. Volumen 29, número 4, pp. 507-548. Consulta: 10 de marzo de 2016. <http://www.jstor.org/stable/3108585>
- MAHONEY James y Kathleen THELEN  
2010 “A theory of gradual institutional change”. En MAHONEY, James y Kathleen THELEN. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.



MANRIQUE, Hernán

2015 “Las bases históricas del milagro de San Martín: control territorial y estrategias estatales contra el narcotráfico y subversión (1980-1995)”. *Politai: Revista de Ciencia Política*. Lima. Volumen 11, número 2, pp. 33-51.

MELENDEZ, Carlos

2004 *Documento de Trabajo N° 138. ¿Una descentralización sin partidos? El primer año de la gestión del APRA en el Gobierno Regional de San Martín*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MINAM

2012 *Informe de gobernanza del Estado del Ambiente 2009-2011*. Lima: MINAM.

MOREL, Jorge

2014 “De una a muchas Amazonias: los discursos sobre la selva (1963-2012)”. En BARRANTES, Roxana y Manuel GLAVE (editores). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP y GRADE, pp. 13-44.

MUÑOZ, Paula, Martín MONSALVE, Yamile GUIBERT, César GUADALUPE y Javier TORRES

2016 *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)* Lima: Universidad del Pacífico.

O'DONNELL, Guillermo

1993 “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Postcommunist Countries”. *World Development*. Volumen 21, número 8, pp. 1355-1369.

ORIHUELA, José Carlos

2013 “Converging divergence: the diffusion of the Green State in Latin America”. *Studies in Comparative International Development*. Volumen 49, número dos, pp. 242-265.

ORIHUELA, José Carlos

2013 “How do “Mineral-states” learn? Path dependence, networks and policy change in the Development of Economic Institutions”. *World Development*. Volumen 43, pp. 138- 148. Consulta: 12 demarzo de 2016.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12002483>

ORIHUELA, José Carlos

2014 “Las reglas ambientales del desarrollo económico: la regulación de la contaminación de aire generada por las fundidoras Chuquicamata y La Oroya”. *Economía*. Lima, Volumen 37, número 74. Consulta: 5 de marzo de 2016.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/11417/11934>

ORIHUELA, José Carlos, César Huaroto y Maritza Paredes  
 2014 *Escapando de la maldición de recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. Lima: CIES. Consulta: 2 de marzo de 2016.  
[http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe\\_final\\_orihuela.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_orihuela.pdf)

ORIHUELA, José Carlos y Maritza PAREDES  
 2014 *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018. Gestión sostenible de recursos naturales e industrias extractivas: los desafíos del desarrollo regional basado en recursos extractivos*. Lima: CIES. Consulta: 10 de enero de 2016.  
[http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/011-jose\\_carlos\\_orihuela-maritza\\_paredes.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/011-jose_carlos_orihuela-maritza_paredes.pdf)

ORIHUELA, José Carlos y Maritza PAREDES  
 En prensa. “Fragmented layering: Building a Green State for Mining in Peru” En ORIHUELA, José Carlos, Maritza PAREDES, Eduardo DARGENT y María Eugenia ULFE. *Resource Booms and Institutional Pathways: The case of Peru*. Forthcoming.

OXHORN, Philip  
 1995 “From controlled inclusion to reactionary exclusion: the struggle for civil society in Latin America” En HALL, John (editor). *Civil Society: Theory, History and Comparison*. New York: Cambridge University Press.

PIERSON, Paul  
 1993 “Review. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*. Volumen 45, número 4, pp. 595-628.

PINEDO, Teócrita  
 2009 *CEPCO y la región San Martín, una historia en paralelo*. Lima: Gama Gráfica

PRODES  
 2013 *Autoridad Regional Ambiental (ARA) del gobierno regional de San Martín: Hitos institucionales de la experiencia*. Lima: PRODES.

PINEDO, Teócrito

2015 Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización 2014. Lima: AGL Gráfica color.

PROPUESTA CIUDADANA

2014 *El ordenamiento territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones del país.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

PROPUESTA CIUDADANA

2015 *San Martín: Un viaje a la otra orilla.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

PULGAR VIDAL, Manuel

2006 *Para hacer tortillas hay que romper huevos: Historia de la Gestión Ambiental en el Perú (1990-2005).* Lima: SPDA

TANAKA, Martín

2006 "Introducción". En TANAKA, Martín. *El Estado: Viejo desconocido.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.

THELEN, Kathleen

2003 "How institutions evolve: insights from comparative-historical analysis". En MAHONEY, James y Dietrich RUESCHEMEYER. *Comparative historical analysis in the social sciences.* New York: Cambridge University Press, pp. 208-241.

SANTOS, Fernando y Frederica BARCLAY

2002 *La frontera domesticada: Historia económica y social de Loreto, 1850-2000.*

SOIFER, Hillel

2008 "State infrastructural power: Approaches to Conceptualization and Measurement" *Studies in Comparative International Development.* Volumen 43, número 3, pp. 231-251.

SOIFER, Hillel y Matthias VOM HAU

2012 "Unpacking the Strength of the State: the utility of State Infrastructure Power". *Studies in Comparative International Development.* Volumen 43, número 3, pp. 219-230.

SILVA, Eduardo

1993 "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile 1973-1988". *World Politics.* Volumen 45, número 4, pp. 526-59.

SLATER, Dan y Diana KIM

2014 “StandofisshStates: NonliterateLeviathans in SoutheatAsia”. *Trans-Regional and National Studies of Souheat Asia*. Volumen 3, número 1, pp. 25-44.

UNODC

2014 *San Martín. Análisis Económico del Impacto del Desarrollo Alternativo, en relación a la deforestación y la actividad cocalera*. Lima: UNODC.

VARGAS, Julio

2010 “En los Intersticios de la Política de Descentralización: Direcciones Regionales de Educación y Proyectos Educativos Regionales en Ayacucho y Huancavelica”. En TANAKA, Martín (editor). *El Estado, Viejo Desconocido: Visiones del Estado en el Perú* Lima: IEP, pp. 301-351.

WEYLAND, Kurt

2007 *Bounded Rationality and Policy Difussion: Social Sector Reform in Latin America*. Estados Unidos: Princeton University Press.

WILLIAMSON, John

2000 “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”. *Journal of Economic Literature*. Volumen 38, número 3, pp. 595-613.

ZARATE, Patricia

2003 *La democracia lejos de Lima: Descentralización y política en el departamento de San Martín*. Lima: IEP.

## Entrevistas

17 de diciembre de 2015. Sylvia Reátegui. Ex Gerente de la ARA y Coordinadora del Programa PRO Ambiente de GIZ.

10 de enero de 2016. Karina Pinasco. Ex Gerente de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente y Directora de AMPA.

18 de enero de 2016. Gustavo Suárez De Freitas. Ex consultor del CIAM y Coordinador Ejecutivo del Programa Nacional de Bosques del MINAM.

22 de enero de 2016. Raúl Molina. Consultor del Proceso de Modernización Regional de San Martín y de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

2 de febrero de 2016. Kathy Ramos. Asesora del IIAP.

3 de febrero de 2016. Wagner Silva. Asesor de la GIZ.

3 de febrero de 2016. Mario Rengifo. Fundador de CEDISA.

17 de junio de 2016. César Rengifo. Fundador de CEDISA.

4 de febrero de 2016. Eduardo Huánuco. Planificador de la Dirección Ejecutiva de Gestión Ambiental Estratégica.

4 de febrero de 2016. Carlos Miranda. Planificador de la Gerencia de la ARA.

5 de febrero de 2016. Mario Ríos. Gerente de la ARA.

5 de febrero de 2016. Débora Landa. Asesora de la Dirección Ejecutiva de Ordenamiento Territorial.

5 de febrero de 2016. Cristina del Águila. Coordinadora de Políticas Públicas de AMPA.

6 de febrero y 16 de junio de 2016. Lenin Quevedo. Director del Diario Voces.

14 de junio de 2016. Rosa Lumpa Tahuana. Dirigente de Comunidad Kawana Sisa.

15 de junio de 2016. Daniel Vecco. Director de Urku Estudios Amazónico.

15 de junio de 2016. Luis Neyra. Presidente de AMRESAM.

16 de junio de 2016. Rubén Paitán. Director de ONG CIMA.

16 de junio de 2016. Doménica Berrú. Encargada de ZEE/OT en el Proyecto Especial Huallaga Centra y Bajo Mayo.

17 de junio de 2016. Luz Angélica Ramírez Carvallo. Directora Ejecutiva de CEPCO.