

# Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década

---

46 experiencias de éxito de la gestión pública regional







# **Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década**

---

**46 experiencias de éxito de la gestión pública regional**



**Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década.  
46 experiencias de éxito de la gestión pública regional**

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales  
Dirección: Coronel Inclán 750, of. 602, Miraflores  
Teléfono: (511) 243 0519

Primera edición: enero 2015  
Tiraje: 1000 ejemplares  
Lima, enero de 2015

Hecho el Depósito Legal N° 2015-00809 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impreso en SINCO diseño eirl  
Jr. Huaraz 449, Breña  
Teléfono: 433-5974  
sincoeditores@yahoo.com

Permitida la reproducción total o parcial con la condición de que se cite la fuente

Este libro fue posible en parte gracias al financiamiento conjunto del Programa PRODESCENTRALIZACIÓN de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y PROGOBERNABILIDAD del Foreign Affairs, Trade and Development, Canadá, en el Perú. Para su elaboración la Secretaría Técnica de la ANGR contó con la asistencia de la Oficina de Iniciativas Democráticas de USAID. Sus contenidos son de responsabilidad exclusiva de la ANGR.





# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>14</b>
<i>La razón de ser de la descentralización</i>	<b>14</b>
Un problema de fondo: descentralización sin reforma del Estado	
<i>8 fallas de origen del proceso de descentralización</i>	<b>15</b>
1. Yuxtaposición de tres diseños organizacionales	<b>15</b>
2. Sistemas administrativos restrictivos	<b>15</b>
3. Un sistema de acreditación inoperante	<b>15</b>
4. Transferencia acelerada de funciones	<b>15</b>
5. Un presupuesto público con asignación inercial de recursos	<b>16</b>
6. Un sistema de empleo público congelado	<b>16</b>
7. Ministerios sin verdadera autonomía ni articulación	<b>17</b>
8. Herencia de corrupción, débil representatividad	<b>17</b>
<i>Una piedra de toque: los modelos de organización del Estado</i>	<b>17</b>
<i>La potente transformación regional en el siglo XXI</i>	<b>18</b>
Las regiones como beneficiarias del nuevo momento del Perú	<b>18</b>
Los excluidos y los grupos económicos emergentes	<b>19</b>
El crecimiento y la búsqueda de representación	<b>19</b>
<i>Los logros de los gobiernos regionales</i>	<b>21</b>
El desarrollo humano en las regiones	<b>21</b>
<i>El IDH del PNUD</i>	
La inversión nacional y subnacional	<b>21</b>
<i>Énfasis diferentes</i>	
La densidad del Estado en las regiones	<b>22</b>
<i>El IDE del PNUD</i>	
El avance de los indicadores sociales	<b>24</b>
<i>Competiendo con éxito con Lima</i>	
Las regiones y la competitividad	<b>24</b>
<i>El índice de competitividad regional del IPE</i>	
Mediación regional de conflictos sociales	<b>24</b>
<i>Importante factor de gobernabilidad</i>	
Las buenas prácticas de gestión regional	<b>25</b>
<i>El notable esfuerzo de los gobiernos regionales</i>	
<i>Resolviendo un dilema: descentralizar reformando</i>	<b>25</b>

<b><i>14 principales desafíos de la descentralización</i></b>	<b>26</b>
1. Acabar con las transferencias discrecionales	26
2. Neutralizar la recentralización de recursos y competencias	27
3. Abordar la descentralización fiscal	28
4. Desarrollar la gestión descentralizada	29
5. Reorientar los sistemas de gestión del gasto público	29
6. Desarrollar capacidades de personas e instituciones	29
7. Reformar el servicio civil	29
8. Reforzar el sistema de control y la rendición de cuentas	30
9. Fortalecer la representación política	31
10. Fortalecer la participación ciudadana	31
11. Avanzar en la integración territorial	31
12. Dotar al proceso de conducción y articulación intergubernamental	32
13. Impulsar la organización y el ordenamiento territorial	33
14. Superar las debilidades del sistema del planeamiento	34
<b><i>Descentralización, gobernanza territorial e inclusión social</i></b>	<b>34</b>
<b><i>Algunos puntos para iniciar un diálogo impostergable</i></b>	<b>35</b>
<b>46 EXPERIENCIAS DE ÉXITO DE LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL</b>	<b>36</b>
<b><i>Articulación</i></b>	<b>36</b>
1. <b>Mancomunidad Regional de los Andes</b>	<b>36</b>
<i>Esfuerzo de articulación de escala macrorregional para pasar de la defensiva a la ofensiva en materia de pobreza.</i>	
2. <b>Consejo Interregional Amazónico</b>	<b>39</b>
<i>Una junta de coordinación interregional para el manejo conjunto del medio ambiente y los recursos naturales.</i>	
<b><i>Ordenamiento territorial</i></b>	<b>41</b>
3. <b>Zonificación ecológica y económica en Piura</b>	<b>41</b>
<i>Gran paso adelante para contar con una herramienta técnica y legal que ordene tanto el uso sostenible del territorio como la inversión pública y privada.</i>	
4. <b>Zonificación ecológica y económica y gestión territorial en San Martín</b>	<b>43</b>
<i>La decisión que hace del territorio y de su zonificación la columna vertebral del desempeño social, económico, ambiental y político de las autoridades.</i>	
5. <b>Microzonificación ecológica y económica en el Callao</b>	<b>45</b>
<i>La fructífera asociación entre región, municipios, entidades privadas y sociedad civil enriquece la elaboración de los planes de desarrollo locales.</i>	
6. <b>GeoPortal de Infraestructura de Datos Espaciales de Ucayali</b>	<b>47</b>
<i>Información geoespacial actualizada y confiable para facilitar el diseño de planes de desarrollo y articular la toma de mejores decisiones sobre la gran maqueta del territorio.</i>	

<b>7. Saneamiento y organización del territorio regional de Ica</b>	<b>48</b>
<i>Esfuerzo que contribuye a desactivar el conflicto social y promueve el desarrollo conjunto.</i>	
<b>Medio ambiente</b>	<b>50</b>
<b>8. Creación de la Autoridad Regional Ambiental de San Martín</b>	<b>50</b>
<i>Un ente propio para la gestión integrada de los recursos naturales, el medio ambiente y el uso sostenible del territorio.</i>	
<b>9. Área de Conservación Regional Huaytapallana en Junín</b>	<b>52</b>
<i>Conservación responsable y protección del patrimonio natural impulsadas por el Gobierno Regional de Junín.</i>	
<b>10. Fomento de la educación ambiental en las provincias de Ucayali</b>	<b>54</b>
<i>Una experiencia exitosa de transversalización del enfoque de educación ambiental en la Amazonía.</i>	
<b>Educación</b>	<b>57</b>
<b>11. Construyendo un modelo de gestión pedagógica en Moquegua</b>	<b>57</b>
<i>Gestión educativa descentralizada para que los estudiantes de la región Moquegua logren aprendizajes de calidad.</i>	
<b>12. Mejora de los aprendizajes a través de un modelo de gestión territorial en San Martín</b>	<b>59</b>
<i>Receta de San Martín para convertirse en la región de mayor crecimiento del país en comprensión lectora en los últimos años.</i>	
<b>13. Un modelo de gestión educativa de la mano con los gobiernos locales de Piura</b>	<b>60</b>
<i>Elevación de la comprensión lectora y matemática mediante una estrecha articulación de estrategias entre el gobierno regional y los gobiernos locales.</i>	
<b>14. Logros de aprendizaje de Amazonas mediante la mejora de sus escuelas primarias</b>	<b>62</b>
<i>La experiencia de inversión de calidad en educación que ha sacado a la educación de Amazonas del fondo de la tabla.</i>	
<b>15. Tecnologías educativas en Moquegua</b>	<b>63</b>
<i>Moquegua, líder indisputable del país en materia educativa.</i>	
<b>16. Las TIC en escuelas primarias y secundarias de Lima Provincias</b>	<b>64</b>
<i>Más de 11.000 docentes con laptops, una región a la vanguardia en tecnología educativa del país.</i>	
<b>17. Las aulas interactivas en Tacna</b>	<b>64</b>
<i>Con el apoyo de recursos interactivos en el aula, Tacna se ha colocado en el segundo puesto a nivel nacional en comprensión lectora y razonamiento matemático.</i>	
<b>18. Talento Beca 18 en Huancavelica</b>	<b>66</b>
<i>Apuesta por la educación superior de los jóvenes como motor de la transformación de una de las regiones más pobres del país: los centros piloto preuniversitarios.</i>	
<b>19. Las Escuelas Deportivas de Lima Provincias</b>	<b>67</b>
<i>15.000 niños deportistas conforman el semillero deportivo más grande del Perú.</i>	
<b>Modernización de la gestión regional</b>	<b>68</b>
<b>20. Sistema de seguimiento y monitoreo de proyectos de inversión pública en Cajamarca</b>	<b>68</b>
<i>Aplicativo web desarrollado en software libre para expeditar la inversión pública.</i>	
<b>21. Gestión de la calidad ISO 9001 en la evaluación de estudios de preinversión en Cajamarca</b>	<b>70</b>
<i>Gestionando la calidad a lo largo de todo el ciclo de inversión.</i>	

<b>22. Gestión de las transferencias de funciones regionales en Lima Metropolitana</b>	<b>72</b>
<i>Los retos de una municipalidad provincial que también ejerce funciones de escala regional.</i>	
<b>23. Experiencia de los gerentes públicos en La Libertad</b>	<b>76</b>
<i>Drástica elevación de la capacidad de formulación y ejecución de proyectos.</i>	
<b>24. Experiencia de los gerentes públicos en San Martín</b>	<b>77</b>
<i>Reforma institucional, mejora operativa de la atención en salud, reducción de la desnutrición crónica infantil y monitoreo de conflictos en tiempo real.</i>	
<b>25. La Mesa Técnica de la Meseta Andina en Piura</b>	<b>79</b>
<i>Iniciativa de impacto multisectorial para agilizar la coordinación y ejecución de proyectos agrícolas, educativos, de salud, vivienda, construcción y saneamiento.</i>	
<b>26. Tablero de control de indicadores de desempeño en Lambayeque</b>	<b>81</b>
<i>Herramienta de monitoreo semestral para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública regional.</i>	
<b>Salud, nutrición y saneamiento</b>	<b>82</b>
<b>27. Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil en San Martín</b>	<b>82</b>
<i>Un caso de política pública regional eficaz contra la desnutrición crónica infantil.</i>	
<b>28. Programa Una Ambulancia para cada Distrito en Lima Provincias</b>	<b>85</b>
<i>8000 vidas salvadas, cero muertes maternas y una región que ha saltado a los primeros lugares del país en varios indicadores de salud.</i>	
<b>29. Programa Médico de la Familia en Junín</b>	<b>86</b>
<i>Avance de la universalización de la atención de salud gratuita en las regiones: tratando a la familia en su contexto social.</i>	
<b>30. El moderno Hospital Regional de Moquegua</b>	<b>89</b>
<i>Verdadero salto de nivel en la calidad de atención de la salud.</i>	
<b>31. Sistemas de agua y saneamiento en Puno</b>	<b>90</b>
<i>101 proyectos de saneamiento e inclusión social que han elevado el estándar de vida y mejorado la higiene y la salud de 8752 familias.</i>	
<b>Agua e infraestructura de riego</b>	<b>92</b>
<b>32. Programa Regional de Riego y Drenaje en Puno</b>	<b>92</b>
<i>La construcción de un ambicioso sistema para el promisorio futuro agropecuario del altiplano.</i>	
<b>33. Irrigación Lomas de Ilo, segunda etapa del Proyecto Especial Pasto Grande</b>	<b>95</b>
<i>Un conjunto de iniciativas interrelacionadas puestas en juego en una misma región.</i>	
<b>34. Revestimiento de 222 kilómetros de canales en Lima Provincias</b>	<b>95</b>
<i>Redescubriendo el beneficio social de la minka o trabajo colectivo de interés social.</i>	
<b>35. Gestión de recursos hídricos en Ica</b>	<b>96</b>
<i>Liderazgo regional para rehabilitar y mejorar la infraestructura hidráulica para riego en el valle de Ica.</i>	
<b>36. Fijación de nuevas tarifas de agua del proyecto Chira-Piura</b>	<b>97</b>
<i>Decisión para mejorar la gobernabilidad del agua y para sensibilizar a los usuarios sobre el pago por los servicios ambientales recibidos.</i>	

<i>Desarrollo económico</i>	<b>98</b>
<b>37. Programa Regional de Mejoramiento Genético en Lima Provincias</b>	<b>98</b>
<i>Incrementando la producción regional de leche y carne en las zonas altas de Lima.</i>	
<b>38. Fortalecimiento de exportaciones artesanales en cuatro distritos de Huancayo y Tarma</b>	<b>99</b>
<i>La apuesta de Junín por un negocio artesanal competitivo y plenamente conectado al mundo y a las tendencias globales.</i>	
<b>39. Implementación de PROCOMPITE en Huancavelica</b>	<b>101</b>
<i>Una iniciativa para mejorar la competitividad de las cadenas productivas locales en zonas donde la inversión privada es insuficiente.</i>	
<b>40. Construcción de la carretera Moquegua-Omate-Arequipa</b>	<b>103</b>
<i>Integración de pueblos de Moquegua para un desarrollo regional equilibrado.</i>	
<b>41. Conectividad vial e integración en Junín</b>	<b>103</b>
<i>Miles de pobladores de la sierra y la selva antes excluidos de los mercados cambian su vida gracias al mejoramiento de carreteras y a la construcción de puentes.</i>	
<i>Diálogo y participación</i>	<b>105</b>
<b>42. La Mesa de Diálogo de Moquegua</b>	<b>105</b>
<i>Experiencia de diálogo, transformación de conflictos y construcción de consenso.</i>	
<b>43. Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad en San Martín</b>	<b>109</b>
<i>Prevención y monitoreo de conflictos sociales y gestión y facilitación del diálogo.</i>	
<b>44. Participación ciudadana en la gestión de recursos de Arequipa</b>	<b>111</b>
<i>La edificación de una cultura participativa con organizaciones sociales.</i>	
<b>45. Impulso al presupuesto participativo en la Municipalidad Metropolitana de Lima</b>	<b>112</b>
<i>Aumento de la participación y la representatividad de las organizaciones sociales en la construcción del presupuesto de la capital del Perú.</i>	
<b>46. Plan de Desarrollo Regional Concertado Junín al 2050</b>	<b>116</b>
<i>Un acuerdo y un compromiso político-social que establece las orientaciones y prioridades estratégicas de desarrollo de la región.</i>	
<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	<b>118</b>

# Presentación

Desde su constitución en el año 2007, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) tiene el mandato de promover y fortalecer el proceso de descentralización, al mismo tiempo que el de contribuir al liderazgo de los gobiernos regionales. En cumplimiento de ese mandato, a lo largo de los últimos siete años, ha participado en el accidentado proceso que ha seguido la reforma, buscando impulsarlo a través de propuestas y prácticas dirigidas a articular su accionar con los distintos niveles de gobierno y la propia ciudadanía.

Hoy día, es innegable que la reforma vive su momento más difícil. Frenada por el bloqueo de su avance tras el fracaso del referéndum de integración de regiones hace ya casi una década, la descentralización se encuentra severamente cuestionada por sus limitaciones –que no desconocemos– y por la multiplicación de denuncias de corrupción en los gobiernos descentralizados. El último año, incluso distintas voces públicas y diversos analistas han llegado a sostener, a nuestro parecer ligeramente, que es necesario darle partida de defunción al proceso.

Los problemas de la descentralización han sido larga y pluralmente diagnosticados desde el Ejecutivo y por el mundo académico, los técnicos y los especialistas, y también por las propias asociaciones de gobiernos descentralizados, en ejercicios que –contrariamente a lo que muchos comúnmente asumen– son claramente más convergentes que divergentes. En ese marco, creemos indispensable impulsar un debate nacional, una reflexión argumentada, que nos permita avanzar en la corrección de una reforma que resulta indispensable para el país, pero que sin duda debe ser reordenada a la luz de su corta aunque intensa experiencia.

Es en ese ánimo reflexivo que la ANGR decidió publicar el presente documento, que, dando cuenta de los cuellos de botella de la descentralización y –más allá de ella– de los nudos que traban la calidad y el acceso a los servicios públicos por parte de los peruanos y peruanas, busca presentar algunas de las numerosas experiencias exitosas resultantes de la gestión desempeñada por los gobiernos regionales del Perú.

Con el fin de sacar a la luz y visibilizar dichas experiencias, recolectamos aquí 46 prácticas exitosas de gestión de 21 de los 26 gobiernos regionales (incluida Lima Metropolitana). Estas experiencias fueron ordenadas y alimentadas por la

reflexión que, por encargo de la ANGR, nos ofrecen Raúl Molina y Álvaro Barnechea en la mirada de conjunto que antecede a la presentación de las experiencias. Los aportes de las propias regiones y los inevitables vacíos de información han sido complementados por ellos, en lo posible, con distintas sistematizaciones efectuadas por diversas entidades de la cooperación internacional.

Agradecemos a PRODESCENTRALIZACIÓN, de USAID-Perú; a PROGOBERNABILIDAD (con el apoyo del Foreign Affairs, Trade and Development, Canadá); al proyecto Alianzas para el Diálogo: Prevención de Conflictos en el Uso de Recursos Naturales, que coordina el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y al proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú, al que el Gobierno de Canadá proporciona financiamiento.

Asimismo, un reconocimiento reiterado a PRODESCENTRALIZACIÓN de USAID-Perú y a PROGOBERNABILIDAD, que han contribuido con esta publicación más allá de la sistematización de sus experiencias, así como a la Oficina de Iniciativas Democráticas de USAID, que en esta ocasión, como en otras, le ha prestado asistencia a la Secretaría Técnica de la ANGR.

Como es obvio, también ofrecemos nuestro reconocimiento a todos los presidentes y gestiones regionales, sin cuya contribución esta publicación no hubiera sido posible. Confiamos en que el texto hoy en manos de los lectores contribuya a que estos líderes del nuevo Perú, así como los gobiernos locales y el Gobierno nacional –igualmente responsables del éxito de la descentralización–, continúen en la brega por afinar y corregir el rumbo de este proceso.

Se trata de una tarea impostergable que no supone borrar el pasado, sino, por el contrario, aprender de los mejores frutos, por lo general poco visibles, que la descentralización le brinda al país para construir la enorme promesa de su futuro.

**Alonso Navarro Cabanillas**  
Presidente de la ANGR  
Lima, diciembre de 2014

# Introducción

## *La razón de ser de la descentralización*

A pesar de que, por su naturaleza, la descentralización es un conjunto de políticas que apuntan a la reforma de la organización del Estado, en el caso del Perú la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización le asignan como objetivo “el desarrollo integral del país”.<sup>1</sup> Esto quiere decir que la descentralización, en tanto reforma del Estado, no es un fin, sino un medio para promover oportunidades de desarrollo más equitativamente distribuidas en el territorio y más cerca de las personas, al margen de dónde estas residan.

¿Puede el Estado o, más específicamente, su forma de organización promover por sí sola oportunidades de desarrollo en el territorio? Sin duda que no, pues en ello tienen un rol insustituible la iniciativa y la inversión privadas. Sin embargo, el Estado sí juega un rol, igualmente insustituible, en distribuir más equitativamente esas oportunidades, en formar las capacidades para generarlas y capitalizarlas, en representar y procesar en democracia las naturales diferencias entre los intereses de los ciudadanos y en brindarles efectivamente dichas oportunidades.

En definitiva, el papel fundamental de la descentralización es acercar el Estado a las personas, precisamente para darles respuestas mejor adaptadas a las necesidades diferenciadas (preferencias) de las distintas colectividades territoriales. Esto es clave en un país históricamente muy centralizado como el Perú, cuya capital fue la sede de un virreinato concebido para extraer sus vastos recursos naturales y cuyo Estado republicano, durante casi toda su historia, fue incompetente en hacer llegar los servicios más elementales (educación, salud, saneamiento, energía, vialidad) a una población predominantemente rural y distribuida en cientos de pequeños poblados generalmente comunicados.

## UN PROBLEMA DE FONDO: DESCENTRALIZACIÓN SIN REFORMA DEL ESTADO

Sin embargo, más de 10 años después de reemprendida la reforma,<sup>2</sup> tanto los ciudadanos como nuestras autoridades tenemos la sensación de que, hasta ahora, la descentralización no está logrando cumplir cabalmente su promesa de contribuir a construir un Estado más eficiente y eficaz para servir más y mejor a las personas en todos los rincones del país. ¿Por qué estaría pasando esto con una reforma en la cual los ciudadanos y ciudadanas de las provincias del Perú pusieron sus expectativas durante tantos y tantos años?

Parecería que el problema radica en cómo se descentralizó. Es que, en lugar de aprovechar la oportunidad para reformar la organización del Estado y sus ineficaces –en términos del ambicioso objetivo de desarrollo y equidad de la descentralización– prácticas habituales, lo que se hizo fue intentar construir la reforma y su principal creación institucional, los refundados gobiernos regionales, usando los mismos ingredientes llenos de limitaciones que caracterizaban al Estado y a sus sistemas de gestión pública hasta ese momento.

1 La Ley de Bases de la Descentralización amplía este alcance (“el desarrollo integral, armónico y sostenible del país”) y lo descompone en 19 objetivos en los planos político, económico, administrativo, social y ambiental.

2 Entre 1989 y mediados de 1990 se crearon 12 regiones. La mayoría de ellas reunían a más de un departamento, pero este proceso fue desactivado en abril de 1992, cuando daba sus primeros pasos.

## 8 fallas de origen del proceso de descentralización

Como la regionalización anterior había dejado malas experiencias en los departamentos que no resultaron sede de la capital de algunas de las regiones entonces formadas, el Congreso decidió iniciar el proceso con base en los mismos departamentos preexistentes, aun cuando estos son notoriamente desiguales entre sí en cuanto a sus potencialidades de desarrollo. Esa fue la primera de las principales fallas de origen de la descentralización que se exponen a continuación.

### 1. YUXTAPOSICIÓN DE TRES DISEÑOS ORGANIZACIONALES

Bajo el falso pretexto de no crear más burocracia, se conformó los nuevos gobiernos regionales con las mismas instituciones que preexistían en los departamentos, expresivas del modelo de organización desconcentrada –los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)– creado justamente en reemplazo de los precedentes gobiernos regionales, al que se le anexó las direcciones regionales desconcentradas de nueve sectores, pero precisando que estas no se desligaban de su respectivo ministerio. Para desordenar más las cosas, se estableció, contradictoriamente, que los gobiernos regionales eran autónomos para establecer su organización.

Así, el diseño de los gobiernos regionales es un híbrido resultante de la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes: el creado por el marco normativo de la descentralización, la estructura central de la administración regional basada en los CTAR a los que reemplazaron y las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas y que tenían buena parte de las funciones luego atribuidas a los gobiernos regionales. Este desorden organizacional sin duda impactó negativamente en la eficiencia de la gestión regional y en el desempeño de los gobiernos que, a pesar de tener como una de sus competencias exclusivas la aprobación de su organización interna y su presupuesto, terminaron atrapados en las rigideces que la normativa nacional les impuso.

### 2. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS RESTRICTIVOS

A ello se suman las limitaciones que resultan de los sistemas administrativos nacionales, que regulan los procesos de gestión en toda la administración pública con un enfoque controlista y restrictivo, el cual desincentiva la diversidad y la innovación e impone serias limitaciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales.<sup>3</sup> De los 11 sistemas administrativos reconocidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 6 están bajo la rectoría del MEF (abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, endeudamiento e inversión pública), cuya preocupación primordial es el control del gasto.

### 3. UN SISTEMA DE ACREDITACIÓN INOPERANTE

Para cumplir con el precepto constitucional de que la descentralización sea un proceso progresivo y ordenado, que construya previamente las capacidades requeridas para el ejercicio de las competencias a ser transferidas a los gobiernos regionales y locales, se legisló un sistema de acreditación. Pero el Poder Ejecutivo nacional no fue capaz de implementarlo de manera que lograra verificar objetivamente las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales ni de construirlas efectivamente en caso estas no estuvieran suficientemente desarrolladas.

### 4. TRANSFERENCIA ACELERADA DE FUNCIONES

La originalmente lenta transferencia de funciones del nivel nacional a los niveles subnacionales se aceleró a partir del año 2007, pero desordenadamente. A mediados de 2011, la Secretaría de Descentralización ya hablaba de haber completado la transferencia administrativa de 171 funciones a los gobiernos regionales, sobre un total de 185 previstas. Pero se trató de un proceso con un carácter exclusivamente administrativo y burocrático, de un simple cumplimiento de formas y plazos, sin un enfoque de gestión y carente de las herramientas necesarias para que los gobiernos regionales y locales gestionen los servicios públicos que resultan de las funciones y competencias a ellos transferidas.

3 Molina, Raúl (2010). *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y USAID/Perú PRODESCENTRALIZACIÓN.

Además, el proceso de transferencias avanzó sin ningún plan real de desarrollo de sus capacidades ni los recursos humanos y financieros requeridos para su cumplimiento. La misma Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) reconoció, en su *Informe anual del proceso de descentralización 2010*, que recién el año 2015 se proyectaba cerrar la brecha presupuestal entre los recursos transferidos y los que los gobiernos subnacionales requieren para el ejercicio pleno de todas sus funciones.

Al mismo tiempo, la construcción de modelos de gestión descentralizada, como tarea coordinada entre los sectores y los gobiernos descentralizados, avanzó muy poco. En lo que va del actual gobierno, los únicos que han mostrado voluntad de avanzar por la vía de la construcción de modelos de gestión descentralizada, como tarea coordinada con los gobiernos subnacionales, han sido los sectores de Educación y de Salud. Sin embargo, como lo ejemplifican las experiencias de éxito recogidas en este volumen, de la búsqueda y fortalecimiento de esos modelos de gestión –hoy ausentes o débiles– depende que la descentralización sea efectiva y eficiente.

#### 5. UN PRESUPUESTO PÚBLICO CON ASIGNACIÓN INERCIAL DE RECURSOS

El actual sistema de presupuesto público no está basado en criterios de equidad, sino que es inercial e “histórico” (desligado de las necesidades del presente y del desempeño de la gestión), pues proviene de la década de 1990, durante un ciclo económico de escasez, cuando el objetivo principal era estabilizar y ordenar las finanzas del país. Este sistema, lleno de candados, estaba hecho para ahorrar, para controlar el gasto y para ahuyentar los riesgos de sobreendeudamiento,<sup>4</sup> no para administrar el crecimiento. Desde su creación en 2002, los nuevos gobiernos regionales, que hoy tratan de gestionar el desarrollo en sus jurisdicciones, se mueven dentro de las estrecheces y contrasentidos de este sistema, que los limita como centros de decisión política sobre porciones significativas de los recursos públicos.

#### **Presupuesto Institucional de Apertura** (miles de millones de soles)

Nivel de gobierno	2008	% del total	2015	% del total	2008/ 2015 (var. %)
Gobierno nacional	48,2	68,1	95,4	73,1	97,7
Gobiernos regionales	11,7	16,5	19,4	14,8	65,8
Gobiernos locales	10,9	15,4	15,8	12,1	45,0
<b>Total</b>	<b>70,8</b>	<b>100,0</b>	<b>130,6</b>	<b>100,0</b>	<b>67,9</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

#### 6. UN SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO CONGELADO

La descentralización soporta un sistema de empleo público congelado desde las reformas de los años noventa. Así, en provincias la mayoría de los servidores públicos son trabajadores permanentes habituados a ser parte de organizaciones desconcentradas (los CTAR o las direcciones regionales sectoriales), limitadas a ejecutar las políticas, programas y presupuestos decididos por el nivel nacional. Se trata de personal que en general carece de los perfiles, las capacidades y los incentivos para desempeñarse en el nuevo escenario descentralizado. Pero las nuevas autoridades regionales no cuentan con recursos ni poderes administrativos mínimos para transformar sustantivamente ese capital humano, salvo mediante la designación de personal de confianza o contratos de locación de servicios para desempeñar funciones permanentes (sin aplicación de criterios y mecanismos objetivos de selección).

<sup>4</sup> Un acicate para ello fueron las experiencias precedentes de sobreendeudamiento subnacional de otros países sudamericanos, principalmente Argentina, Brasil y Colombia.

#### 7. MINISTERIOS SIN VERDADERA AUTONOMÍA NI ARTICULACIÓN

Los ministerios sufren más o menos las mismas limitaciones de autonomía presupuestal y de renovación de recursos humanos que los gobiernos regionales, aunque ciertamente mitigadas por las ventajas relativas de formar parte del nivel central –titular de la mayor parte de los recursos públicos– y de operar en el mercado limeño de recursos humanos, el mayor del país. Pero, fundamentalmente, cada ministerio forma parte de una organización fuertemente sectorializada y por tanto débil en materia de articulación interministerial.

#### 8. HERENCIA DE CORRUPCIÓN, DÉBIL REPRESENTATIVIDAD

La descentralización no produce, sino que es heredera de un Estado con una larga historia de corrupción y clientelismo y de un sistema político sin organizaciones sólidas que, más allá de los episodios electorales, puedan controlar a sus representantes en el ejercicio del poder. La descentralización ha padecido los efectos de este sistema de representación política tan débil, incapaz de llevar a cabo los procesos de debate y construcción de consensos sociales indispensables para enfrentar el conjunto de limitaciones antedichas y afirmar la buena marcha de la descentralización.

#### **La corrupción y la descentralización** Apuntando en la dirección equivocada

A la luz de las múltiples denuncias sobre corrupción en los gobiernos subnacionales, el Gobierno nacional, el sector empresarial y distintos actores han disparado –en el mejor escenario, si las intenciones son buenas, como reflejo automático– en dirección a la descentralización, haciéndola responsable de lo que en realidad es un fenómeno que atraviesa todo el Estado y, aunque esto poco se diga, en alguna medida, a las mismas empresas. Vamos por partes. Cuando toda la inversión pública se decidía en Lima, la corrupción solo afloraba en Lima: es más que natural que ahora que parte importante de ella, y de los grandes capitales globales, se ha trasladado al escenario descentralizado, la corrupción emerja en provincias. Pero no se debe confundir el mal con sus agentes, que operan en distintos escenarios en simultáneo, atraídos a nuevos espacios territoriales donde el gran juego del mercado es a la vez novedoso y rugiente.

De la misma forma, no se debe confundir la cura con la enfermedad. Los casos más groseros de corrupción regional –y la manera como han sido tratados mediáticamente– son un síntoma que oculta un mal de fondo posiblemente más grosero: el fracaso de los sistemas nacionales de control en manos de entidades nacionales como la Contraloría, el Congreso de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Este fracaso también es compartido por entidades del propio Poder Ejecutivo, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los órganos de control interno de distintas entidades. Lo que ocurre es que instituciones que fueron diseñadas para controlar el gasto hoy se evidencian agotadas e incapaces de hacerlo, además de ineptas para contribuir a que las regiones aprovechen en su total dimensión el ciclo de crecimiento más importante de nuestra historia republicana.

#### ***Una piedra de toque: los modelos de organización del Estado***

Considerando las debilidades o fallas de origen antes descritas, ¿por qué acto de magia debía esperarse que –con los mismos ingredientes característicos del débil e ineficaz Estado predescentralización– se logaran como resultado gobiernos regionales eficaces, probos y capaces de ser agentes efectivos de promoción del desarrollo en su territorio? La tragedia es que no se aprovechó la descentralización como oportunidad de repensar los modelos de organización del Estado para prestar cada uno de sus principales servicios públicos, con el fin de asegurar que lleguen adecuadamente a la población, particularmente a la más alejada y excluida.

En los servicios de educación y salud públicas simplemente se cortó la cadena de administración de los servicios, trasladando un conjunto de responsabilidades operativas a los gobiernos regionales, mientras los ministerios responsables continuaron concibiendo los sistemas de prestación desde sus paradigmas anteriores, basados en la desconcentración. Por su parte, en los sectores productivos se encargó a los gobiernos regionales funciones de promoción, regulación y fiscalización que el nivel nacional nunca había podido cumplir a cabalidad. Un ejemplo es el encargo de formalizar diversas actividades económicas informales de menor escala, predominantes en provincias, algo muy difícil de conseguir, por el gran número de pequeños agentes económicos involucrados.

Por todo ello, resultaba más o menos evidente “que eligiendo democráticamente autoridades descentralizadas y simplemente trasladando competencias y funciones de un nivel de gobierno hacia otros, no [íbamos] a lograr resultados mágicos de cambio para que el Estado peruano mejore realmente su capacidad de servicio descentralizado a la población”. Y la razón elemental es que los gobiernos regionales “son parte del Estado; gestionan dentro de las mismas reglas de juego que todo el sector público, con el mismo sistema de gestión de personal y la misma calidad promedio de recursos humanos, con las mismas reglas presupuestales, con las mismas limitaciones de planeamiento y sistemas de seguimiento y evaluación. Por lo tanto, era esperable que expresen las mismas limitaciones y debilidades que todos los ciudadanos le conocemos al Estado [peruano] desde mucho antes del relanzamiento de la descentralización”.<sup>5</sup>

### *La potente transformación regional en el siglo XXI*

#### LAS REGIONES COMO BENEFICIARIAS DEL NUEVO MOMENTO DEL PERÚ

No se puede tapar con un dedo el hecho de que la descentralización es beneficiaria de la estabilidad macroeconómica e institucional, la estabilidad democrática, el *boom* económico y la estabilidad fiscal experimentados por el Perú en los últimos 10 años. Con el segundo mayor crecimiento económico de América Latina, detrás de Panamá, el Perú vio multiplicarse su producto bruto interno (PBI) real por cuatro (de US\$ 57.000 millones a US\$ 221.000 millones). Aunque quizá se debe invertir el orden de los factores: el crecimiento económico del Perú tiene un sello visiblemente descentralizado.

En efecto, según el informe del INEI *Producto bruto interno por departamentos 2001-2012* (2013), nueve departamentos –todos ellos por encima del promedio nacional– acumularon crecimientos económicos superiores al 100% a precios constantes de 1994, con extremos en San Martín (101,5%) e Ica (144,6%). Lima se ubicó apenas en el octavo lugar. Hoy que tanto ha crecido el Perú, la experiencia del crecimiento depende de qué lugar de su territorio se esté hablando.

Dentro del variado panorama económico descentralizado en 2012, Moquegua se ubicó en la cima, con un PBI per cápita de S/. 43.205, a precios corrientes, mientras que Apurímac se situó al fondo de la lista, con apenas S/. 5.156 per cápita (la media nacional fue de S/. 17.853). Si nuestras regiones fuesen países, lo anterior significaría que Moquegua (con unos 15.400 dólares por habitante) está en el mismo pelotón que países como Panamá, Uruguay, Bielorrusia, Turquía y México, mientras que el PBI de Apurímac (unos 1800 dólares) sería comparable a los de Gambia, Kenia, Bangladesh y Zambia.

El caso es que mientras los peruanos estábamos afanados en empujar una descentralización atravesada por limitaciones anteriores a ella, bajo el influjo de grandes megainversiones privadas –en minería, gas, energía y agroexportación, entre otras–, las regiones empezaron a crecer en forma vigorosa, y, como producto de ello, aumentó la recaudación tributaria y, consecuentemente, el canon, que realmente desató la inversión pública regional y local. Numerosos departamentos y muchas ciudades principales e intermedias vieron dinamizar sus economías, como fue el caso de Lima, con una población proyectada de 9,9 millones de habitantes para 2015, y otras 22 ciudades peruanas de más de 100.000 habitantes, que ese mismo año totalizarán 7,8 millones de residentes (prácticamente un cuarto de la población del Perú).

5 Molina, Raúl (2013). “Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas”. En: Cátedra Arequipa, Primera Sesión, *Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas*. Angel María Manrique, (ed.) Arequipa: Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.

### Población proyectada de 22 ciudades de más de 100.000 habitantes

Ciudad	Población 2015 (miles)	PBI regional 2001-2012 (% variación acumulado)	Ciudad	Población 2015 (miles)	PBI regional 2001-2012 (% variación acumulado)
Arequipa	869	108,2	Ica	244	144,6
Trujillo	800	108,9	Cajamarca	226	49,4
Chiclayo	600	82,7	Sullana	201	95,4
Pucallpa	496	79,1	Ayacucho	181	118,8
Iquitos	437	65,1	Chincha	177	144,6
Cusco	427	142,8	Huánuco	175	63,7
Piura	436	95,4	Tarapoto	144	101,5
Chimbote	371	64,6	Puno	141	71,4
Huancayo	365	69,0	Huaraz	127	64,6
Tacna	293	68,1	Tumbes	112	94,6
Juliaca	274	71,4	Pisco	105	144,6

Fuente: INEI. Estimaciones y proyecciones de población total por sexo de las principales ciudades, 2000-2015.

Nota: se excluye a Lima y Callao.

#### LOS EXCLUIDOS Y LOS GRUPOS ECONÓMICOS EMERGENTES

Con el aumento de las oportunidades económicas en las regiones, además de la gran inversión extranjera y los grandes grupos empresariales nacionales que sostienen las inversiones extractivas, en las provincias está emergiendo un nuevo sector empresarial ávido de capitalizar las oportunidades del crecimiento económico y también de participar en el volumen creciente de contratos públicos para la construcción de infraestructura y la provisión de bienes y servicios. Predominantemente pequeños o a lo más medianos –y muchas veces informales y con códigos de conducta de muy amplio espectro–, esos grupos emergentes más vinculados a los mercados urbanos coexisten e interactúan con importantes segmentos de población históricamente excluidos, en su mayor parte asentados en los espacios rurales.

Por múltiples razones, que incluyen una mayor movilidad de la población gracias a la mejora de la infraestructura vial y la penetración de las telecomunicaciones, estos sectores excluidos son cada vez más conscientes de sus derechos y exigen participar en los beneficios del crecimiento económico, más aún cuando grandes proyectos de inversión privada se acercan a sus espacios de vida. En ese contexto, lo menos sorprendente es que se multipliquen los conflictos sociales en diversas provincias del país, principalmente los vinculados a temas socioambientales, como lo consignan los reportes periódicos de la Defensoría del Pueblo.

#### EL CRECIMIENTO Y LA BÚSQUEDA DE REPRESENTACIÓN

De lo rápidamente retratado hasta este punto, parecería que nuestra economía y nuestra sociedad están evolucionando más rápido, y con mayor capacidad de adaptación al cambio; que nuestro Estado y que nuestro sistema de partidos políticos –sin duda uno de los más débiles de América Latina– se revela incapaz de procesar sostenidamente las expectativas ciudadanas, al ser orbitado por liderazgos individuales y carentes de electorados fuertes que los sustenten.

### Distribución desequilibrada de recursos

#### El efecto perverso del canon

A la fuerte dependencia en recursos volátiles e impredecibles se añade la agudización de las disparidades de ingresos entre departamentos, provincias y distritos. Un simple repaso del presupuesto público por habitante de 2014 revela los claros desequilibrios existentes en la distribución de recursos presupuestales en el Perú. Basta comparar Moquegua (S/. 5073), Madre de Dios (S/. 4944) y Cusco (S/. 4525) con La Libertad (S/. 1803), Junín (S/. 1773) y Lambayeque (S/. 1403). Así las cosas, el Perú es uno de los países con más alto índice de inequidad territorial en América Latina.

Una de las explicaciones principales de esa estructura desequilibrada es sin duda el reparto del canon, cuyo efecto ha sido, por decir lo menos, perverso. Según cifras provenientes del Portal de Transparencia Económica del MEF, en el período 2011-2014 se transfirió a los gobiernos subnacionales la friolera de S/. 83.621 millones (S/. 14.347 millones a las regiones y S/. 69.274 millones a los municipios). Además, según cifras de la misma fuente, elaboradas por la Secretaría Técnica de la ANGR, S/. 36.882 millones de esos recursos procedieron del canon y otras fuentes de renta extractiva.

Ante la inequidad en la distribución del canon, el MEF plantea su redistribución intradepartamental. Eso en principio se explica por el hecho de que entre las 15 primeras entidades receptoras de canon minero –que concentran el 44% de este– se hallan 7 municipios. Por ejemplo, la Municipalidad de Echarate, en La Convención, con S/. 486 millones) supera a todos los gobiernos regionales con la sola excepción del Gobierno Regional de su propio departamento (S/. 495 millones), con el que prácticamente comparte un indisputado primer lugar.

Pero hay dos problemas que la redistribución intradepartamental –si es que esta se da– no resolvería. Primero, la concentración del canon en unas pocas regiones: en 2013, solo 2 gobiernos regionales concentraron 40% de las transferencias acreditadas por actividades extractivas (Cusco con 28% y Ancash con 12%), otras 9 percibieron el 45% (Piura, La Libertad, Cajamarca, Arequipa, Loreto, Moquegua, Tacna, Puno e Ica) y las restantes 14 apenas el 15%. Segundo, la concentración aún más asimétrica en unas pocas provincias y en solo unos 280 de los 1850 distritos del país.

Otro problema a la vista es que, después de una década de crecimiento continuo, y principalmente por la caída de los precios de los metales, en los últimos dos años, 2013 y 2014, las transferencias por canon minero –principal fuente de renta extractiva del país– acumularon una caída de 42%.

No debería extrañarnos por ello que en las regiones se multipliquen exponencialmente los riesgos de corrupción, particularmente porque las instituciones públicas descentralizadas son sumamente débiles<sup>6</sup> y porque los sistemas de administración pública, justamente por engorrosos y centralizados, proveen más que suficientes resquicios para la improvisación, más aún con un Sistema Nacional de Control que no llega a las entidades más alejadas.

Sin embargo, y a pesar del bloqueo de los últimos años, el horizonte político de la descentralización tiene su lado soleado. De hecho, uno de los factores que explican cómo y por qué se mantiene la democracia peruana es la propia descentralización. Aunque resulte polémico y difícil de aceptar, viene surgiendo una nueva élite –o, más bien, una protoélite– regional. No debe pasarse por alto que la construcción de movimientos políticos regionales (muy pocos de los cuales, aunque lentamente, se van consolidando) es una respuesta a la crisis de los partidos nacionales, no una

6 El capital humano permanente de las regiones está desmotivado e insuficientemente calificado para los nuevos desafíos del servicio público y su personal temporal es altamente volátil y seleccionado mediante reglas insuficientemente objetivas.

ocurrencia alegre de las regiones. El surgimiento de dinámicas económicas propias –y de grupos de poder regionales ligados a estas– era ya innegable en por lo menos 12 regiones del país en el año 2010.<sup>7</sup>

### *Los logros de los gobiernos regionales*

#### EL DESARROLLO HUMANO EN LAS REGIONES

##### *El IDH del PNUD*

El desarrollo humano, aunque de manera muy lenta, también ha avanzado en las regiones, como lo demuestra la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD, que reúne cuatro indicadores (esperanza de vida al nacer, población con educación secundaria completa, años de educación de la población de 25 años de edad y mayor e ingreso familiar per cápita). El IDH 2012 ubica en los primeros lugares a seis departamentos costeros (Tumbes, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna) acompañados de Madre de Dios, y coloca en la cola a Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. Pero la noticia realmente importante para las regiones es que los nueve que en el pasado mostraron menor IDH (Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Cajamarca, Amazonas, Ayacucho, Cusco, San Martín y Loreto) son los que en 2012 exhibieron mayor incremento relativo, en todos los casos superior al 11%.

Entre ellos, destacan tal vez tres cuyos IDH crecieron más en términos relativos (por encima de 15%): Huánuco, Huancavelica y Apurímac, con muy alta proporción de población en situación de pobreza, principalmente en el ámbito rural (obviamente, se puede argumentar que esto es esperable, considerando que los tres partían de una línea de base bastante baja). Sin embargo, a pesar de estas mejoras relativas en el IDH, casi todos los departamentos citados en el párrafo precedente se mantuvieron en 2012 en los quintiles bajo y medio bajo, con excepción de San Martín, que ha ingresado al quintil medio, subiendo del puesto 19 al 16 en la escala del IDH.

A nivel de las 196 provincias del país, las dos con mayor IDH en 2012 fueron Ilo y Mariscal Nieto, ambas en Moquegua. Recién luego aparece Lima. Por supuesto, no es sorpresa que, entre las 20 primeras provincias, 14 fuesen de la costa (aunque en los 10 primeros lugares se colaron 3 de la sierra y 2 de la selva); como tampoco lo es el que, de las 20 últimas, 14 fueran provincias esencialmente rurales de la sierra (4 de La Libertad, 4 del Cusco, 3 de Apurímac y 3 de Ayacucho); o el que entre las 13 primeras aparecieran 8 capitales de departamento (Mariscal Nieto, Lima, Cusco, Arequipa, Tambopata, Trujillo, Tacna e Ica), además del Callao.

#### LA INVERSIÓN NACIONAL Y SUBNACIONAL

##### *Énfasis diferentes*

La mayoría de indicadores atestiguan la transformación que está ocurriendo en las regiones del país: la proporción de la red vial nacional que se encuentra pavimentada (60%), el acceso de las viviendas a agua potable (81%), desagüe (67%) y electricidad (91%) y la tasa de acceso a infraestructura de riego (35%). Esto obedece en buena parte a que, aun dentro de las limitaciones con las que deben gobernar y gestionar, los gobiernos regionales tienen numerosos logros que exponer. Por ejemplo, contrariamente a la imagen tan difundida de que continúan estando a la cola de la ejecución presupuestal, en 2013 la ejecución del gasto de inversión de los gobiernos regionales (78,7%) prácticamente equiparó a la del Gobierno nacional (79,9%) y superó claramente a la de las municipalidades (66,3%).

<sup>7</sup> Según señalaban ese año Eduardo Ballón y Rodrigo Barrenechea en su *Informe especial: el poder en las regiones* (revista *Poder*, Lima, diciembre de 2010).

**Avance de la ejecución del gasto de inversión**  
(% del Presupuesto Institucional Modificado)

Nivel de gobierno	2007	2010	2011	2012	2013
Gobierno nacional	62,8	78,7	77,4	77,2	79,9
Gobiernos regionales	49,9	60,9	61,7	75,9	78,7
Gobiernos locales	42,6	72,5	58,1	63,0	66,3

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, 2014

Además, esta nueva realidad no solo involucra un cambio de volumen, sino –lo que es más relevante– también de dirección y destino. Mientras que en el período 2007-2012 el Gobierno central concentró sus S/. 11.497 millones de inversión en infraestructura en las carreteras (56,0%) y la educación (19,0%), los gobiernos regionales aglutinaron buena parte de sus S/. 9829 millones en torno a las carreteras (37,5%), pero también pusieron importantes énfasis en la educación (16,0%), el saneamiento (15,6%), el riego (13,5%) y la salud (12,7%). Estos subrayados diferentes de la gestión de inversiones se han acentuado con el tiempo, toda vez que en el último año del mencionado período los dos principales rubros citados de inversión en infraestructura de responsabilidad nacional alcanzaron el 72,4%, mientras que, del lado regional, la inversión en carreteras se redujo a 34,9%, en tanto que la inversión en educación (17,5%) y salud (18,3%) continuó elevándose. En 2013, asimismo, los gobiernos regionales invirtieron en pequeña agricultura más que el Gobierno nacional (S/. 1721 millones versus S/. 1403 millones).

No es sorpresa por ello que en el referido período 2007-2012, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos regionales fuese mayor que el del Gobierno nacional en los siguientes tres rubros: salud (S/. 1253 millones vs. S/. 571 millones), saneamiento (S/. 1532 millones vs. S/. 355 millones) y riego (S/. 1327 millones vs. S/. 355 millones). Por lo demás, a lo largo de los años, el gasto de inversión total ejecutado por los gobiernos regionales se ha multiplicado por más de cinco (de S/. 1306 millones en 2006 a S/. 6919 millones en 2012), evidenciando el incremento de sus capacidades de gestión en esta materia.

Para proyectar estos esfuerzos hacia el futuro, 15 gobiernos regionales han establecido metas en infraestructura vial y 21 tienen identificados 375 proyectos, que comprenden más de 5000 km de vías afirmadas, cerca de 2000 km de vías rehabilitadas o mejoradas, más de 1500 km de vías asfaltadas y cerca de 4000 km de vías vecinales. Además, los planes de desarrollo regional vigentes en 16 gobiernos regionales contemplan objetivos y metas en materia de energía, que incluyen la ejecución de 158 proyectos (Ica también se propone el uso de energía renovable).

#### LA DENSIDAD DEL ESTADO EN LAS REGIONES

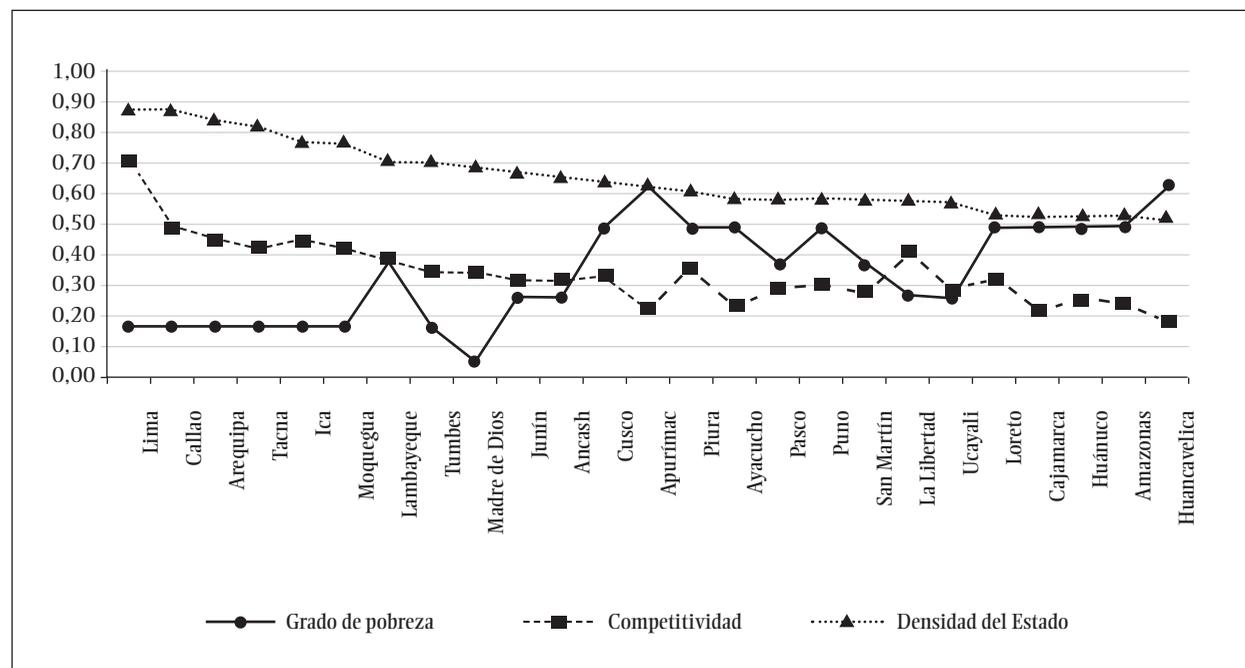
##### *El IDE del PNUD*

El índice de densidad del Estado (IDE) en el Perú se estima a partir de una canasta de servicios básicos que aquel debe ineludiblemente garantizar a todos sus ciudadanos y ciudadanas, como plataforma mínima para que estos puedan aspirar al desarrollo humano. En dichos términos, en 2009 los cinco primeros departamentos fueron los cinco costeros comprendidos de Lima hacia el sur, en el siguiente orden: Tacna (0,895), Lima (0,888), Arequipa (0,859), Moquegua (0,816) e Ica (0,792). El puesto 24 sigue siendo ocupado por Huancavelica (0,598), pero los puestos 22 y 23 ya no son ocupados por departamentos andinos, sino amazónicos: Ucayali (0,620) y Loreto (0,608). Antes, en vez de ellos figuraban Huánuco y Cajamarca (ambos con 0,622).

Por su parte, las dos primeras provincias fueron Tacna y Arequipa, seguidas de Lima. Entre las 10 primeras provincias, 8 fueron de la costa, solo 2 de la sierra y ninguna de la selva (además del Callao, 7 de ellas 10 resultaron ser capitales de departamento, asociadas a ciudades mayores: Tacna, Arequipa, Lima, Trujillo, Cusco, Ica y Chiclayo). Finalmente, en forma similar a lo que sucede con el IDH, entre las 20 primeras provincias del IDE, 9 fueron de la costa (3 de Lima, 2

de Tacna, 2 de Arequipa y 2 de Moquegua), 4 de la sierra y 2 de la selva. Lo que cambia drásticamente es que mientras al fondo del desarrollo humano se hallan en su mayor parte provincias de la sierra, las últimas provincias en cuanto a densidad del Estado son en su mayor parte de la selva (3 de Huánuco, 2 de Ucayali y 2 de Loreto) y solo 2 de la sierra, justo en proporción inversa a la del IDH.

### Pobreza, competitividad y densidad del Estado 2009



Fuente: Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (2013). *Evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio. Informe anual del periodo legislativo 2012-2013*. Lima: Congreso de la República.

Como se sigue del anterior gráfico, existe una enorme disparidad en cuanto a la presencia de un “Estado mínimo” en los departamentos y provincias del país, producto de la cual a su vez hay localidades donde subsisten brechas indeseables, aun en esos servicios básicos e ineludibles que componen el IDE, que es imprescindible superar. Aparentemente, las desigualdades en el desarrollo humano que el IDH mide están muy vinculadas a la capacidad del Estado de igualar oportunidades entre las personas y entre sus localidades. En otras palabras, existe una correlación positiva entre la acción del Estado y el avance en materia de desarrollo humano.<sup>8</sup> Esto confirmaría fundamentalmente que los servicios públicos escogidos para integrar el IDE son predictivos del desarrollo humano de los peruanos y las peruanas.

8 Los resultados del IDE, así como los indicadores de los servicios que lo componen, tanto a escala departamental como provincial, se pueden ver en detalle en el anexo estadístico del *Informe sobre desarrollo humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

### EL AVANCE DE LOS INDICADORES SOCIALES

#### *Comptiendo con éxito con Lima*

La evidencia muestra que la descentralización no ha repercutido negativamente en la calidad de los servicios públicos como, por ejemplo, la educación. Muy por el contrario, ella ha reducido la brecha de logros de aprendizaje y la desigualdad entre regiones en las tasas de cobertura de educación inicial, primaria y secundaria, para no hablar de la mejora en las tasas de conclusión oportuna de la primaria y la secundaria en casi todos los departamentos, según lo destaca el Banco Mundial.<sup>9</sup> Hoy los gobiernos regionales tienen mucha más capacidad de propuesta, y, como resultado de la creciente coordinación intergubernamental, la proporción de escolares con un nivel satisfactorio de comprensión lectora se ha elevado en todas las regiones, con la sola excepción de Arequipa, Lima, Callao y Madre de Dios.

Diversos indicadores educativos –que dependen en buena parte de la gestión regional– dan cuenta del avance silencioso y sostenido de las regiones: la matrícula en educación inicial, aspectos en los que Tumbes, Arequipa e Ica se ubican en los primeros lugares; la asistencia a la escuela en primaria, tema en el que 19 regiones (incluyendo varias pobres como Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica) están mejor que Lima; la asistencia a la escuela en secundaria, que encabeza Arequipa; la deserción escolar, cuya tasa más baja corresponde a Moquegua, Apurímac y otras 6 regiones antes que a Lima; la comprensión lectora, donde Moquegua y 2 regiones más se hallan encima de Lima; y la comprensión matemática, donde nuevamente Moquegua y otras 4 regiones superan a Lima.

Similares avances se registran en una serie de variables dentro del campo de la salud: la mortalidad infantil y la desnutrición crónica, rubro en el que 3 regiones se encuentran mejor que Lima; la morbilidad, asunto en el que 5 regiones, 4 de ellas pobres (Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica), también sobrepasan a Lima; los partos institucionales, que tienen a Lima recién en cuarto lugar; y la cobertura de agua, capitaneada por Moquegua y seguida por otras 4 regiones que le ganan a Lima.

El avance socioeconómico de las regiones es registrado en la Encuesta nacional de hogares 2012-2013 del INEI, según la cual 12 de 24 regiones del país tienen niveles de pobreza monetaria inferior al 25% y solo 2 regiones superan el 50%. No obstante, para aquilatar los logros sociales y en materia de competitividad de las provincias en su verdadera dimensión, se debe añadir que ellos se alcanzaron superando mayores deficiencias de infraestructura y conectividad, así como una menor penetración y fortaleza de las instituciones del aparato estatal que en la capital.

### LAS REGIONES Y LA COMPETITIVIDAD

#### *El índice de competitividad regional del IPE*

El *Informe de competitividad regional 2014* del Instituto Peruano de Economía (IPE) presenta un ranking de las regiones del país construido alrededor de seis pilares –entorno económico, ambiente laboral, educación, salud, infraestructura e instituciones– a su vez construidos sobre la base de 41 variables. Como ocurre en todos los informes sobre el tema, Lima ocupa también en este el primer lugar en el país, pero hay otras ocho regiones que han mejorado su posición en relación con la medición realizada el año anterior, fundamentalmente por sus avances en materia de salud, educación e infraestructura vial, y entre ellas destaca la presencia de tres que aún concentran alta pobreza: Huánuco, Ayacucho y Huancavelica.

### MEDIACIÓN REGIONAL DE CONFLICTOS SOCIALES

#### *Importante factor de gobernabilidad*

En una sociedad que atraviesa una crisis de institucionalidad muy profunda, que debe adaptarse a cambios radicales y veloces –como consecuencia de la globalización y del ciclo de crecimiento que vive el Perú–, y que recibe insuficiente atención de un Estado débil, los gobiernos descentralizados y la propia descentralización siguen siendo factores clave de gobernabilidad y, más profundamente, de posibilidad democrática.

<sup>9</sup> *Descentralización y presupuesto por resultados en educación: balance de la última década en el Perú*, (documento borrador, Lima, 2010).

El Gobierno central ha sido incapaz de enfrentar exitosamente la creciente conflictividad social que soporta el país desde el año 2005, alimentada, entre otros factores, por el hecho de que la aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA) depende del Ministerio de Energía y Minas, que es a la vez el principal promotor de inversiones y concesiones. En cambio, desde el conflicto de Bagua, en 2009, hasta el de Majes-Siguas II, resuelto a fines del 2013 con Espinar, los gobiernos regionales han jugado un papel de mediación importante en la conflictividad nacional.

De hecho, apenas 24,0% de los casos de conflictividad recayó en la competencia regional y 10,6% en la local contra 57,2% en la nacional (el restante 8,2% cayó en la esfera del Poder Judicial, del Poder Legislativo y de organismos constitucionalmente autónomos). Más aún, apenas 1,2% y 9,8% de los conflictos, respectivamente, se relacionó a asuntos de gobierno regional o local. Como se puede ver, aunque los pecados y limitaciones del proceso seguramente son numerosos, enfilar contra la descentralización como fuente de todas las maldiciones es, por más fácil que resulte, errado: algo así como esperar que la generalización de la enfermedad se convierta en cura.

#### LAS BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN REGIONAL

##### *El notable esfuerzo de los gobiernos regionales*

Es verdad que todos esperábamos más de los gobiernos regionales, y también que el país necesita más de ellos para descentralizar de manera sostenible las oportunidades de desarrollo. Pero también es verdad que no se puede descalificar toda la experiencia acumulada hasta ahora por el nivel regional de gobierno –con tan solo poco más de 10 años de vida– por un puñado de casos inaceptables de corrupción que, como se ha expuesto, obedecen en gran parte a las debilidades de los sistemas de gestión pública y representación política. En la mayoría de los gobiernos regionales, hay autoridades, funcionarios y equipos de servidores públicos que, conviviendo con diversas limitaciones, están desplegando esfuerzos por desarrollar buenas prácticas de gestión a nivel regional.

Asimismo, los gobiernos regionales han hecho intentos de mejorar y modernizar su organización para adecuarla a sus desafíos de gobierno, promoción del desarrollo y prestación de servicios públicos de responsabilidad regional. Estos intentos genuinos van desde las experiencias pioneras de Arequipa, La Libertad y Huancavelica<sup>10</sup> hasta la experiencia más integral y sostenida de San Martín,<sup>11</sup> pasando por múltiples esfuerzos de mejora de sistemas o procesos específicos en varios gobiernos regionales (como los casos que se presentan en este volumen).

##### ***Resolviendo un dilema: descentralizar reformando***

Frente a todas las limitaciones retratadas, una opción posible sería desactivar el proceso de descentralización y regresar a la situación anterior. Más allá de que esto sea políticamente inviable, varias razones indican que no sería la mejor opción para que el Estado peruano logre acompañar efectivamente el proceso de modernización del país y seguir avanzado en los procesos de desarrollo económico e inclusión social. Necesitamos continuar con el proceso de descentralización, incluso profundizarlo, pero principalmente requerimos hacerlo bien: necesitamos descentralizar reformando.

En los últimos poco más de veinte años, el Perú ha avanzado mucho en cuanto a cobertura de servicios básicos, principalmente en sus ciudades y zonas más pobladas y mejor articuladas. Sin embargo, subsisten aún notables desafíos para incluir en esos avances a la población más dispersa de la selva y de las zonas altoandinas más periféricas,<sup>12</sup> y para ello se requiere administraciones públicas eficaces cercanas a esa población. En síntesis, más descentralización.

10 Ver Molina, Raúl (2010). *Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, USAID/Perú ProDescentralización.

11 Ver Molina, Raúl y Cinthya Arguedas (2014). *Sistematización de la experiencia de reforma y modernización institucional del Gobierno Regional de San Martín (informe preliminar de consultoría)*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ.

12 Ver el análisis de los resultados del índice de densidad del Estado en el *Informe de desarrollo humano 2009* del PNUD.

El Perú también necesita seguir dinamizando y fortaleciendo sus ciudades secundarias e intermedias, como nodos dinamizadores del desarrollo de sus respectivos entornos. Ello demanda no solo más, sino también mejores servicios públicos descentralizados para mejorar los atractivos residenciales de esas ciudades, tanto para las personas como para las empresas, además de desencadenar oportunidades para nuevas iniciativas privadas en comercio y servicios urbanos, turismo y otras actividades.

Para responder cada vez mejor a las expectativas de una población cada vez más informada, un país geográfica, natural y socialmente tan diverso como el Perú necesita una primera, una segunda y una tercera línea de instituciones públicas a nivel local, provincial y regional, respectivamente, capaces de ofrecer respuestas efectivas, adaptadas a las expectativas ciudadanas en cada localidad, en cada ciudad intermedia y mayor, en cada departamento.

#### ***14 principales desafíos de la descentralización***

Es evidente que la descentralización requiere una agenda dirigida a renovarla y relanzarla, pero esa es una reforma que parece no interesarle al actual gobierno, síntoma de lo cual es el hecho de que a la fecha el Plan Nacional de Descentralización no haya sido aprobado (se ha propuesto tres documentos distintos, cada uno de ellos liderado por los sucesivos responsables de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros).

Ese desinterés, que generalmente toma la forma de ausencia de objetivos y que también abarca a otros actores políticos y sociales capaces de generar una amplia corriente de opinión pública descentralista, es aún más sensible porque la descentralización es una reforma que requiere el vigor nacional para escapar de los entrampamientos que hoy la frenan, de los que sin duda vale la pena mencionar cuatro.

Primero, su carácter fuertemente político y administrativo, que limita su necesaria integralidad. Segundo, su desvinculación de la indispensable reforma y modernización del Estado. Tercero, la persistencia en una organización del territorio basada en los antiguos departamentos, que difícilmente puede sustentar las grandes estrategias de desarrollo territorial integral. Y, cuarto, la incapacidad de transformar los mecanismos participativos en instrumentos de democratización de la gestión pública regional y local.<sup>13</sup> Contra ese telón de fondo, la descentralización debe proyectarse para superar los siguientes 14 desafíos.

##### **1. ACABAR CON LAS TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES**

Una década después del disparo de partida de la descentralización, se continúan efectuando transferencias discrecionales, con base en criterios históricos totalmente inerciales, desligados de las necesidades y del desempeño de la gestión. Además, los gobiernos descentralizados pueden ser caricaturizados como meros “tramitadores de obras”, que son lo que se descentraliza más significativamente, ya que el Ministerio de Economía (MEF) considera los recursos ordinarios como recursos nacionales que se ejecutan en las regiones. Asimismo, se siguen asignando competencias y transfiriendo funciones sin relación alguna con las reglas de asignación de recursos públicos y sin la necesaria construcción de capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos para acceder a ellos.

Este diseño, con el que es preciso acabar, se ha mantenido sin alteraciones desde el inicio del proceso. El resultado es que los gobiernos regionales y locales, especialmente los primeros, son históricamente dependientes de las transferencias de recursos que decide el MEF según su discrecionalidad. Entre la fase de programación presupuestaria, a cargo del Gobierno nacional, donde está el diseño de las políticas y sus estrategias, y la etapa de formulación radica el poder del MEF.

13 Ver Ballón, Eduardo (2010). “Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización peruano”. En PNUD (ed.), *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD.

### La escasa dimensión del gasto público descentralizado

Si bien entre los años 2004 y 2012, el gasto público total se duplicó en términos relativos, prácticamente se mantuvo estancado como proporción del PBI anual (20% en 2004 y 19,5% en 2012). Algo parecido ocurrió con el gasto de los gobiernos regionales y locales, que, como conjunto, se elevó de 6% a tan solo 8% del PBI. En sentido estricto, son las condiciones de la economía peruana las que explican el crecimiento absoluto del gasto público antes que reglas fiscales orientadas a ese fin, pues las transferencias aún siguen criterios históricos e inerciales, y no contemplan claramente indicadores básicos como pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

## 2. NEUTRALIZAR LA RECENTRALIZACIÓN DE RECURSOS Y COMPETENCIAS

Por si fuera poco, las recomendaciones de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, reactivada en la Ley de Presupuesto 2012, no son públicamente conocidas. Y lo que en la práctica está ocurriendo es una recentralización de decisiones a través de los programas de presupuesto por resultados. A pesar de que ha avanzado en el establecimiento de una matriz de prioridades y viabilidad en materia de ingresos, gastos, transferencias y endeudamiento, la implementación de las recomendaciones de dicha comisión se encuentra bloqueada por la falta de voluntad política del MEF, que retrasa sucesivas veces los acuerdos indispensables para cumplir con el mandato legal de esta instancia.

### Recentralización presupuestal: como el cangrejo

#### Retroceso presupuestario subnacional

La participación del Gobierno nacional en el gasto público no financiero total creció de 59% en 2009 a 64,4% en el proyecto de presupuesto 2014 presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas al Congreso de la República para su aprobación. En buena cuenta, en movimiento totalmente opuesto a la necesaria descentralización fiscal, el Gobierno nacional optó por ampliar el uso de instrumentos que se sostienen en recursos que al inicio del año se ponen en el nivel nacional y durante el ejercicio se transfieren a regiones y municipalidades. Esto en la práctica significa que el nivel nacional mantiene el control sobre el grueso de la asignación de recursos. La Ley de Presupuesto 2014, finalmente aprobada, supone un incremento de 14,6% en los recursos para el Gobierno nacional frente a apenas 6,3% para las regiones, además de un decrecimiento de 7,7% para los gobiernos locales.

En adición a esta tendencia a la recentralización del gasto público, el gobierno actual ha avanzado en la lógica de la recentralización de diversas competencias que ya habían sido descentralizadas. Un ejemplo es la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, que instaura un organismo nacional para una competencia que estaba en las regiones. Otros ejemplos de recentralización de funciones son las ocurridas en la minería informal, que regresa al control nacional, la pesca artesanal y los programas sociales. Asimismo, el enfoque del nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social representa un regreso a un modelo desconcentrado, no plenamente descentralizado, de ejecución de la política social.

De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, entre 2007 y 2012, la inversión pública en infraestructura creció a un ritmo de 17% anual, aprovechando el gran ciclo de crecimiento económico que vive el país. No obstante, mientras que la inversión a cargo del Gobierno nacional nunca se detuvo, pasando de S/. 938 millones a S/. 3035 millones, la inversión en manos de las regiones alcanzó su pico de S/. 2131 millones en 2010 y en 2012 se ubicó incluso por debajo de su nivel de 2008. Este cambio de inflexión en ambas curvas –hasta 2010 la inversión regional en infraestructura superaba a la nacional– es consecuencia directa de la recentralización de recursos que iniciara la gestión aprista en 2010 y que continuara el actual gobierno.

### 3. ABORDAR LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En el escenario presentado en los dos desafíos precedentes, es indispensable discutir y aprobar una política de descentralización fiscal que tome como puntos de partida las responsabilidades de gasto de los gobiernos descentralizados para cumplir con las funciones transferidas (ligar la asignación de recursos a las necesidades y responsabilidades en materia de servicios); las propuestas presentadas a la PCM en 2010 por la Comisión Multisectorial; la propuesta de la ANGR de un modelo de coparticipación tributaria; reglas transparentes y predictibilidad en la asignación de recursos transferidos, con objetivos claros y específicos; y la revisión de la distribución intradepartamental y la compensación interdepartamental transparente de la asignación del canon (como oportunidad para reducir las brechas de ingresos entre los gobiernos descentralizados).<sup>14</sup>

En el corto plazo, es necesario que la Ley de Presupuesto Público contemple: una mejor distribución de recursos destinados a gasto corriente y a gasto de inversión, de acuerdo a las responsabilidades y a la provisión de servicios por parte de los gobiernos subnacionales; el costeo de las funciones y servicios de cada nivel de gobierno; la revisión de la metodología actual del presupuesto, porque excluye a los gobiernos descentralizados de la formulación de los programas presupuestales estratégicos, así como de la definición de metas; y la coordinación y reglas claras para la programación, ejecución presupuestal y distribución de recursos, que den predictibilidad a la gestión de los gobiernos subnacionales.

Hemos vivido varios años ante el espejismo de que el canon era sinónimo de verdadera descentralización fiscal. Ahora que aquel viene descendiendo, ya por dos años consecutivos, es indispensable abordar de una vez la racionalización de la estructura de transferencias del nivel nacional que financian la mayor parte de las responsabilidades de gasto de los niveles regional y local. Se trata de transitar progresivamente hacia una asignación de recursos basada cada vez más en lo que la gestión de turno de cada entidad tiene que hacer para afrontar retos cambiantes, introduciendo los incentivos apropiados para estimular su desempeño (no en lo que cada entidad gastaba antes para hacer lo mismo que hacía antes).

#### El espejismo de la descentralización fiscal

##### Algunas cifras agregadas

Una década después de iniciada la descentralización, el Gobierno nacional mantiene un control casi absoluto de la recaudación. Consecuentemente, los gobiernos regionales y locales dependen (en 81% y 46% respectivamente) de transferencias –ordinarias y otras– masivas desde Lima. La gran diferencia entre los volúmenes de transferencias que reciben unos y otros se explica en gran parte por dos hechos. Primero, porque los gobiernos locales disponen de un abanico mayor de rentas, lo que se traduce en que cuentan con mayores ingresos propios (21,4%) –recursos tributarios, no tributarios, contribuciones y venta de activos– que los gobiernos regionales (4,6%). Segundo, porque tres cuartas partes de las fuentes presupuestales provenientes de la renta extractiva se distribuyen entre los gobiernos locales, lo que determina que sus ingresos por canon, sobrecanon y renta de aduanas (32,3%) también sean largamente mayores que los de los gobiernos regionales (13,8%).

Las Comisiones Multisectoriales en Materia de Descentralización Fiscal de los años 2010 y 2012 han hecho una serie de propuestas absolutamente razonables y viables en ese sentido, ninguna de las cuales ha sido atendida. La idea central es ordenar el sistema actual de transferencias, asegurando a las entidades un zócalo equitativo y predecible

14 ANGR-AMPE-Remurpe (2014). *Avanzar en la descentralización fiscal. Propuesta de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

de recursos para financiar sus responsabilidades ineludibles, a los cuales se asocien otras fuentes de recursos, como las que el nivel nacional viene multiplicando, condicionadas a determinados usos o resultados, o para incentivar mejores desempeños.

#### 4. DESARROLLAR LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Una tarea ardua pero inevitable es revisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en el ciclo de producción de cada servicio público. Ella asegurará, mediante la cooperación y la complementación entre los tres niveles de gobierno, una mejor cobertura y calidad de servicios en cada lugar, para cada familia. Para ese fin se requiere identificar los mejores roles posibles que, en función de sus fortalezas y potencialidades, puede ejercer cada nivel de gobierno en la cadena de valor público, en el ciclo de producción de cada servicio público.

No se trata de abarcar todo a la vez sino de priorizar aquellos servicios claves para la gente y para la inclusión: educación, salud y promoción de la pequeña iniciativa económica urbana y rural. Una vez identificados esos roles, se podrán asociar al presupuesto por resultados, de manera que comprometan a cada nivel de gobierno con los entregables que le corresponden en la cadena de valor de cada servicio. Significa voltear el orden de razonamiento, partiendo desde los entregables que el Estado le debe a las personas hacia los procesos internos que el Estado debe desplegar para producir esos entregables, y no al revés.

#### 5. REORIENTAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Los sistemas de gestión del ciclo del gasto público (planeamiento, presupuesto, inversión pública, contrataciones y adquisiciones) deben ser actualizados para ajustarse a un Estado “multinivel”, formado por sucesivos nodos de decisión política. Desde las reformas de los años noventa, los sistemas que regulan el gasto público estuvieron enfocados en controlar los niveles de gasto (ello explica en parte lo engorroso de los procedimientos de ejecución de recursos públicos). El desafío de hoy es la calidad de gasto, y superarlo implica reenfocar el énfasis del ciclo del gasto del control de insumos y procedimientos al logro de resultados. Y eso, como claramente lo define la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, es más que mero presupuesto por resultados.

#### 6. DESARROLLAR CAPACIDADES DE PERSONAS E INSTITUCIONES

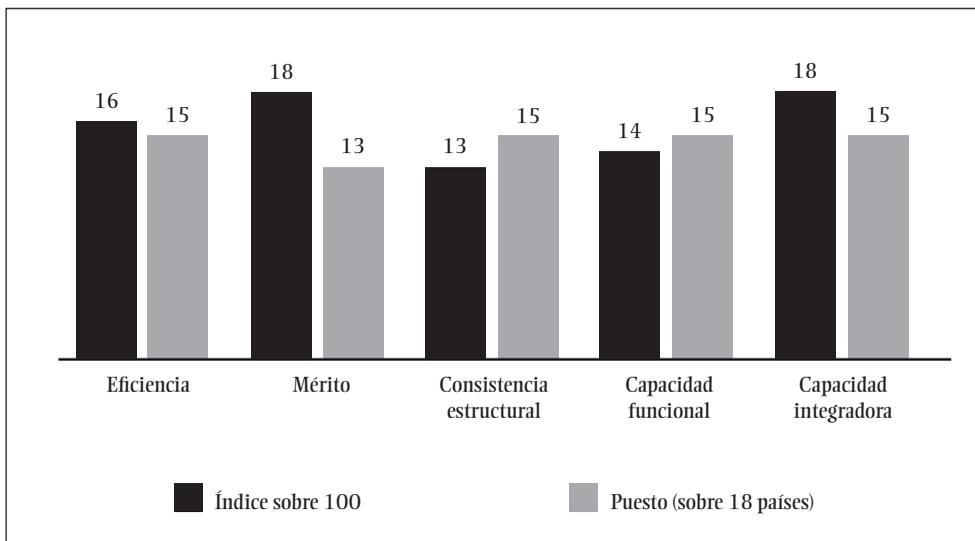
Si hoy no existen las capacidades mínimas para esos cambios, pues habrá que desarrollarlas. Para ello hay que poner en juego sistemas eficaces de formación de personal coherentes con el tamaño y la urgencia de las necesidades, y no tratar de atenderlas únicamente con los recursos y capacidades que puede poner sobre la mesa el propio Estado. Pero no solo se trata de desarrollar exclusivamente las capacidades de las personas, sino también las de las instituciones.

En otras palabras, desarrollar capacidades implica una modernización de instrumentos, procesos y procedimientos, así como también reformas organizativas, similares a las que diversos gobiernos regionales han venido, por propio ímpetu, intentando. Dicha modernización es necesaria no solo en los gobiernos descentralizados, sino también en las entidades del nivel nacional, cuyas visiones y capacidades no han evolucionado para adaptarse a los desafíos actuales que debe acometer el Estado en lo que implica el desarrollo de la gestión descentralizada, por ejemplo, el desarrollo de su rol de rectoría.

#### 7. REFORMAR EL SERVICIO CIVIL

Con un capital humano estatal congelado en el tiempo, ni los gobiernos regionales, ni los ministerios, ni la descentralización, ni la modernización del Estado van a poder avanzar. Es, sin ninguna duda, un tema delicado y difícil, pero debemos enfrentarlo (por etapas, pero decididamente), especialmente si se considera que, de una lista de 18 países de América Latina, el Perú ocupa el puesto 13 en términos de aplicación de la lógica del mérito en el servicio civil y el puesto 15 en eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora de dicho servicio.

### Nivel del servicio civil peruano en el contexto de América Latina



Fuente: Echebarría y otros (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, DC: BID.  
Elaboración: AC Pública-Apoyo Consultoría.

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) sin duda está haciendo sus mejores esfuerzos para implementar la reforma del servicio civil, pero la estrategia debe tener la audacia necesaria para estar a la altura de las necesidades y de su perentoriedad. Para atender las debilidades que presentan los recursos humanos en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), es necesaria una reestructuración general del sistema de carrera pública del Estado. El precio de no hacerlo es mantener un Estado incapaz de responder apropiadamente a los retos que la sociedad peruana le está planteando.

En los gobiernos regionales, en particular, la prioridad es acometer, para el nivel de gobierno en su conjunto, el fortalecimiento de su capa de funcionarios directivos (gerentes y directores regionales, jefes de oficinas y órganos desconcentrados regionales). Tienen que hacerse más objetivas las reglas de selección, evaluación y salida laboral para este nivel de funcionarios –por cierto, dentro del margen de decisión que le cabe a las autoridades regionales– con el fin de mejorar la calidad y sostenibilidad de las políticas públicas regionales.

#### 8. REFORZAR EL SISTEMA DE CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La Contraloría General de la República es constitucionalmente autónoma. No obstante, con excepción de los jefes de las OCI (Oficina de Control Institucional) de las entidades del nivel nacional y de las sedes centrales de los gobiernos regionales, el resto del personal del sistema, incluyendo los jefes de las OCI de los órganos desconcentrados de los gobiernos regionales y de prácticamente todas las municipalidades, son pagados por las propias entidades. Además, estas deben financiar todas las demás necesidades de gasto de las OCI, como por ejemplo los gastos de movilidad relacionados con el ejercicio de las funciones de control.

Por ello, es indispensable extraer de las entidades descentralizadas el control externo, sea retirándole esta función a las OCI, trasladándosela a instancias desconcentradas de la propia Contraloría y convirtiendo a aquellas solo en órganos de control interno o, más radicalmente, desprendiendo a las OCI de la organización de las entidades públicas regionales y haciéndolas directamente dependientes de la Contraloría General de la República. Pero para mejorar

la eficacia del control sobre las entidades no bastará con reformas dentro del sistema de control institucional. Será necesario, también, reforzar la obligación –tanto de las entidades como de sus autoridades– de rendir cuentas en función de resultados, como parte del fortalecimiento de la gestión por resultados y del presupuesto por resultados.

#### 9. FORTALECER LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La reciente elección regional y municipal ha confirmado la tendencia anticipada por la elección anterior: la casi inexistente representatividad de los partidos políticos nacionales en los departamentos, provincias y distritos. Pero también ha mostrado que incluso los movimientos regionales tienen una débil representación a nivel local y que aquellos que lograron triunfar generalmente fueron los que se asociaron con candidaturas municipales con respaldo popular. El problema es que esas candidaturas municipales también suelen estar basadas en liderazgos poco orgánicos, que tampoco representarían agregaciones de intereses ciudadanos.

Por otro lado, frente a las denuncias de corrupción en gobiernos regionales y municipalidades, el Congreso ha aprobado en primera votación la prohibición de la reelección a nivel regional y local, y viene trabajando propuestas para obligar a que las candidaturas regionales y locales se inscriban mediante partidos nacionales. Ninguna de esas propuestas aborda el fondo de la cuestión: la debilidad de la representación política y de las organizaciones que deben sustentarla. En ese marco, el desafío fundamental es poner en juego reglas electorales que favorezcan la consolidación de los liderazgos locales y departamentales y su articulación con los espacios de representación nacional.

#### 10. FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las leyes de la descentralización multiplicaron los espacios y mecanismos de participación ciudadana a nivel regional y local, siendo los más representativos los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL), el presupuesto participativo (PP) y la revocatoria de autoridades; pero en la mayoría de casos su cumplimiento se ha convertido en una formalidad.

Los diversos diagnósticos y balances de la participación en el país, sin excepción, dan cuenta del desgaste de la experiencia. Al no existir un Sistema Nacional de Planeamiento, los procesos de planeamiento participativo enfrentan severas limitaciones. Además, el presupuesto participativo registra algunos problemas transversales, siendo los más notables: una arquitectura participativa estándar y poco articulada (sin vinculación sistémica) de los distintos mecanismos participativos para todos los niveles de gobierno; un marco normativo reglamentarista, rígido y único que no contempla las particularidades de cada nivel de gobierno y aquellas que resultan de la diversidad territorial, cultural y social de nuestro país; y mecanismos fuertemente dependientes de la discrecionalidad y la voluntad política de las autoridades, que simultáneamente tienen que hacer frente a las limitaciones de representatividad de la sociedad civil.

Por todo ello, es necesario evaluar y racionalizar los espacios y mecanismos de participación, articulándolos entre sí, en función de que cumplan su cometido de contribuir a la construcción de un Estado que responda mejor a las preferencias ciudadanas. Este fortalecimiento de la participación ciudadana –un medio que no reemplaza obviamente a las organizaciones políticas– debe asociarse con el fortalecimiento de la transparencia en la información pública y la rendición de cuentas basada en resultados.

#### 11. AVANZAR EN LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL

Uno de los más grandes desafíos de la descentralización es la integración y la conformación de regiones que respondan a procesos reales de complementación y que dispongan de una masa crítica de capacidad y de poder económico territorial que las sostenga (las Juntas de Coordinación Interregional y Mancomunidades Regionales formadas son una tímida respuesta inicial en la perspectiva de la integración). Sin embargo, el diseño de la integración de departamentos para formar regiones plasmado en la Constitución se quedó anclado en el referéndum de octubre de 2005, en el cual no se aprobó ninguno de los proyectos de región sometidos a la voluntad ciudadana.

Por supuesto, la atomización territorial no solamente afecta a las regiones: en 2012, todavía 2,16 millones de personas (7,2% de los peruanos) vivía en unos 900 municipios de menos de 5.000 habitantes. En cualquier caso, la integración territorial carece de una estrategia nacional que despierte el interés y la responsabilidad de distintos actores sociales y políticos, quienes –montados sobre el orgullo y la extendida aspiración local a un gobierno propio– defienden con los dientes la existencia de las muchas unidades de gobierno peruanas.

Salir de ese entrampamiento supone una maniobra imaginativa, toda vez que a nivel internacional no existen antecedentes de reforma territorial vía referéndum: todas han sido reformas por iniciativa de un nivel de gobierno superior a aquel cuya organización territorial se intentaba reformar. En el caso del Perú, una reforma territorial impuesta desde el nivel nacional parecería políticamente inviable. La opción más inteligente sería instalar una mirada de mediano plazo para el proceso, es decir, fomentar activamente una cultura de cooperación intergubernamental horizontal entre gobiernos regionales y locales, a través de las mancomunidades regionales y las mancomunidades de municipalidades, a fin de generar confianza progresiva en la población y las autoridades acerca de los beneficios posibles de la integración.

Para ello es indispensable que el Poder Ejecutivo reglamente los procedimientos que hagan posible la ejecución compartida de recursos presupuestales entre dos o más gobiernos regionales o locales en el seno de una mancomunidad. El no hacerlo significaría que el Poder Ejecutivo no tiene una voluntad clara de materializar el mandato constitucional de integrar los departamentos para conformar unidades territoriales más grandes.

## 12. DOTAR AL PROCESO DE CONDUCCIÓN Y ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Un problema de lo más grueso de la descentralización radica en la conducción misma del proceso. Desde la constitución del Consejo Nacional de Descentralización (CND) a cargo del proceso de reforma descentralista, desactivado en 2007, no se ha consolidado una instancia suficientemente dotada de poder y legitimidad que permita articular el diseño de políticas y la gestión de los tres niveles de gobierno. Lamentablemente, el reemplazo del CND por la Secretaría de Descentralización fue una clara expresión de la pérdida de prioridad del proceso para el nivel nacional.

La desactivación del CND significó la pérdida de una instancia institucional de diálogo entre representantes de los tres niveles de gobierno sobre las orientaciones generales de la descentralización. Asimismo, que no se concretara el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) ha impedido recuperar esa instancia, y los encuentros esporádicos entre los presidentes regionales y Presidencia de la República no logran suplir la ausencia de esos espacios para la articulación de una gestión intergubernamental realmente operativa y potente.

En ese entorno de desconexión de los tres niveles que hacen de engranajes de la descentralización, el Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del rol fáctico que cumple en la gestión gubernamental, tiene el liderazgo de muchas de las funciones estatales, afectando en un sentido u otro a los gobiernos descentralizados. Ejemplo de ello es lo que ocurre con los presupuestos por resultados y la definición de sus programas, en los que la participación de los gobiernos regionales se limita a la identificación y monitoreo de los productos.

Los gobiernos descentralizados han tratado de responder al déficit de conducción y articulación de la descentralización mediante la formación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y el impulso a la Plataforma de Gobiernos Subnacionales que articula a dicha asamblea, a la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y a la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Son esfuerzos necesarios, pero no suficientes.

En ese sentido, se requiere recuperar un espacio formal de encuentro y diálogo democrático entre representantes de los tres niveles de gobierno, bajo el diseño del CCI u otro, pero ya mismo. El asunto es fortalecer al órgano conductor del proceso, asegurándole un carácter operativo propiamente intergubernamental y la autonomía técnica, administrativa y política necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Al mismo tiempo es esencial fortalecer

a las asociaciones de gobiernos subnacionales mediante su reconocimiento legal, así como formar una instancia de coordinación ejecutiva con representantes de los tres niveles de gobierno para implementar las políticas definidas por el CCI o equivalente.

A nivel sectorial, es mandatorio terminar de conformar y fortalecer las Comisiones Intergubernamentales que estableció el Decreto Supremo N.º 047-2009-PCM, en tanto constituyen instrumentos que contribuyen a desarrollar la gestión descentralizada. Además, es conveniente revisar la fragmentación existente entre los diversos órganos de la PCM con responsabilidades inevitablemente interrelacionadas en materia de reforma y modernización del Estado (Secretarías de Descentralización y de Gestión Pública, Oficina Nacional de Gobierno Electrónico y Autoridad Nacional del Servicio Civil), pues esta fragmentación indudablemente los debilita a todos.

Cabe subrayar que la necesidad de generar espacios para hacer posible la articulación intergubernamental no se limita al vínculo nacional-regional, sino que también abarca la articulación regional-local, cuya debilidad es notable en el caso del proceso de descentralización peruano, a pesar de ser un elemento clave para poner en movimiento políticas efectivas de desarrollo territorial.

Finalmente, existen otras variables que afectan directamente la performance descentralizada del Estado, como la poca claridad y superposición de competencias entre los tres niveles de gobierno, un aparato estatal desarticulado verticalmente y con limitada coordinación horizontal, la ausencia de respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas y la ya mencionada débil rendición de cuentas por parte de las autoridades y sus administraciones. Causa fundamental de estas limitantes es que no existe un esquema de coordinación y articulación institucionalizado, unos zapatos que a una Secretaría de Descentralización –carente de propuesta y de liderazgo– le quedan demasiado grandes.

### 13. IMPULSAR LA ORGANIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La organización y demarcación territorial, que apunta a una vertebración racional del territorio nacional –a partir de circunscripciones que garanticen el desarrollo y el ejercicio del gobierno, así como la administración y provisión de servicios públicos– siguen siendo materias pendientes en la descentralización. Primero, porque 30% de las provincias y 49% de los distritos no cumplen con los mínimos de población establecidos por las normas. Segundo, porque subsisten graves problemas sin resolver entre las circunscripciones, ya que 92% de las provincias y 80% de los distritos carecen de límites completamente definidos.

Sobre ese sustrato se posa un potente fenómeno que atenta contra la buena gestión regional, provincial y local: la atomización de las circunscripciones políticas del país y, consecuentemente, del territorio y de los recursos que sus gobiernos gestionan y ejecutan. Sumando el Gobierno nacional, los 26 gobiernos regionales, los 196 gobiernos provinciales y los 1654 gobiernos distritales, el Perú cuenta con 1876 órganos de gobierno en igual número de circunscripciones territoriales (uno por cada 16.844 habitantes).

Si incluimos a las municipalidades de centros poblados, que no son órganos de gobierno, algunas regiones llegan al paroxismo: Huancavelica, con 318 entidades, tiene un “gobierno” por cada 1532 habitantes; Ayacucho, con 242 entidades, por cada 2783 habitantes; Ancash, con 341 entidades, por cada 3331 habitantes; y Cajamarca, con 441 entidades, por cada 3446 habitantes. En contraste, Lima tiene un gobierno por cada 41.663 pobladores. Las municipalidades de centro poblado son un fenómeno esencialmente andino, con siete regiones que concentran 59% del total de ellos (Cajamarca, Puno, Huancavelica, Ancash, Ayacucho, Cusco y Junín).

En la dimensión del ordenamiento territorial, los instrumentos de zonificación ecológica económica desarrollados por los gobiernos regionales tienen que enfrentar las nuevas exigencias y requerimientos del Ministerio del Ambiente, que parece no tener apuro por avanzar al respecto. Con la profundización del modelo extractivista que guía nuestra economía, el ordenamiento territorial –entendido como el proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas entre diversos actores para la ocupación ordenada, el uso y la estructuración

del territorio– se ha convertido en una mala palabra. En la práctica, la gestión territorial enfrenta una fuerte resistencia (tanto de las empresas como de las entidades públicas encargadas de promover la inversión privada) al ordenamiento territorial.

No obstante, es necesario discutir y aprobar una ley que establezca un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, así como las competencias de cada nivel de gobierno dentro de él. Un punto de partida para el desarrollo normativo es la Política de Gestión y Ordenamiento Territorial del Acuerdo Nacional. Además, el Minam debe definir instrumentos y precisar una hoja de ruta que las regiones deben recorrer para llegar al ordenamiento territorial. Actualmente 13 regiones tienen una zonificación ecológica y económica (ZEE) aprobada por el Minam, y 5 de ellas la han incorporado en la actualización de su Plan de Desarrollo Concertado. Y hay más ZEE –paso previo al ordenamiento territorial– en camino, pero la entidad planteó nuevos requerimientos que extienden el proceso hace tan poco como en 2013.

#### 14. SUPERAR LAS DEBILIDADES DEL PLANEAMIENTO

La descentralización es afectada por varias debilidades del sistema de planeamiento. Algunas de ellas son: la tardía creación y las debilidades del CEPLAN; los instrumentos regionales que miran el desarrollo desde la lógica del Estado y sus inversiones, no desde la de la sociedad y las iniciativas que esta aporta; los planes que se centran en los departamentos y no formulan el desarrollo de estos en su articulación a un ámbito mayor; y la multiplicación de planes e instrumentos que no dialogan entre sí, restringiendo mutuamente su utilidad. Adicionalmente, el proceso de planeamiento no está articulado al de presupuesto, que dialoga mal con la inversión pública y que tampoco tiene una relación feliz con los procesos de contrataciones y adquisiciones.<sup>15</sup>

En ese contexto, un objetivo crucial en materia de planeamiento es fortalecer el Sistema Nacional de Planeamiento y replantear al CEPLAN, para hacerlo un órgano articulador de los tres niveles de gobierno que brinde asistencia técnica a las distintas regiones empeñadas en crear su propio Centro de Planeamiento Estratégico Regional y contribuya a articular a los actores de las decisiones de planeamiento a escala nacional. En el corto plazo se requiere de una versión revisada y discutida por todos los niveles de gobierno y los agentes sociales y económicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021. Todo lo anterior es imprescindible para dejar atrás los planes que no vinculan ventajas comparativas y competitivas, y asumen una visión limitada del territorio en tanto localización física, antes que como construcción social, al igual que programas e inversiones que, salvo por la infraestructura vial, en general no tienen un alcance regional.

#### *Descentralización, gobernanza territorial e inclusión social*

Más allá de los desafíos antedichos, los peruanos necesitamos principalmente poder procesar en democracia nuestras diferencias sobre las visiones de desarrollo que tenemos para cada ámbito territorial que compone el país. En un escenario de descentralización, las visiones de las partes, representadas por distintos actores políticos, pueden no coincidir con las de los poderes centrales. Y, sí, es verdad que en los últimos años ha sido difícil ajustar entre sí las políticas nacionales y las políticas regionales, particularmente en relación con el ordenamiento territorial y con la promoción de la inversión privada.

Eso no es algo malo per se. Corresponde a los líderes nacionales públicos y privados abrir los espacios y poner en juego los mecanismos de diálogo y negociación política y social que permitan acercar esas visiones, de manera que se integren realmente –y no solo en lo formal sino también en lo sustantivo– en visiones efectivamente compartidas de desarrollo para el país y para cada uno de sus espacios territoriales.

15 Sobre el particular ver Quiñones, Nilton (2012). *Evaluación de los cambios al SNIP que implementa el MEF*. Borrador. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana-ANGR.

La descentralización es la única respuesta a los desafíos de la gobernanza territorial en esta era globalizada, que –en palabras de Revesz–<sup>16</sup> para ser democrática exige: equilibrio de poderes en los gobiernos subnacionales; un proyecto común y una visión compartida del desarrollo entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos e instituciones públicas y privadas; reglas claras y estables para la participación ciudadana y para la promoción del desarrollo local; participación ciudadana en la toma de decisiones; transparencia en el manejo de la información y rendición de cuentas de la gestión de los bienes públicos, así como renovación de los liderazgos.

Por esa razón, lo que tiene sentido, y es urgente, es plantearnos qué hacer para darle un nuevo impulso a esta reforma, en un contexto en el que el modelo económico extractivista se está viendo afectado por la crisis económica, pero también por la conflictividad social que genera su dependencia de las industrias extractivas de recursos naturales en un país por ahora carente de la institucionalidad necesaria y suficientemente fortalecida para regularla.

### *Algunos puntos para iniciar un diálogo impostergable*

En el ámbito de la reforma propiamente dicha, el conjunto de esfuerzos dirigidos a fortalecer la conducción de la descentralización –que necesariamente implican renovar el compromiso político con ella– supone algunas tareas en el corto plazo. Y la primera es la formación de una Comisión de Alto Nivel (integrada por el Poder Ejecutivo, los gobiernos descentralizados, el Congreso de la República y representantes de la academia) que precise los nudos de la reforma y defina una hoja de ruta para desatarlos, con una agenda similar a la que aquí se propone. Pero, después de eso, y como pocas otras cosas, lo que a la descentralización le hace falta es un nuevo enfoque de gestión descentralizada.

Este enfoque, que deberá ser incorporado a la Ley de Bases de la Descentralización, atenderá a las particularidades sectoriales y a las exigencias propias de la gestión territorial, para lo cual considerará: las responsabilidades propias y compartidas de los tres niveles de gobierno; la identificación y concertación de resultados claros para la gestión y prestación de servicios; el levantamiento ordenado de restricciones contenidas en normas nacionales y directivas sectoriales, que limitan la gestión de programas y servicios; el contenido y alcance del concepto de rectoría nacional, que deberá incluir el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica, la provisión de recursos financieros y el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las políticas; y, finalmente, un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión.

Asimismo, en el corto plazo, son de máxima prioridad algunos elementos de una u otra forma ya mencionados: la identificación y sistematización de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas descentralizadas (esta publicación es un pequeño esfuerzo en esa dirección), la creación de espacios de coordinación región-provincia-districtos y el involucramiento de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y las mancomunidades regionales, y la puesta en funcionamiento y el fortalecimiento de comisiones intergubernamentales sectoriales como espacios efectivos de concertación y toma de decisiones para articular la gestión descentralizada de servicios públicos.

---

16 Revesz, Bruno (2005). “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional”. En J. Cetraro, Esperanza Castro y Julio Chávez (eds.), *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Lima: Centro Ideas.

# 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional

## Articulación

---

Presidentes regionales:

Elías Segovia Ruíz (Apurímac)

Wilfredo Ocorima Núñez (Ayacucho)

Maciste Díaz Abad (Huancavelica)

Alonso Navarro Cabanillas (Ica)

Vladimir Cerrón Rojas (Junín)

1

### **Mancomunidad Regional de los Andes**

**Esfuerzo de articulación de escala macrorregional para  
pasar de la defensiva a la ofensiva en materia de pobreza**

*El 14 de junio de 2011, en la ciudad de Ayacucho, los presidentes regionales de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica crearon la Mancomunidad Regional Apurímac-Ayacucho-Huancavelica. Posteriormente, con el aval de la Asamblea Mancomunal, conformada por los nueve consejeros regionales delegados de cada región, se aprobó denominarla Mancomunidad Regional de los Andes, a la que en el año 2014 se incorporaron las regiones de Ica y Junín. Estas cinco regiones se han unido para tomar al toro de la pobreza por las astas.*

#### **Diagnóstico de la integración regional**

Una de las metas fundamentales de la descentralización es la conformación de macrorregiones mediante la agregación de dos o más de las actuales regiones, experiencia que se inició con cinco sonoras derrotas en los referéndums organizados en 2005 para conformar igual número de macrorregiones: Cusco-Apurímac, Sur Andina (Arequipa, Puno, Tacna), Huancavelica-Ica-Ayacucho, Nor-Centro-Oriental (Ancash, Huánuco, Junín, Lima y Pasco) y Norte (Tumbes, Piura y Lambayeque).

No vale la pena aquí extenderse en las causas, entre las que destaca la ausencia de incentivos reales para la agregación territorial y la escasa difusión social sobre su verdadero sentido (en tiempos recientes, un obstáculo adicional a la unión regional ha sido la competencia de las regiones por el control del agua y, como en el caso de Moquegua y Tacna, por la distribución de la renta extractiva). Pero tal vez sí es conveniente subrayar que la empresa fue prematura y, sin duda, le quedó grande a todos los actores, incluido, por supuesto, el Gobierno nacional.

Posteriormente, con el proceso de descentralización más maduro, las conversaciones entre las regiones de Ancash, Huánuco y Ucayali desembocaron, tras organización de referéndums, en la macrorregión Nor Centro Oriente, oficializada en Palacio de Gobierno en 2008. De manera similar, en la misma sede de gobierno, se firmó el acuerdo de intención entre San Martín y Amazonas para conformar una región piloto (concebida como instancia de coordinación interregional para el logro de una agenda común), la cual realizó su primera asamblea de consejeros regionales en 2008. Acto seguido, en 2009, La Libertad se sumó a estas regiones para conformar la Mancomunidad Regional Amazonas-San Martín-La Libertad, formalizada mediante ordenanzas regionales aprobadas por los tres gobiernos regionales.

### **Respuesta interregional**

La conformación de la Mancomunidad de los Andes es parte de ese ímpetu integrador de las regiones, que han desplegado diversos arreglos articuladores en su empeño por pasar la descentralización de la teoría a la práctica. Uno primero está constituido por los esfuerzos por articular horizontalmente sus nuevas gerencias sectoriales con las direcciones de los principales ministerios del Gobierno central. Un segundo esfuerzo de articulación es de carácter –si cabe el término– vertical, y se orienta a conectar los engranajes de los tres niveles de gobierno para ponerlos en movimiento en el terreno. Un tercer tipo de articulación está dado por las diversas formas en que dos o más regiones han tratado de unirse para abordar proyectos de gran envergadura, problemas comunes y, en su forma quizá más gravitante, para agregarse en torno a una mirada más amplia y profunda del desarrollo conjunto en sus territorios.

La iniciativa de la Mancomunidad Regional de los Andes de alguna manera combina las tres formas de articulación antes descritas. Inicialmente difundida por los propios presidentes regionales que la fundaron como la “mancomunidad de los pobres”, esta instancia interregional adoptó una finalidad simple y a la vez directa: “Erradicar la pobreza extrema, la desnutrición crónica infantil y la anemia”. Como dice el refrán, al toro por las astas.

La Mancomunidad Regional tiene el encargo de promulgar normatividad, brindar servicios públicos y ejecutar programas y proyectos de inversión pública de envergadura interregional, en beneficio de sus poblaciones andinas, selváticas y costeñas. Los objetivos de estas grandes tareas son erigir una niñez competitiva, construir las condiciones habilitantes del desarrollo económico, implementar estrategias para el cuidado y la sostenibilidad ambiental, y proveer un servicio administrativo público competitivo y de calidad.

Para lograr todo ello, el primer paso fue aprobar una serie de acuerdos interregionales relacionados con la constitución, funcionamiento y consolidación de la mancomunidad. Estos acuerdos comprenden la aprobación de la visión y los lineamientos de dicha instancia interregional y de sus estrategias, programas y proyectos conjuntos, la elaboración de un informe técnico de viabilidad y la materialización del aporte inicial de 5 millones de soles por cada gobierno regional al presupuesto de la mancomunidad, y, finalmente, la elección de los representantes del órgano de dirección, la designación del gerente general, la suscripción del Acta de Creación de la Mancomunidad, la aprobación de sus estatutos y la adopción de la nueva denominación “de los Andes”.

A la fecha se han desarrollado 5 asambleas de la Mancomunidad de los Andes y 15 reuniones de los equipos técnicos designados por cada gobierno regional interviniente en ella. Producto de la V Asamblea de la Mancomunidad Regional de los Andes, realizada en febrero de 2014 en Lima, se eligió por unanimidad al presidente regional de Huancaavelica, Maciste Díaz Abad, como presidente ejecutivo. El actual presidente de la Asamblea de la Mancomunidad Regional es el profesor Víctor de la Cruz Eyzaguirre, consejero regional de Ayacucho, quien eficientemente viene liderando esta instancia deliberativa, normativa y fiscalizadora.

La Mancomunidad Regional de los Andes y sus líderes regionales, conjuntamente con su equipo ejecutivo, desarrollaron un trabajo técnico y de incidencia política en el interior de la Presidencia del Consejo de Ministros y ante el Ministerio de Economía y Finanzas, impulsando la reglamentación de la Ley N.º 29768, Ley de Mancomunidad Regional, para el cual se elaboró el respectivo proyecto de reglamento. Dicho instrumento, aprobado en la IV Asamblea de la Mancomunidad de los Andes, y con la participación de los representantes de la Mancomunidad Regional Nor Oriental Qhapac Ñan, fue consagrado mediante el D. S. N.º 050-2013-PCM, Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional, promulgado en mayo de 2013.

Actualmente se viene implementando la asignación del código presupuestal MEF correspondiente para el funcionamiento formal de la Mancomunidad. Además, esta instancia ha suscrito convenios interinstitucionales con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CADEX), de Bolivia. Asimismo, se halla próxima a suscribir el convenio marco con los ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Salud, Educación, y Agricultura y Riego, en relación con los objetivos de la Mancomunidad Regional de los Andes: la lucha contra la desnutrición crónica infantil (DCI) y la pobreza extrema.

Para el cumplimiento de su misión, la Mancomunidad de los Andes tendrá una organización orientada a la prestación de servicios y a la ejecución de inversiones de carácter interregional, en el marco de los sistemas administrativos nacionales. De otro lado, la Ley de Mancomunidad Regional precisa que las mancomunidades constituyen pliego presupuestal, por lo que deben contar con unidades orgánicas y funcionarios que hagan posible su funcionamiento como tal y, al mismo tiempo, la prestación de servicios y la ejecución de inversiones mancomunadas.

En ese sentido, la Mancomunidad tiene una estructura organizacional compuesta por dos órganos de dirección (la Asamblea de la Mancomunidad y el Comité Ejecutivo de la Mancomunidad), un órgano ejecutivo (Gerencia General), tres órganos de apoyo y asesoramiento (Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Asesoría Jurídica y Dirección de Administración) y cuatro órganos de línea (Gerencia de Gestión de Inversiones, Gerencia de Integración de Servicios, Gerencia de Gestión Ambiental y Gerencia de Desarrollo de Capacidades).

Adicionalmente, la Mancomunidad de los Andes ha definido diversos proyectos de inversión de carácter crucial para la integración y el desarrollo interregional. En la dimensión social, Niñez Andina Competitiva; en la dimensión económica, Producto Andino; en la dimensión ambiental, Vida Andina, Vida Sana; y en la dimensión institucional, Gestión Andina.

El primero de ellos comprende un Programa de Intervención en la primera infancia, un Nuevo Modelo de Gestión en Salud Territorial, un Sistema Articulado y Descentralizado de los Servicios de Salud entre las regiones de la Mancomunidad Regional de los Andes, un Programa Interregional de Intervención en Salud Mental Comunitaria y un Programa Interregional de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Educativos Interculturales.

Producto Andino abarca un Proyecto de Ampliación del Ferrocarril Central (desde Junín hacia Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Cusco, con una conexión desde Apurímac hasta un puerto en la región Ica), un programa para la competitividad territorial, un programa de construcción de puentes y carreteras interregionales, un programa para implementar corredores turísticos interregionales, diversos proyectos de infraestructura hídrica dirigidos a promover el riego tecnificado y el potenciamiento de los beneficios de las cuencas hidrográficas a través de una eficiente gestión del agua.

Por su parte, Vida Andina, Vida Sana comprende una intervención interregional sobre la gestión social del agua, la implementación de una política de montaña, para el buen uso y preservación de los recursos naturales, que generen ingresos en las regiones de la Mancomunidad, y distintos proyectos de inversión pública para generar valor en las cuencas hidrográficas. Finalmente, Gestión Andina supone el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos interregionales, la modernización y simplificación administrativa y un programa de informatización y digitalización para una descentralización de la gestión pública interregional.

## Avance interregional

Un ejemplo del avance de la Mancomunidad Regional de los Andes son los frutos que esta comienza a dar en el campo de la atención a la primera infancia, una materia en el corazón de su origen y finalidad. La meta de que los niños andinos sean niños competitivos, en la que las cinco regiones que la conforman han puesto tanto esfuerzo y decisión política, comienza a hacerse visible en diversos aspectos. Así, la región Huancavelica ha logrado disminuir en casi 10% la desnutrición crónica infantil entre los años 2011 y 2013, de 50,2 % a 42,6%; todo un récord histórico en nuestro país, si bien lo mismo ha hecho San Martín entre 2011 y 2014.

Como reconocimiento a su notable avance social, la Mancomunidad Regional de los Andes recibió el reconocimiento Compromiso por el Buen Trato para la Niñez y la Adolescencia 2013, otorgado por el Colectivo Interinstitucional por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Vota por la Infancia, plataforma que coordina la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP).

Presidentes regionales:

José Arista Arbildo (Amazonas)

Yván Vásquez Valera (Loreto)

Jorge Alberto Aldazabal Soto (Madre de Dios)

César Villanueva Arévalo (San Martín)

Jorge Velásquez Portocarrero (Ucayali)

2

## Consejo Interregional Amazónico

### Una junta de coordinación interregional para el manejo conjunto del medio ambiente y los recursos naturales

*El Consejo Interregional Amazónico (CIAM) es una Junta de Coordinación Interregional que reúne a los gobiernos regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali, cuyo propósito principal es propiciar políticas públicas, proyectos y programas de interés común entre las cinco regiones amazónicas que la integran, especialmente aquellos vinculados a los recursos naturales y el medio ambiente.*

### Diagnóstico ambiental de la Amazonía

La Amazonía peruana constituye el 61% del territorio del Perú y conserva ecosistemas mundialmente reconocidos por su alta diversidad biológica, importantes reservas de agua dulce y una función clave en la retención o captura de carbono. Por esas razones, la conservación de los bosques de la Amazonía –y del gigantesco capital natural que alberga– resulta fundamental para las poblaciones locales que viven de ellos, para el desarrollo sostenible del país y para responder al imperativo global de adaptación y mitigación al cambio climático.

Sin embargo, además de una enorme biodiversidad, en la Amazonía peruana existen también un conjunto de situaciones indeseables: significativos niveles de pobreza que afectan a buena parte de su población; presencia significativa de economías del delito, como la tala ilegal, la siembra de cultivos ilícitos, la minería informal y el tráfico de tierras; la construcción de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del país pero carentes de licencia social o ambientalmente cuestionables; y la construcción de otras –por ejemplo, las carreteras–, que si bien suelen contar con aprobación social, también producen impactos no deseables, como la quema de bosques para la agricultura.

### Respuesta ambiental del CIAM

Para hacer frente a estas situaciones, reducir los conflictos sociales y promover el desarrollo sostenible, inclusivo y competitivo de la Amazonía, los gobiernos regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali

conformaron en 2007 una junta de coordinación interregional denominada Consejo Interregional Amazónico. Dirigido por una presidencia conformada por los cinco presidentes regionales amazónicos y con una secretaría y grupos de trabajo técnicos que elaboran propuestas para la evaluación y acuerdo de la presidencia, el CIAM busca propiciar políticas públicas, proyectos y programas de interés común a las cinco regiones amazónicas.

El CIAM ha articulado estas iniciativas en una propuesta común denominada Amazonía Vale un Perú, que busca promover el desarrollo amazónico en el ámbito interregional. Su estrategia de intervención está dividida en cuatro ejes. El primero es la Estrategia de Bosques y Cambio Climático para la Amazonía, cuyas actividades se centran en la puesta en valor de los bosques a través de los bionegocios y el desarrollo de un mercado interno de servicios ambientales, además de la evaluación y valoración de los ecosistemas amazónicos para los pobladores amazónicos. Como parte de este eje también se promueve el manejo forestal comunitario, el ordenamiento forestal y el desarrollo de la normatividad necesaria para el manejo sostenible de los bosques.

El segundo eje es la Competitividad e Inversión Sostenible, que considera la promoción de una “economía verde” que genere valor compartido. Para ello se promueven espacios de concertación y orientación de las inversiones sostenibles en la Amazonía peruana. Dentro de este eje se contempla el fortalecimiento del Fondo de Desarrollo de la Amazonía (FONDESAM) y el funcionamiento de la Asociación Amazónica de Fomento de la Inversión Privada (AMAZINVER), así como la elaboración de planes de competitividad como estrategia para la lucha contra las economías ilegales en la Amazonía, tales como la minería ilegal, el narcotráfico y la tala ilegal. Un tercer eje es el Posicionamiento, mediante el cual se busca posicionar la marca Amazonía Vale un Perú como parte integrante de la Marca Perú y difundir los valores naturales y culturales de las regiones amazónicas.

Finalmente, un cuarto eje es el Fortalecimiento Institucional y Gobernanza, orientado a la planificación de las actividades necesarias para el desarrollo de las capacidades requeridas para asumir las funciones transferidas a los gobiernos regionales para la gestión pública de la Amazonía. Este eje comprende mejoras en el diseño institucional en los cinco gobiernos regionales involucrados, con énfasis en la gestión ambiental, la búsqueda de recursos públicos o privados y el desarrollo de mecanismos que promuevan la gobernanza. En esa línea, en noviembre de 2011, los cinco presidentes regionales amazónicos suscribieron una declaración en favor de la conservación de los bosques amazónicos, conocida como la Declaración de Grey Towers.

### **Avance ambiental del CIAM**

La declaración antes mencionada reafirma la voluntad política de dichos gobiernos de promover un ordenamiento forestal que permita un uso sostenible y competitivo de los bosques sobre la base de un proceso participativo, el manejo forestal comunitario como una estrategia para el desarrollo y bienestar de las comunidades nativas, el diseño de nuevos mecanismos para incluir a los pequeños extractores sin bosques, la competitividad y sostenibilidad de las concesiones forestales para generar valor compartido, el combate a las economías ilegales a través de actividades productivas sostenibles que beneficien a la población, el diseño de estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático mediante una estrategia interregional amazónica articulada con las propuestas de cada región y del país, la implementación de autoridades regionales en materia de recursos naturales y medio ambiente dirigidas con un enfoque territorial e integrado y el posicionamiento de la identidad cultural amazónica a nivel nacional e internacional.

De otro lado, en 2012, el Centro de Competitividad y Desarrollo (CCD) de la Universidad San Martín de Porres y el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) ejecutaron el proyecto Evaluación del Mercado Interno de Servicios Ecosistémicos en la Amazonía Peruana, cuyo objetivo, desarrollado en el marco de los mandatos del CIAM relacionados a su Estrategia de Bosques y Cambio Climático para la Amazonía Peruana, fue dimensionar el potencial de un mercado interno de servicios ecosistémicos en la Amazonía peruana para producir una propuesta interregional amazónica que promueva una acción conjunta y coordinada en materia de adaptación y mitigación del cambio climático, debidamente enmarcada en la respectiva estrategia nacional, y que a la vez articule diversas iniciativas regionales y locales existentes en los diversos gobiernos regionales de la Amazonía.

Esta aproximación coincide con el enfoque jurisdiccional o “anidado” escogido por el país para el desarrollo de su Estrategia Nacional de Cambio Climático. El enfoque anidado apunta a la estructuración de incentivos efectivos para reducir la emisión de gases de efecto invernadero producidos por la deforestación y la degradación de los bosques, conocidos como REDD. La idea es generar y acoger acciones y respuestas tempranas de carácter esencialmente local e insertarlas en una escala mayor, regional, interregional o nacional.

El énfasis central está puesto en los bosques, por su gran relevancia socioeconómica y ambiental para la Amazonía y por su estrecha vinculación con el proceso del cambio climático global –la tala y quema de bosques constituye la principal fuente de gases de efecto invernadero producidos en el Perú (47% del total de emisiones)–, pero al mismo tiempo por su gran potencial de mitigación del cambio climático en el país.

Así, en el marco de este proyecto se analizó la posibilidad del surgimiento en el Perú de un mercado interno de carbono e identificó las mejoras necesarias en la regulación y la normatividad a fin de facilitar su desarrollo. Los resultados obtenidos han permitido tener una primera aproximación de los niveles de demanda de esquemas de pagos o compensaciones por servicios ambientales o ecosistémicos (PSA) en sectores específicos. En el caso del mercado de carbono, los potenciales demandantes son: energía (represas), infraestructura de transporte (carreteras), agroindustria (plantaciones agrícolas) y minería (ampliaciones y nuevas explotaciones).

El abanico de posibilidades en manos de los gobiernos amazónicos que integran el CIAM para capitalizar su potencial biodiverso incluye opciones como: 2,3 millones de hectáreas de bosque amazónico para satisfacer la demanda potencial por bancos de biodiversidad (para compensar las pérdidas ocasionadas por la deforestación), los derechos de visita (pago por servicios culturales) de unos 40.000 visitantes a las áreas naturales protegidas (ANP) del Estado peruano dentro del territorio interregional y esquemas de compensación hídrica de cinco grandes ciudades amazónicas (con una población agregada de 262.845 habitantes) de alta vulnerabilidad hídrica. Finalmente, deben ponerse en juego, para el beneficio ambiental, 7 lotes petroleros en producción y 36 en exploración que están vinculados a 25 cuencas hidrográficas que podrían entrar en un esquema de PSA hídrico (como un fondo de compensación precautorio).

## Ordenamiento territorial

---

Presidente regional:  
Javier Atkins Lerggios

3

### Zonificación ecológica y económica en Piura

**Gran paso adelante para contar con una herramienta técnica y legal que ordene tanto el uso sostenible del territorio como la inversión pública y privada**

*Siguiendo el ejemplo de la pionera región San Martín, el Gobierno Regional de Piura ha concluido y aprobado, después de intensos años de trabajo, el estudio de zonificación económica y ecológica (ZEE) de la región norteña. A partir de la caracterización del territorio regional –como productivo, de conservación, urbano, turístico o de tratamiento especial, por ejemplo–, la ZEE orienta técnica y legalmente su uso. Además, con esta potente herramienta, el gobierno regional guía la toma de decisiones sobre la inversión pública y privada dentro del vasto territorio bajo su jurisdicción, con el fin de que el desarrollo que la inversión promueva resulte sostenible, con el mínimo daño ambiental y sin conflicto social.*

### **Diagnóstico de la gestión territorial en Piura**

Como casi la totalidad del territorio nacional, la región Piura carecía de un instrumento técnico y legal que le permitiera, con una visión de largo plazo, promover y gestionar la inversión, el crecimiento económico y el desarrollo en función del uso ordenado y sostenible del territorio y de sus recursos naturales y respecto del cada vez más imperioso cuidado del medio ambiente. Con marchas y contramarchas, el crecimiento de la economía piurana ha seguido en general la misma ruta espontánea y sin planificación reconocible en casi todo el Perú, alentada por un generalizado desorden territorial.

El uso no planificado o indebido del territorio y su ocupación desordenada han tenido como consecuencias no solo problemas ambientales severos como la deforestación y la contaminación, sino también conflictos sociales por el uso del suelo y de los recursos naturales, e incluso por los propios derechos sobre esos suelos y esos recursos. Además de trabar la inversión y de limitar la mejora de la calidad de vida de la población de la región, ese vacío, en el largo plazo, no podía tener otras consecuencias que un mayor daño ambiental, en momentos en que se comienzan a hacer patentes los efectos del cambio climático y una mayor pobreza y desigualdad.

### **Respuesta de Piura en materia de gestión territorial**

Frente a este vacío, el Gobierno Regional de Piura, en uso de las funciones y atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tomó la decisión de continuar y culminar los esfuerzos realizados por diferentes actores de la región en años anteriores, con el fin de diseñar los marcos técnicos y legales adecuados para establecer los mejores usos del territorio y para orientar su ocupación racional y planificada, tanto frente a la inversión como ante la conflictividad social.

El ordenamiento territorial, sobre todo en el ámbito rural, aparece como una reiterada preocupación de diversos actores de la región Piura desde comienzos del siglo XXI. Dichas preocupaciones se plasman en talleres, ponencias y estudios de corte local y provincial, y asimismo promueven un salto gigantesco cuando el impulso del ordenamiento territorial es incorporado como eje estratégico en el decisivo Acuerdo Regional Piura. Lineamientos de Largo Plazo 2007-2021, logrado gracias al consenso de autoridades, partidos políticos e instituciones representativas de la sociedad civil.

La zonificación ecológica económica (ZEE) de Piura, herramienta de gestión pública clave que integra la gestión del territorio con las políticas públicas y las actividades económicas, con el fin de construir un modelo de desarrollo más sostenible, es la culminación de un proceso ejemplar de consulta, diálogo y consenso. Se elaboró a través de diferentes etapas, entre los años 2008 y 2013, con la participación activa de diversos organismos públicos regionales y numerosas instituciones privadas y de la sociedad civil, y con el esfuerzo cotidiano de unos treinta profesionales de diversas especialidades.

La ZEE de Piura –aprobada por unanimidad por el Consejo Regional– contiene información clave sobre las potencialidades de la región y los insumos decisivos con los cuales el Gobierno central, el gobierno regional y los gobiernos locales de Piura elaborarán planes de desarrollo e inversión e instrumentos y políticas regionales de ordenamiento territorial, y con los cuales identificarán y promoverán proyectos de inversión y desarrollo en las distintas jurisdicciones de la región. De hecho, la aprobación de la ZEE mediante ordenanza regional señala que ella constituye la base para la toma de decisiones y para la definición de políticas territoriales.

La aprobación de la ZEE de Piura ha demandado la reestructuración de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de la región, con el fin de dar paso a una gestión territorial acorde con los lineamientos aprobados. En esta línea, la ZEE ya se viene utilizando en diversos procesos y propuestas, pues brinda información para la toma de decisiones a nivel regional y local, y potencia la gestión territorial regional. Asimismo, la ZEE se utiliza en la implementación de políticas de recuperación de tierras y de estrategias de uso y conservación de recursos hídricos.

La ZEE ha hecho posible identificar 300.000 hectáreas de buenos suelos para la agricultura en las distintas provincias de la región, principalmente en Paita, Piura y Morropón, que ya se están poniendo a disposición para las inversiones. También ha permitido determinar zonas con alto potencial solar y eólico para el desarrollo de proyectos de energías renovables, así como zonas con gran potencial ecoturístico que ya se vienen promocionando.

En general, la ZEE está orientando la implementación de proyectos de acuerdo a la capacidad y el grado de vulnerabilidad de cada zona. Para ello distingue claramente las áreas de conservación y protección ecológica de las áreas productivas y de otras que ameritan un tratamiento especial (sobre la base de criterios que subrayan el potencial productivo, bioecológico, histórico y cultural, los peligros y las vulnerabilidades, los conflictos relacionados con el uso del territorio y su aptitud urbana e industrial).

### **Avance de la gestión territorial en Piura**

Haber logrado caracterizar el territorio de la región sobre la base de sus potencialidades y limitaciones, con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, le permitirá a Piura identificar las diversas opciones de uso sostenible de dicho territorio y proyectar y ejecutar los distintos proyectos de inversión y desarrollo de manera planificada y sostenible, considerando las necesidades de la población presente en dicho suelo y en armonía con el medio ambiente.

El ordenamiento territorial que promueve la ZEE de la región pone en claro el tipo de proyectos de desarrollo y de emprendimientos que requiere y alienta Piura, y por ende atraerá la inversión privada e incrementará la inversión pública, reducirá los conflictos sociales y protegerá al medio ambiente. Esto acercará mucho más a Piura –y más velozmente– a sus metas de crecimiento económico, progreso y justicia social.

Presidente regional:  
César Villanueva Arévalo

4

## **Zonificación ecológica y económica y gestión territorial en San Martín**

### **La decisión que hace del territorio y de su zonificación la columna vertebral del desempeño social, económico, ambiental y político de las autoridades**

*El Gobierno Regional de San Martín ha logrado avances sin precedentes en materia de gestión territorial, producto de la implementación e incorporación de la zonificación económica y ecológica (ZEE) en la toma de decisiones de políticas públicas. La ZEE es la base de la elaboración de proyectos de carácter regional y local para los planes estratégicos sectoriales, los programas y cartera de proyectos y el plan de desarrollo concertado.*

### **Diagnóstico de la gestión territorial en San Martín**

El ordenamiento territorial por parte de las regiones es uno de los temas clave de la descentralización. Al igual que las demás regiones del Perú, San Martín debía crear el instrumento técnico que posibilitara el desarrollo de las políticas públicas requeridas para el aprovechamiento sostenible de sus recursos; es decir, un instrumento que le permitiera al mismo tiempo proteger el medio ambiente y mejorar, a través del desarrollo, la calidad de vida de las poblaciones del presente, pero respetando el derecho de las generaciones futuras a disfrutar de dichos recursos.

San Martín fue una región pionera en la elaboración de este instrumento técnico. Sin embargo, la zonificación ecológica y económica desarrollada por San Martín solo constituye una parte del proceso de ordenamiento territorial. Luego había que avanzar en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de la región y lograr que el concepto de ZEE fuera difundido e incorporado en la práctica política cotidiana de la región.

### **Respuesta de San Martín en materia de gestión territorial**

Una vez aprobada la ZEE en el año 2006, el paso siguiente fue convertirla en un pilar de la toma de decisiones sobre adjudicaciones, concesiones, certificados de posesión, construcción de carreteras, oleoductos, canales de irrigación, escuelas, centros de producción, puesto de salud, etc. Para ello, en el año 2009, se aprobó el reglamento para la aplicación de la ZEE en la región.

En su artículo 10.º, que trata sobre la validez de los actos administrativos, el reglamento señala que todo acto administrativo debe contar con un informe de validación de la ZEE, el cual será elaborado por la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a través de la Subgerencia de Administración Territorial, y por cada dirección regional. Por otro lado, el artículo 45.º del mismo reglamento, que trata de las acciones legales, establece que el Gobierno Regional de San Martín, a través de la Procuraduría Pública Regional, iniciará acciones legales en materia penal, civil y constitucional, ante actos, hechos u omisiones que constituyan incumplimiento de la aplicación de la ZEE por persona natural o jurídica.

Más adelante, en el año 2012, el gobierno regional formuló su Política Territorial Regional, que es el conjunto de directrices que establecen el marco de referencia para el desempeño de actividades y servicios en los ejes social, económico, ambiental y político institucional sobre el territorio, tomando en cuenta sus potencialidades e identidad amazónica, para lograr el desarrollo humano sostenible en la región. Aunque estos ejes tienen la misma jerarquía, el territorio y su zonificación son la columna vertebral.

Una vez normada esta relación entre los resultados de la ZEE y la toma de decisiones en la gestión territorial, aquella se convierte en un instrumento que orienta las distintas políticas, programas, proyectos y actividades a nivel regional, provincial y distrital. Esta reglamentación permite decidir qué, dónde y cuándo se deben implementar los proyectos de desarrollo territorial, desde una óptica prospectivista y de acuerdo a las recomendaciones de conservación de recursos y a la adecuación de actividades productivas, sobre la base de las potencialidades de cada zona, establecidas en la ZEE.

La política territorial regional de San Martín, denominada “El territorio y sus potencialidades”, busca impulsar e implementar el ordenamiento espacial, jurídico y político institucional sobre la base de las potencialidades y limitaciones del territorio identificadas en la ZEE. Para ello distingue cuatro zonas de intervención: zona productiva agropecuaria y acuícola; zona urbana, industrial y de expansión; zona de conservación y aprovechamiento de recursos naturales; y zonas de tratamiento especial.

En la zona productiva agropecuaria y acuícola, el gobierno regional incentiva la inversión pública y privada para elevar, sobre todo, la competitividad y la oferta exportable. Para ello desarrolla las siguientes actividades: implementación de planes para la conservación y recuperación de suelos, así como la dotación de infraestructura; priorización de la inserción del producto y del productor en el mercado competitivo regional, nacional e internacional; promoción de la agricultura ecológica y el consumo de productos agropecuarios generados en la región; e impulso a la actividad acuícola con sostenibilidad.

En la zona urbana, industrial y de expansión, busca promover el crecimiento ecourbano con identidad amazónica, la articulación espacial, la seguridad física y la sostenibilidad, en sinergia con los diferentes niveles de gobierno. Sus principales objetivos son evitar la presión socioeconómica en las zonas prioritarias de la región y frenar la migración no planificada que se consolida en zonas con gran potencial para la inversión. Con ese fin, desarrolla las siguientes actividades: restricción al reconocimiento legal de nuevos asentamientos, priorización y orientación de la inversión pública privada hacia centros poblados y núcleos funcionales, promoción de la ocupación ordenada del territorio ejecutando acciones de demarcación y organización territorial, acciones sostenibles en la dotación de servicios y orientación de actividades económicas, industriales y sociales.

En la zona de conservación y aprovechamiento de recursos naturales, busca promover la recuperación, conservación, puesta en valor y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y del patrimonio natural, y generar condiciones que

garanticen el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la población y el mantenimiento de los recursos naturales, ecosistemas, servicios y procesos ecológicos. Sus principales objetivos son diversificar la economía regional e impulsar alianzas estratégicas para el monitoreo de la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales. Para ello desarrolla las siguientes actividades: establecimiento del sistema de información regional que facilite la toma de decisiones y optimice la capacidad de negociación entre los actores públicos y privados, promoción de la protección y de la recuperación del patrimonio natural con enfoque ecosistémico, y promoción del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

En cuanto a las zonas de tratamiento especial, busca promover la protección, la recuperación y el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios, reafirmando su cosmovisión y revalorándolos como patrimonio cultural; así como promover la recuperación y puesta en valor de zonas arqueológicas, para impulsar la investigación, el turismo y la identidad amazónica. Con ese fin, promueve la etnozonicación, la elaboración de un plan de vida sostenible y la zonificación arqueológica.

### **Avance en la implementación de la ZEE en San Martín**

Esta intervención sectorial articulada e integral en función de las potencialidades identificadas del territorio ha permitido numerosos avances en varios campos, principalmente en demarcación territorial, en adjudicación y administración de terrenos del Estado, en titulación de predios rurales, en titulación de comunidades nativas, en materia forestal, en educación y servicios básicos y en proyectos de inversión pública.

En cada uno de estos campos, se han aprobado normas, ordenanzas y usos para que la actuación de las autoridades y de las personas naturales y jurídicas esté orientada en forma obligatoria por la ZEE, es decir, a la visión de territorio que la región ha sancionado como suya. En demarcación territorial, por ejemplo, el gobierno regional ha aprobado el instructivo de categorización de centros poblados para que estos puedan merecer la categoría de caserío, pueblo, villa, ciudad o metrópoli. No obstante, para acceder a cualquiera de estas categorías, requieren una constancia de ubicación basada en la ZEE.

Presidente regional:

Félix Moreno Caballero

5

## **Microzonificación ecológica y económica en el Callao**

### **La fructífera asociación entre región, municipios, entidades privadas y sociedad civil enriquece la elaboración de los planes de desarrollo locales**

*Siguiendo los precedentes de San Martín y de Piura, la región Callao ha considerado la microzonificación ecológica y económica (MZEE) como un instrumento orientador de la planificación territorial y de la elaboración de sus políticas públicas. A través de procesos participativos, el gobierno regional ha logrado avances importantes en la reglamentación de dicha MZEE y en la introducción de este instrumento en la toma de decisiones en los distritos que integran la región.*

### **Diagnóstico de la gestión territorial en el Callao**

Por ser un espacio reducido (la más pequeña de todas las regiones del Perú), en la región Callao se superponen distintas competencias administrativas. Esto convierte a los 147 kilómetros cuadrados de su territorio en una jurisdicción compleja donde, por ejemplo, el mismo territorio está bajo la administración del gobierno regional y a la vez de la Municipalidad Provincial del Callao. Por otro lado, según el marco legal vigente, los procesos de zonificación económica y ecológica son de alcance nacional (macrozonificación), regional (mesozonificación) y local (microzonificación).

### **Respuesta del Callao en materia de gestión territorial**

El Gobierno Regional del Callao puso en marcha en el año 2009 este proceso de diagnóstico territorial. Dada la limitada superficie de su jurisdicción y dada también la superposición de competencias administrativas que ello implica, optó, por un lado, por formular una microzonificación económica y ecológica, y, por el otro, por involucrar a todos sus distritos –Callao, Bellavista, Ventanilla, La Perla y La Punta, Carmen de La Legua y Reynoso– en un solo proceso de MZEE.

A través de su Oficina de Acondicionamiento Territorial, el gobierno regional impulsó, financió y concluyó el proceso de Microzonificación Ecológica Económica de la Provincia Constitucional del Callao. Los distritos, por su parte, se comprometieron a participar activamente, a brindar información y a validar las conclusiones a nivel provincial y distrital, así como a aprobar el documento resultante mediante ordenanza municipal y a utilizarlo en la elaboración de planes y en la gestión del territorio.

Los gobiernos locales que impulsaron la aprobación de la MZEE en sus respectivos municipios fueron la Municipalidad Provincial del Callao, que dispuso su utilización a partir de 2011 en el Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao, y las municipalidades de La Punta y Ventanilla, que lo consideraron un instrumento orientador de la planificación territorial.

A partir del año 2012, la MZEE se ha convertido en una herramienta práctica y real de planificación, empleada como fuente de información e instrumento orientador en la toma de decisiones y en los diversos estudios que se realizan en la Provincia Constitucional del Callao. Algunos de los documentos que usan la MZEE como fuente para otros estudios elaborados en el Gobierno Regional del Callao son los siguientes.

El Plan de Desarrollo Concertado Región Callao 2011-2021, que rige la gestión del gobierno regional a mediano y largo plazo, en conformidad con las políticas nacionales ambientales. Es resultado de los productos y conclusiones obtenidos en los talleres participativos, con el aporte de las municipalidades, de las entidades públicas y privadas, de la sociedad civil organizada y del equipo técnico del gobierno regional.

Otro documento que usa la MZEE es el Plan Maestro del Área de Conservación Regional Humedales de Ventanilla 2009-2014. Esta área natural protegida administrada por el gobierno regional tiene como objetivo fundamental conservar muestras representativas de ecosistemas y biodiversidad allí presentes. El plan es el instrumento de más alto nivel para su gestión y manejo.

El Plan Regional de Operaciones de Emergencia, elaborado con la participación activa de instituciones públicas y privadas, fija las competencias en la atención de las emergencias y en la facilitación de la posterior rehabilitación, y está dirigido a los miembros de los grupos de trabajo de gestión del riesgo y a las plataformas de trabajo de Defensa Civil a nivel regional, provincial y distrital.

También se tomó en cuenta el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2013. Este documento, elaborado por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, es un instrumento técnico normativo para fortalecer la coordinación entre el Ministerio del Ambiente –a través del OEFA– y las entidades de fiscalización ambiental como el gobierno regional, cuya finalidad es elaborar un plan con programas o acciones de monitoreo de la calidad ambiental por componentes: aire, agua, suelos, flora, fauna, paisaje, etc.

La MZEE fue asimismo un insumo del Programa Regional de Población 2011-2015, que concibe el territorio como un espacio de relaciones entre actores sociales, organizaciones, medio ambiente y otras variables; y del estudio Zonificación territorial para la demarcación y organización territorial del distrito de Ventanilla-Callao, que busca adecuar territorialmente la jurisdicción a la dinámica de los procesos políticos, sociales y físico-ambientales.

La MZEE también sirve de consulta a las diversas unidades orgánicas del gobierno regional para la evaluación de proyectos de inversión pública y expedientes de actividades programadas. Otras entidades públicas o privadas que

utilizan la MZEE del Callao son el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), la Autoridad Portuaria Nacional y PROINVERSIÓN, entre otras.

### **Avance de la de la gestión territorial en el Callao**

El proceso de microzonificación ecológica económica de la Provincia Constitucional del Callao ha permitido implementar una estrategia de gestión que fortalece las sinergias sobre todo con las entidades públicas y municipalidades, así como con diversas entidades privadas y la sociedad civil organizada. De esta manera, se pone en primer plano la ocupación planificada del territorio y la obtención de productos de calidad de manera participativa, lo que tiene como beneficio una mayor retroalimentación de información especializada.

Presidente regional:

Jorge Velásquez Portocarrero

6

## **GeoPortal de Infraestructura de Datos Espaciales de Ucayali**

**Información geoespacial actualizada y confiable para facilitar el diseño de planes de desarrollo y articular la toma de mejores decisiones sobre la gran maqueta del territorio**

*El GeoPortal de Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno Regional de Ucayali ha sido creado con la finalidad de brindar acceso a información de datos geográficos gratuitos por Internet y generar nuevos servicios para el ciudadano. La iniciativa es además parte de un esfuerzo mayor del Consejo Interregional Amazónico (CIAM) para interoperar proyectos y políticas públicas comunes.*

### **Diagnóstico de la infraestructura de datos espaciales**

La infraestructura de datos espaciales (IDE) agrupa un conjunto de políticas, estándares, procedimientos, recursos humanos y tecnológicos que tiene por finalidad facilitar el acceso a la información geoespacial de cobertura nacional, regional y local producida por los organismos públicos a fin de facilitar el planeamiento físico y análisis espacial para favorecer la toma de mejores decisiones.

No obstante, la implementación de una IDE conlleva el diseño de mecanismos que permitan una adecuada articulación de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y políticos. En otras palabras, si bien la tecnología ofrece poderosas herramientas para cumplir eficaz y eficientemente la gestión de los datos georreferenciados, para lograr este fin se requiere la aplicación de una metodología que articule los componentes humanos, institucionales y organizativos que aseguren el éxito de su implementación. Eso, justamente, es lo que ha logrado el Gobierno Regional de Ucayali.

### **Respuesta de Ucayali en materia de datos espaciales**

Para materializar ese logro, el GeoPortal fue desarrollado por el Gobierno Regional de Ucayali con la asesoría y supervisión de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y con el apoyo técnico de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Cooperación Alemana (GIZ).

Implementado en el marco del fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP) y de la iniciativa de Open Data (datos abiertos), el GeoPortal permite acceder a información y datos geográficos valiosos que pueden ser visualizados y descargados fácilmente de manera gratuita. También brinda acceso a servicios de información que son actualizados en tiempo real por el Gobierno Regional de Ucayali.

Bajo el impulso decidido del Consejo Interregional Amazónico (CIAM) y con el apoyo y supervisión de la ONGEI, la iniciativa del GeoPortal también se está desarrollando en otros gobiernos regionales, con el fin de que estos entes puedan coordinar e interoperar diversos proyectos y políticas públicas comunes en salud, medio ambiente, gestión forestal, educación y otros sectores.

Actualmente se tienen registrados en el portal de la IDEP 21 nodos o entidades públicas, que brindan información geográfica en tiempo real, utilizando servicios web interoperables. Un total de seis gobiernos regionales se encuentran en proceso de implementación de sus infraestructuras de datos espaciales regionales (nodos regionales IDEP): Amazonas, Ayacucho, Loreto, Madre de Dios, Ucayali y San Martín.

Cabe resaltar que la PCM, a través de la ONGEI, en su calidad de Secretaría Técnica del Comité Coordinador Permanente para la Implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP), promueve la creación de nodos de información de esta infraestructura de datos territoriales, a los que se tiene acceso a través del portal de esta última entidad ([www.geoidep.gob.pe](http://www.geoidep.gob.pe)). Igualmente, es posible acceder al GeoPortal de Ucayali vía enlace directo (<http://geo.regionucayali.gob.pe/geoider/default/index>) o a través de la página web del gobierno regional ([www.regionucayali.gob.pe](http://www.regionucayali.gob.pe)).

### **Avance de Ucayali en materia de datos espaciales**

En el caso de Ucayali, en 2012, su gobierno regional constituyó, mediante resolución ejecutiva regional, el Órgano Coordinador de Infraestructura de Datos Espaciales (OCIDE-GRU), encargado de elaborar las propuestas de políticas y estrategias para la implementación de la IDE regional. Este es un componente esencial para facilitar el diseño de planes de desarrollo, el intercambio y uso de datos y los servicios de información geoespacial entre los diferentes niveles de gobierno.

Parte de las funciones del OCIDE-GRU, ente coordinador conformado por representantes de las gerencias regionales y unidades orgánicas vinculadas al proceso, son: elaborar propuestas de políticas y estrategias generales, establecer mecanismos de coordinación y promover que los organismos de la administración pública compartan información geoespacial, con acceso al uso de tecnologías para mejorar la gestión pública.

Gracias al GeoPortal, Ucayali ya cuenta hoy con acceso a información geográfica actualizada y confiable, algo que es sumamente importante para todos los gobiernos regionales, pues contribuye a la toma de mejores decisiones sobre temas como el registro de tierras, la respuesta ante desastres, la gestión del transporte, la planificación y monitoreo de los servicios públicos, la evaluación ambiental, el manejo de los recursos naturales, la ejecución de infraestructuras y el desarrollo económico.

Presidente regional:  
Alonso Navarro Cabanillas

7

## **Saneamiento y organización del territorio regional de Ica**

### **Esfuerzo que contribuye a desactivar el conflicto social y promueve el desarrollo conjunto**

*El saneamiento de sus límites interdepartamentales con las regiones de Ayacucho y Huancavelica, culminado después de un paciente esfuerzo técnico y político, le permitirá a Ica gestionar y administrar de manera eficiente el ámbito político administrativo de la región y, asimismo, trabajar de manera convergente en proyectos comunes con ambas regiones vecinas. Estos logros en materia de demarcación territorial contribuyen también a seguir impulsando el trabajo que realiza la Mancomunidad de los Andes.*

## **Diagnóstico de límites del territorio regional de Ica**

La falta e imprecisión de límites territoriales representan el principal problema de demarcación dentro del Perú, y son el resultado del proceso histórico de creación de las jurisdicciones políticas desde 1821. La creación acelerada y desordenada de distritos y provincias trajo como consecuencia la división irracional del territorio y la falta de límites entre departamentos (hoy regiones), provincias y distritos. En la actualidad, persisten numerosos casos de ausencia o imprecisión en la demarcación, y ello trae como consecuencia conflictos sociales, a veces con un elevado nivel de violencia. La ausencia de demarcación territorial es la tercera causa de conflictos sociales en el país, después de las disputas por temas socioambientales y asuntos locales.

El Gobierno nacional ha asumido el reto de concretar, para el año 2016, el saneamiento de los límites territoriales del 50% del territorio nacional, que incluye regiones, provincias y distritos. Ello se efectuará en cumplimiento del Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial, con el propósito de lograr la integración nacional y la paz social, factores imprescindibles para el trabajo conjunto y unificado de todos los peruanos, así como para el aprovechamiento racional y coordinado de los recursos naturales, en especial el agua, los minerales y los hidrocarburos.

## **Respuesta de Ica en materia de saneamiento territorial**

Ica ha logrado culminar en los últimos años el saneamiento de sus límites interdepartamentales con las regiones de Ayacucho y Huancavelica, en el marco de la Ley N.º 27795 y su reglamento, el D. S. N.º 109-2003-PCM. Asimismo, viene realizando el saneamiento de límites dentro de la provincia de Ica, algunos de cuyos ámbitos jurisdiccionales no se encuentran precisados.

El acuerdo con la región Ayacucho involucra un área aproximada de 2939 km<sup>2</sup> y comprende las provincias de Palpa y Nazca, en Ica, y de Lucanas, en Ayacucho. El proceso se puso en marcha con el análisis y evaluación de las leyes de creación de las circunscripciones políticas involucradas e incluyó un levantamiento de información in situ, así como la aplicación de encuestas técnicas en sectores materia de divergencia y la suscripción de un Acta de Trabajo por parte de los técnicos y funcionarios en torno a tramos consensuados.

Finalmente, en octubre de 2014, los presidentes regionales de Ica y Ayacucho suscribieron un Acta de Acuerdo de Límites que delimita el tramo de colindancia entre ambas regiones, de aproximadamente 305,50 km de longitud. El límite acordado entre las dos regiones se inicia, por el norte, en la desembocadura de la quebrada Pacaynoj, en el río Grande (punto tripartito entre las regiones de Ica, Ayacucho y Huancavelica), y finaliza, en el sur, en la desembocadura de la quebrada Los Ángeles (punto tripartito entre las regiones de Ayacucho, Ica y Arequipa).

El acuerdo con Huancavelica, por su parte, pone fin a una controversia que data de aproximadamente del año 2010, y delimita el tramo de colindancia entre ambas regiones, de unos 238 km de longitud. Consistió en validar la propuesta técnico-cartográfica elaborada por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) en relación con los sectores materia de la controversia.

El primer sector comprende el límite común entre los distritos de San Pedro de Huacarpansa-Huamatambo y San Juan de Yanac, pertenecientes a las provincias de Chíncha (Ica) y Castrovirreyna (Huancavelica), respectivamente, porque en dicho sector la ley no precisa claramente la línea divisoria, solo menciona centros poblados. El segundo sector consolidado es el tramo de los límites comunes de los distritos de Tibillos (provincia de Palpa, Ica) y Córdoba (Huaytará, Ica), ya que en dicho sector la ley no es carto-interpretable.

En lo que respecta al saneamiento y organización territorial de la provincia de Ica, que está conformada por 14 distritos, el gobierno regional ya ha saneado hasta el momento 483,43 km longitudinales, que representan aproximadamente el 52% del ámbito perimétrico integral de la provincia y sus distritos. También se ha realizado un gran avance en el saneamiento y organización territorial de la provincia de Chíncha, donde se ha logrado el acuerdo con los distritos altoandinos de la región, entre ellos Chavín, San Juan de Yanac y San Pedro de Huacarpansa, y también con el histórico distrito de Grocio Prado.

### **Avance de la delimitación territorial en Ica**

Este trabajo ha permitido resolver de manera integral las divergencias con las regiones de Ayacucho y Huancavelica. Estas definiciones de límites interdepartamentales permitirán gestionar y administrar de manera eficiente el ámbito político administrativo de la región y trabajar de manera convergente en proyectos comunes con ambas regiones vecinas. Esto impulsará el desarrollo de las tres regiones, pues los sendos acuerdos finales con ambas regiones vecinas son en realidad el comienzo de un trabajo en conjunto y coordinado.

De esta manera, los acuerdos contribuyen también a seguir impulsando el trabajo que realiza la Mancomunidad de los Andes, a fin de que la población de las regiones involucradas se desarrolle de manera más rápida y eficiente con la adecuada administración de los recursos que cada región posee, sobre la base de una organización del territorio que impulse proyectos de desarrollo entre regiones hermanas.

## **Medio ambiente**

---

Presidente regional:  
César Villanueva Arévalo

8

### **Creación de la Autoridad Regional Ambiental de San Martín**

#### **Un ente propio para la gestión integrada de los recursos naturales, el medio ambiente y el uso sostenible del territorio**

*La decisión del Gobierno Regional de San Martín de crear la Autoridad Regional Ambiental (ARA), como sistema regional de gestión ambiental responsable de las funciones específicas en materia de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial, pone en línea a la región para la transferencia de funciones desde el Gobierno nacional; pero, al mismo tiempo, le permite mejorar la gestión de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas de su vasto territorio, para hacer más efectivos los servicios que estos prestan a la sociedad.*

#### **Diagnóstico de la institucionalidad ambiental**

El proceso de descentralización nacional planteó a la región San Martín, como a las demás regiones del país, la necesidad de prepararse, casi al paso, para asumir las funciones que iban a ser transferidas por el Gobierno central, en particular las funciones forestales. En el contexto de este proceso de transferencia, se constató la inexistencia de un órgano regional de carácter transversal que asumiera responsabilidades en materia de recursos naturales, ambiente, uso y ocupación del territorio. Por otro lado, ya desde el año 2000, San Martín se había convertido en la región más deforestada del país, con aproximadamente 1,2 millones de hectáreas deforestadas, a las que se sumaron otras 236.000 hectáreas hasta el año 2010 (unas 23.000 por año), lo que ponía en riesgo el futuro de la región.

#### **Respuesta de San Martín en materia de gestión ambiental**

Frente a ese vacío institucional, San Martín respondió en diciembre de 2012 con la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), con el fin de contar con una sola institución directriz de las políticas públicas en cuanto a ambiente, recursos naturales y territorio. La medida, además, se inscribió en el proceso de reestructuración integral puesto en marcha por el Gobierno Regional de San Martín el año anterior.

La ARA es un órgano desconcentrado dependiente jerárquicamente de la Gerencia General de San Martín, con autonomía técnica y administrativa. Forma parte del pliego presupuestal del Gobierno Regional de San Martín y es el órgano responsable de atender las funciones específicas sectoriales respecto de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial; también es el órgano rector de la política pública regional sobre recursos naturales, áreas protegidas, ambiente y ordenamiento del territorio.

Por esta razón, una tarea de la ARA es hacer frente a la problemática de deforestación y tala ilegal de los bosques y gestionar la ocupación y uso sostenible del territorio, del patrimonio natural y de la biodiversidad del departamento; de ahí que las principales orientaciones de sus acciones sean dos. Por un lado, la gestión sostenible de los recursos forestales, de la biodiversidad y de los recursos hídricos que aporta el bosque; por otro, la ocupación ordenada del territorio, con límites territoriales saneados, centros poblados categorizados y derechos prediales estatales y privados definidos.

La ARA cumple, de cierta forma, la fusión de la antigua Gerencia de Recursos Naturales y de Medio Ambiente, la Subgerencia de Ordenamiento Territorial que formaba parte de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección de Recursos Naturales (ex INRENA, que se encontraba en la Dirección Agraria). Estas tres unidades orgánicas dieron lugar a las tres direcciones de línea actuales de la ARA. De esta manera, esta nueva dirección supera la visión sectorial del pasado, que perdía de vista la necesaria mirada transversal del manejo del territorio y de los recursos naturales.

Por ello, la creación de la ARA supuso la asunción de un enfoque territorial y ecosistémico integrador para promover el desarrollo sostenible de la población de San Martín, con un impacto razonable sobre los ecosistemas y garantizando el desarrollo sostenible. También supuso una respuesta a otras necesidades específicas de la región San Martín. En primer lugar, la identificación previa de la problemática del territorio y la voluntad política de las autoridades para resolverla y para gestionarlo integralmente. En segundo lugar, la necesidad de fortalecer institucionalmente al gobierno regional para el cumplimiento de nuevas funciones. Y, en tercer lugar, la planificación territorial establecida y aprobada en la ZEE.

Esta visión integral del territorio de San Martín, plasmada como política regional territorial y sintetizada en la ZEE, dispone –de forma pionera en el Perú– que las potencialidades del territorio de la región son las siguientes: 15% para labores productivas (agricultura y ganaderías), 20% para recuperación y 65% para conservación de recursos y servicios ambientales.

### **Avance de la gestión ambiental en San Martín**

La creación de la ARA pone a la región San Martín a la cabeza, después de la región Arequipa, en la constitución de un sistema regional de gestión ambiental con una visión integral del uso del territorio y de los recursos naturales en función del desarrollo sostenible y del bienestar de la población. LA ARA le permite a la región cumplir las funciones que le han sido encomendadas por el Gobierno nacional en materia ambiental y de ordenamiento territorial, e implementar políticas efectivas para la conservación de los recursos naturales, incluyendo la lucha contra la deforestación y la gestión de las áreas naturales protegidas.

Este importante cambio institucional de creación e implementación de la ARA refleja una visión que da cuenta de la vinculación intrínseca entre las funciones en relación con el ambiente, el uso de recursos naturales y la ocupación del territorio. En esa medida, rompe la dicotomía anteriormente imperante entre los sectores Ambiente y Agricultura y contribuye a que el Gobierno Regional de San Martín transite de la gestión sectorial a la territorial.

Asimismo, facilita la gestión integral del ambiente y del territorio, así como la adopción de iniciativas o estrategias innovadoras, adecuadas a las características de la Amazonía. Finalmente, sirve de ejemplo y acicate para que las otras regiones de la Amazonía peruana transiten el mismo camino de la institucionalización de la gestión integrada de los recursos naturales, el medio ambiente y uso sostenible del territorio.

Presidente regional:  
Vladimir Cerrón Rojas

## Área de Conservación Regional Huaytapallana en Junín

### Conservación responsable y protección del patrimonio natural impulsadas por el Gobierno Regional de Junín

*En la cultura y tradición wanka, las cadenas montañosas que conforman la cordillera del Huaytapallana constituyen, desde tiempos inmemoriales, un centro místico para la adoración al Tayta Huamani. Al mismo tiempo, esa plegada geografía es la fuente principal de abastecimiento de recursos hídricos de la región Junín, tanto para el consumo humano como para la agricultura y la ganadería, dos de las principales actividades de la economía regional. Pero además de un centro de gravitación telúrica o mística y de una fuente de vida y desarrollo, Huaytapallana es un importante ecosistema andino. Hace tres años, el Gobierno Regional de Junín dio el paso decisivo de crear en torno a sus nevados un Área de Conservación Regional de más de 24.000 hectáreas, una experiencia pionera en la región.*

#### Diagnóstico de la conservación ambiental en el Huaytapallana

Huaytapallana alberga una gran biodiversidad de especies, entre las que destacan numerosas flores y plantas medicinales. Además, la cordillera es cabecera y naciente de las subcuencas hidrográficas de los ríos Tulumayo, Achamayo, Pariahuanca y Shullcas, y dentro de la zona de influencia hidrológica de sus nevados se han formado lagunas de interés económico, como Lasuntay, Chuspicocha, Cocha Grande y Carhuacocha, fuentes principales de abastecimiento de agua para los valles de Tulumayo, Azul, Huancayo y Pariahuanca.

Sin embargo, cuando la actual gestión del Gobierno Regional de Junín inició sus labores, el área natural de Huaytapallana no contaba con un reconocimiento como área natural protegida (ANP) dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), por lo que carecía del elemento más fundamental para su preservación.

El hecho era más grave porque, en años recientes, como efecto del cambio climático, la temperatura media estacional y anual de Junín se ha elevado, provocando un retroceso glaciar de la cordillera del Huaytapallana, que ha perdido exactamente la mitad de su masa de hielos. Ahondando ese efecto, muchas acciones antrópicas, tales como el turismo desordenado, la inadecuada disposición de residuos sólidos y el inapropiado manejo de pastos, venían acelerando el proceso de desglaciación.

Hoy este ecosistema –de alto valor natural e hídrico y de gran diversidad biológica– está siendo impactado fuertemente por efecto del cambio climático global y por actividades humanas de diversa índole: sobrepastoreo y quema de pastizales, contaminación de aguas y ecosistemas con residuos sólidos, contaminación del hábitat específico de especies nativas o endémicas de fauna y flora (algunas en peligro de extinción), migración y turismo desordenados (exceso de turistas en determinadas fechas), inadecuada explotación de la minería artesanal, tala ilegal, aprovechamiento indiscriminado de flores (lima lima y sumay shuncho) y plantas curativas (huaman pinta, wila wila, lima lima y valeriana), pesca indiscriminada y caza furtiva de animales silvestres (venado, vizcacha, perdiz, vizcacha, zorro, cóndor, búho y taruca) y hasta ofrendas efectuadas por peregrinos al nevado.

Adicionalmente, la gestión territorial del Huaytapallana enfrenta diversos problemas relativos a los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional entre múltiples entidades públicas y privadas con injerencia en la zona, las cuales vienen trabajando de manera inconexa y hasta encontrada en el manejo y la conservación de los recursos o servicios ecosistémicos que ofrece el área: agua, turismo, especies forestales, agrobiodiversidad y otros. Hasta hace poco, además, confluía con esta receta para el fracaso de la sostenibilidad ambiental en la zona la ausencia de una unidad especializada en áreas naturales protegidas dentro de la estructura orgánica del Gobierno Regional de Junín.

### **Respuesta de Junín en materia de conservación**

Para proteger debidamente este valioso ecosistema andino –y, en la práctica, como primera medida para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en su interior–, el Gobierno Regional de Junín creó el Área de Conservación Regional Huaytapallana (ACR-14), ubicada en las provincias de Huancayo y Concepción (distritos de Huancayo, Tambo, Quilcas, Pariahuanca y Comas), a una altura que va de los 4500 a los 5768 msnm, en su pico más elevado, y que tiene una extensión total de 22.406 hectáreas.

Los objetivos centrales de esta primera ACR de Junín son proteger y conservar la diversidad biológica y paisajística presente en este ecosistema hídrico, con el fin de garantizar su permanencia para las asociaciones bióticas que lo conforman y usar adecuadamente sus recursos hídricos en beneficio de la población y las generaciones venideras. En ese sentido, su creación se anticipa a los grandes retos hídricos que la región Junín deberá enfrentar en el futuro próximo.

Además, en la ACR Huaytapallana se pretende, de manera específica, mejorar la gestión de actividades productivas sostenibles y compatibles con este tipo de ecosistema (el turismo, la ganadería, la agricultura y la actividad forestal); asegurar la conservación y restauración del ecosistema nival y de la cobertura vegetal del bosque húmedo, los pajonales, el césped de puna, los bofedales y las lagunas propios de los nevados del Huaytapallana; fortalecer las capacidades del gobierno regional y de los actores locales para la gestión ambiental; y desarrollar la educación ambiental de la población aledaña, así como la investigación.

### **Avance de Junín en materia de conservación**

Para elaborar la propuesta de creación, así como para la aprobación y la gestión de la ACR Huaytapallana, en el año 2010 se realizaron reuniones constantes con los especialistas del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), ente rector del SINANPE, así como asambleas de consulta en cada una de las cinco comunidades campesinas involucradas: Acopalca, Racracalla, Marancocha Aychana, Llacsapirca y Quilcas. La creación de la ACR Huaytapallana fue consagrada mediante Decreto Supremo el 20 de julio de 2011.

Tras la creación de la ACR, se dio inicio a la ejecución del proyecto Fortalecimiento del Sistema de Áreas Naturales Protegidas y Establecimiento de la Conservación Regional en Junín. En el año 2012, se elaboró el Plan Maestro del ACR Huaytapallana (que establece los programas, las acciones, la zonificación y las normas de uso que servirán como soporte técnico para su conservación y protección). Complementariamente, se llevaron a cabo diez talleres de diagnóstico, con el fin de identificar las principales actividades, amenazas y fortalezas de cada una de las comunidades campesinas involucradas.

Seguidamente, en el año 2013, el Gobierno Regional de Junín realizó la capacitación e implementación de guardaparques comunales del ACR Huaytapallana y brindó asistencia técnica a las comunidades para el fortalecimiento de sus capacidades en adaptación al cambio climático. La asistencia técnica también incluyó la capacitación a guías locales y una visita de pasantía a la granja Porcón (Cajamarca) para observar experiencias exitosas de turismo rural comunitario. Ese mismo año, los pobladores de las cinco comunidades campesinas de la ACR participaron en talleres informativos sobre conservación de la biodiversidad (reciclaje, manejo de biohuertos y compostaje), así como en un concurso narrativo en conservación de biodiversidad, en un concurso de dibujo y pintura y en los llamados Teatros Ecológicos.

Además, en 2013, también se desarrollaron acciones para la adaptación y mitigación del cambio climático; se elaboró un diagnóstico de residuos sólidos y se construyó biohuertos en las cinco comunidades campesinas del ACR; se procedió a la implementación de señalización, hitos y murales; se construyó cocinas mejoradas; se condujo acciones de control, monitoreo y vigilancia; se efectuó numerosas campañas de limpieza e información dirigidas a visitantes, voluntarios ambientales, sacerdotes andinos y población en general; y, como punto culminante, se aprobó el Plan Maestro del ACR Huaytapallana, presentado oficialmente con la participación de las cinco comunidades campesinas y las principales autoridades del Valle del Mantaro.

En 2014, una vez logrado el Plan Maestro de Huaytapallana, quedó expedito el camino para la realización de dos estudios piloto (identificación de fauna silvestre e identificación y recolección de flora silvestre) en el sector Acopalca de la

ACR. Estos estudios fueron complementados con la identificación de costumbres y tradiciones ancestrales con fines de conservación en las comunidades campesinas de Llacsapirca y Quilcas.

Asimismo, se continuó con las acciones de control, monitoreo y vigilancia en diversos parajes y durante fiestas tradicionales, así como con las campañas de limpieza e información (una de ellas con la Facultad de Ciencias Forestales y del Medio Ambiente de la Universidad Nacional del Centro del Perú), y se efectuó cinco reuniones descentralizadas con presencia de las autoridades de las cinco comunidades campesinas del ACR Huaytapallana.

Complementariamente, se llevó a cabo un Chaccu Ecoturístico en la comunidad campesina Marancocha Aychana, además de talleres y capacitaciones en los centros educativos de la comunidad campesina de Acopalca, y se recibió la visita de un grupo de pasantía de las comunidades campesinas Huachocolpa y Chihuana, de la región Huancavelica.

Finalmente, se elaboró y obtuvo la viabilidad de un proyecto de inversión pública verde para el ACR Huaytapallana: el proyecto Conservación del Servicio Ecosistémico de Provisión Hídrica del ACR Huaytapallana-Región Junín. Además, profundizando la integración de la población con la gestión de la ACR, se llevaron a cabo una reunión de coordinación con el comité de turismo del ACR Huaytapallana, tres reuniones de coordinación del control y monitoreo con el Consejo de Ayllus del Apu Huaytapallana y cinco reuniones para la elaboración del Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos prestados por el ACR Huaytapallana.

Para redondear la faena, y con el fin de articular la experiencia de la ACR Huaytapallana con la gestión regional, se conformaron el Comité de Gestión, el Comité Impulsor para los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hídricos (subcuenca del río Shullcas) y espacios de concertación para los diferentes actores involucrados, como el Comité de Turismo, el Consejo de Ayllus del Apu Huaytapallana, el Comité de Vigilancia Comunitaria y la Asociación Multicomunal Huaytapallana, conformada por las cinco comunidades campesinas del área. También se han fraguado alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para el desarrollo de estudios e investigaciones en el ACR.

Presidente regional:  
Jorge Velásquez Portocarrero

10

## Fomento de la educación ambiental en las provincias de Ucayali

### Una experiencia exitosa de transversalización del enfoque de educación ambiental en la Amazonía

*El Gobierno Regional de Ucayali, a través de su Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, viene ejecutando el proyecto Fomento de la Educación Ambiental en las Provincias de la Región Ucayali, una iniciativa para incrementar la conciencia ambiental en la población de dicho territorio amazónico desde la escuela. Se trata de un proyecto de gran envergadura que está poniendo la educación ambiental al alcance de 150.000 estudiantes, y que además se extiende a la sociedad civil ucayalina en su conjunto. Este esfuerzo del Gobierno Regional de Ucayali fue galardonado con la mención honrosa del Premio Nacional a la Ciudadanía Ambiental, convocado por el Ministerio del Ambiente, que cuenta con el apoyo técnico de la Pontificia Universidad Católica del Perú.*

#### Diagnóstico de la educación ambiental en Ucayali

La región Ucayali no es ajena a los impactos ambientales negativos, provengan del incremento de gases de efecto invernadero que contaminan el aire, de efluentes y residuos sólidos que contaminan el agua y el suelo o de la sobreexplotación de los recursos naturales. No obstante, en las pasadas tres décadas, las iniciativas de educación ambiental formal, no formal e informal, implementadas para incrementar la conciencia ambiental de la población, han sido aisladas.

Para revertir la inercia en materia de educación ambiental, la gestión 2011-2014 de la región Ucayali tomó como punto de partida un diagnóstico de la situación ambiental de sus cuatro provincias (Coronel Portillo, Padre Abad, Atalaya y Purús) realizado en 2010. Dicho diagnóstico reveló problemas comunes a todas ellas, comenzando por la escasa conciencia ambiental de sus pobladores y continuando con la acumulación de residuos sólidos y el consumo irresponsable, la deforestación de los bosques por influencia de actividades antropogénicas, la contaminación de aguas y suelos y los problemas relacionados con la salud; así como con la deforestación de los bosques por influencia de otras causas de origen natural, la contaminación del aire (sonora) y la alta incidencia de problemas de ordenamiento urbano y rural, problemas de los que únicamente se salva Purús. Algo tenía que hacerse.

### **Respuesta de Ucayali en materia de educación ambiental**

Y algo muy bueno hizo el Gobierno Regional de Ucayali, que puso en marcha el proyecto Fomento de la Educación de Ambiental en las Provincias de la Región Ucayali, un proyecto de inversión pública desarrollado a través de la acción coordinada de su Dirección Regional de Educación y de la Dirección Ejecutiva de Promoción de la Salud.

El objetivo del proyecto es mejorar y ampliar la educación ambiental de la población en las provincias de Ucayali, a fin de que disminuya el deterioro del ambiente y la degradación de la capacidad productiva de la región, cuya economía está basada fundamentalmente en recursos naturales: bosques, suelos, aguas, aire e hidrocarburos. De manera específica, el proyecto además apunta a capacitar en educación ambiental, a diversificar los contenidos curriculares en temas ambientales y a sensibilizar e incrementar los conocimientos de la sociedad en materia de educación ambiental.

El proyecto tiene tres componentes centrales que mencionar. El primero está formado por la capacitación en educación ambiental a docentes y la diversificación en el desarrollo de contenidos curriculares de la educación básica regular (EBR, que comprende inicial, primaria y secundaria), procesos que tomaron como base la matriz del enfoque ambiental elaborada por los ministerios de Educación, de Salud y del Ambiente, así como la problemática ambiental, ya reseñada, de cada una de las provincias. El segundo componente del proyecto es la sensibilización e incremento de conocimientos de la sociedad respecto de educación ambiental, que comprendió talleres dirigidos a la población de asentamientos humanos y a niños, niñas y jóvenes de instituciones educativas.

Las técnicas aplicadas tanto para la capacitación como para la sensibilización incluyen exposiciones magistrales, exposiciones-diálogo, construcción del conocimiento a través de ejercicios vivenciales que inducen una reflexión sobre las actividades antrópicas o humanas, visualizaciones, intercambios de conocimientos a través de redes educativas y pasantías, materiales audiovisuales y emisión de programas radiales, entre otras herramientas referidas más adelante.

Finalmente, un tercer componente es la producción y distribución de materiales impresos y audiovisuales con enfoque regional para la EBR. Este esfuerzo abarcó la distribución de herramientas para el enfoque ambiental entre los docentes de las instituciones educativas, como la Guía en ecoeficiencia y la elaboración del Diseño Curricular Diversificado Regional (para los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario) con un enfoque ambiental.

### **Avance de la educación ambiental en Ucayali**

Dos años después de su inicio, en 2009, el proyecto ya había capacitado en el enfoque ambiental a 6430 docentes –86% de todos los maestros de Ucayali– de las 1504 instituciones educativas de la región, quienes producirán un efecto multiplicador en 150.000 estudiantes de las provincias de Coronel Portillo, Atalaya, Padre Abad y Purús, así como en diversos distritos y centros poblados de la región Ucayali. La magnitud de este logro puede medirse si se piensa que dichos estudiantes representan 30% de toda la población ucayalina, que, según proyección del INEI, hoy bordea los 490.000 habitantes. Pero también se ha logrado una notable meta cualitativa: que los docentes de Ucayali reconozcan que el enfoque ambiental es transversal a todas las materias y no solo patrimonio exclusivo de los profesores de Ciencia y Ambiente.

Para alcanzar estas grandes metas, las capacitaciones en educación ambiental a docentes y la diversificación en el desarrollo de contenidos curriculares de la EBR comprendieron el desarrollo de cuatro foros provinciales sobre los principales

problemas ambientales, así como la publicación de un importante texto para docentes (Diseño Curricular Diversificado con Enfoque Ambiental). Este texto orienta a los maestros acerca de la aplicación de la estrategia regional con enfoque ambiental como eje transversal en la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria. También se han llevado a cabo talleres dirigidos a docentes de los cuatro niveles antes mencionados en los principales centros poblados.

Los temas tratados en la capacitación de los maestros fueron: educación en ecoeficiencia (agua, aire, suelo, energía, residuos sólidos y consumo responsable, ordenamiento territorial, biodiversidad, adaptación y mitigación del cambio climático), educación en salud (hábitos de higiene personal, conservación del ambiente, alimentación y nutrición saludable, enfermedades prevalentes, salud sexual y reproductiva y habilidades para la vida), educación en gestión del riesgo (pautas para la elaboración del plan de gestión del riesgo y cultura de seguridad vial, entre otros temas) y elaboración del proyecto educativo ambiental a nivel institucional.

La capacitación también incluyó pasantías en educación ambiental, para las cuales se seleccionó a cincuenta docentes líderes de las cuatro provincias, quienes intercambiaron experiencias exitosas en la elaboración, implementación y desarrollo de los instrumentos de gestión institucional, gestión pedagógica, educación en ecoeficiencia, educación en salud y educación en gestión del riesgo. Asimismo, la capacitación comprendió la elaboración de la Estrategia Regional en Educación Ambiental, con participación de organizaciones públicas y privadas de la región Ucayali, la cual se validó y aprobó en reuniones con las instituciones que participan en la Comisión Ambiental Regional, a fin de que la educación ambiental tenga sostenibilidad en el tiempo y sea un proceso permanente en Ucayali.

Como complemento indispensable de la capacitación, se ha elaborado diez textos escolares (100.000 ejemplares) con enfoque ambiental regional en español y en dos lenguas nativas (asháninka y shipibo-conibo), dirigidos a niños, niñas, adolescentes y jóvenes enrolados en la EBR de Ucayali. También se ha distribuido materiales a estudiantes de las cuatro provincias, así como folletos de ayuda a los docentes sobre flora y fauna. Además, el proyecto publicó 5000 ejemplares de folletos diversos (Plantas medicinales, Fauna acuática I, Fauna acuática II y Plantas ornamentales) y proveyó 5000 ejemplares de juegos ambientales (rompecabezas de 12 y 35 piezas, vocales ilustradas y ludo del lago Imiría).

En materia de sensibilización e incremento de conocimientos sobre educación ambiental por parte de la sociedad, destacan los talleres de sensibilización llevados a cabo para 6974 líderes juveniles, gremiales y de asentamientos humanos, desarrollados en los principales centros poblados de Ucayali. En dichos talleres se abordaron temas ambientales relacionados a la ecoeficiencia y la salud.

Asimismo, con miras a una sensibilización de escala mayor, se ha efectuado una amplia difusión de veinte spots radiales y uno televisivo sobre temas ambientales (aire, suelos, agua, incendios forestales, residuos sólidos, ruidos molestos, biodiversidad) del ámbito regional, también propalados masivamente a través de su distribución en formato CD interactivo. Completan la comunicación masiva la colocación de paneles publicitarios y un programa radial dirigido a la sociedad civil: Ambientalistas en Acción. Este programa, emitido en edición sabatina de una hora, aborda la problemática ambiental y sus múltiples alternativas, a fin de minimizar sus impactos y crear conciencia ambiental en los pobladores rurales y urbanos. La cobertura del programa alcanzó a las provincias de Coronel Portillo y Padre Abad, las más pobladas de Ucayali.

De otro lado, el proyecto creó, organizó y equipó a cincuenta ecoclubes escolares y cincuenta ecoclubes comunitarios con la finalidad de mejorar las condiciones medioambientales de los beneficiarios, incidiendo en acciones de capacitación sobre manejo de residuos sólidos y consumo responsable. El proyecto también introdujo incentivos a las buenas prácticas ambientales, consistentes en la organización de diversas acciones de proyección a la comunidad: concursos entre instituciones educativas y comunidades, pasacalles, concursos de dibujo y pintura, declamación, teatro, carreras de triciclos, argumentación y debate, y concurso de periódicos murales.

Redondearon la sensibilización tres actividades de suma importancia. Primero, las Jornadas Comunales, cuya función primordial fue organizar a 36 comunidades o asentamientos humanos de Coronel Portillo y Padre Abad para que

adopten un papel activo en la conservación del ambiente en el que viven. Durante las jornadas, se impartió capacitación en temas ambientales y se entregaron plántones y fertilizantes (humus). Segundo, las Campañas de Educación y Salud Ambiental, que se desplegaron para instruir a la población a partir de mensajes ambientales relacionados con la flora y fauna regionales, las cuales se intensificaron en ciertas temporadas del calendario ambiental del país con la colocación y distribución de afiches, paneles, trípticos, banners, banderolas y spots publicitarios. Tercero, con el asesoramiento de la Asociación para la Niñez y su Ambiente, con su metodología Tierra de Niños, se estableció Bosques para Niños en dos colegios de la región. Estos Bosques para Niños activan la conciencia ambiental sobre la importancia de conservar y proteger el ambiente desde la niñez, cuando tienen mayor efecto, y desde la mejor aula de estudio: el bosque mismo, donde los niños aprenden a respetar y cuidar a la naturaleza, a identificar las amenazas a la fauna y la flora y a hallar soluciones ambientales inteligentes. A través de una hora dedicada a ella, la metodología de los bosques –de gran aceptación por parte de niñas, niños, docentes y padres de familia– ha sido insertada de forma permanente en el currículo educativo de ambas escuelas.

## Educación

---

Presidente regional:  
Martín Vizcarra Cornejo

11

### Construyendo un modelo de gestión pedagógica en Moquegua

#### Gestión educativa descentralizada para que los estudiantes de la región Moquegua logren aprendizajes de calidad

*Durante las gestiones sucesivas de dos presidentes regionales, Moquegua le ha dado forma a un modelo de gestión educativa de enfoque territorial basado en el planeamiento estratégico, el trabajo articulado con los gobiernos locales y el incremento del presupuesto regional para Educación (30% del total). Con estas herramientas, ha logrado un crecimiento sobresaliente en la mejora de los aprendizajes, y espera que en 2021 sus estudiantes con desempeño suficiente en comprensión lectora y en matemática lleguen a 80% y 70% del total, respectivamente.*

#### Diagnóstico de la gestión educativa descentralizada

Han transcurrido siete años desde que los gobiernos regionales, en el marco del proceso de descentralización, asumieron la responsabilidad de diseñar y desarrollar una gestión educativa descentralizada, basada no solo en sus propias particularidades, sino en un modelo de relación intergubernamental. Dicho modelo busca la interacción y la articulación entre las diferentes instancias y niveles de gobierno con el fin de diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas y las estrategias vinculadas a la educación, para ofrecer un mejor servicio.

Sus características territoriales y de población le imponen a Moquegua una estrategia diferenciada en la construcción de su gestión educativa. Para comenzar, se encuentra entre las regiones con menos estudiantes por docente en el país (en promedio, 11 estudiantes por docente). Asimismo, su educación es mayoritariamente pública: solo el 19% de los 46.124 estudiantes de los diferentes niveles están en el sistema privado (y solo el 25% de los docentes se ubica en él). Por otro lado, la mayoría de la población estudiantil (más del 90%) se concentra en el ámbito urbano. Del mismo modo, el 91% de las 701 instituciones educativas ofrecen educación básica regular (inicial, primaria y secundaria); y solo el 9% básica especial, técnico-productiva, básica alternativa y superior no universitaria.

### **La respuesta de Moquegua en cuanto a aprendizaje**

Frente a este reto, Moquegua ha construido un modelo de gestión pedagógica que le ha permitido una sorprendente y sólida elevación de sus niveles educativos durante siete años consecutivos (2007-2013), que la ha puesto a la cabeza en los aprendizajes de sus estudiantes en matemática y lectura a nivel nacional. La región pasó de 13,6% de logro en matemática en el año 2007 a 43,3% en 2013. En comprensión lectora, subió de 28,8% de suficiencia a 63,7% en el mismo lapso.

Los sobresalientes logros de la provincia de Sánchez Cerro, muy por encima de los de las otras dos provincias moqueguas, a pesar de contar con menores ingresos provenientes del canon minero, dan una pista acerca del modelo de gestión educativa construido por la región. Sánchez Cerro es la provincia que tiene la mayor cantidad de distritos (11 en total), y por tanto una mayor cantidad de autoridades locales respecto de las otras dos provincias. Por ello, salta a la vista el esfuerzo de coordinación y de articulación de acciones y estrategias de la UGEL con los gobiernos locales.

Algunos elementos que explican lo avanzado en Sánchez Cerro son el liderazgo y la permanencia en el cargo del director de la UGEL de la provincia, así como el mecanismo de relación permanente entre este y los directores de las instituciones educativas mediante reuniones periódicas y el monitoreo de dichas instituciones, y una estrategia diversificada que ha permitido involucrar en el proceso a los padres de familia y a las instituciones de la comunidad.

En el plano regional, los buenos resultados obtenidos son consecuencia de un proceso de articulación de los esfuerzos de los gobiernos locales bajo el liderazgo del gobierno regional. También son resultado de la articulación intergubernamental e intersectorial en torno a objetivos comunes, lo cual pone en evidencia el liderazgo, esfuerzo y compromiso del gobierno regional por articular estrategias desde el territorio; es decir, se deja atrás la lógica sectorial y se avanza hacia una estrategia intersectorial.

Las estrategias desarrolladas para dar el salto educativo son diversas. En primer lugar, destaca el liderazgo institucional: la conducción del proceso es liderada claramente por el presidente regional, que compromete a todos los actores involucrados en el sector Educación. En segundo lugar, la planificación regional: la educación se convierte en pieza clave del planeamiento estratégico, tanto en el Plan de Desarrollo Concertado como en el Plan de Competitividad. Al pasar de un planeamiento sectorial a uno territorial, el sector Educación se vuelve un eje transversal del desarrollo de la región.

Una tercera estrategia es la gestión del presupuesto regional, cuyo 30% se destina a educación, tanto a infraestructura como al desarrollo de capacidades y al financiamiento de estrategias que permitan un acompañamiento en el aula a los docentes para el logro de resultados de aprendizaje. Otra herramienta es la estrategia pedagógica de acompañamiento, monitoreo y evaluación a docentes, que a partir del año 2013 el gobierno regional ha universalizado al ciento por ciento de las instituciones educativas públicas de educación básica de Moquegua.

Finalmente, una quinta estrategia ha sido el fortalecimiento de las instancias de gestión educativa, para hacerlas cada vez más profesionales. Al respecto, el gobierno regional ha iniciado un proceso de discusión sobre la reestructuración de su instancia de gestión, que involucrará un cambio en la estructura de las UGEL y en la Dirección Regional de Educación de Moquegua.

### **Avances de la gestión educativa en Moquegua**

Mediante un modelo de gestión educativa de enfoque territorial basado en el planeamiento estratégico, el trabajo articulado con los gobiernos locales y el incremento del presupuesto regional para educación, Moquegua parece haber encontrado su ruta para avanzar y sostener una mejora permanente en sus aprendizajes, ya que prácticamente no tiene estudiantes en el nivel más bajo.

El principal logro del Gobierno Regional de Moquegua ha sido identificar los factores claves de mejora de los aprendizajes y apropiarse de ellos, como fue el caso del acompañamiento pedagógico que estaba siendo impulsado por el MINEDU. El nuevo desafío es continuar avanzando y pasar a un nivel de expectativas más allá de los resultados en comprensión lectora y en matemática, para entrar en un proceso de fortalecimiento en otras áreas como ciudadanía, ciencias y tecnologías en el resto de niveles de la educación básica.

Presidente regional:  
César Villanueva Arévalo

12

## **Mejora de los aprendizajes a través de un modelo de gestión territorial en San Martín**

### **Receta de San Martín para convertirse en la región de mayor crecimiento del país en comprensión lectora en los últimos años**

*El modelo de gestión educativa de San Martín pone énfasis en la articulación de los distintos actores locales a partir de metas de aprendizaje y también en una estructura organizativa en la cual la Dirección Regional de Educación (DRE) articula y es responsable de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). De esta manera viene logrando mejores condiciones de gestión del servicio educativo, con lo que ha abierto una ruta para trabajar en la elevación de los aprendizajes desde un enfoque territorial y sobre la base de una gestión orientada a resultados.*

#### **Diagnóstico de la gestión educativa en San Martín**

La descentralización no es un proceso acabado, en especial en el ámbito educativo. A pesar de tener ya más de una década de implementación, aún se están delimitando competencias y responsabilidades, se están fortaleciendo y transfiriendo capacidades y, de manera muy relativa, descentralizando los recursos. Para San Martín, avanzar en la gestión pedagógica, con el fin de convertir la educación en una palanca de desarrollo, es un reto y una necesidad, al igual que para las demás regiones del Perú. Adelantar en este terreno significa para la región amazónica generar condiciones territoriales intersectoriales y garantizar la provisión de los servicios educativos, el logro de aprendizajes y el derecho a una educación de calidad con equidad.

Para enfrentar este reto, San Martín ha debido partir de sus particularidades. En primer lugar, sus rendimientos en comprensión lectora y matemática han sido tradicionalmente bajos. Por otro lado, a diferencia de Moquegua y Piura, la región no cuenta con recursos del canon. Asimismo, tiene en promedio veinte estudiantes por docente, cifra superior al promedio nacional, lo que implica una mayor carga laboral para sus 13.212 maestros. En cuanto a densidad de alumnado, de sus 240.984 estudiantes, poco más de la mitad se concentran en tres provincias: San Martín, Moyobamba y Rioja. El 93% asiste a instituciones educativas públicas. Finalmente, el 73,6% de los estudiantes matriculados en las escuelas públicas se ubica predominantemente en el área urbana.

#### **Respuesta de San Martín en materia de gestión educativa**

Sin embargo, a pesar de estas obvias limitaciones de partida, San Martín ha sido la región con más crecimiento en comprensión lectora en los últimos años, a pesar de que aún se mantiene entre las regiones rezagadas. Este éxito inicial confirma lo acertada que ha sido la elección de la ruta por donde ha transitado San Martín en gestión educativa, gestión que pone énfasis en la articulación de los distintos actores locales a partir de metas de aprendizaje.

El modelo de gestión educativa de San Martín se basa en una estructura organizativa en la que la Dirección Regional de Educación (DRE) articula y es responsable de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Es decir, San Martín dejó atrás la idea de que las UGEL, por ser unidades presupuestales, son autónomas; ahora es la DRE la que tiene el liderazgo y la que organiza y articula el servicio educativo en el territorio.

Para adecuarse a este propósito, el gobierno regional puso en marcha un proceso de rediseño de la estructura orgánica interna de la DRE y de las UGEL. La DRE, que contaba con una Dirección de Gestión Institucional y Pedagógica, ahora se compone de una Dirección de Gestión Pedagógica y de una Dirección de Operaciones. De esta manera, aunque su objetivo es la gestión local de la educación, la DRE mantiene bajo su responsabilidad directa a las UGEL, las cuales, a

su vez, tienen como instancia de soporte en cada territorio una Oficina de Operaciones dependiente directamente de la Dirección de Operaciones de la DRE. Esta Oficina de Operaciones local cuenta con una Unidad de Gestión Presupuestal y una Unidad de Gestión Administrativa.

A lo largo de todo el proceso de construcción de una gestión pedagógica regional, un elemento clave ha sido el liderazgo institucional. El involucramiento directo del presidente regional ha permitido constituir equipos y contar con el respaldo necesario para avanzar en las decisiones que han permitido mejorar los aprendizajes. También ha sido decisivo el involucramiento de todo el personal en los procesos de cambio, más allá del régimen laboral en el que se encontraban los equipos regionales, en especial el personal nombrado en las decisiones de cambio.

Otro factor crucial ha sido la capacitación descentralizada de los maestros al ejecutar el Programa Educativo Logros de Aprendizaje (UGEL). La ampliación de la cobertura de docentes pasó del 15% de centros educativos a 57%. Otra medida importante ha sido la articulación intersectorial para que el MINSa y el MIDIS atiendan a los estudiantes en los centros educativos. Gracias a ello, se ha ampliado también la oferta de servicios de alimentación, salud y educación.

### **Avance de la gestión pedagógica en San Martín**

El modelo de gestión educativa regional ha creado mejores condiciones para la prestación del servicio educativo, lo que ha contribuido a la mejora de los aprendizajes en la región y en todas sus provincias. La región ha registrado avances importantes en las tres últimas evaluaciones censales. Sin embargo, el crecimiento más resaltante se ha dado solo en 2013. En comprensión lectora, se ha transitado de 17,1% de estudiantes que lograban suficiencia en el año 2011 a 26,7% en 2013. En el caso de la comprensión matemática, el porcentaje prácticamente se duplicó, pasando de 7,5% en 2011 a 14,0% en 2013.

A pesar de que San Martín tiene aún un considerable camino que recorrer, pues un contingente importante de su población escolar todavía se encuentra en los niveles más bajos de aprendizaje, estos indicadores en materia de educación reflejan claramente la gestión por resultados y por procesos que el Gobierno Regional de San Martín ha promovido en todos sus ámbitos y áreas de actuación. Esto ha ido de la mano con el involucramiento de todos los funcionarios, especialistas y trabajadores de las instancias de gestión en los objetivos y metas de aprendizaje.

Finalmente, en el proceso de rediseño organizacional de la DRE y las UGEL, se ha logrado fortalecer el papel pedagógico de estas últimas. Hoy, este componente tiene un peso mayor en su acción y lo administrativo está alineado a lo que propone el componente pedagógico, es decir, opera como soporte. Ello está permitiendo fortalecer a los equipos y a las instituciones educativas en función de los aprendizajes.

Presidente regional:  
Javier Atkins Lerggios

13

## **Un modelo de gestión educativa de la mano con los gobiernos locales de Piura**

### **Elevación de la comprensión lectora y matemática mediante una estrecha articulación de estrategias entre el gobierno regional y los gobiernos locales**

*El modelo de gestión educativa construido por Piura, hoy en proceso de implementación, está promoviendo rápidos logros de aprendizajes. La región le ha asignado a la UGEL el rol decisivo de articular las políticas regionales con los gobiernos locales, y la UGEL, por su parte, ha desarrollado su tarea de monitoreo y de supervisión sobre la base de un acompañamiento a los docentes y a las instituciones educativas. Por otro lado, la región, que ha priorizado la atención pertinente y suficiente a la primera infancia, también ha constituido en los últimos años equipos de profesionales para la gestión de su modelo de gestión educativa, lo cual está desarrollando competencias y el involucramiento indispensable para su implementación.*

## **Diagnóstico de la problemática educativa en Piura**

El Gobierno Regional de Piura, en el marco del proceso de descentralización, debe diseñar y desarrollar una gestión educativa descentralizada a partir de un modelo de relación intergubernamental que posibilite la interacción y la articulación entre las diferentes instancias y niveles de gobierno, con el fin de elaborar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas y las estrategias vinculadas a la educación, para ofrecer un mejor servicio.

Todo el proceso debe adecuarse a las características y necesidades específicas de la región. Piura es la tercera región más extensa del Perú y la más poblada después de Lima. Cuenta con 6253 instituciones educativas donde están matriculados 532.956 estudiantes y enseñan 28.774 maestros, lo que arroja un promedio de 18 estudiantes por docente. La mayoría de estudiantes (79%) reciben educación pública y se sitúan en las áreas urbanas (78%). Sin embargo, el 45% de las instituciones educativas de gestión pública se ubican en el área urbana, mientras que el restante 55%, en el ámbito rural; por el contrario, las instituciones de gestión privada se encuentran mayoritariamente en el área urbana (98%). Las UGEL de las provincias de Piura y Sullana son las que concentran más de la mitad de la población estudiantil (57%) y de los docentes (55%).

## **Respuesta de Piura en materia de gestión educativa**

A partir de 2011, el gobierno regional respondió de manera sistemática y creativa a esta tarea. La institucionalización del modelo de gestión pedagógica regional respondió a un proceso de participación social, técnico y político que concluyó en la aprobación y oficialización del Modelo de Gestión del Sistema Educativo de Piura, en agosto de 2013. Este proceso se basó en los Lineamientos para la implementación del modelo de gestión de sistema educativo de Piura y en los Lineamientos para el desarrollo de la educación básica y técnico productiva en el marco del modelo de gestión de Piura.

El proceso incluyó también la creación del Sistema Regional de Atención a la Primera Infancia (SIREPI), una iniciativa del gobierno regional para liderar y dirigir la política de infancia en la región en función de un enfoque de intersectorialidad y territorialidad. El objetivo del SIREPI es lograr que los niños en su primera infancia y sus familias tengan acceso oportuno, pertinente, suficiente y con calidad a una serie de bienes y servicios que posibiliten la mejora de su calidad de vida, entre ellos el de educación. Con ello Piura ha hecho de la primera infancia la base para lograr que los estudiantes tengan mejores condiciones para el aprendizaje.

En el proceso de institucionalización del modelo de gestión pedagógica, Piura ha hecho un esfuerzo por diseñar una ruta que oriente el fortalecimiento de sus instituciones educativas. Los avances son consecuencia, en primer lugar, de la estrecha articulación de estrategias entre el gobierno regional y los gobiernos locales en torno a los centros educativos, sobre la base de que los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, tienen roles complementarios. Ello abarca la gobernabilidad escolar, la gestión del currículo, la gestión de la oferta del servicio y la articulación entre escuela, familia y comunidad.

También ha sido crucial la promoción de la acción participativa de otros actores a través del Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE); es a través de este consejo que Piura hace el seguimiento de los avances de su modelo de gestión, en particular de las metas de aprendizajes. Igualmente ha sido decisivo que la unidad de planificación en todos los niveles sea la institución educativa; es decir, las metas educativas regionales son asumidas por cada UGEL, que a su vez las individualiza para cada centro educativo. Otro factor determinante ha sido el fortalecimiento y la profesionalización de las instancias de gestión (UGEL y la Dirección Regional de Educación de Lima, DRELM) para dar soporte a las instituciones educativas.

## **Avance de Piura en la gestión educativa**

En cuanto a los logros de aprendizaje, la región Piura muestra un crecimiento sostenido de la suficiencia en matemática y lectura a partir del año 2011. En matemática se ha pasado de 13,8% de estudiantes que logran ubicarse en el nivel adecuado de comprensión a 16,5%. Y en comprensión lectora, si bien entre el año 2011 y 2012 se experimentó un estancamiento en los niveles de suficiencia en 28,8%, en el año 2013 el indicador se elevó a 30,3%.

Es especialmente relevante el caso de la UGEL Huancabamba, que, pese a ser una de las ocho provincias de Piura más alejadas de la sede regional, con la menor cantidad de docentes, estudiantes e instituciones educativas y con un elevado porcentaje de población rural, ha registrado avances sobresalientes. En el año 2013, el 23,2% de sus estudiantes se ubicaron en el nivel satisfactorio en comprensión lectora, y el 20,1%, en matemática (en 2012, los indicadores solo llegaron a 9,7% y a 6,2%, respectivamente). Este salto cualitativo y cuantitativo es consecuencia de la acción intergubernamental e intersectorial.

Presidente regional:  
José Arista Arbildo

14

## **Logros de aprendizaje de Amazonas mediante la mejora de sus escuelas primarias**

**La experiencia de inversión de calidad en educación que ha sacado a la educación de Amazonas del fondo de la tabla**

*Este proyecto, ejecutado con S/. 9,8 millones de presupuesto del Gobierno Regional de Amazonas, transferido a la Dirección Regional de Educación entre los años 2011 y 2014, marca una ruta de inversión de calidad para la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, tanto de la zona urbana como rural de la región. Aquí la historia del incuestionablemente sorpresivo gran salto que la región ha dado dentro del ranking nacional educativo.*

### **Diagnóstico del aprendizaje en Amazonas**

El Plan de Mejoramiento de Capacidades en Comunicación y Matemática (PLANMCYMA) es un proyecto de inversión pública para el mejoramiento del servicio educativo (logros de aprendizaje) en el tercer ciclo (primer y segundo grado) de la EBR de las instituciones educativas del nivel primario de la región Amazonas.

Dicha iniciativa surge en respuesta a la identificación de un deficiente rendimiento académico en competencias lectoras y matemáticas de los niños y niñas de primer y segundo grado de primaria. Según la evaluación censal efectuada en 2010 por la Unidad de Medición de Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación, solo 18,4 % de ellos alcanzaban niveles óptimos de comprensión lectora y apenas 13,5% niveles óptimos de competencias matemáticas, lo que ubicaba a la región Amazonas en el puesto 8 de las 26 regiones del país en cuanto a resultados educativos.

El esfuerzo de diagnóstico arrojó tres causales directas de este bajo rendimiento: la inadecuada metodología pedagógica de los docentes en las áreas de Comunicación y Matemática, que no les permitía un manejo adecuado de estrategias pedagógicas; la existencia limitada de material didáctico concreto o manipulado y de textos complementarios en estas materias que favorecían la improvisación; y la inercia en el quehacer del docente.

Un factor contribuyente era la gestión pedagógica deficiente en las instancias educativas desconcentradas del sector en relación con las redes educativas y grupos de interaprendizaje, que no favorecían un monitoreo y acompañamiento que enfatice el aspecto pedagógico del docente. Esto, por supuesto, redundaba en los aprendizajes de los estudiantes: no entendían lo que leían, no resolvían problemas matemáticos de la vida cotidiana, y, por ello, tanto sus capacidades básicas para enfrentar con éxito su escolaridad como sus aprendizajes –comparados con estándares nacionales e internacionales– eran limitados.

### **Respuesta de Amazonas en materia educativa**

El primer paso para responder a la difícil situación de la educación antes descrita fue el mapeo de instituciones educativas –348 en total– en las cuales no intervenía el Ministerio de Educación con programas como, por ejemplo, el

Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA). Asimismo, se identificaron 57 redes educativas, así como 635 docentes y 10.881 estudiantes de primer y segundo grado de primaria, con el objetivo de incrementar los logros en sus aprendizajes en competencias lectoras y matemáticas.

En segundo lugar, se implementaron varias estrategias decisivas: capacitación y actualización pedagógica especializada para docentes intervenidos, dotación de fichas y cuadernillos de trabajo y otros materiales impresos contextualizados para los estudiantes (entregados mensualmente durante todo el año escolar), monitoreo y acompañamiento a la labor pedagógica del docente en aula y organización y articulación pedagógica de las redes educativas y grupos de interaprendizaje de los docentes.

Asimismo, en el presente año y en alianza con el Ministerio de Educación, una última estrategia abordó la identificación, sistematización y difusión de experiencias innovadoras y buenas prácticas educativas en las instituciones educativas intervenidas, la que, en los últimos cuatro años, ha obtenido los mejores logros en toda la región.

### **Avance de la educación en Amazonas**

En solo tres años de implementación del proyecto, hoy la región se ubica a media tabla (puesto decimo tercero) en comprensión lectora y prácticamente al tope de la tabla (tercer puesto) en matemática entre todas las regiones del país, según el mencionado ranking de la UMC. Para garantizar la continuidad y sostenibilidad del proyecto, el presidente regional ha presentado ante el Consejo Regional una propuesta de ampliación (que está siendo evaluada para su estudio a nivel de perfil del proyecto) a los niños de tercer y cuarto grado de primaria, para ser trabajado a partir de 2016, el cual incorpora, además, la materia de Ciencias.

Presidente regional:

Martín Vizcarra Cornejo

15

## **Tecnologías educativas en Moquegua**

### **Moquegua, líder indisputable del país en materia educativa**

*Por tres años consecutivos Moquegua ha sido la primera región en comprensión lectora y matemática, como lo demuestran los exámenes del Ministerio de Educación. Pero Moquegua no se ha quedado ahí. Hoy sus avances se concentran en dar un nuevo salto, cuyos signos más evidentes son la incorporación de aspectos tecnológicos y la creación del Colegio de Alto Rendimiento de Moquegua. Esto con un solo objetivo en la mira: seguir siendo los primeros en educación.*

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se hallan en un vigoroso proceso de incorporación en los colegios de Moquegua, los que contarán con servicio de Internet gratuito y aulas implementadas con pizarras digitales interactivas. Como resultado de la concertación, el gobierno regional obtuvo financiamiento por S/. 108 millones de la empresa minera Southern Perú para la adquisición de tecnología educativa y su respectivo equipamiento en todos los colegios de la región Moquegua.

El proyecto incluye tres componentes: equipamiento, capacitación y asistencia técnica, y gestión educativa y sensibilización. Durante la primera etapa se ha concluido con la entrega de laptops a los docentes de las tres provincias que conforman la región Moquegua: Mariscal Nieto, Ilo y General Sánchez Cerro. Ahora, 2906 profesores cuentan con laptops para preparar sus clases, lo que redundará en el beneficio de unos 33.000 estudiantes de EBR.

Adicionalmente, la primera autoridad regional firmó un convenio para que desde 2015 entre en funcionamiento el Colegio de Alto Rendimiento en Moquegua. Esta casa de estudios ofrecerá mayores posibilidades a los mejores alumnos moqueguanos, consolidando un sistema de premio al mérito que contribuirá al liderazgo regional en la educación nacional.

Presidente regional:  
Javier Alvarado Gonzáles del Valle

16

## Las TIC en escuelas primarias y secundarias de Lima Provincias

**Más de 11.000 docentes con laptops, una región  
a la vanguardia en tecnología educativa del país**

*La innovación tecnológica llegó a las escuelas de la región Lima gracias al proyecto Mejoramiento de la Aplicación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de los Niveles Primario y Secundario, que ha permitido mejorar la calidad de la enseñanza en el aula con el uso de laptops, proyectores y ecrans.*

El proyecto, a cargo de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, ha invertido hasta el momento S/. 15.971.324 en la adquisición de 12.849 laptops, entregadas al universo de docentes de inicial, primaria y secundaria de toda la región Lima. Previamente los profesores deben aprobar un curso de capacitación de sesenta horas dictado por la empresa Microsoft. Además, se implementan ecrans y proyectores en las escuelas y se prevé la instalación del servicio de Internet en los colegios de mayor población, así como la entrega de tablets a los alumnos.

Este proyecto es una iniciativa del presidente Javier Alvarado a favor de los maestros de la región y de la mejora del nivel de aprendizaje de los estudiantes. Para darle sostenibilidad al proyecto, el Consejo Regional aprobó el pedido presidencial de renovación de equipos cada tres años. De esta manera, la región Lima se puso a la vanguardia en el uso de nuevas tecnologías en el sector educativo a nivel nacional.

Presidente regional:  
Tito Chocano Olivera

17

## Las aulas interactivas en Tacna

**Con el apoyo de recursos interactivos en el aula, Tacna se ha colocado  
en el segundo puesto a nivel nacional en comprensión lectora  
y razonamiento matemático**

Con una inversión que se espera llegue a los S/. 55 millones, el proyecto Aulas Interactivas ha incorporado las TIC al proceso de enseñanza-aprendizaje para elevar la calidad educativa en la región Tacna y para lograr que los estudiantes de los niveles inicial, primario y secundario de la zona altoandina tengan las mismas oportunidades de aprendizaje que los escolares de la zona urbana. Esto asimismo le abre a la población en general nuevas perspectivas en materia de oportunidades y desafíos para el desarrollo personal y comunitario.

### Diagnóstico de la realidad educativa de Tacna

La iniciativa surge en respuesta a las debilidades detectadas en las instituciones educativas de la región Tacna en el proceso de enseñanza tradicional y en respuesta al magro logro en la esfera de los aprendizajes, reflejado en los bajos índices de rendimiento escolar. En 2010, antes de la gestión del actual gobierno regional, la comprensión lectora urbana y rural era de apenas 48,9% y 26,7%, respectivamente, mientras que la comprensión matemática era de 30,7% en las ciudades y de 14,7% en el campo.

## **Respuesta de Tacna en materia educativa**

El proyecto, conocido localmente como Aulas Interactivas, ha beneficiado hasta el momento a 280 instituciones educativas de las zonas urbanas y rurales de la región, a las que se les ha entregado importantes equipos tecnológicos: 3036 netbooks, 1793 laptops, 317 impresoras y 1654 proyectores multimedia. El proyecto también ha involucrado la participación de personal técnico y administrativo capacitado, así como la capacitación de 3900 docentes, quienes han sido calificados como “asistentes técnicos” y “docentes de apoyo tecnológico”. Hasta la fecha, se han invertido S/. 23 millones, pero se ha previsto una inversión total de S/. 55 millones, junto con la entrega a los colegios de alrededor de 8000 equipos tecnológicos entre netbooks, laptops, impresoras y proyectores.

La utilización de recursos interactivos en el aula (proyector, computadora, Internet, etc.) mejora de manera considerable el proceso de enseñanza-aprendizaje e incrementa las capacidades fundamentales y tecnológicas de los alumnos de EBR. Asimismo, propicia ambientes de aprendizaje que, por un lado, promueven en los chicos el desarrollo de habilidades cognitivas, la creatividad y el trabajo en grupo, y, por el otro, favorecen su adecuado acceso y manejo de medios tecnológicos de información, así como el incremento de su autoestima.

Ello ha obligado, desde la perspectiva de los docentes, a la innovación –a través de intensas capacitaciones y actualizaciones– de prácticas educativas que propicien el uso de las TIC en sus desempeños pedagógicos. Esto, desde la perspectiva de las escuelas, ha obligado a la modernización de la gestión administrativa.

Un aspecto central del proyecto es la implementación en las diferentes escuelas de Centros de Innovación de Aprendizajes, con un mínimo de 20 computadoras en los casos de las instituciones educativas de población escolar numerosa y de 10 computadoras en los casos de aquellas de menor población estudiantil. Los beneficiarios directos de las Aulas Interactivas son los escolares de las instituciones educativas de la región que brindan EBR; específicamente, la población infantil comprendida entre los 3 y 10 años y los adolescentes y jóvenes de entre 11 y 19 años.

El proyecto consta de tres componentes: plataforma tecnológica, capacitación docente y gestión educativa. La plataforma tecnológica abarca la ejecución de un conjunto de acciones clave a través de cuatro programas: Programa de Equipamiento (recursos interactivos para aulas y centros de innovación, como laptops, netbooks, proyectores e impresoras), Programa de Conectividad (ampliación de la conectividad por Internet en las zonas rurales), Programa de Energía Eléctrica (instalación de generadores fotovoltaicos en 37 instituciones educativas sin energía eléctrica) e implementación de una Central de Datos Regional.

La capacitación docente está dirigida a los docentes, directivos y administrativos de las instituciones educativas, con el fin de que puedan utilizar las tecnologías de la información, apoyen los procesos de enseñanza-aprendizaje y los incorporen en los planes de estudio. Las modalidades de capacitación son presencial, semipresencial y a distancia, a través del E-Learning. Los docentes son capacitados en cinco aspectos: pedagógico, metodológico, tecnológico, innovación educativa y gestión escolar, esta última orientada a las actividades de seguimiento y reforzamiento.

Finalmente, el tercer componente es la gestión educativa, cuya herramienta principal es el Portal Educativo, que se centra en el sistema de monitoreo. Su objetivo es realizar el seguimiento de los avances curriculares, evaluar la calidad educativa en la región y centralizar la información para su uso en la planificación y en la toma de decisiones a nivel de instituciones educativas y regionales.

## **Avance de la educación en Tacna**

La implementación del proyecto Aulas Interactivas ha permitido, mediante la incorporación de las TIC en el proceso de enseñanza, reflotar la calidad educativa en la región Tacna. Según los resultados de la Encuesta censal de estudiantes 2013, la región se colocó en el segundo puesto a nivel nacional, con 60,3% de estudiantes que comprenden lo que leen y 40,9% de niños capaces de resolver problemas matemáticos. Además, Tacna es hoy la segunda y tercera región del país, respectivamente, con mayor acceso a Internet en escuelas primarias y secundarias.

El proyecto, asimismo, ha fomentado la equidad en la calidad educativa, con el fin de que los escolares de la zona altoandina tengan las mismas oportunidades de aprendizaje que los de la zona urbana. Es decir, gracias a este proyecto, los estudiantes de los niveles inicial, primario y secundario de las zonas altoandinas de Tacna están en mejores condiciones para competir con alumnos de la ciudad. Se ha buscado la igualdad de oportunidades y los docentes han tomado conciencia de ello para enseñar y apoyar a los menores.

Por otro lado, el proyecto ha mejorado el nivel sociocultural no solo de los alumnos, sino también de los pobladores de la región en general, pues les permite ingresar a la aldea global a través de la tecnología, lo que de este modo les abre nuevas perspectivas en materia de oportunidades y desafíos para el desarrollo personal y comunitario.

Presidente regional:

Maciste Díaz Abad

18

## Talento Beca 18 en Huancavelica

### Apuesta por la educación superior de los jóvenes como motor de la transformación de una de las regiones más pobres del país: los centros piloto preuniversitarios

*Esta actividad está destinada a fortalecer la preparación académica preuniversitaria de los jóvenes y egresados de la EBR de la región Huancavelica. ¿Cómo? Facilitando su ingreso a las universidades e institutos superiores del país, en convenio con el Programa Nacional Beca 18 y centros superiores de enseñanza en general. La apuesta de Huancavelica es convertir la educación en una herramienta clave para superar la pobreza y, por ende, disparar el desarrollo y el progreso regional.*

#### Diagnóstico de la educación superior en Huancavelica

La iniciativa de invertir en educación con el fin de brindar una preparación preuniversitaria de calidad a los jóvenes de Huancavelica es una respuesta a la baja cobertura de la educación superior en la región, rasgo identificado como una de las causas determinantes de su crisis y de los niveles de pobreza y pobreza extrema que registra.

Este bajo número de jóvenes con formación universitaria se debe, en primer lugar, a la falta de recursos económicos, que torna imposible cubrir los costos de una educación superior, mucho más en el caso de estudiantes que, por causas económicas, apenas pueden culminar la secundaria. Otra causal es la accidentada geografía de la región Huancavelica, que aleja a sus distritos de la capital de sus provincias, donde la enseñanza superior se ofrece. Por estas dos razones, la gran mayoría de jóvenes descartan el camino universitario y se dedican al trabajo en el campo o migran en busca de un mejor porvenir a ciudades vecinas como Huancayo, Lima, Ica o Ayacucho.

Pero el poco acceso de los jóvenes huancavelicanos a las universidades también se debe a la baja calidad de la educación básica regular en la región, que no permite a sus jóvenes un ingreso directo a las universidades del país o el acceso a las becas que ofrece el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) del Ministerio de Educación. Por ejemplo, en el primer año de implementación de este programa nacional (2012), quedaron desiertos más del 40% de los cupos ofrecidos a la región Huancavelica.

#### Respuesta de Huancavelica en cuanto a acceso a la educación superior

El 17 de julio de 2012, el Consejo Regional de Huancavelica, mediante Acuerdo Regional N.º 054-2012, aprobó la ejecución de la actividad Implementación y equipamiento de centros piloto preuniversitarios academia Talento Beca 18, con la finalidad de promover la inclusión en la educación superior de los jóvenes huancavelicanos. Sin dilación alguna, el gobierno regional puso en marcha el proyecto en el mes siguiente, como una política regional focalizada en los jóvenes que apuestan por seguir estudios superiores en las mejores universidades e institutos del país, en el marco del PRONABEC.

La actividad, denominada abreviadamente academia Talento Beca 18, comenzó sus labores el 15 de octubre de 2012, con 570 estudiantes de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico de quinto grado de secundaria y egresados de los años 2011 y 2010, distribuidos en siete sedes ubicadas en las capitales de igual número de provincias de Huancavelica. Ciento cincuenta estudiantes fueron beneficiados en Huancavelica, 120 en Tayacaja y 60 en cada una de las siguientes provincias: Acobamba, Angaraes, Castrovirreyna, Churcampa y Huaytará.

La experiencia se repitió y amplió al año siguiente. Las labores académicas se abrieron el 26 de agosto de 2013, esta vez con 978 estudiantes distribuidos en 15 sedes de las 7 provincias de la región: 225 en Tayacaja, 207 en Huancavelica, 139 en Angaraes, 130 en Acobamba, 103 en Huaytará, 87 en Castrovirreyna y 87 en Churcampa. La multiplicación y descentralización de las sedes obedeció al objetivo de atender a los jóvenes de las zonas más recónditas de Huancavelica.

La tercera versión de la academia Talento Beca 18, correspondiente al año 2014, benefició a 1427 jóvenes distribuidos en 28 sedes de las 7 provincias de la región: 381 en Huancavelica, 330 en Tayacaja, 185 en Acobamba, 159 en Angaraes, 138 en Churcampa, 130 en Castrovirreyna y 104 en Huaytará.

En las tres experiencias de la academia Talento Beca 18, se seleccionó a los mejores docentes de las academias preuniversitarias de Huancavelica, Huancayo, Ica y Lima para el dictado de clases en las diferentes sedes. Estos fueron capacitados por especialistas y seminaristas del Ministerio de Educación y de universidades como la Pontificia Universidad Católica del Perú.

#### **Avance de la educación superior en Huancavelica**

Los logros de esta iniciativa fueron espectaculares. En su primer año de funcionamiento, la academia Talento Beca 18 logró que 317 de los 570 jóvenes que se prepararon en sus 7 sedes ingresaran a las mejores universidades e institutos del país. Luego, durante el ciclo de seis meses desarrollado en 2013, los resultados sobrepasaron la meta, puesto que 555 de los 978 estudiantes de sus 15 sedes lograron ingresar, manteniéndose la nutrida tasa de éxito del primer año: 56%.

Algunos de los centros superiores a los que los estudiantes de Huancavelica lograron acceso son la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL), la Universidad Nacional de Huancavelica (UNH), la Universidad ESAN, el TECSUP, el SENATI, el Continental e Iberotec.

El Gobierno Regional de Huancavelica ha apostado por la educación de sus jóvenes como el motor de la transformación de una de las regiones más pobre del país. Los integrantes de la primera promoción de jóvenes que ingresaron a las universidades en 2013 regresarán a trabajar por la tierra que los vio nacer y crecer en el año 2017 y los de institutos, en el año 2015. De esta manera se promoverá en la región el desarrollo humano integral y sostenible con igualdad de oportunidades.

Presidente regional  
Javier Alvarado Gonzáles del Valle

19

## **Las Escuelas Deportivas de Lima Provincias**

### **15.000 niños deportistas conforman el semillero deportivo más grande del Perú**

*Desde febrero de 2011, gracias a la apuesta decidida de su gobierno regional, el proyecto deportivo integral de mayor envergadura del país se desarrolla en la región Lima Provincias. Se trata de las Escuelas Deportivas, que actualmente acogen a 15.000 futuros campeones.*

### **Diagnóstico deportivo de Lima Provincias**

Los deplorables resultados de nuestras selecciones de fútbol de mayores tienen en parte su origen en la ausencia de verdaderos semilleros que asignen recursos significativos al desarrollo integral de nuestros futuros campeones. En ese escenario de derrotas –que no contribuye para nada al surgimiento de campeones en todo el sentido de la palabra–, la ausencia de una promoción seria de jóvenes sanos, alejados de los males sociales, ha limitado el surgimiento de deportistas calificados que puedan nutrir a los seleccionados nacionales.

### **Respuesta deportiva de Lima Provincias**

Para contribuir a formar ganadores y una cultura de ganadores, el Gobierno Regional de Lima Provincias está impulsando Escuelas Deportivas, donde más de 15.000 niños y niñas de 6 a 14 años de edad de sus nueve provincias practican fútbol y vóley todos los sábados, dirigidos por profesores de educación física calificados. El programa, que ha demandado hasta el momento una inversión de S/. 13,4 millones, comprende la entrega de uniformes, chimpunes, zapatillas, implementos para las prácticas, bebidas rehidratantes y hojuelas nutritivas, entre otros apoyos. Además, los niños participan en charlas psicológicas, nutricionales y chequeos médicos permanentes. Como complemento, el proyecto incluye el mejoramiento de la infraestructura deportiva de los diversos centros educativos.

### **Avance deportivo de Lima Provincias**

La operación de las Escuelas Deportivas es ya, en sí misma, un éxito, pues ellas conforman el proyecto deportivo integral de mayor envergadura del país. Cada año, la Gerencia Regional de Desarrollo Social, unidad ejecutora del programa, organiza torneos interdistritales para coronar a los campeones que finalmente viajan a Chile para participar en el campeonato internacional La Serena Cup, donde compiten con los equipos de semilleros locales de Uruguay, Brasil y Argentina. Precisamente de esta cantera surgió el capitán del seleccionado nacional de fútbol sub-15, Fernando Pacheco, autor del gol que nos convirtió en campeones olímpicos de Nanjing 2014, en la República Popular China. El semillero más grande del Perú ya dio sus frutos.

## **Modernización de la gestión regional**

---

Presidente regional:  
Gregorio Santos Guerrero

20

### **Sistema de Seguimiento y Monitoreo de Proyectos de Inversión Pública en Cajamarca**

**Aplicativo web desarrollado en software libre  
para expeditar la inversión pública**

*El tiempo es factor fundamental para la atracción de inversiones a cualquier región, y Cajamarca no es la excepción. Este proyecto, desarrollado imaginativamente sobre plataformas y herramientas libres (software no licenciado), fue reconocido como Buena Práctica Gubernamental 2012 por la entidad independiente Ciudadanos al Día. Gracias a él, la gestión de proyectos de inversión pública (PIP) en Cajamarca comienza a dar un vuelco.*

## **Diagnóstico del monitoreo de proyectos en Cajamarca**

Es responsabilidad de la Subgerencia de Programación e Inversión Pública del Gobierno Regional de Cajamarca la evaluación de los estudios de preinversión (perfil y factibilidad) bajo el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Sin embargo, antes, en la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) regional se asignaba la evaluación de los proyectos sin plazos, no se monitoreaba cuántos tenían asignado un evaluador y tampoco cuánto se demoraba en evaluarlos (información crítica para la alta dirección, los consejeros, las unidades formuladoras y, sobre todo, los beneficiarios).

Era necesario, por tanto, contar con un sistema de información que permitiese a los tomadores de decisiones y a los beneficiarios saber en tiempo real la situación de cada proyecto y, sobre todo, que administrase los plazos de evaluación de un proyecto dentro del plazo normativo. El Sistema de Seguimiento y Monitoreo de Proyectos de Inversión Pública de la OPI del Gobierno Regional de Cajamarca es precisamente la notable respuesta a esa demanda.

Hasta antes de su desarrollo, con el propósito de preguntar sobre el estado de los proyectos, los cajamarquinos tenían que trasladarse hasta la sede central, en la ciudad de Cajamarca. Una pérdida de tiempo y recursos nada exigua si se considera la amplitud y la geografía accidentada del territorio regional.

## **Respuesta de Cajamarca en relación con el monitoreo de proyectos**

Con el fin de optimizar los tiempos de evaluación de los PIP y poder emitir reportes sobre su estado en tiempo real, el gobierno regional desarrolló el aplicativo Sistema de Seguimiento y Monitoreo OPI, sobre software Linux, Apache, MySQL y PHP (LAMP). Este aplicativo ofrece acceso inmediato y actualizado a la información de la cartera de PIP en evaluación. El costo de implementar el aplicativo apenas alcanzó los S/. 10.500, monto que valoriza el tiempo dedicado a su implementación (tres meses) por parte del imaginativo personal responsable del Banco de Proyectos de la OPI, con experiencia en programación.

El mecanismo, sin costo para la entidad, amigable y de fácil acceso, incorpora también un sistema de alertas tipo “semáforo” (vencido, en rojo; por vencer, en naranja; y en trámite, verde) que envía correos electrónicos al responsable de la subgerencia, los evaluadores y los responsables de las unidades formuladoras cuando el plazo de evaluación está por vencerse o ha vencido. Además, el aplicativo tiene enlaces con el Módulo de Administración Documentaria (MAD) del Gobierno Regional de Cajamarca y con el aplicativo del Banco de Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas, pinchando el código SNIP.

Al sistema se puede acceder a través de la página web del gobierno regional ([www.regioncajamarca.gob.pe/opi](http://www.regioncajamarca.gob.pe/opi)), y puede ser consultado por cualquier usuario. Así, ahora, desde el presidente regional hasta el ciudadano de a pie pueden conocer el estado de cualquier proyecto. La práctica, que constituye una propuesta tecnológica para gestionar adecuadamente el ciclo de la preinversión, constituye un punto de inicio, pues servirá como referente para la incorporación de tecnologías de la información en las demás fases del ciclo de proyectos, como la ejecución y la administración.

## **Avance del monitoreo de proyectos en Cajamarca**

Los beneficios del aplicativo desarrollado por el Gobierno Regional de Cajamarca son numerosos, y van mucho más allá del logro de la oportuna viabilidad de un proyecto: mejor seguimiento a los proyectos en evaluación y formulación, y agilización de los plazos establecidos en la normativa para la evaluación de los PIP, términos de referencia (TDR) y planes de trabajo; procesos de evaluación transparentes, ya que los interesados pueden conocer quién es el evaluador a cargo de qué proyecto, desde cuándo se encuentra en evaluación y cuántas evaluaciones tiene.

Además, los trabajadores del Gobierno Regional de Cajamarca, los consultores externos y el público en general pueden incluso descargar el informe técnico de evaluación en caso un estudio hubiera sido observado, donde constan el documento, el número de registro y la fecha de comunicación de las observaciones, así como la Unidad Formuladora que las debe levantar, a fin de poder determinar si cumplen los tiempos establecidos.

Desde 2011, cuando contaba con siete unidades formuladoras de PIP, el Gobierno Regional de Cajamarca actualmente tiene nueve, y su Subgerencia de Programación e Inversión Pública no es más un cuello de botella durante la fase de preinversión del ciclo del proyecto. Los resultados no se han hecho esperar. Primero, se ha logrado optimizar los tiempos de la fase de preinversión, que han sido reducidos notablemente. Segundo, porque el número, el monto total y los montos promedios por proyecto gestionados cada año realmente se ha disparado.

### **Cifras y datos sobre la transformación del monitoreo de PIP**

El tiempo promedio de las evaluaciones de los PIP son ahora menores o, en su defecto, iguales a los estipulados en la normativa del SNIP. Así, los plazos para PIP menores se han reducido de 8-15 días a 5-10 días; para perfiles, de 25-40 días a 8-23 días; y para factibilidad, de 35-50 días a 10-30 días.

El tiempo promedio en las evaluaciones de los TDR o planes de trabajo, que consumía casi la totalidad del tiempo contemplado en la normativa del SNIP, ha sido reducido de 15 a 12 días.

Al evitarse el trámite documentario, el tiempo de llegada de los informes de evaluación de los PIP es cero días, ya que los formatos de evaluación y los informes técnicos de los evaluadores son colgados el mismo día en el sistema web y descargables desde cualquier lugar con acceso a Internet.

Según información constatable en el Banco de Proyectos del SNIP, desde 2011 se ha incrementado de 15 a 79 la cantidad de proyectos declarados viables. Asimismo, el monto anual viabilizado se ha elevado de S/. 25 millones a S/. 452 millones y, quizá lo más significativo, el tamaño promedio de inversión por proyecto se ha multiplicado casi por cuatro, pasando de S/. 1,69 millones a S/. 5,73 millones.

Anteriormente, las evaluaciones de los PIP se atendían de acuerdo al orden de llegada. Actualmente se utiliza el criterio de priorización para la evaluación de los PIP, pudiendo reajustarse los tiempos de evaluación, siempre sin exceder el límite permitido de plazos del SNIP.

Cajamarca no tenía un mapeo de los PIP, TDR o planes de trabajo que estaban en evaluación y tampoco conocimiento de la carga laboral de los evaluadores. Hoy, el aplicativo permite conocer el estado de los PIP, TDR y planes de trabajo (en formulación, evaluación, observación, viables y rechazados), así como gestionarlos mejor para asignarlos a los evaluadores. Además brinda acceso al Sistema de Trámite Documentario del Gobierno Regional, al listado de proyectos y al reporte de carga laboral y actividades de cada evaluador. Con solo hacer clic, se emiten reportes al respecto.

Presidente regional:  
Gregorio Santos Guerrero

21

## **Gestión de la calidad ISO 9001 en la evaluación de estudios de preinversión en Cajamarca**

### **Gestionando la calidad a lo largo de todo el ciclo de inversión**

*Hoy, el Gobierno Regional de Cajamarca está implantando un proceso de mejora continua a través de un sistema de gestión de la calidad en todo el ciclo del proyecto de inversión. Se prevé que el proceso de implementación de este sistema, actualmente en plena ejecución, culmine a fines de este año 2014, cuando Cajamarca se habrá sumado, más plenamente, a las regiones del Perú en pugna por una administración pública moderna y eficiente.*

#### **Diagnóstico de las posibilidades de certificación de Cajamarca**

Luego de un diagnóstico preliminar, y antes de dar los pasos trascendentales hacia la obtención de una certificación internacional, se determinó que la Subgerencia de Programación de Inversiones del Gobierno Regional de

Cajamarca, a cargo del sistema de gestión de inversiones, cumplía con solamente el 29% de los requisitos de la norma ISO 9001:2008 en todo el proceso de inversión y sus subprocesos. Por tanto, Cajamarca tendría que recorrer un largo camino para cumplir con el ciento por ciento de los requisitos, cosa que está muy próxima a lograr.

La iniciativa de obtener la ISO 9001:2008 se pondría en marcha, por tanto, para alcanzar la estandarización del proceso de evaluación y diseñar herramientas que hiciesen posible mejorar la calidad de los estudios de preinversión y así lograr su viabilidad en plazos que sean razonablemente cortos.

### **Respuesta de Cajamarca en materia de gestión de la calidad**

Con el fin de profundizar los alcances del Sistema de Seguimiento y Monitoreo de Proyectos de Inversión Pública (un aplicativo web que utiliza software libre), puesto en marcha a finales de 2011 y reseñado en el título anterior, ahora el Gobierno Regional de Cajamarca gira su cabeza hacia un avanzado Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2008. Es decir, no se ha quedado durmiendo en sus laureles con la reducción de tiempos que ha logrado dentro del proceso de preinversión.

Considerando que los estudios de preinversión constituyen el punto de inicio del ciclo del proyecto y que su correcto diseño determina la calidad de las etapas subsiguientes, Cajamarca está tomando medidas más agresivas para implementar un Sistema de Gestión de Calidad del proceso de evaluación de estudios de preinversión que culmine con una certificación. Así, este año 2014, se dio la buena pro para la contratación de servicios de consultoría para la implementación y certificación de un Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2008 al proceso de evaluación de proyectos de inversión pública a la empresa a Metodologías Más Soluciones S. A. C.

### **Avance de la gestión de la calidad en Cajamarca**

Gracias a ello, hace ya casi medio año que la región Cajamarca viene implementando su propio Sistema de Gestión de la Calidad en la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) regional, un salto de nivel en todo sentido. Primero, porque se han establecido políticas, objetivos, indicadores y metas de calidad. Segundo, porque, complementariamente, se está diseñando herramientas para estandarizar los procesos de evaluación a través de protocolos y listas de chequeo. Tercero, porque se está diseñando sistemas de control y registro de documentos, así como un sistema de control –que señala acciones correctivas y preventivas– y resolución de no conformidades.

La implementación del sistema tuvo un costo de tan solo 36.000 soles, pero –aunque en la superficie pareciera que se tratase de introducir cambios sencillos– comprende medidas que están transformando profundamente la gestión de las inversiones y de la calidad del gasto desde adentro del aparato gubernamental regional. De esta forma, por ejemplo, se han superado deficiencias en la calidad de los estudios de preinversión elaborados por las unidades formuladoras del pliego que son remitidos a la OPI para su evaluación, y que, para alcanzar viabilidad, requieren más de una evaluación.

La transformación en curso comprende el mapeo de procesos, el diseño de distintos mecanismos, el establecimiento de objetivos, indicadores y metas, la implementación misma en la que la OPI regional viene trabajando y diversos otros detalles que no han sido dejados a la suerte, como la elaboración de perfiles para puestos de evaluadores, protocolos de evaluación de estudios de preinversión, listas de chequeos con documentos obligatorios para cada tipología de proyectos y listas maestras con instrumentos metodológicos para la evaluación de estudios de preinversión.

El Gobierno Regional de Cajamarca, que ha trabajado con minuciosidad para mejorar su proceso de evaluación de estudios de preinversión a fin de cumplir con los requisitos establecidos por las normas del SNIP y de los diferentes sectores del Gobierno, espera pasar con éxito el proceso de auditoría y certificación, programado para fines de diciembre de 2014.

Alcaldesa de Lima:  
Susana Villarán de la Puente

## Gestión de las transferencias de funciones regionales en Lima Metropolitana

### Los retos de una municipalidad provincial que también ejerce funciones de escala regional

*Uno de los ejes programáticos de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) en el período 2011-2014 fue la dimensión regional, cuyo objetivo central fue insertar a Lima Metropolitana en el proceso de descentralización a través de la gestión de las transferencias de funciones regionales, en un proceso inédito por la envergadura de los recursos presupuestales, humanos, logísticos y de infraestructura que suponen los servicios asociados a estas funciones en una metrópoli que bordea los 10 millones de habitantes.*

#### Diagnóstico de la descentralización en Lima Metropolitana

Mientras que a nivel nacional las transferencias de funciones regionales se iniciaron hace 11 años, en la MML estas se empezaron a gestionar de manera efectiva recién hace tres. De hecho, hasta antes de ese año, Lima Metropolitana no aparecía en los informes sobre la descentralización elaborados por el Estado, la cooperación internacional y la sociedad civil: era como si no formara parte del proceso. Adicionalmente, la gestión de las transferencias de funciones a la MML se logró en un contexto de extrema debilidad en la conducción del proceso de descentralización por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Así lo refleja el siguiente hecho. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) señala que las transferencias de funciones regionales a la MML se realizan a través de la Comisión Bipartita de Transferencias, que es presidida por la Secretaría de Descentralización (SD) de la PCM. Sin embargo, han sido un problema los constantes cambios en esta instancia, ya que en tres años y medio se ha designado a cuatro responsables de ella. Debido a esta situación, la PCM no designó a tiempo a sus representantes ante la Comisión Bipartita, alargando decisiones para la transferencia de funciones a Lima Metropolitana.

Otro problema –aún hoy en medio del tablero– es la renuencia de algunos sectores nacionales a avanzar en la transferencia de funciones y competencias a Lima Metropolitana, por la escala de recursos humanos, financieros y logísticos que ella involucra y porque no hay una definición sectorial, ni de la PCM en tanto órgano director de la descentralización, sobre el papel rector de los ministerios, que realizan actividades “nacionales” que tienen impacto en la provincia de Lima.

En ese sentido, en la cancha del Gobierno nacional está pendiente una definición más acabada de la conducción de la descentralización en Lima Metropolitana, que establezca los desafíos de la gestión territorial en la provincia de Lima, la cual, siendo una metrópoli que es capital de la República, adicionalmente tiene un régimen especial por el cual constituye una municipalidad provincial que también ejerce funciones de escala regional.

#### Respuesta de Lima Metropolitana en materia de descentralización

El primer paso para darle vuelta a esta situación fue la incorporación de la MML a las organizaciones e instancias de la descentralización. Así, la alcaldesa de MML se integró como miembro pleno a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), sin dejar su participación en la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipios Urbanos y Rurales (REMURPE) y la Red de Municipalidades del Perú (MUNIREP).

Un segundo paso fue que, para cumplir con su responsabilidad dentro del proceso de transferencias de funciones regionales por parte de los sectores nacionales, la MML creó el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana (PGRLM), un órgano desconcentrado de la MML y un pliego presupuestal distinto que tiene como mandato principal, desde su creación en 2003, la coordinación y gestión del mencionado proceso de transferencias de forma gradual, concertada y con recursos suficientes. La estrategia de gestión establecida desde la Subgerencia Regional de Descentralización del PGRLM fue establecer relaciones intergubernamentales sectoriales que permitieron demandar y concretar las transferencias de funciones, culminarlas y avanzar en el proceso de otras materias regionales pendientes para dejar a la Comisión Bipartita los aspectos formales.

En tercer lugar se inició una gestión descentralizada, asumiendo la condición de régimen especial que por mandato constitucional tiene la MML, por la cual no integra ninguna región. En otras palabras, es una municipalidad provincial que también ejerce funciones regionales. Según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) en su artículo 66.º, para el ejercicio de estas competencias y funciones regionales, al Concejo Metropolitano de Lima le corresponden aquellas del Consejo Regional; a la Alcaldía Metropolitana de Lima, aquellas de la Presidencia Regional; y a la Asamblea Metropolitana de Lima, aquellas del Consejo de Coordinación Regional, como órgano consultivo y de coordinación de la MML.

### **Avance de Lima en cuanto a descentralización**

Entre los años 2011 y 2014, la actual gestión de la MML logró concluir el proceso de transferencia de 32 funciones regionales: 14 del Ministerio de la Mujer, sobre desarrollo social, igualdad de oportunidades y población; 3 de la PCM, en cuanto a Defensa Civil; 1 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en cuanto a saneamiento físico legal de la propiedad agraria; y 14 del Ministerio de Agricultura y Riego, en materia agraria (quedan por transferirse 153 funciones de los sectores: 35 de Comercio Exterior y Turismo, 21 de Educación, 21 de Produce, 16 de Salud, 14 de Transporte, 14 de Trabajo y Promoción del Empleo, 11 de Vivienda y Construcción, 8 de Energía y Minas, 8 de Ambiente, 3 de la PCM y 2 de Agricultura).

Asimismo, están en pleno proceso de transferencia 22 de 27 materias. Además, se ha acreditado a la MML, incluyendo las funciones ya transferidas, para poder recibir la transferencia en 12 de 27 materias, que representan 97 de 185 funciones regionales (52,43%). Asimismo, respecto de Artesanía, Administración y Adjudicación de Terrenos del Estado, y Demarcación Territorial, la MML se encuentran en la etapa final de firma de actas de entrega y recepción de funciones a cargo de los titulares de los pliegos.

La MML también se encuentra acreditada y expedita para recibir las competencias y funciones regionales de los sectores de Salud, Educación y Trabajo y Promoción del Empleo, y ha sido declarada apta por los sectores pertinentes para recibir las funciones regionales en materia de ambiente y ordenamiento territorial, micro y pequeña empresa, y comercio.

La MML, a través del PGRLM, se encuentra en proceso de transición, con el fin de reformular y reestructurar su institucionalidad para poder afrontar con eficacia nuevas funciones transferidas y por transferir. En ese sentido, desde el PGRLM se alcanzaron propuestas para la creación de las gerencias de Salud, del Ambiente, de la Mujer y de Desarrollo Económico, instancias que ya han sido creadas a propósito de la modificación del Reglamento de organización y funciones (ROF) de la MML. Los ajustes institucionales han tocado las funciones transferidas como municipalidad provincial, sobre todo las vinculadas al Programa de Complementación Alimentaria, que antes ejecutaba la Subgerencia del Vaso de Leche, pero que a partir de enero 2014, con la modificatoria del ROF de la MML, ejecutará la Subgerencia de Programas Alimentarios, recientemente creada.

Simultáneamente, para el ejercicio de las nuevas funciones regionales transferidas, los órganos de línea desarrollaron un proceso de articulación; primeramente, entre la unidad que entrega y la unidad receptora de funciones, para el acompañamiento en la implementación y para el fortalecimiento de capacidades. Además, existe articulación en el interior de las unidades vinculadas a la ejecución de las funciones transferidas, pues a las funciones locales se le

agregan ahora funciones regionales. Finalmente, hay una articulación en relación con el proceso normativo, institucional, organizativo y operativo de la implementación de las funciones transferidas.

La gestión de la transferencia de funciones no solo ha creado nuevas unidades orgánicas y ha redefinido funciones, sino que además ha ampliado la cobertura de la MML, pues al recibirse funciones regionales esta ha ganado una mayor conciencia de su dimensión de gobierno dentro de la descentralización: la MML ya no solo es el Cercado de Lima, sino que tiene un rol en toda la provincia de Lima, donde su gestión coexiste con la de 43 distritos de Lima Metropolitana.

Como parte de esa mirada más abierta, en el período gubernamental 2011-2014 se han promovido espacios como la Mesa de Primera Infancia y el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA), que tiene una dimensión metropolitana, así como también mesas temáticas y foros sobre mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y dinámicas demográficas de Lima Metropolitana.

Asimismo, se conformó el Comité de Lima Metropolitana de Gestión del Programa de Complementación Alimentaria con representantes de organizaciones sociales de base y del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Así, la MML, en el ejercicio de las funciones regionales transferidas, se constituye en espacio de encuentro entre las organizaciones sociales de base, las ONG y los municipios distritales, como es posible advertir en el funcionamiento de la Asamblea Metropolitana, cuya Secretaría Técnica la realiza el PGRLM.

La existencia de permanentes coordinaciones intergubernamentales e interinstitucionales ha permitido que en estos años se firmen convenios y alianzas público-privadas. Como producto de las coordinaciones intergubernamentales, se promovió el fortalecimiento de capacidades en los municipios distritales de Lima, para que contribuyan a la mejor prestación de los servicios asociados a las funciones regionales.

Estas iniciativas vienen apuntando a la formación del Instituto Metropolitano de la Mujer y al inicio de la formulación del Plan Metropolitano de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y del Plan contra la Violencia a Mujeres.

Por otra parte, el proceso de transferencias viene motivando en el personal de los órganos ejecutores de la MML la mejora de sus capacidades para el desempeño de las funciones regionales y los servicios asociados a ellas, cosa que la MML refuerza a través de foros con participación de representantes de decenas de distritos capitalinos.

La gestión del ejercicio de las transferencias de funciones regionales a través del PGRLM representa un desafío para la MML, pues los recursos otorgados para la transferencia de funciones regionales para el año 2014 siguen siendo escasos en relación con el tamaño de la provincia y su alta densidad poblacional, a pesar de haber pasado de menos de S/. 0,4 millones a S/. 7,7 millones entre 2011 y 2014.

Para una mejor ejecución de las funciones regionales transferidas, los órganos ejecutores deben identificar junto con sus contrapartes –los sectores nacionales en ejercicio de las funciones– los objetivos de la política nacional (rectoría nacional) en relación con las materias y servicios transferidos a Lima Metropolitana, así como establecer con mayor eficacia las metas e indicadores de los servicios que se viene brindando, tomando como criterio central la mejora de la calidad de vida de la población, especialmente de la más vulnerable.

En ese marco, los órganos ejecutores de la MML y el PGRLM han solicitado a estos sectores y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mayores y mejores niveles de coordinación, para atender con rapidez situaciones como saldos por devolver o ampliaciones de financiamiento para el mejor ejercicio de las funciones regionales. Dichos sectores deben comprender que la conducción del proceso de descentralización en Lima Metropolitana no acaba, sino que empieza, con las transferencias de funciones.

Similarmente, es imprescindible para un mejor desarrollo de la descentralización en el país y en Lima Metropolitana que se determine una adecuada conducción que determine el contenido del régimen especial de Lima Metropolitana y, sobre todo, cómo incorpora el Gobierno central esta condición en el ejercicio cotidiano de la administración pública, algo elemental considerando que en ella vive prácticamente un tercio de los peruanos.

En la experiencia de otros Estados descentralizados, como España o Colombia, se advierte que el tema de la provincia o ciudad capital ha sido resuelto, y que esta ha sido incorporada plenamente a sus procesos descentralizados, incluso otorgando incentivos presupuestales por la condición de capital y acotando la condición de régimen especial a lo que en Lima Metropolitana sería el Cercado. En ese sentido, aquí en el Perú hay una ausencia que el Congreso de la República debe resolver: la de una Ley Orgánica de Capitalidad y de Régimen Especial de Lima Metropolitana, cuyo anteproyecto ha sido trabajado por la MML y el PGRLM.

En el futuro, los otros órganos de línea (gerencias) de la MML que ejercen funciones transferidas deberán seguir adecuando su normatividad y directivas a los cambios institucionales producidos y establecer vínculos más directos y permanentes con los sectores nacionales para fortalecer la gestión descentralizada en Lima Metropolitana, a través del PGRLM.

### **Los gerentes públicos asignados por SERVIR a los gobiernos regionales**

Un cuerpo que trabaja como un equipo, cumpliendo funciones interrelacionadas en el corazón de los gobiernos regionales, para impulsar sus buenas prácticas de gestión

Los gerentes públicos –un verdadero equipo que interactúa entre sí– han liderado procesos de innegable mejora en la gestión pública. La evidencia recopilada de dicha experiencia demuestra que contar con un grupo de profesionales calificados en puestos directivos clave influye directamente en el éxito de las políticas públicas emprendidas. Los casos concretos de cinco regiones muestran a las claras la innegable contribución de estos gerentes a la implantación de buenas prácticas de gestión dentro de los gobiernos regionales. Así, por ejemplo, en el período de análisis, Cajamarca elevó su nivel de gasto de 5,4 a 21,8 millones de soles mensuales, La Libertad alcanzó en 2013 un nivel récord de 83,5% en la ejecución presupuestal de inversiones (cuarto puesto nacional) y San Martín redujo la desnutrición crónica infantil (DCI) entre los años 2009 y 2013 prácticamente a la mitad (de 28,2% a 15,5%).

#### **Cuerpo de Gerentes Públicos**

En 2008, con la aprobación del Decreto Legislativo 1024, se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos, cuyo objetivo es convocar a la gestión pública a profesionales altamente capaces, seleccionados mediante procesos meritocráticos y transparentes. Estos profesionales son destinados a puestos directivos y gerencias de mando medio de entidades del Gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que así lo requieran a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), a fin de desarrollar capacidades de gerencia y profesionalizar gradualmente sus administraciones públicas.

El desempeño de los gerentes públicos en las entidades de los tres niveles de gobierno ha demostrado que estos contribuyen positivamente en la gerencia pública en el país a través de la mejora de la ejecución presupuestal y el desarrollo de las políticas públicas, promoviendo una gestión por resultados y orientada al ciudadano.

#### **Impacto de los gerentes públicos regionales en el “ciclo de gasto”**

Uno de los mayores retos para mejorar la capacidad gerencial de las entidades públicas está relacionado con la gestión transparente y eficiente de los recursos económicos. Entre las razones por las cuales se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos estuvo el enfrentar la problemática de contar con recursos económicos disponibles que no se ejecutaban por la poca capacidad de gestión (sobre todo en las entidades subnacionales).

Para medir el impacto, en términos de ejecución presupuestal, de la gestión de los gerentes públicos asignados a puestos relacionados con la función del gasto público, se tomó una muestra de gerentes de cinco gobiernos regionales: Apurímac, Cajamarca, Ica, Junín y San Martín. El hallazgo principal es que, según la región y el número de meses contemplado en la muestra (entre 17 y 40), los montos de inversión ejecutados se incrementó entre 57% y 305%, lo que representó entre S/. 63 y S/. 280 millones adicionales en comparación con la situación previa a la asignación de gerentes públicos a dichas regiones.

Así, por ejemplo, Cajamarca elevó su nivel de gasto de S/. 5,4 a S/. 21,8 millones mensuales; San Martín, de S/. 18,0 a S/. 28,3 millones; y Junín, de S/. 7,3 a S/. 13,6 millones. Un problema subyacente, sin embargo, es que no todos los gerentes públicos asignados que produjeron estos resultados se mantuvieron a lo largo del tiempo, en general debido a factores políticos.

Presidente regional:  
José Murgia Zannier

## **Experiencia de los gerentes públicos en La Libertad**

### **Drástica elevación de la capacidad de formulación y ejecución de proyectos**

*Con el aporte de los 15 gerentes públicos asignados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil al Gobierno Regional de La Libertad, la ejecución presupuestal de inversiones –hasta hace no mucho uno de los talones de Aquiles de la descentralización– ha llegado a la cifra récord de 83,5%.*

#### **Diagnóstico de la gestión de proyectos en La Libertad**

Desde un enfoque de atención al ciudadano, se realizó un diagnóstico de los factores que limitaban la capacidad de formulación y ejecución de proyectos en La Libertad. En primer lugar, se evidenció la escasez de recursos humanos y herramientas; en segundo lugar, se identificó la carencia de procedimientos y protocolos que formalicen los flujos de trabajo; finalmente, se encontró desorden en las funciones ejercidas. Estos problemas fueron encarados con la participación decisiva de los gerentes públicos a partir de un análisis situacional que puso el énfasis en la identificación de las debilidades estructurales en la gestión del gasto.

#### **Respuesta de La Libertad en materia de gestión de proyectos**

En distintos momentos desde julio de 2011, se asignó al Gobierno Regional de La Libertad un total de 15 gerentes públicos de distintos niveles: 2 puestos de línea (Gerencia Regional de Desarrollo Social y Subgerencia de Gestión Pedagógica de la Gerencia Regional de Educación) y 9 puestos de apoyo (2 gerencias, de Presupuesto y de Administración; 6 subgerencias, de Programación de la Inversión Pública, Presupuesto y Hacienda, Desarrollo Institucional, Recursos Humanos, Contrataciones, y Tesorería; y una Jefatura de la Oficina de Administración de la Gerencia Regional de Educación). Del total de 15 gerentes asignados, 13 se mantuvieron en el puesto por un periodo mayor de un año.

Además, con el fin de modernizar la estructura organizativa y fortalecer la gestión en proyectos de inversión pública (PIP) en el Gobierno Regional de La Libertad, se modificó el Reglamento de organización y funciones (ROF), creándose una Unidad Formuladora Regional para dinamizar la formulación de proyectos de inversión pública en su fase de preinversión y redefiniéndose las funciones de la Gerencia Regional de Infraestructura, para adecuarlas a la aplicación de procedimientos normados a lo largo de las fases de inversión y postinversión, y de la Gerencia Regional de Abastecimiento, a fin de agilizar las contrataciones relacionadas a PIP.

De otra parte, se establecieron procedimientos para institucionalizar las acciones necesarias para la identificación, programación y ejecución de los PIP, los trámites administrativos que requieran ser atendidos y las consideraciones técnicas que demanden ser resueltas. Así, se diseñó la Norma general regional que regula el proceso de programación de la inversión pública regional, para lo cual se creó el Comité de Inversiones, encargado de asegurar altos niveles de calidad en la gestión integral de los PIP regionales y de garantizar la eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de las inversiones, promoviendo la participación de los ciudadanos y de los principales agentes del desarrollo regional.

Asimismo, se aprobó la Norma específica regional para la elaboración, modificación y evaluación del Plan Anual de Contrataciones, con la finalidad de obtener una programación adecuada de las necesidades de contratación, de

tal manera que generan valor de acuerdo a las metas y prioridades institucionales. Además, con el fin de ordenar y agilizar el proceso de conformidad y trámite de pago por bienes, servicios y obras contratadas, se aprobó la Norma general regional que regula la conformidad y trámite de pagos por bienes, servicios y obras.

Asimismo, con el fin de agilizar el proceso de adquisiciones, se emitieron resoluciones ejecutivas regionales que permitieron la delegación de facultades establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento y la delegación de facultades de suscripción de documentos en la etapa de perfeccionamiento y ejecución del contrato de bienes, servicios y obras en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

### **Avance de la gestión de proyectos en La Libertad**

En sintonía con todas estas reformas funcionales y administrativas, el resultado de la incorporación de gerentes públicos a la gestión regional de La Libertad se tradujo en un nivel récord de 83,5% en la ejecución presupuestal de inversiones, así como la obtención del cuarto puesto en calidad de la ejecución del gasto dentro del Ranking de alineamiento del MEF, hitos acontecidos en el año 2013.

Presidente regional:  
César Villanueva Arévalo

24

## **Experiencia de los gerentes públicos en San Martín**

### **Reforma institucional, mejora operativa de la atención en salud, reducción de la desnutrición crónica infantil y monitoreo de conflictos en tiempo real**

*Al igual que La Libertad, San Martín recibió el aporte de 15 gerentes públicos asignados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Este cuerpo de ejecutivos de nivel ha hecho posible lograr resultados sin precedentes en aspectos como la lucha contra la desnutrición crónica infantil y, asimismo, una reforma institucional que incluye el rediseño organizacional de todas las dependencias del Gobierno Regional de San Martín.*

### **Diagnóstico de la gestión pública en San Martín**

Si bien el recurso humano destacado es vital para conseguir resultados deseables en materia de gestión pública, la fragilidad institucional de la burocracia descentralizada juega un rol preponderante que puede diluir iniciativas y esfuerzos elogiados. El caso del Gobierno Regional de San Martín –como el arriba mencionado de La Libertad– es un buen ejemplo de cómo el contexto incide favorablemente en el desarrollo de las buenas prácticas presentadas. No obstante, la generación de resultados necesita de un apoyo organizacional que involucre una cantidad mínima de actores clave cuyas funciones se encuentran relacionadas a la hora de tomar decisiones, porque así propician un impacto sostenible en las políticas emprendidas. Ese no era el caso de la región San Martín, que no contaba con la presencia de un grupo de Gerentes Públicos trabajando en equipo en su gobierno regional.

De otro lado, dada la complejidad de los procesos administrativos de gestión del sector público, la continuidad de los gerentes públicos en el tiempo constituye otro factor clave para la generación de buenas prácticas de gestión. En ese sentido, a San Martín le era indispensable contar con profesionales y directivos calificados que se desempeñen en un periodo de tiempo no menor de un año, pues la alta rotación de gerentes públicos impide la maduración de iniciativas y proyectos que devengan en buenas prácticas de gestión.

La idea es que, de manera simultánea, se logre la necesaria continuidad de las políticas propuestas por la alta dirección de los gobiernos regionales, lo que tiene una influencia considerable cuando se trata de implementar reformas de gran envergadura, pues dicha continuidad es una consecuencia de la articulación de la gestión técnica y la gestión política entre los gerentes públicos y los funcionarios y las autoridades que los supervisan. Un objetivo, por tanto, fue el aseguramiento del respaldo de la alta dirección que hiciera posible que los gerentes públicos desarrollen su labor con facultades para tomar decisiones en el ámbito de su competencia.

### **Respuesta de San Martín en materia de gestión pública**

En distintos momentos entre fines de 2011 y fines de 2013, se asignó al Gobierno Regional de San Martín un total de 15 gerentes públicos de distintos niveles. Estos gerentes se destinaron a cubrir 5 puestos de línea: 3 gerencias regionales, de Desarrollo Económico, Desarrollo Social y la Autoridad Regional Ambiental; 1 subgerencia de Articulación de Políticas Sociales; y 1 Dirección Regional de Salud. Asimismo, a 6 puestos de apoyo: 5 direcciones regionales, de Gestión de las Personas, la Oficina de Logística, la Oficina de Operaciones Salud (Unidad Ejecutora 401, Altomayo), la Oficina de Administración de Recursos de Salud (Unidad Ejecutora 403, Huallaga-Tocache) y la Oficina de Administración de Recursos (Unidad Ejecutora 400, Bajo Mayo); y 1 Jefatura de la Oficina de Administración (Unidad Ejecutora 404, Hospital II, Tarapoto). Del total de 15 gerentes, 11 se mantuvieron en el cargo durante un período significativo.

Con el impulso de los gerentes públicos asignados por SERVIR a los órganos de línea, a partir de un diagnóstico de los principales problemas que afectan la prestación de servicios de salud a la población, el gobierno regional estableció una estrategia con cinco ejes centrales de acción: incremento de la cobertura de atención de la población asegurada, disponibilidad de medicamentos e insumos mediante la habilitación de almacenes y compras planificadas, implementación de protocolos en el primer y segundo nivel de atención, mejora continua de la calidad a través de la evaluación de desempeño de personal de salud y la habilitación de establecimientos de salud y, finalmente, abordaje integral de prioridades sanitarias, que incluye un Plan de Acciones Inmediatas para la prevención de la muerte materna y perinatal, un Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (PAIMNI) e implementación de normas regionales para el control de enfermedades transmisibles (dengue, leptospirosis e influenza).

### **Resultantes de las mejoras de la gestión pública en San Martín**

Con el desarrollo de esta estrategia, entre los años 2009 y 2013 se consiguió una importante reducción de la desnutrición crónica infantil (DCI) en San Martín. El hecho no sería noticia –ya que la DCI ha disminuido en todo el país de 23,8% a 17,5%– si no fuera porque las tasas registradas en San Martín indican que la región pasó de estar 4,4 puntos porcentuales por encima de la media nacional a 2,0 puntos porcentuales por debajo de ella (un espectacular descenso de 28,2% a 15,5%).

El segundo logro alcanzado con el equipo de gerentes públicos regionales asignados por SERVIR fue la implementación del proceso de reforma institucional, con la respectiva aprobación del nuevo Reglamento de organización y funciones y el nuevo rediseño organizacional de todas las dependencias del Gobierno Regional de San Martín.

El tercer fruto de la labor de los gerentes públicos es que en el sector salud se logró que el personal asistencial esté abocado plenamente a la atención del ciudadano y que el personal administrativo esté enfocado en la parte operativa, al ponerse en funcionamiento las Oficinas de Operaciones de Salud en todas las unidades ejecutoras del ámbito regional y separarse sus funciones administrativas de las funciones de línea a cargo de las redes, microrredes y establecimientos de salud.

Finalmente, un cuarto logro, no relacionado a la salud sino a la solución de conflictos, fue la implementación de un sistema de monitoreo en tiempo real para la alerta temprana de conflictos sociales dentro del ámbito regional, alcanzado a través de la conformación del Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad (ETDS). Este equipo técnico, que ha tenido

presencia en el ciento por ciento de los conflictos sociales de escala regional, fue decisivo para que 8 de los 26 conflictos activos que existían en la región pasaran a ser conflictos latentes o resueltos.

Su loable esfuerzo incluye el establecimiento de una tipología de conflictos y un mapa de conflictividad según provincia y estado del conflicto.

Presidente regional:  
Javier Atkins Lerggios

25

## **La Mesa Técnica de la Meseta Andina en Piura**

### **Iniciativa de impacto multisectorial para agilizar la coordinación y ejecución de proyectos agrícolas, educativos, de salud, vivienda, construcción y saneamiento**

*El Gobierno Regional de Piura viene promoviendo el desarrollo de una zona olvidada de Piura a través de la Mesa Técnica de la Meseta Andina (MTMA), una plataforma de concertación interinstitucional y de acuerdos multisectoriales donde, sin incurrir en ningún gasto público adicional, se impulsa y se propone la formulación de proyectos a todo nivel –así como la gestión de su financiamiento–, se organiza a la población, se contribuye en la prevención de conflictos y se apoya la defensa del medio ambiente y del agua.*

#### **Diagnóstico de la Meseta Andina**

Esta iniciativa surge en respuesta a la baja calidad de los servicios básicos de infraestructura hidráulica, territorial, productiva, ambiental y de inclusión social de la meseta andina piurana, baja calidad que se traduce en un también bajo nivel de vida de sus pobladores. La MTMA busca fortalecer el proceso de desarrollo integral de esta zona alta de la región y su área de influencia, de gran importancia ambiental y ecológica, pues allí se ubican unas 200.000 hectáreas de tierras de cultivo, laboradas por 190.000 familias de pequeños agricultores y ganaderos.

La meseta andina es una extensa planicie ubicada a una altitud media de 3150 msnm, que abarca 32 caseríos de 8 distritos de las provincias piuranas de Ayabaca y Morropón: Frías, Sapillica, Pacaipampa, Lagunas, Chalaco, Santo Domingo, Yamango y Santa Catalina de Mossa. Es una zona natural única en la sierra de la región Piura que corresponde a lo que los geógrafos reconocen como la región natural quechua.

#### **Respuesta de Piura para la coordinación multisectorial**

Por iniciativa del presidente regional, se creó en julio de 2013 la Mesa Técnica de la Meseta Andina y sus zonas de influencia (MTMA) como una instancia de gestión público-privada diseñada para fortalecer el proceso de desarrollo integral sostenible de esa zona de la sierra piurana a través de la articulación territorial, social, económica y ambiental, del establecimiento de sinergias institucionales y de la asociatividad emprendedora. Su secretaría técnica es la Dirección Regional de Agricultura de Piura.

La MTMA está conformada por instituciones públicas, privadas, organismos descentralizados, organizaciones de residentes, diversas ONG y la cooperación internacional debidamente constituidas y con personería jurídica acreditada (la conforman 39 instituciones). Aunque cuenta con una junta directiva encargada de representar, coordinar, conducir, gestionar y monitorear sus actividades, la máxima autoridad de la MTMA es la Asamblea General de miembros.

Cabe indicar que la MTMA, que se ciñe a los enfoques de desarrollo territorial rural y al enfoque integral de cuencas, no cuenta con recursos propios ni incurre en gastos públicos adicionales, pues las instituciones públicas y privadas

que intervienen en el proceso de coordinación y de ejecución de proyectos utilizan los recursos previstos en sus presupuestos.

En el corto tiempo que lleva funcionando, la MTMA ha promovido importantes avances en materia agrícola, educativa y de salud, así como, entre otros, en el campo de la vivienda, construcción y saneamiento. Además, en el ámbito agrícola, ha logrado la organización y articulación de los productores de tara, palta, trigo, maíz amiláceo, bovinos lácteos, porcinos y ovinos en cadenas productivas, lo que ha beneficiado a 1342 pequeños productores.

La MTMA también ha realizado la capacitación de pequeños y medianos productores agropecuarios en temas organizativos, técnico-productivos y de gestión empresarial; ha impulsado los cultivos alternativos de trigo, palto, mora, papa y quinua mediante 14 parcelas demostrativas; y, en alianza con la Municipalidad de Sapillica, ha logrado la producción de 74.000 plántones forestales (se espera llegar a 100.000) para cubrir grandes áreas reforestadas. Asimismo, la MTMA realizó el diagnóstico y el levantamiento de información para la elaboración de varios proyectos de infraestructura de riego y forestación.

En el ámbito educativo, la iniciativa logró la articulación de las UGEL de las provincias de Chulucanas, Morropón y Ayabaca para un mejor desenvolvimiento de los profesores. También realizó el diagnóstico para la construcción de complejos educativos, brindó apoyo en distintas capacitaciones a los profesores y contribuyó con la implementación de los institutos tecnológicos de Frías, Santo Domingo y Chalaco.

En el sector Salud, la MTMA realizó las coordinaciones para que las postas médicas y centros de salud sean implementados y supervisados, y para que su personal sea capacitado a través de la Red de Salud de Morropón-Chulucanas. También impulsó la coordinación para la construcción y equipamiento de los hospitales rurales de Pacaipampa, Santo Domingo y Frías a través de la subregión Morropón-Huancabamba.

Asimismo, la MTMA logró la implementación de los puestos de salud de Sapillica y Lagunas a través de la subregión Luciano Castillo Colona; brindó apoyo para la creación de postas médicas en la meseta andina en los sectores de Pechuquiz y Las Pircas, para luego buscar financiamiento para la construcción de su infraestructura e implementación; y logró la coordinación con la Dirección Regional de Salud para el funcionamiento del hospital rural de Chulucanas.

En el sector de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la MTMA impulsó la elaboración de dos proyectos clave: el de mejoramiento de los sistemas de agua potable rural y su saneamiento dentro de la meseta andina y el de descontaminación y tratamiento de aguas servidas dentro en el mismo ámbito.

La MTMA asimismo acompañó la ejecución, por parte del MINAGRI y AGRORURAL, de proyectos de infraestructura de riego productivo, de forestación y ambientales, los cuales se articulan en un sistema más ordenado para lograr mejores objetivos. También coordinó con SENASA un proyecto de sanidad animal y vegetal para el control de la *Fasciola hepatica* en la meseta andina. Por otro lado, con el apoyo de la Autoridad Administrativa del Agua Jequetepeque-Zarumilla, logró que la Autoridad Local del Agua del Alto Piura constituyera, organizara y formalizara siete nuevas comisiones de usuarios dentro del ámbito de la meseta andina: Gallega Alta, Meseta Andina, Culcas, Poclús Bajo, Cóndor Huachina, San Jorge y Sapillica.

### **Avance de la meseta andina**

El espacio de concertación en que se ha convertido la MTMA hace que las diversas instituciones y sectores que intervienen en ella le den prioridad a la discusión, aprobación y ejecución de proyectos en favor de las localidades y pobladores de la meseta andina. De esta manera, se han promovido mejoras iniciales en la vida de miles de familias de esta zona con abundantes necesidades y de extrema pobreza, y se ha comenzado a cerrar la brecha que las separa de las más prósperas provincias y localidades costeñas.

Presidente regional:  
Humberto Acuña Peralta

26

## Tablero de control de indicadores de desempeño en Lambayeque

### Herramienta de monitoreo semestral para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública regional

*El tablero de control es una herramienta de seguimiento y evaluación de políticas y programas que permite enfocar la atención de la alta dirección en los indicadores de desempeño. En este sentido, constituye un instrumento de soporte para las decisiones de alto nivel orientadas a realizar ajustes en la gestión regional con el fin de mejorar la producción de bienes y servicios provistos a la población.*

La sistematización de la información gerencial contenida en el tablero de control puede ser visualizada por las gerencias regionales, unidades ejecutoras y direcciones regionales desde cualquier punto de la región donde exista acceso a Internet (incluso desde un smartphone). De esta forma, el presidente regional y sus funcionarios pueden saber cómo están funcionando sus áreas, pues el tablero de mando les presenta un balance completo de la eficacia y eficiencia de la administración, además de información de carácter económico, ambiental y social relacionada a las metas alcanzadas trimestralmente con respecto a los presupuestos y proyectos planificados.

El tablero de control, una de las principales herramientas previstas en la Ley de Modernización del Estado, ha sido implementado por ProGobernabilidad, de la cooperación canadiense, como proyecto piloto en las regiones de Lambayeque y Piura, y se espera poder replicarlo en otras regiones del país. De momento, se ha comprobado que la revisión sistemática de los indicadores de desempeño del tablero de control, especialmente en las reuniones de directorio de gerentes, constituye una buena práctica generadora de cambios en la gestión regional. Además, el uso periódico y rutinario del tablero de control favorece la integración de los diferentes esfuerzos de planeamiento existentes en las regiones, la mejora operativa de los planes y la articulación de las decisiones estratégicas con la asignación presupuestal.

En el corazón mismo del tablero de indicadores se halla el concepto de “valor ganado”. El método del valor ganado, que forma parte de la esencia del tablero de control, es un método certificado por The National Aeronautics and Space Administration (NASA), de los Estados Unidos, que ayuda a medir el desempeño de un proyecto, programa o política, y que facilita el seguimiento de los esfuerzos gubernamentales. Por esta razón, el tablero de control contribuirá a mejorar la planificación, coordinación y monitoreo de la gestión regional, permitiendo a la alta dirección tomar decisiones inmediatas para reducir brechas sociales e impulsar el desarrollo.

El proceso de implementación, efectuado en el marco del Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública coordinado por la PCM, se inició a mediados de 2013, con el mapeo de la cadena de valor, así como de objetivos y resultados, para lo cual se revisaron los instrumentos de planificación previstos por la normativa. El proceso empezó por una reunión con el presidente regional, con el objetivo de asegurar el compromiso estratégico del principal actor interesado. Posteriormente, se llevaron a cabo reuniones con todos los gerentes y directores para presentarles el tablero de control. En la primera reunión con los altos mandos, y para que puedan visualizar la lógica de intervención de su sector, se distribuyó a cada uno de ellos un bosquejo de la cadena de valor de su gerencia o dirección y se les solicitó asociar a cada uno de los programas un indicador cuantitativo único al que se le pudiese atar una meta trimestral.

Asimismo, con el fin de brindar apoyo técnico a las diferentes gerencias y direcciones en la elaboración o selección de indicadores cuantitativos y en la identificación de metas trimestrales, se mantuvieron reuniones de trabajo con los planificadores de los gobiernos regionales, en las que se explicó el funcionamiento y la utilidad del instrumento y se plantearon pautas para la construcción de un mecanismo normal de seguimiento.

Actualmente, el tablero de control contiene la información de varias gerencias y direcciones del Gobierno Regional de Lambayeque. La siguiente etapa en el proceso de intervención de PROGOBERNABILIDAD consiste en avanzar en la automatización del tablero, aunque esta ya empezó a realizarse en los sistemas de información vinculados a la Gerencia Regional de Salud de la referida región. De esta manera, el seguimiento y evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión del gobierno regional será más dinámica y tendrá menor margen de error.

## Salud, nutrición y saneamiento

---

Presidente regional:  
César Villanueva Arévalo

27

### **Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil en San Martín**

#### **Un caso de política pública regional eficaz contra la desnutrición crónica infantil**

*El PAIMNI (Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil en San Martín) está redibujando vigorosamente la realidad de la desnutrición crónica infantil en la región San Martín. Con solo dos años y medio de avance de su implementación progresiva, en 2013, la prevalencia de la DCI había disminuido en San Martín de 28,2% a 15,5%. De esta forma, la meta establecida de reducir en 10 puntos porcentuales la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 5 años de edad había sido sobrepasada un año antes del plazo, fijado para fines de 2014, en casi la mitad (33 de 77) de los distritos de la región.*

#### **Diagnóstico de la DCI en San Martín**

Como toda región de poblamiento rápido y relativamente reciente –tan cerca como en 1993, 32% de su población había nacido fuera de ella–, en el año 2006 San Martín enfrentaba notables desafíos de desarrollo y dotación de infraestructura y servicios públicos, además de ser una región con fuerte presencia de cultivos ilícitos de coca y que cargaba a sus espaldas una de las experiencias de violencia política interna más agudas de cualquier departamento del país.

Ante semejantes retos, el primer gobierno de César Villanueva (2007-2010) al frente del Gobierno Regional de San Martín logró importantes éxitos en varios temas. Entre el primer y el último día de su gestión, San Martín experimentó una verdadera revolución en numerosos indicadores. Según información presentada en la audiencia de rendición de cuentas de dicha gestión, la inversión pública del gobierno regional creció 94%; la población con acceso a agua potable y al servicio eléctrico se elevó en 46% y 37%, respectivamente; la cobertura de educación inicial se disparó en 66%; y el número de atenciones de salud se incrementó en 28%. A la par que se elevaba la productividad de actividades emblemáticas como el café, el cacao y el turismo, el PBI regional creció 24% y la pobreza regional cayó en 18,8%.

Sin embargo, en sentido contrario a todos estos avances, durante el proceso de recolección de información para la mencionada rendición de cuentas, el equipo técnico regional constató que la desnutrición crónica infantil (DCI) había crecido en la región, hasta alcanzar el 28,2% en 2009, según el patrón de medición de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Así, por primera vez en una década, San Martín registró una tasa superior al promedio nacional de 23,8%.

¿Por qué es fundamental para San Martín reducir la DCI? Porque es un factor clave en el patrón de reproducción intergeneracional de la pobreza. Un niño con desnutrición crónica será irremediamente afectado en sus capacidades de desarrollo personal y, por lo tanto, en sus oportunidades de salir de la pobreza. Por eso es que la desnutrición tiene la capacidad de neutralizar la efectividad de cualesquiera otras políticas dirigidas a la igualación de oportunidades, como por ejemplo aquellas de promoción del desarrollo económico territorial.

A nivel internacional existe amplia experiencia y conocimiento acumulados sobre estrategias y acciones efectivas para reducir la DCI. Así por ejemplo, mediante la evaluación de una serie intervenciones ensayadas para reducir la desnutrición de la madre y del niño, el grupo Lancet, conformado por profesionales de la salud reconocidos a escala internacional, estableció una lista de intervenciones efectivas para prevenir la desnutrición materna e infantil y reducir el riesgo de DCI.

Estas medidas incluyen la mejora de la ingesta de nutrientes, apoyada por la consejería nutricional y la entrega de alimentos y micronutrientes; la prevención de enfermedades y promoción de la salud, mediante agua y saneamiento, lavado de manos con jabón, eliminación higiénica de heces infantiles, vacunación, planificación familiar, parto institucional y atención posparto; la atención y vigilancia del crecimiento y desarrollo de la niñez, a través de la alimentación terapéutica de niños y niñas con desnutrición aguda severa; el tratamiento de la diarrea con zinc; el tratamiento de la neumonía y la disentería con antibióticos, suplementos de calorías y proteínas para gestantes desnutridas y prevención de prematuridad y bajo peso al nacer; y el soporte general para mejorar la nutrición, mediante las transferencias condicionadas en áreas de pobreza. Entre todas esas medidas, San Martín tendría que escoger su propio camino.

### **Respuesta de San Martín en materia de DCI**

Ante el incremento de la desnutrición en su región, al asumir su segundo mandato (2011-2014), César Villanueva estableció como una meta prioritaria de su gestión la reducción de la DCI en 10 puntos porcentuales, lo que significaba un tremendo desafío. Para lograrlo, en su primer año el gobierno regional puso en juego el Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (PAIMNI), un instrumento de política pública regional para luchar contra la DCI y lograr la meta de reducción fijada por la Presidencia Regional.

El PAIMNI no se dirige solo a fortalecer un conjunto de intervenciones de los servicios de salud que, como la experiencia internacional demuestra, son efectivas para reducir la DCI, sino que también pone énfasis en la articulación con los gobiernos locales y en el involucramiento de las familias y comunidades organizadas para la promoción de municipios, comunidades y familias saludables.

Capitalizando el conocimiento internacional acumulado, dos de los primeros programas presupuestales puestos en marcha por el Estado peruano, en el marco de la implementación del presupuesto por resultados iniciada en 2008, fueron el Programa Integrado Nutricional, hoy Programa Articulado Nutricional (PAN), y el Programa de Salud Materno Neonatal (PSMN), los cuales incluyen entre sus acciones y productos gran parte de las intervenciones efectivas (basadas en evidencia) listadas en el diagnóstico precedente a esta sección.

El diseño del PAIMNI se alimentó de todas las fuentes antes citadas, con la salvedad de que metodológicamente se concentró en tres tipos de intervenciones consideradas como las más efectivas para alcanzar la meta de reducción de la DCI en el plazo establecido, e identificadas por el proyecto USAID-Perú/Políticas en Salud, especializado en temas de diseño e implementación de políticas en ese campo.

La primera intervención seleccionada es la mejora de la ingesta de nutrientes y micronutrientes (apoyada en medidas como consejerías nutricionales, suplementos nutricionales y administración de vitamina A). La segunda es la prevención de enfermedades y promoción de la salud (con medidas como conexiones de agua potable, lavado de manos y parto institucional). Finalmente, la tercera intervención es el manejo de enfermedades (mediante medidas como la administración de antibióticos para la disentería y de zinc para el tratamiento de diarreas).

En ese marco, y trabajando conjuntamente con los equipos de la Dirección Regional de Salud, la Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento y otros órganos regionales, se establecieron metas específicas por cada tipo de intervención efectiva. Las cifras hablan por sí solas de la magnitud de la respuesta de San Martín al problema de la DCI. Algunos de los incrementos que San Martín quería alcanzar entre 2009 y 2014, como parte de las 27 metas de cobertura que se planteó, abarcan la entrega de suplemento energizante y dieta balanceada y proteica a madres gestantes (de 0% a 100%), el lavado de manos con jabón y la eliminación de heces de infantes (de 25% a 90%), el tratamiento de neumonía con antibióticos (de 37,9% a 80%); y una cobertura de 95% en la aplicación de siete vacunas (contra enfermedades como el sarampión, la neumonía y poliomielitis).

A base de un análisis situacional de la DCI y de sus determinantes, se estableció la población objetivo o ámbito de intervención: 29 distritos rurales y 4 distritos urbanos con mayor proporción de niños y niñas desnutridos (menores de 5 años) y de mayor vulnerabilidad por inseguridad alimentaria y nutricional. Luego de la creación del PAIMNI, el ámbito rural de intervención sería ampliado a 33 distritos, en respuesta a los resultados del Mapa de vulnerabilidad a la desnutrición crónica infantil desde la perspectiva de la pobreza, elaborado por el Programa Mundial de Alimentos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2010.

El resultado del diagnóstico realizado también estableció que si se aseguraba 90% de cobertura de las intervenciones efectivas en las cohortes seleccionadas a partir del primer año de implementación del PAIMNI, en el cuarto año de programa se llegaría a una reducción de 11,2% en la tasa de DCI, con lo cual se concluyó que la meta políticamente establecida por la Presidencia Regional era técnicamente viable. Apoyado en este resultado, el presidente regional decidió asumir el reto, cosa que anunció en su discurso de toma de posesión de cargo para su segundo periodo.

A continuación, en el primer semestre de 2011, se dio paso a la formulación del diseño detallado del PAIMNI, el cual fue formalizado como política pública regional mediante resolución regional (publicada en julio de 2012). El diseño del programa aborda la desnutrición crónica infantil desde su multicausalidad mediante un enfoque de desarrollo integral.

Esto significa que no solo actúa sobre las causas inmediatas de la DCI, que son las deficiencias nutricionales y las enfermedades recurrentes relacionadas a las inadecuadas prácticas alimentarias y de higiene en los hogares, sino que, con base en la experiencia y conocimiento disponibles, también quiere generar oportunidades para intervenir en las causas estructurales y dar solución a las causas subyacentes y de orden sistémico de la DCI.

En ese sentido, en un primer momento se identificó cinco causas de la incidencia de la DCI en la región San Martín, entre las cuales estaban la inseguridad alimentaria y la cobertura insuficiente de los servicios de agua y saneamiento. Por razones presupuestales, estos aspectos no se priorizaron como acciones directas del programa a la hora de establecer sus objetivos específicos, pero son parte de él de manera subyacente.

Finalmente, están las causas sistémicas de la DCI, aquellas vinculadas a la conducción de las políticas y acciones de los gobiernos. Algunas causas sistémicas pueden ser la insuficiente inversión social, la priorización poco acentuada en los grupos más vulnerables y el uso poco eficiente de los recursos del Estado para revertir las causas estructurales. Las intervenciones orientadas a las causas estructurales y sistémicas –que corresponderían a las causas básicas según la clasificación elaborada por UNICEF–, ya que son causas relacionadas al ámbito social, impactan a largo plazo y podrían tener efectos permanentes.

Entonces, en respuesta a la naturaleza multicausal de la incidencia de la DCI, el PAIMNI adoptó un enfoque triple: territorial (haciendo del distrito su unidad de intervención), intersectorial e intergubernamental (el PAIMNI busca una respuesta articulada e integral a la DCI); participativo (busca crear un tejido social que permita la articulación entre las comunidades y su respectivo gobierno local); y promocional/preventivo de la salud, tanto desde la oferta como desde la demanda.

La razón de esta aproximación, además de la de dar sostenibilidad a los avances en la reducción de la DCI, es crear sinergias entre las intervenciones y los actores para inducir un efecto multiplicador en la efectividad de la acción. Esto

requiere un esfuerzo de articulación de las intervenciones orientadas a la reducción de la DCI en los diferentes niveles (nacional, regional, distrital, comunitario y de los hogares) y sectores de actuación pública (salud, educación, saneamiento, seguridad alimentaria).

Con base en estos tres enfoques, en su documento de diseño técnico, se estableció que el PAIMNI es “un programa dirigido a fortalecer, articular e integrar los esfuerzos sectoriales, las acciones gubernamentales y las acciones de las organizaciones sociales de base y de los hogares en la lucha para la reducción de la desnutrición crónica infantil en la región San Martín”.

En función de ello, se estableció para el PAIMNI tres ejes estratégicos de intervención o componentes, que corresponden a los tres objetivos específicos del programa. El primer eje es la implementación de intervenciones sanitarias eficientes, eficaces y efectivas para una adecuada nutrición de los niños y de las madres, que apunta a mejorar la calidad de los servicios de salud para lograr las metas de cobertura fijadas para cada intervención efectiva priorizada. El segundo eje es la implementación de intervenciones para promover la educación temprana integral, fortaleciendo las prácticas de crianza en absolutamente todas las familias y comunidades de los distritos seleccionados por el PAIMNI. El tercer eje del PAIMNI busca impulsar –desde el distrito, la comunidad y la familia– el cuidado preventivo de la salud en la lucha contra la DCI, articulando acciones intersectoriales e intergubernamentales mediante la implementación de la estrategia de familia, comunidad y municipio saludables.

Finalmente, para implementar este diseño se definió la conformación del equipo técnico del PAIMNI, conformado por: el gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional, quien lo preside; el coordinador del programa; los representantes de las Direcciones Regionales de Salud, Educación, Producción, Agricultura y Vivienda, Construcción y Saneamiento; los representantes de los sectores del Gobierno nacional, como Salud (MINSU), Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y Economía y Finanzas (MEF); y asistentes técnicos de la cooperación internacional.

### **Avance de San Martín en la lucha contra la DCI**

Terminada su fase de diseño, el PAIMNI se puso en marcha a mediados de 2011. Luego de dos años y medio de implementación progresiva, según las cifras oficiales de fines de 2013, la prevalencia de la DCI había disminuido en San Martín a 15,5% (dos puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). Lo anterior también significaba que la meta establecida de reducir en 10 puntos porcentuales la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 5 años de edad había sido sobrepasada un año antes del plazo, fijado para fines de 2014, en casi la mitad (33 de 77) de los distritos de la región.

Presidente regional:  
Javier Alvarado Gonzáles del Valle

28

## **Programa Una Ambulancia para cada Distrito en Lima Provincias**

**8000 vidas salvadas, cero muertes maternas y una región que  
ha saltado a los primeros lugares del país en varios indicadores de salud**

*Gracias a su moderna flota de ambulancias, la región de Lima Provincias ha ocupado los primeros lugares del país en lo que se refiere a la lucha contra las enfermedades transmisibles que más afectan a los pueblos rurales más pobres, mejorando a la vez su respuesta epidemiológica, los niveles de salud escolar y el acceso de la población al Seguro Integral de Salud.*

### **Diagnóstico del parque de ambulancias en Lima Provincias**

Las 11 ambulancias que por entonces existían eran insuficientes para atender la demanda de una región con una población de un millón de personas, distribuidas en 9 provincias y 128 distritos, particularmente porque 4 de cada 5 de estas jurisdicciones son altoandinas. Debido a ello, muchas personas perdían la vida simple y llanamente por falta de traslado y atención rápida.

### **Respuesta de Lima Provincias en materia de servicio de ambulancias**

Como respuesta a la grave crisis del sector Salud, en el año 2011, se inició un programa de rescate de este vital servicio en toda la región Lima Provincias, el cual, entre otras medidas, comprendió la construcción y equipamiento de hospitales y centros de salud; la instalación del programa de prevención Médico de la Familia, del cual se habla líneas arriba; la contratación progresiva de nuevo personal médico y asistencial; y, complementariamente, la puesta en marcha del programa Una Ambulancia para cada Distrito.

Este último programa, a cargo de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Lima Provincias, ha demandado una inversión superior a los S/. 27 millones, por la cual los alcaldes distritales han recibido, en cesión de uso, modernas ambulancias equipadas con lo último en tecnología médica digital. Las unidades tienen entre cinco y ocho años de garantía y son de tipo Rural I, Rural II, Urbana I, Urbana II y Urbana III. Los alcaldes contratan los servicios de dos choferes y costean los gastos de combustible.

### **Avance de las ambulancias en Lima Provincias**

Gracias a la moderna flota de nuevas ambulancias, la región Lima ha hecho posible la atención de más de 8000 emergencias, hecho que ha merecido la felicitación del Ministerio de Salud. Entre los principales logros que este servicio de ambulancias ha generado se hallan los siguientes: cero muertes maternas por más de dos años consecutivos, segundo lugar a nivel nacional en el programa Salud Escolar, segundo lugar en el control de enfermedades metaxénicas (enfermedades transmisibles por un agente biológico animado no humano al huésped humano, como la leptospirosis, la fiebre amarilla, la malaria, el dengue y la enfermedad de Chagas) y tercer puesto en cobertura de atenciones del Sistema Integral de Salud.

Presidente regional:  
Vladimir Cerrón Rojas

29

## **Programa Médico de la Familia en Junín**

### **Avance de la universalización de la atención de salud gratuita en las regiones: tratando a la familia en su contexto social**

*La actual gestión del Gobierno Regional de Junín está encaminada a mejorar la calidad de vida de la población mediante la ejecución de programas y proyectos sociales de salud y educación. Por esta razón, desde el año 2011 decidió implementar el programa Médico de la Familia a nivel regional. Su objetivo es mejorar la atención primaria de salud en zonas urbano marginales caracterizadas por presencia de hacinamiento, elevados índices de pobreza, altos índices de morbimortalidad, incidencia de enfermedades infectocontagiosas y limitado acceso a servicios básicos de agua, desagüe y fluido eléctrico (amén de problemas sociales como la delincuencia, la violencia familiar, la drogadicción y el pandillaje). Sus logros saltan a la vista.*

## Diagnóstico de la salud básica en Junín

El diagnóstico de partida evidenció que el 85% de la demanda de atención en salud se explicaba por casos que perfectamente podían ser resueltos en el primer nivel de atención, mediante actividades de prevención y promoción. Según el diagnóstico realizado por el propio programa Médico de la Familia, las patologías más frecuentes de morbimortalidad fueron enfermedades del aparato respiratorio, del sistema digestivo, infecciones parasitarias, enfermedades endocrinas, de la piel y de tipo nutricional, traumatismos y envenenamientos. La batalla contra estos males no debía librarse, por tanto, con infraestructura y instrumentos de alta complejidad: la solución era, más bien, recuperar el tradicional papel del médico de cabecera para alcanzar la atención en salud a quienes no accedían a ella.

La medicina familiar, cuyo objeto es la familia y no los individuos, es, por definición, la especialidad médica efectora de la atención primaria de salud, y, al igual que las demás especialidades médicas, posee un cuerpo de conocimientos que le es propio, así como instrumentos y habilidades que distinguen su práctica. Por su parte, el médico de familia es el profesional de la salud que establece el primer contacto con ella, quien posee una diversidad de habilidades y conocimientos que incluyen, entre otros, la excelencia clínica y la destreza en procedimientos manuales o de consultorio (cirugía menor o procedimientos invasivos).

Su campo de acción es amplio, pues no distingue edades, sexos, sistemas orgánicos, enfermedades ni factores de riesgo, y es capaz de atender tanto al individuo como a la familia y la comunidad. Es experto en la consulta externa pero también en la atención continua intradomiciliaria, comunitaria, hospitalaria y de urgencias. Además, integra las ciencias biológicas, sociales y de la conducta (medicina integral).

El médico de familia, capaz de resolver el 95% de los problemas (desde signos y síntomas aislados hasta los cuadros derivados de múltiples padecimientos), está interesado en comprender el contexto de los problemas y en buscar soluciones plausibles y costo-efectivas (medicina costo-efectiva). Asimismo, es experto en la relación médico-paciente-familia-comunidad, y hasta funge de intercesor y “abogado” del paciente.

Conocedor de los aspectos educativos, preventivos, curativos y de rehabilitación (medicina integrada) del tratamiento médico, es también un conocedor de la realidad nacional, dotado de liderazgo, que desarrolla su actividad dentro de un contexto microsocioal específico, evitando la observación aislada de los integrantes de un mismo grupo familiar.

## Respuesta de Junín en materia de salud básica

Una de las reformas en el sector Salud puestas en marcha por el Gobierno Regional de Junín, entre los años 2011 y 2014, es el programa denominado Médico de la Familia, que se inició como piloto en el asentamiento humano Justicia Paz y Vida, ubicado al oeste del distrito de El Tambo (provincia de Huancayo). De acuerdo con el Mapa de pobreza, dicho asentamiento se encontraba en el quintil III, con una población de 15.575 habitantes, la mayoría migrantes de diferentes distritos de Huancayo y Huancavelica, y de los cuales solo 36% contaba con atención médica a través de prestadoras de servicios y el Sistema Integral de Salud, al carecer de todo tipo de afiliación.

La infraestructura física utilizada para la prestación del servicio es una Unidad de Atención Primaria en Salud (UAPS): un establecimiento adecuado que cuenta con el personal, el equipo y los materiales para tal fin, y que es puesto al alcance de todos los individuos y familias de una comunidad. La región Junín construyó 31 UAPS: 8 en el asentamiento humano Justicia, Paz y Vida; 13 en el sector de Sangani, distrito de Perené, provincia de Chanchamayo; 4 en la provincia de Tarma; y 6 –equipados además con ecógrafos– en la provincia de Satipo.

Estos UAPS tienen dos niveles: un primer piso consta de áreas como sala de espera, tópico, consultorio y servicios higiénicos para pacientes y un segundo piso es ocupado por el médico como su vivienda. Al vivir en el segundo piso de la UAPS, el médico de familia –que es responsable de 2000 personas cuyo estado de salud evalúa de forma continua (dispensarización)– se convierte en parte integrante de la comunidad durante las 24 horas del día. Por ello le es posible

conformar círculos de niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores para promover actividades preventivas y generar cambios positivos en los conocimientos, hábitos de vida y costumbres higiénico-sanitarias de la población.

Por todas estas características, el médico de familia limita la aparición de enfermedades y los daños en la salud de población, garantiza el diagnóstico precoz y la atención médica integral, desarrolla la rehabilitación con base comunitaria, alcanza cambios positivos en el saneamiento ambiental de su radio de acción y en las condiciones higiénicas en que viven las familias bajo su control y, por último, desarrolla investigaciones que respondan a las necesidades de salud de la comunidad.

El novedoso –y en el Perú pionero– programa Médico de la Familia ha llamado poderosamente a la población de otras provincias de la región, e inclusive de autoridades de otros departamentos del país, que hoy dirigen su atención a la exitosa reforma de salud emprendida por la región Junín debido a las mejoras que ha introducido en todos los sectores intervenidos hasta el momento.

### 15 mejoras en la prestación del servicio de salud por el Médico de la Familia

- El elevado grado de satisfacción de la población con los servicios de salud que recibe.
- Evaluación continua (dispenzarización) al ciento por ciento de la población atendida.
- Reducción de consultas en los centros de salud de referencia y aumento de estas en cada UAPS.
- Captación temprana de la embarazada y consecuente aumento de la calidad de la atención prenatal.
- Porcentaje elevado del parto institucionalizado.
- Prolongación de la lactancia materna exclusiva hasta el sexto mes de vida.
- Incremento de la práctica sistemática de ejercicios físicos (para promover la salud y como terapia).
- Resultados positivos en acciones relacionadas con la planificación familiar y la educación sexual.
- Incremento de las visitas domiciliarias del personal de salud (médico de familia).
- Aumento de organizaciones y grupos juveniles dedicados a actividades sociales, deportivas y culturales.
- Disminución de índices de violencia familiar, escolar y social.
- Promover prácticas de educación democrática basada en el buen trato dentro de la familia.
- Reducción de problemas sociales como delincuencia, drogadicción y pandillaje.
- Formación de profesionales en la especialidad en medicina familiar.
- Modificación estructural del sistema de salud en la región Junín.

La génesis de la iniciativa Médico de la Familia es la ordenanza regional del 5 de octubre de 2012, mediante la que el Gobierno Regional de Junín declaró de necesidad y utilidad pública la implementación de la Estrategia Sanitaria Regional de Atención Primaria en Salud, conocida como Médico de la Familia. De esa forma, se dio lugar a la ejecución de PIP en todas las provincias de la región. A la fecha se han ejecutado cuatro PIP declarados viables por el SNIP, con una inversión combinada de S/. 19,2 millones.

Estos proyectos comprenden el fortalecimiento de las unidades de atención primaria de salud con médicos familiares para la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de los pobladores del asentamiento humano Justicia, Paz y Vida, así como la instalación del servicio de medicina familiar para la atención primaria de salud a los pobladores del sector Sangani (distrito de Perené, provincia de Chanchamayo); de los sectores periurbanos del distrito de Satipo y los centros poblados de Villa Pacífico y Nueva Esperanza del distrito de Río Negro (provincia de Satipo); y de los barrios Progreso, Miraflores, Mantarana, San Bartolomé y Dos de Mayo (distrito de Tarma, provincia de Tarma).

Pero además de estos proyectos vienen en camino otros cinco, por un monto de S/. 10,7 millones, de manera que la inversión total en la iniciativa asciende a S/. 30,1 millones. Estos proyectos abarcan la instalación del servicio de medicina familiar para la atención primaria de salud de los pobladores de los sectores periurbanos de los distritos de Jauja, Yauyos, Sausa y Huertas (provincia de Jauja); de los barrios San Cristóbal, Tambo, Julca, Mariac y Casa Blanca (distrito de Junín) y del barrio Miraflores (distrito de Carhuamayo, provincia de Junín); de los barrios Túpac Amaru y Oroya Antigua (distrito de La Oroya); del barrio de Alto Marcavalle y Villa Sol (distrito de Santa Rosa de Sacco, provincia de Yauli); de los barrios San Cristóbal, Vista Alegre, Vista Hermosa y Milagro Norte (distrito de Tarma, provincia de Tarma); y de los sectores periurbanos del distrito de Pichanaki (provincia de Chanchamayo).

### **Avance de Junín en materia de salud básica**

La región Junín ha logrado que el Ministerio de Salud, mediante la Dirección Regional de Salud de Junín y a través de sus redes de salud, de acuerdo a sus facultades y competencias, permita la contratación de 35 médicos generales. Con este equipo profesional, que garantiza la adecuada operación y mantenimiento de la estrategia de los Médicos de la Familia en el tiempo, la región Junín logró beneficiar directamente a más de 64.000 pobladores de las zonas más vulnerables y con más altos índices de morbimortalidad bajo su jurisdicción. Además, actualmente el programa beneficia con atención médica gratuita a los más de 15.000 habitantes del asentamiento humano Justicia, Paz y Vida.

Además, la implementación de un conjunto de actividades de prevención y promoción de la salud, bien diseñadas, combinadas con la implementación del programa Médico de la Familia, logró descongestionar la demanda de atenciones en los centros de salud de mayor nivel de cada zona intervenida. Pero, más allá de los fríos números o de las ganancias operativas del sistema de salud, el programa Médicos de la Familia ha materializado un ejercicio regional maduro de la función de la salud que ha sido tan esquivo desde que se efectuara la transferencia de estas competencias del Gobierno central a los gobiernos regionales.

Presidente regional:  
Martín Vizcarra Cornejo

30

## **El moderno Hospital Regional de Moquegua**

### **Verdadero salto de nivel en la calidad de atención de la salud**

*Sin duda gracias a que ha encontrado una senda propia de desarrollo, Moquegua es mirada actualmente con sorpresa y admiración en el contexto nacional gracias a los indicadores económicos y sociales que puede exhibir. En el área de la salud, el Gobierno Regional de Moquegua ha impulsado la construcción y equipamiento de un nuevo Hospital Regional, que significará un salto de nivel en cuanto a la calidad de los servicios y la atención de salud al alcance de la población de Moquegua.*

La obra –que se ejecuta hoy a todo vapor– cuenta con financiamiento integral del Gobierno central por un monto de S/. 171 millones, a través del Ministerio de Salud. La nueva infraestructura del Hospital Regional, que será construida bajo estrictas normas de protección antisísmica que garanticen su funcionamiento a futuro, incorporará consultorios y especialidades para ampliar la cobertura de salud. Asimismo, parte importante del presupuesto se destinará a la adquisición de equipamiento de última generación.

Uno de los componentes del proyecto es la construcción del Hospital de Contingencia, el cual se ha concluido con una inversión de S/. 13 millones. El personal se ha trasladado junto con los equipos biomédicos a este nuevo centro hospitalario para continuar con la atención a los pacientes, mientras se procede con la demolición del antiguo nosocomio, ubicado en el predio en el que será edificada la moderna infraestructura. El tiempo estimado para construir el nuevo Hospital Regional es de 18 meses.

Presidente regional:

Mauricio Rodríguez Rodríguez

## Sistemas de agua y saneamiento en Puno

### 101 proyectos de saneamiento e inclusión social que han elevado el estándar de vida y mejorado la higiene y la salud de 8752 familias

*Para muchos peruanos, no contar con agua potable y servicios higiénicos dentro de la misma vivienda es algo inconcebible. Pero ese es un privilegio del que muchos otros compatriotas están excluidos. La política del “Gobierno del Agua”, que busca la inclusión social para el buen vivir, fue concebida por el Gobierno Regional de Puno como una iniciativa para promover la inclusión social y la accesibilidad a servicios de agua potable de calidad y a servicios higiénicos dignos por parte de poblaciones en zonas rurales de la región, así como para garantizar el agua requerida por los procesos productivos a través de los sistemas de riego.*

#### Diagnóstico de la infraestructura de agua y saneamiento en Puno

Según cifras del INEI correspondientes al 2007, Puno era la tercera región del país en número total de viviendas con déficit de agua potable y saneamiento básico y la sexta en términos de incidencia de dicho déficit, que afecta a 73,6% de las viviendas y 70,7% de la población (el promedio nacional es, respectivamente, 46,4% y 44,5%). La realidad de las zonas rurales de Puno es aún peor, pues 99% de la población y de las viviendas están afectadas por el déficit de los mencionados servicios. Esas fueron, en su momento, las cifras oficiales que el Gobierno Regional de Puno debía volcar en su gestión 2011-2014.

Aún en pleno siglo XXI, en la sierra de Puno muchos sistemas de disposición de excretas están conectados a letrinas transportables de hoyo seco o de hoyo seco ventilado, cuyo material usual es la plancha de calamina. Además, debido a un inadecuado uso, estas tecnologías se convierten en fuentes de contaminación y proliferación de enfermedades transmitidas por diversos vectores biológicos, a pesar de que, para prevenir este efecto, se construyan –con todas las incomodidades que ello implica– alejadas a la vivienda. De igual manera, para acceder al agua, no es infrecuente que las familias se abastezcan directamente desde manantes o riachuelos cercanos, utilizando para ello baldes o bidones transportados en carretilla o a pie.

#### Respuesta de Puno en materia de agua y saneamiento

En el año 2011, comenzó la gestión de una notable iniciativa vinculada a la política del “Gobierno del Agua”, relacionada con el agua para consumo humano: el Proyecto de Saneamiento Básico Rural (modelo SABA) ejecutado por la Dirección de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Planteado como un modelo de intervención integral que brinda servicios de agua potable y saneamiento a los habitantes del medio rural, el objetivo de este proyecto, ejecutado mediante un convenio suscrito con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), es incrementar la cobertura de dichos servicios para disminuir la incidencia de las enfermedades vinculadas a un deficiente saneamiento en la familia, poniendo énfasis en la población infantil y mediante intervenciones integrales y sostenibles en comunidades rurales.

El modelo SABA considera cuatro componentes durante toda la fase de intervención. Un primer componente, de infraestructura, que comprende la construcción del sistema de agua potable con instalación de equipos de cloración, conexiones domiciliarias y baños de arrastre hidráulico o secos ecológicos para cada familia, además de ducha y sistema de tratamiento primario de excretas.

El segundo componente es el social, que garantiza la sostenibilidad de los proyectos desarrollando capacidades de los usuarios y del Consejo Directivo de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) mediante talleres de capacitación, promoción y educación sanitaria de seguimiento intradomiciliario dirigidos a mejorar los niveles de administración, operación y mantenimiento de los servicios y a robustecer la articulación entre los sectores Salud y Educación con los gobiernos locales y la comunidad.

El componente institucional es un proceso de sostenibilidad y articulación intergubernamental que desarrolla una normatividad regional sobre el tema y acciones de asistencia técnica y facilitación a gobiernos locales, a fin de dar soporte y seguimiento a los proyectos en el proceso de formulación y ejecución. Para tal fin desarrolla capacidades en gestión local de saneamiento básico, producto de lo cual las municipalidades cuentan con Áreas Técnicas de Saneamiento (ATM) creadas por acuerdo de sus concejos municipales.

Finalmente, un cuarto componente, ambiental, promueve el cuidado del medio ambiente a través de la recolección de residuos domésticos y su segregación en microrrellenos sanitarios construidos en las viviendas de las comunidades intervenidas con el fin de disponer de basura orgánica e inorgánica.

### **Avance de Puno en materia de agua y saneamiento**

Un análisis comparativo de anteriores intervenciones, caracterizadas por la ejecución de obras de saneamiento consistentes en piletas públicas que abastecían a varias familias, permitió establecer que en la actualidad –con el modelo SABA en aplicación– los servicios higiénicos, las duchas y las piletas multiuso se ubican dentro del ámbito de las viviendas debido a que no generan ningún tipo de olor ni contaminación.

Un segundo efecto positivo del proyecto es que, al haberse transferido los recursos a los gobiernos locales para su ejecución, ha promovido que las inversiones sean dirigidas a los servicios básicos y que las municipalidades se empoderen aplicando el modelo SABA.

En sus dos etapas (SABA I en 2012 y SABA II en 2013), el proyecto ha ejecutado 101 proyectos en comunidades campesinas y centros poblados de la región Puno. La génesis de todo ese gran despliegue de inversiones regionales es un fondo semilla concursable de S/. 5,6 millones creado en 2011 por el gobierno regional para cofinanciar proyectos de agua y saneamiento, el cual incorporó a su presupuesto institucional de apertura (PIA).

Al siguiente año, esto hizo posible la ejecución de 24 proyectos integrales de saneamiento básico rural en 5 municipalidades provinciales y 15 distritales por un valor total de S/. 10,3 millones, que beneficiaron a 2132 familias con agua potable, baños y duchas. Los gobiernos locales (S/. 2,6 millones) y las comunidades (S/. 2,1 millones en mano de obra no calificada) también pusieron lo suyo.

A base de lecciones aprendidas, en 2013 el Gobierno Regional de Puno dispuso un segundo fondo concursable, que incrementó su financiamiento semilla a S/. 13,2 millones, con los cuales se ejecutaron 76 nuevos proyectos integrales por un monto combinado de S/. 53,3 millones, los cuales beneficiaron de 6620 familias de 8 municipalidades provinciales y 46 distritales. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento asignó S/. 39,2 millones, el gobierno regional S/. 13,2 millones y los gobiernos locales S/. 0,9 millones.

Pero Puno no se ha quedado ahí. Como resultado de su esfuerzo para materializar una articulación intergubernamental cada vez mayor de los tres niveles de gobierno, y alentado por la demanda del proyecto por parte de las autoridades locales, en 2014 el gobierno regional gestionó ante el Gobierno central 137 proyectos integrales –que cuentan con expediente técnico completo– de saneamiento básico rural para 3 municipalidades provinciales y 42 distritales.

Al formar parte de una estrategia que trasciende la gestión regional actual, estos proyectos, por más de S/. 170 millones y dotados de financiamiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través de Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), serán ejecutados en 2015, para beneficio de 16.631 familias que accederán por primera vez a agua potable, baños dignos y duchas en el interior de sus viviendas.

Además de haber contribuido a incrementar el presupuesto regional dirigido a proyectos de saneamiento y desestimulado la ejecución de sistemas incompletos, como las letrinas, el proyecto ha institucionalizado la cuota familiar para asegurar el proceso de cloración y desinfección de los sistemas de agua potable.

Los efectos benéficos de todas estas inversiones y medidas sobre la vida cotidiana de los pobladores de zonas rurales de la región Puno han sido múltiples y diversos: cambios a hábitos de higiene saludables, ordenamiento de las funciones de la cocina y los dormitorios dentro de la vivienda, disminución de las enfermedades diarreicas agudas (EDA) y empoderamiento de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) para administrar, operar y mantener el sistema de agua potable.

Un último efecto del proyecto, que debe ser destacado, es la articulación del Gobierno Regional de Puno, por un lado, con los niveles de gobierno local y nacional, y, por otro, con las entidades nacionales vinculadas al saneamiento (ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Desarrollo e Inclusión Social y de Economía y Finanzas), labor que es complementada por el sector Salud, que desarrolla acciones de vigilancia de la calidad de agua y de promoción de la salud, y por el sector Educación, que lleva a cabo acciones de promoción y educación sanitaria en las instituciones educativas.

Gracias a esta articulación, el gobierno regional brinda, desde su Dirección de Vivienda, Construcción y Saneamiento, asistencia técnica a las municipalidades y, asimismo, gestiona el financiamiento de proyectos solicitados por los gobiernos locales. Por su parte, cada gobierno local ahora implementa una Oficina Técnica de Saneamiento, dispone de diagnóstico real de agua y saneamiento, formula perfiles y expedientes técnicos, gestiona financiamiento y dispone de presupuesto propio para la ejecución y cofinanciamiento de proyectos. Finalmente, la sociedad civil participa en la Mesa Temática Regional y Local de Agua y Saneamiento.

## Agua e infraestructura de riego

---

Presidente regional:

Mauricio Rodríguez Rodríguez

32

### Programa Regional de Riego y Drenaje en Puno

#### La construcción de un ambicioso sistema para el promisorio futuro agropecuario del altiplano

*Con una inversión superior a los S/. 100 millones, el Gobierno Regional de Puno ha sentado las bases de un ambicioso futuro agropecuario que apunta a colocar bajo riego regulado un total de 150.000 hectáreas de cultivo: 2,5 veces la superficie agrícola del Ica, el valle agroexportador por excelencia. Las primeras aguas de este sistema de riego y represamientos altiplánico que han sido domadas ya riegan hoy 17.000 hectáreas de tierras agrícolas, para beneficio de 41.948 productores agropecuarios.*

#### Diagnóstico de la necesidad de riego y drenaje en Puno

La inversión en infraestructura de riego representa el mayor aporte a la producción agrícola y pecuaria, y además promueve la seguridad alimentaria. En pocos lugares del Perú esto es más cierto que en Puno, quizá la región de mayor tradición ganadera y lanera del país, y tal vez también la región más afectada por las inclemencias del clima, y cuyas sequías características solo se acentuarán en el futuro con los efectos del cambio climático.

Es claro, por tanto, lo beneficioso y a la vez urgente de conducir proyectos productivos como los que ha puesto en marcha la región Puno, que, luego de un letargo de 25 años en los que apenas se expandió la frontera agrícola regional en 10.000 hectáreas, ha dado renovado ímpetu al Programa Regional de Riego y Drenaje (PRORRIDRE).

Y no solo porque las actividades agrarias y pecuarias son base fundamental de la economía puneña o porque la población rural de la región (50% del total) continúa siendo significativa, sino también porque gran parte de su agricultura es totalmente dependiente de las lluvias y la estacionalidad. Un riego regulado abre las puertas a un aprovechamiento para la agricultura durante todo el año.

Al mismo tiempo, las planicies de Puno ofrecen un contexto geográfico que facilita la adecuada gestión de los recursos hídricos en grandes extensiones continuas, para producir granos andinos y otros cultivos, una condición natural que hoy es enteramente desaprovechada. Es ante esta problemática que el Gobierno Regional de Puno ha reaccionado invirtiendo seriamente en infraestructura y sistemas de riego.

### Respuesta de Puno en materia de riego y drenaje

Otra gran iniciativa vinculada a la política de “Gobierno del Agua” del Gobierno Regional de Puno, que también se origina el año 2011, es aquella relacionada con el agua para producción agropecuaria, compuesta por los sistemas de irrigaciones y represas ejecutados por el PRORRIDRE.

El PRORRIDRE elaboró en 2011 el Plan de Aprovechamiento Hídrico para Riego y Uso Poblacional, que identifica las potencialidades hídricas pasibles de ser empleadas para alimentar sistemas de riego. Así, en los principales afluentes de las 12 cuencas hidrográficas de la región, se identificó 60 represas, entre construidas y proyectadas, con una capacidad combinada de almacenamiento de 1288 millones de metros cúbicos de agua anuales. Este recurso hídrico será distribuido entre más de 142 irrigaciones, con la finalidad de incorporar 150.000 hectáreas bajo riego (entre sistemas de riego tecnificado, por aspersión y por gravedad).

En los cuatro años de gestión del gobierno regional saliente, se han concluido nueve proyectos y están otros dos en plena ejecución, que incorporan al riego 17.000 hectáreas de tierras agrícolas. Las infraestructuras que actualmente están en la recta final comprenden 175 kilómetros de canales de riego, 4 reservorios y 8 bocatomas con una capacidad de almacenamiento de 67 millones de metros cúbicos de agua. Los beneficiarios de estas obras son nada menos que 41.948 productores agropecuarios de las provincias de Azángaro, Chucuito, Lampa, Melgar, Azángaro, Carabaya, San-dia y San Román.

Un componente transversal que consideran los proyectos de inversión en irrigaciones son los programas integrales que incluyen capacitación, asistencia técnica en manejo de riego y cultivos, instalación de parcelas demostrativas, pasantías a otros sistemas de riego y concursos de riego parcelario, entre otros.

### Sistemas de irrigación en Puno

<p><b>Irrigación Callacame</b> (provincia de Chucuito-Juli) S/. 15,9 millones</p>	<p>Sistema de riego que incorpora 1000 ha bajo riego y beneficia a 4316 productores agropecuarios.</p>
<p><b>Riego tecnificado Collini</b> (provincia de Chucuito-Juli) S/. 1,5 millones</p>	<p>Incorpora 400 ha bajo riego por aspersión y 100 ha por riego de gravedad, beneficiando a 919 familias del distrito de Pomata.</p>

<b>Irrigación Orurillo-Posoconi</b> (provincias de Melgar y Azángaro) S/. 4,1 millones	Sistema de riego que incorpora 3000 ha bajo riego y beneficia a 2159 familias rurales.
<b>Irrigación Nequeneque</b> (provincia de Azángaro) S/. 5,9 millones	Incorpora 500 ha bajo riego y beneficia a 250 familias.
<b>Riego tecnificado San José</b> (provincia de Azángaro) S/. 6,3 millones	Sistema de riego que incorpora 300 ha bajo riego y beneficia a 1467 pobladores.
<b>Irrigación Caycho y Cerro Minas</b> (provincia de Lampa) S/. 5,8 millones	Sistema de riego que incorpora 520 ha bajo riego y beneficia a más de 1000 productores agropecuarios.
<b>Presas Cocaña y Aricoma</b> (provincia de Carabaya) S/. 10 millones	Anualmente, la presa Cocaña, que tiene una altura de 5 m, almacena 5-7 millones de metros cúbicos de agua, mientras que la presa Aricoma, que tiene una altura de 8,5 m y una longitud de 1000 m, almacena 27 millones de metros cúbicos de agua. Las aguas almacenadas por ambas represas incorporan 2406 ha bajo riego y benefician a 3910 pobladores de los distritos de Crucero (Carabaya), Patambuco y Limbani (Sandia).
<b>Operación de la presa Saguanani</b> (provincia de Lampa) S/. 0,13 millones	Esta represa, que tiene una capacidad de almacenamiento anual de 18 millones de metros cúbicos, incorpora 1702 ha bajo riego y beneficia a 10.049 productores agropecuarios.
<b>Operación de la presa Iniquilla</b> (provincia de Lampa) S/. 0,5 millones	Incorporará 1335 ha bajo riego y beneficiará a 1789 familias.
<b>Irrigación Yocará</b> (provincia de San Román) S/. 22,1 millones	Sistema de riego que incorporará 4031 ha bajo riego y beneficiará a 4183 productores agropecuarios.
<b>Presas y riego tecnificado Pucará</b> (provincia de Lampa) S/. 18,5 millones	Almacenará 5 millones de metros cúbicos de agua por año, incorporará 1200 ha bajo riego y beneficiará a 2486 familias.

### Avance de Puno en materia de riego y drenaje

Un primer avance del proyecto es, obviamente, que hoy la región Puno cuenta con un Plan de Aprovechamiento Hídrico para Riego y Uso Poblacional que identifica las obras hídricas trascendentales para planear y materializar la expansión agrícola del futuro y para el ordenamiento y la regulación del uso del agua.

En segundo lugar, además del importante aporte del gobierno regional de S/. 100 millones, invertidos durante los cuatro años de la gestión saliente, la región Puno logró declarar viables 10 proyectos de riego, cuya inversión asciende a más de S/. 700 millones.

Para tener una idea de la magnitud de las hectáreas de cultivo que serían regadas por el gran sistema de riego en ciernes, baste decir que las 150.000 ha proyectadas equivalen a 2,5 veces toda la superficie agrícola y agroexportadora de Ica.

Presidente regional:  
Martín Vizcarra Cornejo

33

## Irrigación Lomas de Ilo, segunda etapa del Proyecto Especial Pasto Grande

**Un conjunto de iniciativas interrelacionadas puestas en juego en una misma región**

*Después de treinta años, y con una inversión de S/. 150 millones provenientes del Gobierno nacional, se hizo realidad este anhelado proyecto gestionado por el Gobierno Regional de Moquegua. La segunda etapa del Proyecto Especial Pasto Grande, que se concreta con la Irrigación Lomas de Ilo, ampliará la frontera agrícola en 1750 hectáreas (primera fase) y generará miles de puestos de trabajo en su etapa productiva.*

Pero no se trata solo de Pasto Grande, sino de un conjunto de medidas interrelacionadas puestas en juego en una misma región: Moquegua. Así, a la par que se convocó la licitación para la construcción de las Líneas de Impulsión y Sistema de Almacenamiento Chilota-Chincune Fase I, financiada por el Fondo de Desarrollo Moquegua, resultado de la mesa de diálogo entablada con Anglo American Quellaveco. La empresa minera aportará S/. 100 millones para el trasvase de aguas de los ríos Chilota-Chincune (parte andina) para irrigar las tierras áridas y generar productividad con miras a la agroexportación.

Asimismo, se ha logrado el financiamiento para la construcción de dos centrales hidroeléctricas, Moquegua 1 y Moquegua 3, a través de un préstamo con el gobierno de Japón, otorgado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), por un valor de US\$ 70 millones. Las centrales hidroeléctricas abastecerán de energía al sistema de bombeo de los ríos Chilota-Chincune, como parte del componente energético, garantizando la derivación de las aguas hasta Lomas de Ilo. Actualmente el proceso se encuentra en etapa de subasta pública de las 1750 nuevas hectáreas de cultivo en 36 lotes.

Presidente regional:  
Javier Alvarado Gonzáles del Valle

34

## Revestimiento de 222 kilómetros de canales en Lima Provincias Redescubriendo el beneficio social de la *minka* o trabajo colectivo de interés social

*Con una inversión de 5,8 millones de soles, el valor bruto de producción en la región Lima se ha incrementado en 20%. ¿Cómo? A través de una obra que incrementa la frontera agrícola en 58.000 hectáreas y beneficia directamente a 220.000 personas (45.000 familias de agricultores).*

A partir del año 2011, a solicitud del presidente regional Javier Alvarado, la Gerencia Regional de Desarrollo Económico puso en marcha el Programa Regional de Mantenimiento de Infraestructura de Riego Menor, que ha rescatado la experiencia de la *minka* entre el gobierno regional y los agricultores. La *minka* es un esquema –y por supuesto una larga tradición precolombina– por la cual se hace posible un trabajo colectivo hecho en favor de la comunidad. En este caso se trata de un trabajo de carácter recíproco de enorme utilidad social para la región Lima Provincias.

La región Lima puso de su parte 238.040 bolsas de cemento y los beneficiarios contribuyeron con los agregados y la mano de obra a través de las juntas de usuarios de riego, los gobiernos municipales, las comunidades campesinas y las comisiones de regantes. Esta alianza ha permitido revestir más de 222 kilómetros de canales, mejorando la eficiencia de riego de 58.000 hectáreas de cultivo, principalmente, maíz, papa, habas y frutícolas como durazno, palta y chirimoya. Además de obtener mayores cosechas, el canal ha permitido producir alimentos con proyección de exportación hacia los mercados internacionales.

Presidente regional:  
Alonso Navarro Cabanillas

## **Gestión de recursos hídricos en Ica**

### **Liderazgo regional para rehabilitar y mejorar la infraestructura hidráulica para riego en el valle de Ica**

*Como parte de la política de desarrollo de Ica, su gobierno regional viene ejecutando un conjunto de obras relacionadas con la infraestructura hidráulica destinadas a garantizar el suministro adecuado de agua. De esta manera, busca asegurar la actividad agrícola, columna vertebral de la economía iqueña, darle sostenibilidad a la vida del agricultor y al sector rural en general, incrementar la rentabilidad de los campos y, por ende, potenciar el desarrollo de la región.*

#### **Diagnóstico de los recursos hídricos de Ica**

Ica enfrenta una dramática escasez de agua de riego y al mismo tiempo registra un acelerado incremento de la demanda del recurso por parte de los distintos sectores del agro local, desde los pequeños agricultores y campesinos hasta los grandes fundos del *boom* exportador. Otro factor que agudiza la escasez del líquido es el crecimiento de la población local.

Con el fin de atender a los pequeños agricultores de la región y de darle sostenibilidad a la actividad agroexportadora, Ica requiere una cuidadosa y agresiva gestión de sus recursos hídricos y trabajar al mismo tiempo en las dos fuentes de agua: la superficial y la subterránea. Ello implica mejorar los sistemas de riego y hacer frente a la disminución de la napa freática, cuyo nivel desciende 1,5 metros cada año.

#### **Respuesta de Ica al estrés hídrico**

Desde el inicio de su gestión, el gobierno regional ejecutó obras de rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura hidráulica para riego en el valle de Ica, las cuales permitieron mejorar el riego de 39.168 hectáreas de terrenos agrícolas para beneficio de 83.891 personas. A continuación algunos ejemplos.

En el año 2014 se culminaron dos proyectos clave: el Sistema de Riego La Achirana, en reemplazo de la Bocatoma de La Achirana, en el valle de Ica; y la Irrigación Liscay-San Juan de Yanac, en la zona altoandina de la provincia de Chincha. Ambos proyectos mejorarán el riego de un total de 7188 hectáreas de terrenos de cultivo y beneficiarán a 39.079 personas.

El Sistema de Riego La Achirana incluye la construcción de una nueva bocatoma en reemplazo de la construida en el lejaniísimo 1932. Este proyecto involucra un desarenador para un caudal de 50 m<sup>3</sup>/s. Comprende asimismo la construcción de un aliviadero de compuertas, un barraje fijo, muros de encauzamiento, un canal desripador y un dique de encauzamiento que permitirá abrir un nuevo canal en la margen izquierda. Con una inversión de S/. 32,3 millones, esta obra permitirá el abastecimiento de riego para 15.000 hectáreas y beneficiará directamente a 37.032 agricultores de sectores de usuarios de la Junta de La Achirana.

El Gobierno Regional de Ica también ha puesto énfasis en acciones de operación y mantenimiento de la infraestructura de regulación y derivación de agua para riego. Esto ha permitido derivar 163, 157 y 218 millones de metros cúbicos de agua durante los años 2011, 2012 y 2013, respectivamente, para el riego de áreas agrícolas del valle de Ica. El proceso, además, produce indirectamente la recarga del acuífero. Para el año 2014 se ha garantizado una reserva de agua de 152 millones de metros cúbicos. Finalmente, se han realizado obras de defensas ribereñas en los ríos de las provincias de Ica, lo que permite proteger a 23.576 personas y 1662 hectáreas de tierras de cultivos.

## Avance del manejo hídrico en Ica

Gracias a la ejecución de obras de rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura hidráulica y al desarrollo de actividades de operación y mantenimiento, Ica ha consolidado la gestión de los recursos hídricos y abordado de manera seria, por primera vez en mucho tiempo, el mantenimiento de infraestructuras para la producción y la productividad agrícolas, así como la reducción de la vulnerabilidad frente a las avenidas extraordinarias del río Ica mediante la ejecución de obras de control de desbordes e inundaciones.

Presidente regional:  
Javier Atkins Lerggios

36

## Fijación de nuevas tarifas de agua del Proyecto Chira-Piura

### Decisión para mejorar la gobernabilidad del agua y para sensibilizar a los usuarios sobre el pago por los servicios ambientales recibidos

*El Gobierno Regional de Piura ha fortalecido el marco legal e institucional para fijar las tarifas del agua que cobra el Proyecto Especial Chira Piura (PECHP) para propósitos agrarios, de consumo humano, industriales, energéticos, acuícolas, entre otros, y de esta manera ha elevado drásticamente la recaudación y ha sentado las bases para garantizar en el largo plazo la operación y el mantenimiento de una de las infraestructuras hidráulicas más importantes del país.*

### Diagnóstico de tarifas del agua del Proyecto Especial Chira-Piura

El Proyecto Especial Chira-Piura (PECHP) es una de las infraestructuras hidráulicas más importantes del país. Garantiza el riego de 100.000 hectáreas de cultivos en los valles Chira y Piura y abastece de agua potable a un millón de personas en las ciudades de Piura, Castilla, Paita, Sullana y Talara y alrededores. También abastece a las industrias de esas ciudades y a las centrales hidroeléctricas de Curumuy y Poechos.

Sin embargo, las bajas tarifas del agua que venía cobrando hasta hace poco a sus usuarios no cubrían su operación y mantenimiento, y mucho menos su oferta de servicios ambientales. Ello se debía, principalmente, a que no existía una metodología para determinar el verdadero valor que debía asignarse al metro cúbico, no solo para recuperar la inversión, sino también para establecer de manera real el costo del agua para propósitos agrarios, consumo poblacional, industriales, energéticos, acuícolas, etc.

### Respuesta de Piura al problema tarifario del agua

Frente a este vacío, el Gobierno Regional de Piura, instancia del Estado peruano de la que depende el PECHP, impulsó un proceso transparente para fijar una tarifa real, así como sus mecanismos de cobranza. También se propuso sensibilizar a los usuarios de todos los ámbitos, desde la agricultura y la industria hasta las familias en general, acerca de la importancia, por un lado, de valorar el agua, especialmente frente a la crisis permanente que vive la región, y, por el otro, de instaurar un pago por los servicios ambientales recibidos.

El PECHP es parte del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y está acreditado por la Autoridad Nacional del Agua para actuar como operador hidráulico del complejo, no solo para operar, mantener y desarrollar tal infraestructura, sino también para prestar los servicios de regulación, derivación o trasvase, conducción, distribución o abastecimiento de agua.

Sin embargo, para cumplir con estas responsabilidades y atender la demanda creciente de la población y de las nuevas actividades económicas que se generarán en el futuro, siempre ha sido una preocupación clave el modo de financiar

los costos que demandan dichas actividades. El PECHP capta ingresos por el cobro por el uso de la infraestructura hidráulica y al mismo tiempo percibe ingresos del Tesoro Público a través de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, como parte del pliego del Gobierno Regional Piura.

Hasta antes de la expedición de la Ley de Recursos Hídricos (2009) y su reglamento, 80% del costo de estas actividades era subvencionado por el Estado y el 20% restante, en promedio, era cubierto por los exiguos recursos que se recaudaba por el cobro de la tarifa de agua. Esta situación, aparte de no reflejar el verdadero valor de este recurso por metro cúbico, era agravada por una elevada morosidad de pago por parte de los usuarios. Todos los intentos del PECHP de replantear las tarifas fueron rechazados por los representantes de los usuarios.

Con el propósito de incluir en el cálculo de la tarifa todas las variables que permitieran aproximarse a su verdadero justiprecio, el PECHP tomó como herramienta de referencia la metodología elaborada por un consultor del Banco Mundial, J. Price Gittenger, denominada “Metodología de costos separables y beneficios remanentes”, y la adecuó a la realidad del PECHP. Dicha metodología distribuye los costos comunes de inversión de la infraestructura hidráulica de manera proporcional a los beneficios netos que percibe cada uso: poblacional, agrícola, energético, industrial y acuícola.

Distinguió dos tipos de costos: los costos de las obras comunes para todos los usos beneficiarios, denominados “costos comunes”, y los costos específicos generados por estos usuarios de las obras, que, según dicha metodología, se denominan “costos separables”. Con la estimación de los beneficios económicos óptimos para cada usuario beneficiario, se procedió a estimar la proporción de los costos de inversión en infraestructura que debe asignarse a cada sector y, en función de ello, a determinar el valor del pago por el uso de la infraestructura que corresponda.

La Autoridad Nacional del Agua (ANA), en aplicación de la Ley de Recursos Hídricos y de su reglamento para la determinación de la tarifa por el uso de la infraestructura hidráulica, validó, luego de una investigación encargada a la Universidad del Pacífico, todas las variables tomadas en cuenta por el PECHP, y de esta manera se aprobó la nueva metodología de cálculo.

#### **Avance tarifario del Proyecto Especial Chira-Piura**

A partir de la aplicación de las nuevas tarifas anuales que se vienen cobrando por uso de la infraestructura hidráulica del sistema Chira-Piura, se observa un cambio radical en los montos de recaudación que viene logrando el PECHP por este efecto en comparación con los niveles de recaudación obtenidos hasta el año 2008. Con esta importantísima mejora, que tiende a continuar, será posible el desarrollo de la infraestructura mayor del sistema Chira-Piura en tanto se continúe con el proceso de sinceramiento de las tarifas, con el fin de brindar un mejor servicio a todos los usuarios, en armonía con el bien común y los intereses regionales.

## **Desarrollo económico**

---

Presidente regional:

Javier Alvarado Gonzáles del Valle

37

### **Programa Regional de Mejoramiento Genético en Lima Provincias** Incrementando la producción regional de leche y carne en las zonas altas de Lima

*De la mano con otras estrategias, el Programa Regional de Mejoramiento Genético de ganado vacuno desplegado por la región Lima ha conseguido progresos sensibles en la producción de leche, quesos y carne de las poblaciones de las zonas altoandinas de Lima, induciendo a su vez mejoras en la nutrición y las economías familiares de sus pobladores.*

### **Diagnóstico de la realidad ganadera de Lima Provincias**

Después de Arequipa y Cajamarca, la región Lima es la tercera cuenca lechera del país, con una población de vacas en ordeño de 73,490 cabezas que producen 965.828 litros de leche al día. Aunque el índice productivo regional es de 11,72 litros por vaca al día, en la zona altoandina, este indicador disminuye sensiblemente: 5,67 en Yauyos y 8,27 en Cajatambo, por ejemplo. Debido a estas diferencias intrarregionales, el Programa Regional de Mejoramiento Genético lanzado por el Gobierno Regional de Lima se focaliza en la sierra limeña.

### **Respuesta de Lima Provincias a su problema ganadero**

Esta iniciativa, que desarrolla la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Lima, y que se financió a través del SNIP y PROCOMPITE, dio prioridad a la “monta natural” con 127 toretes de la raza Brown Swiss “puros por cruce” (PPC), de alta calidad genética. Estos sementales fueron cedidos en uso a los gobiernos locales de Cajatambo, Canta, Huarochirí, Yauyos y las sierras de Huaral y Huaura. Asimismo, el gobierno regional entregó 203 vaquillonas Brown Swiss PPC con tres meses de preñez para acelerar el mejoramiento genético e incrementar la producción de leche en Cajatambo, Canta y Oyón.

### **Avance de la producción ganadera de Lima Provincias**

Gracias al aporte genético de los 127 sementales, los ganaderos de las mencionadas zonas ya tienen 2249 crías mejoradas. Consecuentemente, además de incrementar el rendimiento y la calidad de sus quesos, ellos han aumentado su producción de leche en 60% (a 9,6 litros por vaca por día) y su producción de carne en 40% (de 250 a 350 kg por animal). Finalmente, gracias al Programa Regional de Mejoramiento Genético de Lima los ganaderos de las zonas altas de Lima también han mejorado su nivel nutricional e incrementado sus economías familiares por la venta de las crías de padrillos reproductores.

Presidente regional:  
Vladimir Cerrón Rojas

38

## **Fortalecimiento de exportaciones artesanales en cuatro distritos de Huancayo y Tarma**

### **La apuesta de Junín por un negocio artesanal competitivo y plenamente conectado al mundo y a las tendencias globales**

*Como quizá ninguna otra actividad, la artesanía constituye un patrimonio cultural de las grandes mayorías del Perú. Ellas constituyen la cultura popular casi por antonomasia, y en diversas regiones, como Junín, son una fuente de sustento familiar y comunitaria significativa. Consciente de ello, el Gobierno Regional de Junín emprendió un proyecto de amplio espectro que ha transformado para bien las capacidades empresariales de sus artesanos, conectando exitosamente la reconocida tradición artesanal de sus pueblos con la modernidad y los grandes mercados internacionales.*

### **Diagnóstico de los retos artesanales de Junín**

La artesanía es una alternativa real de desarrollo que genera empleos y mejora las economías familiares de los artesanos e incluso de sus localidades. Sin embargo, contrariamente a la imagen tradicional y pastoril de lo que es un artesano, el éxito del negocio artesanal depende de su constante adaptación a los estándares de calidad impuestos por mercados globales en constante movimiento y, por tanto, supone un continuo adiestramiento de la mano de obra, facilidades para acceso a la materia prima, maquinarias, diseños innovadores y el afinamiento de un conjunto de otros aspectos.

A la carencia de estos elementos indispensables para el verdadero despegue artesanal, en diversos distritos de Junín se sumaba la existencia de oferta desperdigada de producción artesanal incapaz de reunir los volúmenes de exportación necesarios para atacar los mercados internacionales. La asociatividad aparecía, entonces, como un engranaje sin igual para articular el esfuerzo comercial de los productores locales en su esfuerzo por alcanzar los anhelados mercados externos de mayor precio.

Otra necesidad detectada en el diagnóstico de la situación artesanal de Junín era la transferencia de técnicas productivas que aprovecharan los conocimientos tradicionales preexistentes a través de capacitaciones de mano de obra calificada, cursos relacionados al programa de oferta exportable, un apropiado programa transferencia tecnológica y pasantías de transferencia de conocimientos in situ en organizaciones exitosas que les brinden a los artesanos experiencias positivas y aplicables.

Finalmente, junto con el aprendizaje para la elaboración de nuevos diseños, que satisfagan y respondan a las necesidades de consumidores finales, se detectó que la certificación de marcas comerciales constituía uno de los aspectos más críticos para la promoción de la oferta exportable y para la elevación de los niveles de competitividad exportadora de las pequeñas y medianas empresas del sector dedicadas a la producción de mates, platería, tapices y textiles de la región Junín.

### **Respuesta a los artesanos de Junín**

Para responder a esta problemática artesanal, y aprovechando el reconocido talento innato de sus artesanos, el Gobierno Regional de Junín desplegó un proyecto de amplio espectro e importante duración. Este proyecto, con código SNIP 52966, comprendió a los distritos de El Tambo (anexos Cochas Chico y Cochas Grande), Hualhuas y San Jerónimo de Tunan, en la provincia de Huancayo, y al distrito de San Pedro de Cajas, en la provincia de Tarma. Además, abarcó cuatro líneas artesanales desarrolladas por los artesanos de los pueblos seleccionados: mate burilado (El Tambo), joyería y platería (San Jerónimo de Tunán), textiles (Hualhuas) y tapices (San Pedro de Cajas).

Impulsado por el Gobierno Regional de Junín y dotado de un presupuesto de S/. 2,6 millones provenientes de recursos ordinarios ejecutados en los años 2009-2012, el propósito central del proyecto fue el fortalecimiento de las capacidades de negocio de la población artesanal a través del desarrollo de cuatro componentes: asociatividad, transferencia de técnicas productivas, capacitación en comercio exterior y mercado externo. La apuesta del Gobierno Regional de Junín fue que era posible traducir ese esfuerzo sostenido en organizaciones empresariales exitosas que se incorporen al mercado comercial con éxito y, sobre todo, en una importante rentabilidad social para la región.

### **Avance de los artesanos de Junín**

El proyecto ha beneficiado a 800 artesanos y 5000 estudiantes de los niveles secundario y superior, quienes hoy cuentan con un elevado nivel de competitividad y un set de habilidades empresariales de las que antes carecían, a la par que sus familias gozan de mayor desarrollo humano y bienestar.

El proyecto ha fortalecido las capacidades productivas de los artesanos mediante la asistencia técnica y el acompañamiento productivo permanente, así como a través de pasantías, talleres, charlas y seminarios. Uno de ellos fue el Encuentro de Emprendimiento Artesanal de la Región Junín 2012, en el que participaron más de 300 artesanos de 18 asociaciones.

Las capacitaciones comprendieron aspectos como el diseño y las tendencias anuales de la exportación, las técnicas de acabado, cincelado, repujado, torneado y esmaltado, pero también la promoción de la cultura exportadora entre los estudiantes de escuelas secundarias, en el entendido de que la vitalidad y la supervivencia de la actividad artesanal depende de su transmisión de generación en generación dentro de cada localidad dedicada a ella.

Otro resultado positivo del proyecto fue la formalización misma de los artesanos, pues se han constituido veinte asociaciones productivas formales, que se insertan al mercado con su propio distintivo comercial y su propia personería jurídica. Gracias a un componente de sensibilización del proyecto, los productores artesanales se han asociado para formar la Mesa de Exportación Artesanal.

Paralelamente, el proyecto logró la creación y certificación de ocho marcas comerciales para cada línea artesanal, con el fin de llegar a los mercados externos: Salvia Wayta, Cachiposo, Chalay y Mate Wanca (2012) y Awaywasi Ulloa, Mates Burilados Cochabamba-Perú, Alpaca Perú Hualhuas y Chilca Tex (2013).

Como primer gran paso en la dirección de capturar mercados externos, un total de 15 artesanos altamente capacitados fueron seleccionados para mostrar al mundo la alta calidad de la artesanía de Junín en la Feria Internacional Perú Gift Show, que reúne a los más selectos artesanos del país para realizar negocios empresarios extranjeros.

En síntesis, el proyecto ha promovido una oferta exportable diversificada, cristalizado altos niveles de capacidad para la gestión empresarial, difundido ampliamente conocimientos sobre la demanda del mercado externo, incrementado el volumen de la oferta exportable y fortalecido las capacidades organizativas de las unidades productivas para robustecer y hacer competitiva la oferta exportable del sector artesanal.

Presidente regional:  
Maciste Díaz Abad

39

## Implementación de PROCOMPITE en Huancavelica

### Una iniciativa para mejorar la competitividad de las cadenas productivas locales en zonas donde la inversión privada es insuficiente

*El Gobierno Regional de Huancavelica ha invertido más de S/. 48 millones durante el periodo 2011-2014 en el apoyo a la competitividad de propuestas productivas relacionadas con la artesanía y con 14 cadenas productivas, las cuales incluyen 9 cultivos y 5 crianzas: papa, maíz, quinua, arveja, haba, frijol, cebada, avena, trigo, vacunos, ovinos, alpaca, cuy y trucha. De esta manera ha promovido la creación de fuentes de trabajo y el bienestar social en una región donde dos tercios de la población viven en zonas rurales.*

#### Diagnóstico de la competitividad de Huancavelica

La competencia por la venta de productos en el mercado se ha tornado cada vez más difícil debido a la globalización y a la aparición de nuevos actores. Los mercados son espacios dominados por exigencias en presentación, calidad, estándares y certificaciones, entre otras. Para adaptarse a esa realidad cambiante, los productores de la región Huancavelica han venido realizando en los últimos años grandes esfuerzos para mejorar la calidad de sus productos –como la fibra de alpaca, la trucha, los lácteos, la quinua, la papa nativa y la artesanía– y colocarlos en los mercados local, nacional e internacional. Sin embargo, aún encuentran muchas dificultades para alcanzar los niveles requeridos, principalmente debido a las limitaciones en cuanto a capital de trabajo, inversión y asistencia técnica.

#### Respuesta de Huancavelica en materia de competitividad

Como respuesta a esta deficiencia y con el fin de apoyar la competitividad de los productos de la región, desde el año 2011 el Gobierno Regional de Huancavelica viene implementando con especial énfasis la Ley N.º 29337, Ley de Apoyo a la Competitividad Productiva, que crea PROCOMPITE (Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva).

PROCOMPITE, iniciativa que busca superar la carencia de inversión privada en el sector productivo, es un fondo concursable que, con el fin de contribuir al desarrollo competitivo y sostenible de las cadenas productivas priorizadas, permite transferir equipos, maquinaria, infraestructura, insumos y servicios especializados en beneficio de los agentes económicos organizados (AEO), es decir, las personas naturales organizadas y las personas jurídicas conformadas bajo cualquier modalidad permitida por el ordenamiento legal, incluidos agricultores, ganaderos, agroindustriales y artesanos.

En los años 2011, 2012 y 2013, el gobierno regional ha cofinanciado a través de PROCOMPITE un total de 325 planes de negocio de las categorías A y B previstas (productos agropecuarios y artesanía, respectivamente) con un total de 9526

beneficiarios. Además, en 2011 cofinanció 15 planes de negocios de 309 beneficiarios; en 2012, 113 planes de negocios de 3160 beneficiarios; y en 2013, 197 planes de negocios de 6057 beneficiarios.

En estos tres años, el cofinanciamiento del Gobierno Regional de Huancavelica para la implementación de las propuestas productivas presentadas por los AEO ascendió a S/. 29,7 millones. Los AEO, por su parte, aportaron en el mismo periodo S/. 38,2 millones, lo que hizo que la inversión total en los 325 procesos productivos ascendiera a S/. 67,9 millones.

Además, en el año 2014 se aprobaron S/. 19 millones para cofinanciar las propuestas productivas del PROCOMPITE 2014. Este presupuesto, que será ejecutado en el 2015, elevará a S/. 48,7 millones la suma invertida por el Gobierno Regional de Huancavelica en el apoyo a la competitividad de los productos de la región (y la suma total, incluyendo el aporte de las AEO, a S/. 86,9 millones).

En sus cuatro años de implementación en la región Huancavelica, PROCOMPITE ha priorizado 14 cadenas productivas, las cuales incluyen 9 cultivos y 5 crianzas: papa, maíz, quinua, arveja, haba, frijol, cebada, avena, trigo, vacunos, ovinos, alpaca, cuy y trucha.

Un ejemplo exitoso de cofinanciamiento en la categoría B es el plan de “Mejoramiento de la actividad artesanal” de la Asociación Ecológica de Cachi Gema, del distrito de Huando, provincia y región de Huancavelica, que busca crear fuentes de trabajo para los miembros de la asociación y para la comunidad a través del trabajo artesanal usando piedra granulada para la elaboración de lámparas y otros artículos.

En este caso, el cofinanciamiento de PROCOMPITE fue dirigido a la compra de un camión, equipos e insumos diversos. El plan de negocios aprobado prevé, en una primera etapa, la venta en el mercado nacional de productos de sal granulada (en una etapa posterior, la venta apuntará también al mercado exterior). En esta primera fase, la Asociación ha generado 22 puestos de trabajo estables.

En cuanto a cadenas productivas, el Gobierno Regional de Huancavelica, a través del fondo concursable de PROCOMPITE, ha cofinanciado desde 2011 planes de negocio para mejorar la calidad genética, la producción, la productividad y la rentabilidad de la cadena productiva de alpaca y para fortalecer las asociaciones dedicadas a este rubro. Debe entenderse que las condiciones agroclimáticas de la zona centro de la región Huancavelica (provincias de Huancavelica, Huaytará, Angaraes y Castrovirreyna) son las más aparentes para impulsar la crianza de camélidos sudamericanos.

También ha cofinanciado planes de negocios, equipos e insumos para incrementar el área sembrada de paltas Hass y para elevar los rendimientos de la producción anual de palta de 8 TM a 10 TM por hectárea, lo que incrementará considerablemente su producción anual. El mercado para la comercialización de palta de Huancavelica es regional y nacional, con proyección al mercado internacional en el mediano y largo plazo.

En cuanto al maíz, el Gobierno Regional de Huancavelica ha cofinanciado el mejoramiento de la producción y la productividad del maíz blanco tipo Cusco y la compra de máquinas semiindustriales como clasificadora/ventiladora, lavadora/tamizadora, desgranadora, marmita, secadora y molino para el proceso de cosecha y clasificación de grano; además de la adquisición de 24,3 toneladas de insumos agrícolas y fertilizantes para mejorar e incrementar la producción de maíz. El mercado es la ciudad de Lima, donde los productores de Huancavelica venden 65 toneladas anuales.

Asimismo, el Gobierno Regional, a través de PROCOMPITE, ha financiado el mejoramiento de la calidad genética de los cuyes y el incremento de la producción inicial mensual de las asociaciones beneficiarias; y también el mejoramiento de la producción y la productividad de trucha fresca.

### **Avance de la competitividad en Huancavelica**

El fortalecimiento de las cadenas productivas ha impactado directamente en la mejora de la competitividad de los productos de Huancavelica y ha incrementado su éxito comercial. Ello, a su vez, ha redundado en la creación de fuentes de trabajo y, por lo tanto, en el bienestar social. Huancavelica cuenta con muchas potencialidades que se pueden

convertir en valor, para lo cual se requiere transformar las ventajas comparativas en ventajas competitivas. El apoyo y el cofinanciamiento de las cadenas productivas y de la producción artesanal es crucial en una región donde el aplastante 68% de los habitantes se encuentran en el ámbito rural y en donde existen alrededor de 623 comunidades campesinas. El Gobierno Regional de Huancavelica ha respondido a este ineludible desafío.

Presidente regional:  
Martín Vizcarra Cornejo

40

## Construcción de la carretera Moquegua-Omate-Arequipa

### Integración de pueblos de Moquegua para un desarrollo regional equilibrado

*Al impulsar la construcción de carreteras que integran el interior de Moquegua, la gestión regional ha puesto el énfasis en un desarrollo equilibrado. Una de ellas es la tantas veces prometida carretera Moquegua-Omate-Arequipa, un sueño anhelado desde hace más de cincuenta años por la población de la parte alta de Moquegua que hoy es una realidad.*

La ejecución de esta obra, gestionada por la autoridad regional, ha sido posible gracias a la inversión de S/. 469 millones del Gobierno nacional. Con una longitud total de 208 km, la nueva carretera asfaltada dinamiza el comercio, pues los agricultores de la zona andina pueden transportar sus mercancías hasta otras localidades, como la vecina región Arequipa. Además, reduce las horas de viaje y ofrece más posibilidades de progreso para las poblaciones de los numerosos distritos y anexos que la vía hiltana.

La obra se dividió en tramos. El primero, desde el kilómetro cero hasta el 35, que actualmente ejecuta el Gobierno Regional de Moquegua bajo administración directa, está en pleno proceso de imprimado y asfalto, y la meta es concluirlo antes de fin de año. El segundo tramo, que va desde el kilómetro 35 hasta el 153,5, está a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (a través de Provías), entidad que licitará la vía bajo la modalidad de contrata, estando completamente asegurado su financiamiento. Finalmente, el tercer tramo, que se origina en el kilómetro 153,5 y culmina en el kilómetro 183, está totalmente asfaltado y terminado.

Presidente regional:  
Vladimir Cerrón Rojas

41

## Conectividad vial e integración en Junín

### Miles de pobladores de sierra y selva antes excluidos de los mercados cambian su vida gracias al mejoramiento de carreteras y a la construcción de puentes

*La inversión en infraestructura vial por parte de la región Junín ha hecho que el transporte en general se vea favorecido con la reducción de los costos de viaje y de mantenimiento de unidades y con la disminución del tiempo de desplazamiento, lo cual ha dado a miles de pobladores de varias provincias de sierra y selva más oportunidades de transacción, distribución y comercialización de sus productos, y por lo tanto ha elevado su nivel de vida. El resultado es una dinámica económica regional y nacional más competitiva que contribuye a la creación de más mercados regionales, brinda más oportunidades de trabajo y, en consecuencia, mejora el ingreso y el bienestar de la población. Ello está elevando los niveles de desarrollo socioeconómicos y contribuyendo al crecimiento del PBI de la región Junín y del país.*

### **Diagnóstico de la conectividad vial en Junín**

La ausencia de una infraestructura de transporte regional que llegue hasta las zonas más remotas de la sierra y la selva de Junín ha aislado a varios cientos de miles de pobladores de la región y los ha sumido en la pobreza e incluso en la pobreza extrema. La dificultad y el alto costo que implica, en tales condiciones, sacar sus productos agropecuarios y artesanales de sus comunidades y parcelas y colocarlos en los grandes mercados de la región y de Lima es un factor clave para explicar el atraso en el que viven varias zonas de Junín. Explica también el escaso crecimiento económico y el pobre acceso a insumos, tecnologías y adecuados medios de transporte que incrementen su productividad y eleven su nivel de vida.

### **La respuesta de Junín en materia de conectividad vial**

Frente al aislamiento y falta de conectividad de varias poblaciones remotas de la región, el Gobierno Regional de Junín realizó distintos estudios e identificó un conjunto de proyectos de transporte cuya ejecución representará una verdadera transformación en la vida de miles de pobladores de sierra y selva. Algunos de estos proyectos inciden en el mejoramiento de carreteras, con el fin de abaratar y elevar la calidad del transporte pesado y ligero; otros consisten en la construcción de puentes para servir a pobladores que hoy cruzan los ríos en “huaros”, botes y embarcaciones artesanales desde embarcaderos también artesanales. A continuación se reseñan ocho de esos proyectos que ya se encuentran en ejecución.

Construcción del puente La Eternidad, en la provincia de Chupaca (la de mayor crecimiento poblacional de la región). Ha abierto un importante corredor económico en dicha provincia y ha beneficiado sobre todo a más de 18.000 campesinos de comunidades dedicados exclusivamente a la actividad agropecuaria (papa, vacunos y ovinos), al comercio en pequeña escala y al turismo. La obra incluye el asfaltado de 10 cuadras de la Av. La Eternidad, en beneficio de la población de Huancayo y de Chupaca, además de conformar un acceso vial para el turismo.

Construcción de puente sobre el río Mantaro para unir los distritos de Chilca y Tres de Diciembre, de las provincias de Huancayo y Chupaca, respectivamente. Ha significado la conexión con el mercado de más de 224.000 pobladores de la margen izquierda de dicho río, de los distritos de Chongos Bajo, San Juan de Jarpa, Yanacancha y Tres de Diciembre. Dedicados sobre todo a actividades agropecuarias, dichos pobladores son afectados por la pobreza y la pobreza extrema debido, entre otros factores, a su relativo aislamiento de los distritos de la margen derecha, en especial Huancayo, centro de distribución a los principales mercados de la costa, sierra y selva del Perú.

Mejoramiento de la carretera Pomachaca-La Unión-Condorcocha-Caripa, en el distrito de La Unión Leticia, provincia de Tarma. Este distrito es muy afectado por problemas sociales y por falta de trabajo, lo que desde hace varias décadas obliga al 25% de su población a emigrar a Huancayo, la selva y Lima. El objetivo de esta obra vial es mejorar la integración interprovincial e interdistrital, con el fin de articular con los mercados a la población y a las comunidades del distrito, dedicadas sobre todo a actividades agropecuarias.

Mejoramiento de la carretera Valle Yacus, en la provincia de Jauja: Tramo I (Jauja-Huertas-Molinos-Julcán-Masma-Ataura), Tramo II (Molinos-Barrio Centro Progreso) y Tramo III (Masma-Huamalí-Masma Chicche). Beneficia a más de 37.000 pobladores de los distritos de Huertas, Molinos, Julcán, Masma, Masma Chicche, Huamalí, Ataura y Jauja, dedicados a la agricultura y ganadería, pues mejora y abarata el traslado de personas, productos agropecuarios y piscícolas, y articula el acceso hacia los mercados provinciales y regionales. También fortalece el turismo.

Mejoramiento de 53 kilómetros de la carretera Chupuro-Vista Alegre-Chicche-Chongos Alto-Huasicancha, en la provincia de Huancayo. Facilitará y abaratará la movilización de personas y el traslado de productos agropecuarios hacia los centros de trabajo y de comercialización desde la zona de influencia de la vía hasta la provincia de Huancayo y Lima. La actual carretera es una vía solo afirmada y en ascenso desde los 3200 msnm hasta los 4200, con treinta curvas de volteo y sobre una ladera accidentada. En sus condiciones, no garantiza la transitabilidad de los vehículos con eficiencia y seguridad, lo que además ocasiona que se incrementen los costos de operación vehicular y el tiempo de viaje.

Mejoramiento de la carretera Acobamba-Palcamayo-San Pedro de Cajas-Condorín, en la provincia de Tarma. Los cuarenta kilómetros de esta vía, que sube desde los 2974 msnm hasta los 3525, serán asfaltados, y con ello se facilitará y

abaratará el traslado y la comercialización de productos agropecuarios (principalmente papa, zanahoria, maíz, arveja, lechugas, espinacas y flores) de los distritos de Acobamba, Palcamayo y San Pedro de Cajas hacia los mercados regional y nacional, así como la movilización de las personas a sus centros de trabajo. También promoverá el turismo.

Construcción de un puente colgante de un carril y de setenta metros de luz sobre el río Panga, en la vía Mazamari-Satipo. Dicha vía sirve de acceso hacia numerosos pueblos en extrema pobreza que en la actualidad se conectan con el resto de la región mediante un sistema constituido por huaros, botes, caminos de herradura y trochas carrozables. Ello dificulta el traslado de los productos agrícolas a los centros de comercialización. El puente permitirá la penetración de vehículos pesados que trasladarán en forma constante toda la producción agrícola, ganadera y artesanal hacia los mercados de consumo masivo; asimismo, mejorará la dotación y prestación de servicios básicos y el acceso a los servicios de salud y educación.

Construcción del puente colgante Ubiriki, de cien metros de longitud y dos carriles, en el distrito de Perené, provincia de Chanchamayo. Su objetivo es mejorar el actual sistema de transporte, sin conexión adecuada con la carretera Marginal y conformado por embarcaderos y embarcaciones artesanales que no ofrecen seguridad ni regularidad (por ser fluvial) a los usuarios, huaros y botes a motor y motochatas. Ello impide a los productores locales (pertenecientes a más de veinte localidades entre comunidades nativas, anexos y otros centros poblados) trasladar sus productos agrícolas, principalmente café y cítricos, hacia los mercados. Por ejemplo, el servicio fluvial por huaro solo funciona entre 8 y 12 horas diarias, según las condiciones climáticas.

### **Avance de la conectividad vial en Junín**

La inversión en infraestructura vial está generando un impacto positivo en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza debido a que, al facilitar, regularizar y abaratar el transporte terrestre, reduce los costos de producción y de transacción. La mayor densidad vial, por otro lado, está generando incentivos para la especialización, lo que permite una agricultura más intensiva en insumos modernos. El impacto favorable de una mejor infraestructura vial en el mayor y mejor acceso a mercados de bienes y en la generación de nuevas oportunidades de empleo está posibilitando ganancias de bienestar y riqueza para los zonas involucradas de la región y para Junín en su conjunto.

## **Diálogo y participación**

---

Presidente regional:  
Martín Vizcarra Cornejo

42

### **La Mesa de Diálogo de Moquegua**

#### **Experiencia de diálogo, transformación de conflictos y construcción de consenso**

*La Mesa de Diálogo de Moquegua –a la que también se sentaron el Gobierno nacional, las comunidades directamente involucradas y la empresa Anglo American–, liderada por el gobierno regional y creada por su iniciativa en enero de 2011, es una experiencia paradigmática de construcción de gobernabilidad a partir del diálogo democrático y la participación de todos los sectores vinculados directamente con la actividad minera de la zona del proyecto minero Quellaveco. Luego de intensas jornadas de diálogo dirigidas a conciliar visiones e interpretaciones encontradas de los hechos, la minera Anglo American, las diversas instancias del Estado y la sociedad civil de Moquegua arribaron a una serie de acuerdos y consensos –tal vez sin precedentes en el país– centrados en el bien común.*

### **Diagnóstico del conflicto en Moquegua**

La historia del proyecto ubicado en las alturas de Torata (provincia de Mariscal Nieto), hoy operado por la empresa Anglo American, se remonta cincuenta años atrás, pero es recién en el año 2000 que la empresa presenta su estudio de impacto ambiental (EIA), que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) aprueba, aunque observando el uso de aguas subterráneas.

Esa fue la fuente del primer conflicto social con los agricultores de las comunidades altoandinas de Moquegua, que estalló en 2007 alimentado por sus temores acerca de los potenciales efectos negativos del proyecto sobre su producción y su vida cotidiana, y, especialmente, por el temor a que el proyecto minero contaminase el recurso hídrico de todo el valle (además la población exigía a Anglo American que tampoco utilizase las aguas superficiales de los ríos Asana y Chilota, estas últimas destinadas a otro proyecto).

Al año siguiente, a raíz de una nueva manifestación, a la que se sumó el Frente Regional de Defensa del Medio Ambiente de Moquegua, Anglo American modificó su EIA, reemplazando el uso de aguas subterráneas por el de aguas superficiales del río Chincune. Como fuera, el fuego nunca se extinguió: las tensiones más bien aumentaron, y a ellas se sumaron otras desavenencias relacionadas con la distribución del canon minero y el descontento por la presencia de Southern Perú en la zona. Todo ese combustible reavivó el conflicto y devino el ya famoso “Moqueguazo” de 2008, que paralizó la región por espacio de varios días.

### **Respuesta de Moquegua al conflicto**

El giro de timón vino de la mano del gobierno regional anterior, que declaró, mediante ordenanza regional, la ejecución del proyecto minero Quellaveco de utilidad e interés público regional. La misma ordenanza también establecía condiciones a ser impuestas a Anglo American en favor del empleo y el impulso de la capacidad productiva locales.

No obstante, en 2009 se convocó a un paro de 24 horas para protestar por la firma de un acuerdo entre el gobierno regional, el Proyecto Especial Regional Pasto Grande y Anglo American, según el cual se cedía parte de las reservas de agua de dicho proyecto especial al proyecto minero de la empresa a cambio de la construcción de una represa. Esta vez las protestas vinieron de la Junta de Usuarios de Riego de Moquegua y el Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua. El ambiente enrarecido no se disipó, en parte debido a dos pronunciamientos técnicos divergentes de la Autoridad Nacional del Agua, que primero opinó que nadie puede ceder el derecho al uso de agua y luego, al aprobar el informe técnico, lo contrario (en el ínterin el Consejo Regional de Moquegua declaró nulo el convenio tripartito).

Jugando el papel de árbitro que toda autoridad debe asumir cuando de por medio hay una –por lo demás natural– disputa por recursos entre diversos intereses, el actual Gobierno Regional de Moquegua se propuso, desde el día uno de su gestión, dar una salida definitiva a la problemática suscitada en relación con Quellaveco basada en la participación y el consenso, pues el *impasse* consistía en que las comunidades entendían que todos los acuerdos adoptados a favor de la implementación del proyecto eran entre el Estado y la empresa minera, y que, por lo tanto, las excluían. La movilización, los paros y las manifestaciones parecían, entonces, las únicas formas de conseguir que su voz sea escuchada.

La experiencia era novedosa para todos los actores, y, por tanto, los primeros acercamientos se realizaron sobre la base de ideas estereotipadas. Las comunidades daban por sentada la prepotencia de la empresa y percibían que esta buscaba explotar los recursos sin importar la afectación del entorno, las actividades económicas o la salud de la gente, y que, además, no tenía la menor intención de escuchar las demandas de los moqueguanos.

La empresa tampoco tenía una muy buena imagen de las comunidades, a las que percibían como problemáticas, radicales e intransigentes, sin capacidad de negociación ni disposición al diálogo, y con tendencia a convertir cualquier desacuerdo en un conflicto social. Ambas partes veían confirmadas sus sospechas en lo que sucedía en otros contextos extractivos del país.

El Gobierno nacional y el regional tampoco habían causado la mejor de las impresiones a las otras partes: las comunidades, que los percibían como aliados incondicionales de la minera, cuestionaban que no se les consulte a ellas a la hora de firmar acuerdos con la empresa, mientras que la empresa permanecía en zozobra permanente como consecuencia de las marchas y contramarchas en la toma de decisiones gubernamentales.

Sin embargo, la convocatoria a los sectores más representativos de la población, una vez iniciado el diálogo, superó todas las expectativas, especialmente en relación con la participación de las zonas rurales. Además, el gobierno regional veló porque incluso los aportes y dudas de aquellos que no eran participantes oficiales fuesen recogidos, garantizando la mayor diversidad de voces posible en relación con la problemática del proyecto minero. Si algún tema en debate, por más minúsculo que fuera, parecía no tener una respuesta, era discutido el mismo día en la mesa temática o debatido en las sesiones de la mesa pertinente más próxima en agenda.

### **Avance del diálogo en Moquegua**

La Mesa de Diálogo de Moquegua contribuyó a lograr la paz social y favoreció la gobernabilidad democrática, evidenciando que las inversiones privadas pueden ser aliadas estratégicas del desarrollo socioeconómico de las comunidades de su zona de influencia. Las lecciones que este diálogo de magnitud regional dejó han sido incorporadas en la gestión de la empresa, de los gobiernos involucrados y de la misma sociedad civil, y además han sido recogidas por instancias más allá de las fronteras de la región.

De esta forma, al abrir un canal –alternativo a las movilizaciones que jaquean a los gobiernos y, de paso, a la dinámica de la toma de decisiones– para una participación social transparente, democrática, ordenada e informada, Moquegua ha salido del entrampamiento y la falta de consenso que durante décadas postergó un proyecto de inversión que, como Quellaveco, es indesligable del redibujo de un desarrollo regional más potente y equitativo.

La Mesa de Diálogo de Moquegua –en la que todos sus miembros tenían derecho a voz y voto– tuvo en su origen el objetivo triple de identificar y consensuar los mecanismos necesarios para garantizar: el abastecimiento y el uso óptimo de los recursos hídricos de uso poblacional, agropecuario y minero; el cumplimiento y la vigilancia de los compromisos ambientales, y en general aquellas medidas de mitigación asociadas con la ejecución del proyecto minero; y proyectos de desarrollo sostenible materializados con el aporte de la compañía minera.

Así planteadas las cosas, en un esfuerzo que movilizó a actores de toda la región, la Mesa de Diálogo logró sentar en la mesa a representantes de 36 organizaciones, entre comunidades, juntas y comisiones de regantes, gremios de comercio e industria, colegios profesionales, centros poblados y municipalidades provinciales y distritales, frentes de defensa, organizaciones sociales y juntas de pobladores y asociaciones de productores y agricultores, además de delegados de la Universidad Nacional de Moquegua, el Consejo Regional de Moquegua, el Proyecto Especial Regional Pasto Grande, la Dirección Regional de Energía y Minas de Moquegua, el Consejo de Coordinación Local de la Provincial de Ilo y la empresa Anglo American Quellaveco.

Integrantes adicionales fueron la Presidencia del Consejo de Ministros, los ministerios de Energía y Minas, Ambiente y Agricultura y Riego, así como la Autoridad Nacional del Agua por medio de sus autoridades locales del agua. En calidad de observadores participaron la Defensoría del Pueblo (Oficina Regional de Moquegua), la Asociación Civil Labor y la ONG Transparencia. Se había conformado, pues, una mesa de diálogo regional, pero de impacto en los tres niveles de gobierno.

Un largo camino fue el recorrido desde que se formara la original Mesa de Concertación entre la Sociedad Civil de Moquegua, el Estado y la Empresa Anglo American Quellaveco. El cambio de nombre a Mesa de Diálogo de Moquegua obedece a más que una razón cosmética: para analizar con una mirada más global la problemática minera de la región de Moquegua en su conjunto, a sugerencia de la Junta de Usuarios y del Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Moquegua, y debido a que un proyecto minero puede acarrear soluciones o problemas más allá de su ámbito de operación inmediato.

En esta óptica “más grande” y adoptando como principal estrategia metodológica la de no apurar los procesos de acuerdo, la Mesa de Diálogo de Moquegua, demostró a los participantes en ella que es factible llegar a consensos incluso en los temas más complejos en el marco de una participación informada y transparente. Así Moquegua logró 26 acuerdos en torno a temas como el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, el monitoreo y el aseguramiento de la calidad del agua, el impacto ambiental y la gestión e inversión social de la empresa.

### Los aprendizajes del diálogo regional en Moquegua

*El único acuerdo en el que siempre hubo consenso fue la intangibilidad del agua requerida para la irrigación Pasto Grande II, premisa planteada por el propio presidente regional de Moquegua que sirvió de piedra angular del proceso. En torno a este acuerdo fundamental se produjeron los demás, así como un cambio de actitud y una serie de aprendizajes por parte de los participantes, quienes, siendo inicialmente antagónicos, pudieron finalmente reconocerse como potenciales aliados del desarrollo regional.*

#### **Aprendizaje de las comunidades**

Las comunidades comprendieron que no bastaba con ser incluidas en el proceso de diálogo, y que un requisito fundamental para que su participación fuese efectiva era que sus líderes contasen con el mayor nivel de representatividad posible. También descubrieron a lo largo del proceso que se debían unificar criterios y llegar ante la mesa con acuerdos previos y consensuados desde las bases, dado que cualquier desencuentro interno implicaría perder terreno en el ámbito de las conversaciones. Con un nivel de organización tal vez insuficiente para afrontar el desafío del diálogo, los líderes comunales hicieron todo lo que estuvo a su alcance para representar los intereses de sus bases, lo que implicó adquirir habilidades y destrezas para negociar desde la perspectiva comunitaria.

#### **Aprendizaje de la empresa privada**

La empresa pudo comprender la necesidad de consultar a las comunidades, para lo cual hubo de elaborar una serie de materiales amigables y hacer que sus voceros pudiesen explicar de manera sencilla los aspectos más técnicos de las acciones que implicaría la ejecución del proyecto. También descubrió que, una vez abiertas las puertas del diálogo e iniciado este, las comunidades podían dejar de lado cualquier posición radical para llegar a acuerdos informados.

#### **Aprendizaje de los gobiernos locales**

A partir de una experiencia concreta de diálogo, los gobiernos locales han aprendido a acercarse a las expectativas, sueños e intereses de las comunidades dentro de sus respectivas jurisdicciones y a utilizar el diálogo como una herramienta de empoderamiento gradual.

#### **Aprendizaje del gobierno regional**

Casi sobre la marcha, el gobierno regional en pleno tuvo que adquirir las capacidades necesarias para poder liderar y articular un proceso que fue creciendo en importancia y magnitud, y que además fue ganando en complejidad. Desde la gestión e implementación hasta la validación de los acuerdos, pasando por la facilitación, el Gobierno Regional de Moquegua fue protagonista de uno de los procesos democráticos más importantes de la descentralización en el Perú.

#### **Aprendizaje del Gobierno nacional**

El Gobierno nacional ejerció la asesoría técnica necesaria para sentar las bases del diálogo, pero, sobre todo, entendió el verdadero significado del fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada, participando como un actor más –y nada jerárquico– del proceso descentralizado de diálogo. Esto le permitió cumplir su papel de engranaje central del sistema de gestión pública.

### Las tres lecciones globales de la Mesa de Diálogo de Moquegua

Una de las características que debemos tener en cuenta es que el proceso de diálogo se inició antes de que la conflictividad llegara a un punto álgido, lo que quiere decir que, a diferencia de lo ocurrido en Conga y Bagua, la Mesa de Diálogo de Moquegua tuvo de alguna manera un carácter preventivo. En ese sentido, quizá la primera gran lección aprendida es que espacios democráticos como este deben ser permanentes, con el fin de prevenir la violencia y de canalizar pacíficamente las inquietudes de todos los sectores y garantizar que estos tengan conocimiento pleno del proceso, la normativa, los alcances y aportes de los proyectos mineros, su verdadero impacto en el medioambiente y la forma en que serán distribuidos los beneficios obtenidos gracias a ellos.

La segunda lección general es que, para hacer viables los proyectos mineros, es necesario tratarlos como parte de un plan integral de desarrollo regional –no como un asunto aislado de mera aprobación o desaprobación de la inversión– que también comprende la construcción de obras de infraestructura de gran escala e impacto, como el Hospital Regional de Moquegua, la carretera Moquegua-Sánchez Cerro o el proyecto de irrigación Pasto Grande.

La experiencia de la Mesa de Diálogo de Moquegua evidencia que una gestión de gobierno democrática e inclusiva, alineada con una lógica de desarrollo regional de largo plazo, es la pieza fundamental para el crecimiento. En otras palabras, la democracia es también una herramienta de gestión, y el diálogo democrático constituye un aliado de polendas para el fortalecimiento de la gobernabilidad, la estabilidad política y la inclusión social.

Presidente regional:  
Javier Ocampo Ruiz

43

## **Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad en San Martín**

### **Prevención y monitoreo de conflictos sociales y gestión y facilitación del diálogo**

*La creación en julio de 2012 de un Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad (ETDS) por parte del Gobierno Regional de San Martín ha permitido identificar tempranamente 33 casos de conflictividad social en la región, así como monitorear, analizar y planificar las acciones necesarias para desactivarlos o contenerlos. De esta manera, en 2013 los niveles de conflictividad en la región San Martín se han mantenido estables en un promedio de tres casos mensuales, como se desprende de los reportes que efectúan la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) y la Defensoría del Pueblo.*

#### **Diagnóstico de la gestión de conflictos sociales en San Martín**

Una condición básica para la gobernabilidad de la región San Martín y la promoción de su desarrollo económico y social es, sin duda, una adecuada prevención y eficiente gestión de los conflictos sociales, así como la consolidación de una cultura de paz y de promoción del diálogo. Por ello resultaba esencial que el gobierno regional adoptara políticas y estrategias para prevenir el surgimiento de conflictos sociales –relacionados principalmente con inversiones privadas, medio ambiente, delimitación territorial y concesiones forestales– y gestionar y desactivar aquellos que se manifiesten.

La región requería un equipo especializado que se dedicara a este tipo de prevención mediante el manejo de instrumentos adecuados que afinaran el relacionamiento interinstitucional para generar respuestas favorables que llevaran a cumplir el objetivo de prevenir el desencadenamiento violento de los conflictos. Ello considerando que estos son fenómenos complejos, variados y de rápida manifestación, por lo que deben ser gestionados por una instancia permanente, especializada y multidisciplinaria.

#### **Respuesta de San Martín a la conflictividad social**

El Gobierno Regional de San Martín creó en junio de 2012 un Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad (ETDS) como una instancia de coordinación de carácter especializado y multidisciplinario, encargado de prevenir y enfrentar los conflictos sociales en la región. El equipo se basó en distintas experiencias e instancias puestas en marcha en la región desde el año 2009 para dar respuesta al espinoso y persistente desafío de la conflictividad social.

El ETDS depende funcionalmente de la Gerencia General Regional y coordina sus actividades con la Oficina de Gestión de las Personas, debido a que, en principio, la gestión de los conflictos sociales es algo que deben hacer todas las unidades del gobierno regional. Lo que distingue a este equipo es que gestiona principalmente la prevención del conflicto social.

El equipo, compuesto por cuatro profesionales –dos antropólogos, una psicóloga y un sociólogo–, contribuye eficientemente a desactivar la conflictividad social gracias al fortalecimiento de sus capacidades en gestión del diálogo, prevención de conflictos sociales, consulta previa y mesas de diálogo. Su presupuesto total asciende a 130.000 soles anuales, que fundamentalmente cubre las remuneraciones de los cuatro profesionales.

Desde su creación, el ETDS ha venido trabajando coordinadamente con otras instituciones públicas como la ONDS y la Defensoría del Pueblo, así como con organizaciones privadas. El trabajo del ETDS también se ha visto apoyado por las rondas campesinas, las comunidades nativas y la ciudadanía en general, quienes han participado activamente en reuniones, mesas y talleres desarrollados por dicho equipo. Otro aliado importante para el trabajo del ETDS es la cooperación internacional.

El trabajo del ETDS ha estado centrado en la creación y puesta en marcha de una metodología de prevención de conflictos sociales, así como en la realización de talleres de capacitación en prevención de conflictos sociales y promoción del diálogo tanto para directores, funcionarios y personal en general del gobierno regional como para representantes de la sociedad civil. La capacitación ha involucrado desde la gestión del diálogo, la prevención de conflictos y la formación de facilitadores del diálogo hasta capacitación en primeros auxilios para atender emergencias en la labor de campo. Desde el inicio de sus funciones, el ETDS ha capacitado a más de 149 personas: 116 fueron funcionarios del gobierno regional y de otros niveles de gobierno, en tanto que 33 fueron representantes de las comunidades de la etnia Awajún.

En cuanto a la metodología, el ETDS ha creado protocolos y canales para el diagnóstico situacional de la conflictividad que involucran a las diferentes dependencias del gobierno regional, que son el primer eslabón para la identificación de los conflictos sociales y sus causas. La idea es hacer un monitoreo permanente y adelantarse a los problemas para trabajar en soluciones que se puedan ejecutar a nivel local y regional. Lo que se busca es actuar rápidamente y de manera ágil, ya que hay problemas que generan tensión social por falta de información. Se parte, asimismo, del principio de que los gobiernos regionales (y locales) son los que mejor conocen el contexto local, las redes sociales, la idiosincrasia, las dinámicas propias de conflicto, y, además, tienen un interés más cercano a las oportunidades y modelos de desarrollo que se generan en su territorio.

El ETDS ha establecido los siguientes pasos para la identificación de una diferencia, controversia o conflicto social en la región. En primer lugar, el equipo recibe la noticia de la existencia de un hecho que implicaría la manifestación de una controversia, diferencia o conflicto social. A continuación, procede a recopilar información de manera directa o a través de los funcionarios de enlace (denominados “coordinadores internos”, que en la actualidad son 32), quienes confirmarían la existencia de tal problema.

En tercer lugar, con la información recabada, se procede al análisis de los hechos para establecer si se está frente a una diferencia, una controversia o un conflicto social, así como para identificar quiénes son los actores, cuál es el problema de fondo y qué competencia tendría el gobierno regional con relación al problema de fondo. En cuarto lugar, identificada la diferencia, la controversia o el conflicto social, se procede a su reporte a la Gerencia General y a la Oficina de Gestión de Personas del gobierno regional. Simultáneamente se informa a la ONDS a través de una comunicación formal o vía correo electrónico.

#### **Avance de la prevención de conflictos sociales en San Martín**

El ETDS ha desarrollado una metodología de actuación y las herramientas que le permiten cumplir adecuadamente sus funciones. Dicha metodología abarca desde el recojo de información sobre las diferencias, las controversias y los conflictos sociales que existen en el ámbito regional o local hasta el establecimiento de perfiles de conflictos y mapeos de actores, entre otros tipos de información o herramientas que complementan el análisis realizado y contribuyen a la estrategia elaborada para desactivar los conflictos.

Desde su creación, en julio de 2012, hasta diciembre de 2013, el equipo técnico ha detectado de manera temprana un total de 33 casos de conflictividad. En lo tocante a monitoreo o seguimiento, análisis y evaluación de los casos identificados, dichos 33 casos fueron observados atentamente, y se tuvo una participación activa en 18 de ellos (socioambientales, de demarcación territorial y por otros asuntos relacionados con uno o más de los tres niveles de gobierno).

Gracias al trabajo del ETDS, respaldado tanto por el presidente regional como por los consejeros regionales, en 2013 los niveles de conflictividad en la región San Martín se mantuvieron estables en un promedio de tres casos mensuales, tal como se desprende de los reportes mensuales que efectúan la ONDS y la Defensoría del Pueblo.

Presidente regional:  
Juan Manuel Guillén Benavides

44

## Participación ciudadana en la gestión de recursos de Arequipa

### La edificación de una cultura participativa con organizaciones sociales

*La novedosa experiencia de la formulación participativa de los presupuestos locales y regionales ha venido avanzando a trompicones en el Perú, reforzando la aparición de mecanismos paralelos de negociación y concertación que a todas luces mellan su institucionalidad, promueven innecesarios conflictos sociales y dificultan el rol articulador que los gobiernos regionales y locales están llamados a jugar. Arequipa está saliendo de este entrampamiento a partir del diálogo y de un liderazgo claro y genuino de su gobierno regional.*

#### Diagnóstico de la participación en Arequipa

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el presupuesto participativo local y regional presenta una tendencia decreciente debido a que los logros alcanzados por los agentes participantes han sido muy limitados. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) sienten que el presupuesto participativo se ha convertido en una rutina para cumplir con un requisito administrativo solicitado por el MEF para aprobar los presupuestos municipales y regionales; por esta razón, sus expectativas de ser escuchados y atendidos son escasas.

La razón de este efecto es doble. Por un lado, los objetivos de la gestión no necesariamente coinciden con los de los agentes participantes. De otro lado, en la práctica ocurre que dichos agentes desconocen las normas técnicas establecidas por el MEF que deben seguir para presentar sus propuestas. Sus iniciativas llegan como ideas generales, y por tanto no pueden ser incorporadas en los presupuestos que se ejecutarán.

Aún hoy continúan presentando propuestas vagas y sin mayor sustento técnico, sin tener en consideración lo establecido en las normas técnicas del MEF, lo que pone de manifiesto que entre un año y otro no habría mayor preocupación en elaborar expedientes técnicos para sustentar sus demandas. Consecuentemente, la mayor parte de los proyectos priorizados en los talleres participativos quedan fuera de las listas del presupuesto participativo y terminan fuera del presupuesto institucional de apertura (PIA).

Pero tal vez una razón de peso –aunque pocas veces destacada como tal– que explica la desazón de las OSC es que subsisten algunas debilidades en la representación, a pesar de que los agentes participantes puedan haber participado en más de una oportunidad en esta instancia participativa. Además, los representantes de las OSC provienen generalmente de organizaciones barriales sin representación regional.

Así, en el presupuesto participativo regional, proliferan demandas de alcance local referidas a servicios básicos; nada que se acerque a una visión más grande de la gran promesa regional. Poco contribuyen a esto los representantes de grupos y gremios empresariales y de las universidades, que por lo general solo hacen acto de presencia, sin aportar propuestas técnicas ni contribuir al debate de aquellas presentadas por otros agentes participantes. La ausencia de las autoridades locales y regionales en los talleres participativos es notoria y su presencia reclamada por los representantes de las OSC.

Ante la pérdida de importancia de este espacio de concertación y participación, las organizaciones sociales han buscado establecer una relación directa con las autoridades locales y regionales para lograr la atención a sus demandas, recurriendo en algunos casos a marchas, paralizaciones y otras medidas de presión. En este contexto, el número de OSC participantes se ha reducido –de 78 en 2009 a 48 en 2013–, y su lugar ha sido ocupado por mecanismos de coordinación entre las autoridades, principalmente regionales, y los representantes de diferentes frentes de defensa, que intentan fraguar acuerdos concertados para la solución de problemas específicos de manera participativa e integral.

### **Respuesta de Arequipa en materia de participación**

La participación del gobierno regional en la solución de los conflictos sociales y la propuesta de establecer y consolidar una red de instituciones económicas y sociales que impulsen las propuestas incorporadas en la Agenda para el Desarrollo de la Región Arequipa han hecho que los dirigentes de las OSC reconozcan en el gobierno regional un importante liderazgo social. Gracias a ello y a las fluidas relaciones entre algunos de los dirigentes y la presidencia del Gobierno Regional de Arequipa han propiciado un “cogobierno” (frase acuñada en la campaña electoral de 2010) que se expresa en una coordinación efectiva para la ejecución de actividades relacionadas con el logro de beneficios para la región.

Inicialmente, diversos sectores sociales criticaron a esta forma de relación, aduciendo que se favorecía a una capa de dirigentes tradicionales y sus intereses particulares: una colusión política entre ellos para mantener un proyecto de continuidad en el poder regional. La presidencia del gobierno regional, en cambio, ha manifestado que un importante logro de esta relación es que, en los últimos años, se ha logrado una relativa paz social y la disminución significativa de las acciones de fuerza contra las autoridades locales, así como la consolidación de un bloque popular frente a las medidas provenientes del Gobierno nacional, como en el caso del conflicto originado en torno al proyecto minero Tía María.

### **Avance de la participación en Arequipa**

A pesar de todos estos problemas, la región Arequipa se ha dado maña para lograr un sostenido incremento de los proyectos incluidos en los presupuestos participativos que llegan al nivel de perfil de proyecto, requisito mínimo para su inclusión en los presupuestos participativos. Las cifras revelan que, entre 2009 y 2013, estos proyectos se han elevado de 42% de un total de 136 proyectos priorizados a 80% de un total de 147. Y se podría hacer más con el apoyo técnico de universidades y organismos de desarrollo. Inclusive, hoy la mayor parte de propuestas llegan con un proyecto inscrito en el SNIP.

Algunas OSC de Arequipa, principalmente las de segundo nivel, como la Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa (FDTA), la Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa (AUPA) y el Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), han logrado importantes niveles de reconocimiento en la sociedad, y con ello han fortalecido su capacidad de diálogo con las autoridades locales y regional. Este avance de la participación social es importante, especialmente ante el surgimiento de organizaciones que representan intereses vinculados a los microempresarios y grupos de defensa de derechos fundamentales, que han tenido importante participación en los movimientos sociales recientes y que ejercen acciones de presión para que sus demandas sean atendidas por fuera de las instancias participativas.

Alcaldesa de Lima:  
Susana Villarán de la Puente

45

## **Impulso al presupuesto participativo en la Municipalidad Metropolitana de Lima**

### **Aumento de la participación y la representatividad de las organizaciones sociales en la construcción del presupuesto de la capital del Perú**

*En los últimos cuatro años, la participación ciudadana y de organizaciones sociales de base en la construcción de los presupuestos participativos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, tanto del Cercado como del nivel propiamente metropolitano, ha ido en franco ascenso. Junto con este proceso, sin precedentes en la capital del país, la cobertura territorial, la escala, el número y el monto de inversión de los proyectos de inversión pública que provienen de prioridades de inversión planteadas por la ciudadanía se ha multiplicado por ocho como porcentaje del presupuesto de inversión de la comuna limeña.*

## **Diagnóstico del presupuesto participativo de Lima Metropolitana**

En nuestro país, los gobiernos regionales y locales vienen implementando el proceso de formulación de presupuestos participativos (PP) de manera obligatoria e ininterrumpida desde el año 2003. Su ley marco los define como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos” destinado a fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para ello los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos –así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos– con el fin de recoger en ellos las aspiraciones y necesidades de sus representados a través de programas y proyectos de su prioridad.

Pero, no obstante que los PP constituyen parte de las distintas reformas del sector público plasmadas en el copioso marco normativo de la descentralización, muy poco de lo dicho fue implementado en la ciudad capital hasta el año 2010. Lima, se podría decir, se mantuvo de espaldas a la descentralización, pues en un lapso de siete años la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) solo implementó parcialmente el PP. Esto significó no únicamente que la participación de la sociedad civil fuera débil, sino también que pocas de las prioridades expresadas por ella se expresaran finalmente en el presupuesto municipal, que se armaba a puertas cerradas y estaba sesgado a la infraestructura vial.

Además, por lo menos hasta el año 2008, debido fundamentalmente a su escasa difusión, los agentes participantes eran realmente pocos, y las propuestas de proyectos, así como el otorgamiento de su prioridad, se hacían vía Internet, un proceso dirigido por un equipo técnico en el que, para colmo, no participaban representantes de la sociedad civil. Recién en los años 2009 y 2010 se promovió una participación presencial, pero los agentes participantes se inscribían sin exigencia de una adecuada representación social o institucional, lo que se traducía en una sobrerrepresentación de las organizaciones sociales de base (OSB) de representación local, ya que las organizaciones del distrito del Cercado y de la provincia confluían en un mismo proceso.

Durante todo ese largo período, las propuestas de ideas de proyecto que se priorizaron fueron, por tanto, principalmente de ámbito zonal y, en contados casos, de impacto apenas distrital, cuando en realidad la mira del PP de la MML tendría que haber sido puesta –con la excepción del distrito del Cercado– en propuestas de impacto interdistrital e, idealmente, metropolitano. Además, por su condición de área de tratamiento especial, definida en la Constitución Política, la MML tiene dos pliegos presupuestales: el municipal y el regional. Pero solamente el segundo –que apenas constituye 5% del presupuesto de inversiones municipal– fue abierto a la discusión participativa: el llamado Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana (PGRLM). Así, en la práctica, se efectuó algunos PP meramente para cumplir con la obligatoriedad del proceso, porque el grueso de los recursos de inversión de la MML se mantuvo bajo discrecionalidad de su autoridad.

Un efecto colateral del esquema de gestión que se privilegió en ese entonces fue que las capacidades institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión pública (PIP) de la MML se desarrollaron parcialmente, al casi no tener que entrar en juego por las limitaciones ya reseñadas del mecanismo de participación; menos aún cuando la administración de la comuna privilegió el encargo de la gestión de proyectos a organismos internacionales como la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) para las fases de preinversión e inversión de casi todas las obras concretadas en el período 2007-2010. Todo eso concurrió en el debilitamiento de las unidades formuladoras (UF) y unidades ejecutoras (UE) de la MML. El principal indicador de estos señalamientos es la limitada cantidad y calidad de estudios que la hoy saliente gestión edil encontró en el banco de proyectos municipal que heredó.

## **Respuesta participativa de Lima Metropolitana**

Montar un instrumento nuevo sobre una maquinaria antigua, que durante varios años se había desentendido del tema participativo, representó un desafío permanente y arduo de superar para todos los actores involucrados. Por ello, frente a la pobre línea de base que se encontró, la entonces nueva gestión de la MML planteó diferentes modificaciones que se fueron implementando de forma paulatina.

En lo presupuestal, se decidió sumar recursos del pliego municipal al regional, con lo que el “techo presupuestal” participativo se multiplicó casi por cuatro, pasando de S/. 22 millones en 2010 a S/. 85 millones en 2011. Recién este año, la estructura funcional y administrativa de la MML comenzó a hacer lo que debió hacer –y aprender–, como las demás regiones, desde el año 2003, cuando se introdujo la obligatoriedad del presupuesto participativo en el marco regulatorio de la descentralización.

Una segunda decisión de partida fue establecer dos procesos distintos pero simultáneos de presupuesto participativo: uno a nivel regional metropolitano, o presupuesto participativo metropolitano (PPM), y otro a nivel local en el Cercado de Lima. De ese modo se conjugaron las distintas funciones y competencias (regional, provincial y distrital) que de manera especial debe cumplir la MML. Además, ambos procesos, en lo metodológico, fueron concebidos para desarrollarse de manera desconcentrada.

El PPM llevó sus talleres de trabajo y priorización por las “cuatro Limas” (Norte, Sur, Este y Centro), mientras el Cercado lo hizo por cada una de las seis casas municipales. Pero hubo otras interesantes e innovadoras iniciativas que se canalizaron como subprocesos. Por ejemplo, en el Cercado se implementó un PP de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, en el interior del PP metropolitano se implementaron dos subprocesos: Lima Innova, de ciencia y tecnología, a cargo de la Gerencia de Desarrollo Económico; e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, por iniciativa de la Gerencia de la Mujer. En 2014 dicha gerencia obtuvo el segundo lugar a nivel latinoamericano en el Concurso de Buenas Prácticas en temas de Equidad de Género promovido por el Banco Mundial.

En tercer lugar, se tomó la decisión de elevar el nivel de representación de los agentes participantes de la sociedad civil, como mínimo a un nivel distrital. La MML apostó por esta elevación de la valla con el fin de revertir, en lo posible, la gran fragmentación existente entre las OSB y, principalmente, de que las propuestas que se presentaran tuvieran un mayor impacto y escala territorial, tal como corresponde al PP metropolitano. En esa línea, también se buscó promover la participación de los municipios distritales y de las recién conformadas mancomunidades municipales en el PPM.

La cuarta decisión fue fortalecer al equipo técnico como instancia de articulación intergerencial entre la MML y el PGRLM, incluyendo en dicho equipo a tres representantes de la sociedad civil y uno de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, y dándole un funcionamiento regular más allá de la organización y coordinación del proceso participativo (que suele darse entre marzo y junio de cada año), un hecho rara vez visto en los 12 años de experiencia de presupuestos participativos con la que cuenta el país. En la práctica, el equipo técnico asumió también funciones de seguimiento y monitoreo de las propuestas de PIP priorizadas, y luego de acompañamiento en sus fases de preinversión e inversión.

Una quinta decisión, de implementación progresiva, fue la asesoría brindada a los agentes participantes para el perfilamiento de sus propuestas de proyectos, la cual abarcó desde el mismo llenado de las fichas técnicas de proyectos hasta la asesoría sobre la naturaleza de los PIP y otras exigencias de carácter técnico, en particular relacionadas con el saneamiento físico legal de las áreas donde se proponía concretarlos.

### **Avance de la participación en Lima Metropolitana**

Como la descentralización misma, el presupuesto participativo es parte del proceso de reforma del Estado, y sus resultados se ven en el mediano y largo plazo. No obstante su corta experiencia, el PP de la MML, con sus procesos y subprocesos, ha sido materia de avances no solo en cuanto a su cobertura territorial, sino también en relación con los montos de ejecución alcanzados.

En los dos primeros años del PPM conducido por la saliente gestión edil (2011 y 2012), el número de proyectos viables no alcanzó a cubrir el techo presupuestal, pero en el tercer año (2013) hubo más proyectos viables, y se estuvo cerca de cubrirlo, aun cuando la MML elevó el monto destinado al PP hasta S/. 140 millones (equivalentes al 40% del presupuesto inicial de apertura de la comuna limeña). Para el Programa Institucional de Apertura (PIA) de 2015, la gestión

entrante contará en su cartera con PIP por ejecutarse y en etapa de inversión que incluso sobrepasan significativamente el techo histórico del período de gestión 2011-2014.

Además, la política municipal de no tercerizar la contratación de los estudios y obras a organismos internacionales, como la OIM, ha consolidado las capacidades técnicas de la MML: las UF y las UE, como la propia OPI de la MML y el PGRLM, están yendo de menos a más. Para la priorización de propuestas de este año 2014, hubo 167 PIP: 18 declarados viables, 21 en formulación y 128 en idea. Y, lo que es igualmente importante, hoy también existe una mayor diversificación de los PIP, antes predominantemente viales.

Para valorar este avance, es importante recordar que el PP no es un proceso ajeno al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que tiene especial trascendencia en los plazos necesarios para la preparación de los estudios y la ejecución de los proyectos (en promedio, para que una idea se convierta en PIP se emplean dos años en la etapa de estudios técnicos). En ese escenario, la ejecución de los PIP también ha ido de menos a más, pues las UE, que en los tres primeros años de la actual gestión municipal ejecutaron 14 PIP, solo este último año vienen ejecutando 13 PIP, y además tienen entre manos 28 PIP con expedientes técnicos concluidos o por concluir.

En el período 2011-2014, el PPM, como resultado de distintos procesos de PP, acumuló S/. 90 millones en PIP ejecutados, S/. 67 millones en PIP en ejecución y S/. 268 millones en PIP por ejecutar. Los 55 proyectos que dan cuenta de estos montos de inversión benefician a más de 7 millones de limeños ubicados en 26 distritos de la capital.

Como el nivel de inversión, la participación ciudadana también ha sido más amplia, tanto en el caso del PP del Cercado (unos 300 agentes participantes) como en el del PPM (unos 190 agentes participantes). Asimismo, la participación de municipios distritales (36 de los 42) y de mancomunidades municipales (5 de las 7) fue notablemente elevada. Finalmente, la participación fue amplificada mediante la consulta vecinal a limeños y limeñas, organizados o no (unos 14.000 participantes en su versión presencial y otros 20.000 en su versión virtual).

En todos esos logros, ha sido valioso el trabajo de incidencia interna y acompañamiento de la Gerencia de Participación Vecinal a los actores promotores de los PIP priorizados, así como un esquema de gestión social y comunicacional que ha permitido la conformación, acreditación y fortalecimiento de capacidades de los Comités de Gestión de Obra (CGO). Combinando los correspondientes al PPM y al PP del Cercado, se han conformado unos 60 CGO, que cumplen un rol importante en la mejora de la calidad técnica y social de los PIP.

En muchos casos, estos CGO son los que han advertido las inconsistencias de expedientes técnicos; en otras ocasiones, han contribuido con eficiencia en la gestión de interferencias físicas relacionadas con empresas de servicios que habían invadido parte del área destinada para una obra prevista; y, en general, han sido un interlocutor válido en la comunicación desde la MML hacia la población beneficiaria, y viceversa. En el Cercado, además, se ha promovido la conformación de comités de administración de losas deportivas, elegidas democráticamente y con funciones claras para garantizar el cumplimiento de los servicios que sustentaron la rentabilidad social de estas inversiones públicas y evitar su aprovechamiento privado.

Un problema que persiste, una suerte de “defecto de fábrica” cuya fuente no es la MML, es la anualidad del PP, asumiéndose que las obras deben ser ejecutadas en el siguiente año fiscal, algo que no solo es casi siempre imposible – aun suponiendo que se cumplan los plazos formales del ciclo de proyectos, que suman al menos 18 meses– de concretar, sino que además contribuye al desescalamiento y atomización de los proyectos de inversión pública. Por ello, una tarea pendiente es estirar la ejecución dentro de un horizonte bianual.

Un segundo tema de agenda es la reforma del actual diseño institucional de la MML para que cuente, al igual que el PPM, con alguna instancia ad hoc de gestión integral (técnica, administrativa, social y política) de los PIP desde la idea hasta la postinversión. Ello es vital, pues actualmente no existe una gestión continua del ciclo de un PIP, el cual es gestionado segmentadamente en cada una de sus etapas por las UF, las UE y, en su etapa de operación y mantenimiento, por distintas gerencias de líneas o por organismos públicos descentralizados (OPD), e incluso en ocasiones por municipios distritales.

Presidente regional:  
Vladimir Cerrón Rojas

## Plan de Desarrollo Regional Concertado Junín al 2050

### Un acuerdo y un compromiso político-social que establece las orientaciones y prioridades estratégicas de desarrollo de la región

*Luego de dos años de trabajo concertado y transparente, Junín cuenta con una detallada hoja de ruta para su desarrollo económico y social, diseñada a partir de una visión prospectiva y mediante la determinación de tendencias y la creación de escenarios futuros. El plan identifica los recursos de la región y establece su uso sostenible; al mismo tiempo, encuentra un conjunto de vacíos que debe llenar en las próximas décadas en materia educativa, de salud, recursos humanos, infraestructura, energía y gestión pública si desea atraer la inversión y lograr el desarrollo y bienestar de su población.*

#### Diagnóstico del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Junín

El anterior Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Junín contenía debilidades y limitaciones en relación con las nuevas orientaciones y prioridades de las políticas debido a los cambios registrados en el país y a la introducción de nuevas herramientas técnicas dentro de la gestión pública. El Gobierno Regional de Junín, al realizar una revisión preliminar de dicho plan, juzgó que era imprescindible actualizarlo y reformularlo con el fin de establecer un documento que orientara el desarrollo de la región en forma coherente y articulada con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario Perú al 2021) y en línea con la Directiva 001-2014-CEPLAN, especialmente en materia de prioridades, metodología, contenidos y características principales.

#### La respuesta de Junín en materia de desarrollo concertado

Entre mayo de 2013 y noviembre de 2014, el Gobierno Regional de Junín reformuló el Plan de Desarrollo Regional Concertado Junín al 2050. La tarea estuvo a cargo de la Comisión de Planeamiento Estratégico, liderada por el Equipo de Trabajo de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a través de la Subgerencia de Cooperación Técnica y Planeamiento (órgano de planeamiento estratégico).

La elaboración del PDRC Junín al 2050 atravesó por tres fases: preparatoria, de análisis prospectivo y estratégica. En la primera fase, se organizó un foro regional en el que participaron expertos de talla nacional, empresas privadas, organismos como CEPLAN, PCM, MINAN, MINEDU, MEF, MINEM, MIMP y MINSAs, entre otros, con una masiva asistencia de los sectores público y privado. Durante esa fase se elaboró asimismo el plan de trabajo, se realizaron coordinaciones con CEPLAN, se conformó la estructura operativa y el soporte técnico y se cumplieron diversas labores de comunicación, sensibilización y capacitación.

En la segunda fase se efectuó la transferencia metodológica a la Comisión de Planeamiento Estratégico (ocho reuniones de trabajo entre abril y noviembre de 2013) y se realizaron tres talleres descentralizados sobre “Análisis y validación del diagnóstico y propuesta de la visión estratégica territorial e integradora” en las zonas altoandinas, Valle del Mantaro y selva central, en noviembre y diciembre de 2013, en los que participaron 277 personas.

En la tercera fase se realizó la transferencia metodológica a la Comisión de Planeamiento Estratégico (ocho reuniones de trabajo entre marzo y octubre de 2014) y se efectuaron tres talleres descentralizados: “Taller regional descentralizado del Plan de Desarrollo Regional Concertado (validación de variables estratégicas claves-análisis FODA)” en las zonas altoandina, Valle del Mantaro y selva central, en junio 2014, en los que participaron 317 personas. También se efectuó el taller regional “Validación de la fase estratégica” en la zona del Valle del Mantaro, en septiembre de 2014, en el que participaron 151 personas.

Esta nueva formulación del PDRC Junín al 2050 integra la labor de los actores regionales con respecto al territorio y a su desarrollo, y articula sus iniciativas, compromisos, recursos y visiones del futuro hacia objetivos comunes de corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el PDRC Junín al 2050 es un acuerdo y un compromiso político-social que establece las orientaciones y prioridades estratégicas de desarrollo de la región. Su objetivo es elevar el desarrollo humano de la población regional hasta los niveles de los países desarrollados (IDH = 0,7).

Los autores del plan son conscientes de que para alcanzar esa meta en el mundo globalizado de hoy se requiere de capital humano de calidad, lo que solo es posible con una educación también de calidad, servicios de salud de primer nivel y viviendas saludables que cuenten con todos los servicios. Ello, a su vez, solo puede ser posible con un crecimiento económico basado en la diversificación productiva y en la identificación de las potencialidades y recursos en los que Junín tenga ventajas competitivas, pero a la vez manteniendo y dándole a la actual explotación minera de la región valor agregado a través de conglomerados o clústeres.

El crecimiento económico al que se apunta, por otro lado, requiere de inversión privada, la cual solo se interesará en Junín si existe allí un ordenamiento territorial con un enfoque de corredores económicos y también infraestructura básica de energía y comunicaciones, conexión de los centros de producción con el mercado interno y externo, apoyo al emprendimiento y a los proyectos económicos, agricultura con elevada tecnología y sostenible, y una administración pública local eficiente y moderna.

Por ello el documento final del PDRC enlista en un anexo decenas de proyectos clave en numerosas áreas de actividad, desde educación, salud y recursos humanos, hasta conectividad terrestre y aérea, infraestructura hídrica y energética. Es lo que, según el trabajo realizado al elaborar el PDRC, requiere Junín en las próximas décadas para atraer el bienestar, el desarrollo y la inversión.

Por supuesto, el PDRC incluye políticas de valoración y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad biológica y ecosistémica, la gestión integral de cuencas hidrográficas, el cambio climático y los riesgos por desastres y una gestión integral de la calidad y gestión ambientales; todo ello con el fin de que los recursos que proporciona la naturaleza al ser humano sean sostenibles en el tiempo.

### **Avance del planeamiento estratégico en Junín**

El PDRC Junín al 2050 tiene carácter territorial y unificador. Es un instrumento de gestión articulado con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y con los planes estratégicos a través de indicadores de impacto y objetivos según competencias exclusivas y compartidas que impulsará y ordenará las acciones de la región en pos del desarrollo. Servirá asimismo de marco orientador para la elaboración, formulación y actualización de los 9 planes provinciales y los 123 distritales, a través de la parte prospectiva del documento, que menciona las principales potencialidades y problemáticas de la región.

Por otro lado, el análisis prospectivo y el despliegue de escenarios futuros realizados durante el proceso permitirán que la región se consolide como una de las primeras en tener este instrumento de gestión y, por ende, en lograr el desarrollo. El CEPLAN, en consideración de lo mismo, declaró a Junín región piloto en el proceso de planeamiento estratégico.

## Siglas y acrónimos

ACR	Área de Conservación Regional
AEO	Agentes económicos organizados
AGRORURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AMAZINVER	Asociación Amazónica de Fomento de la Inversión Privada
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Área Natural Protegida
ARA	Autoridad Regional Ambiental
ATM	Área Técnica de Saneamiento
AUPA	Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa
CADEX	Cámara de Exportadores de Santa Cruz (Bolivia)
CCD	Centro de Competitividad y Desarrollo
CCIDEP	Comité Coordinador Permanente para la Implementación de la IDEP
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGO	Comité de Gestión de Obra
CCONNA	Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DCI	Desnutrición crónica infantil
DNTDT	Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial
DRE	Dirección Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
E-Learning	Aprendizaje electrónico (educación a distancia)
ESAN	Escuela Superior de Negocios para Graduados
ETDS	Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad
FACA	Frente Amplio Cívico de Arequipa

FDTA	Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis organizacional)
FONDESAM	Fondo de Desarrollo de la Amazonía
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
GIZ	Cooperación alemana
IDE	Índice de Densidad del Estado
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
IDEP	Infraestructura de Datos Espaciales del Perú
IDH	Índice de Desarrollo Humano del PNUD
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPE	Instituto Peruano de Economía
ISO 9001:2008	Norma internacional (sistema de gestión de la calidad en las organizaciones)
JASS	Junta Administradora de Servicios de Saneamiento
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LAMP	Software Linux, Apache, MySQL, PHP
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
MAD	Módulo de Administración Documentaria
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSAL	Ministerio de Salud
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
MTMA	Mesa Técnica de la Meseta Andina
MUNIRED	Red de Municipalidades del Perú
MZEE	Microzonificación ecológica económica
NASA	The National Aeronautics and Space Administration
OCI	Oficina de Control Institucional
OCIDE-GRU	Órgano Coordinador de Infraestructura de Datos Espaciales (Ucayali)

OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
OND	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONG	Organización no gubernamental
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
OPD	Organismo público descentralizado
OPI	Oficina de Programación e Inversiones
OSB	Organización social de base
OSC	Organización de la sociedad civil
PAIMNI	Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil
PAN	Programa Articulado Nutricional (antes Programa Integrado Nutricional)
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PECHP	Proyecto Especial Chira Piura
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
PGRM	Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PLANMCYMA	Plan de Mejoramiento de Capacidades en Comunicación y Matemáticas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PP	Presupuesto participativo
PPM	Presupuesto participativo metropolitano
PPC	Puros por cruce (ganadería)
PROCOMPITE	Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva
PRODESCENTRALIZACIÓN	Programa de USAID-Perú enfocado en la consolidación de la descentralización
PROGOBERNABILIDAD	Proyecto de la cooperación canadiense (Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú)
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
PRORRIDRE	Programa Regional de Riego y Drenaje (Puno)
PSA	Pago por servicios ambientales
PSMN	Programa de Salud Materno Neonatal

PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SABA	Saneamiento básico
SD	Secretaría de Descentralización
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIREPI	Sistema Regional de Atención a la Primera Infancia (Piura)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TECSUP	Tecnológico Superior
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UAPS	Unidad de Atención Primaria en Salud
UE	Unidad ejecutora
UF	Unidad formuladora
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Unidad de Monitoreo de la Calidad Educativa
UNH	Universidad Nacional de Huancavelica
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
UPC	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
UPCH	Universidad Peruana Cayetano Heredia
USIL	Universidad San Ignacio de Loyola
TDR	Términos de referencia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZEE	Zonificación ecológica económica



*Con apenas tres períodos de gestión concluidos, los gobiernos regionales del Perú cargan sobre sus espaldas buena parte de las posibilidades de éxito de la descentralización y de las oportunidades de desarrollo integral de un país cuyo crecimiento tiene un sello visiblemente provinciano. Sin embargo, la reforma descentralista se halla severamente cuestionada por una serie de limitaciones –que los propios gobiernos regionales reconocen– y hoy afronta su hora más difícil. A pesar de ello, la descentralización es, además de una reforma indesarmable, un medio insustituible para promover oportunidades de desarrollo más equitativamente distribuidas en el territorio y acercar el Estado a las personas, lo que implica producir respuestas adaptadas a las necesidades y peculiaridades de las distintas colectividades territoriales del país. Las 46 experiencias de la gestión pública regional que la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ofrece en este volumen dan cuenta del aprendizaje de los gobiernos regionales y de sus numerosos esfuerzos de articulación intergubernamental e intersectorial dirigidos a afirmar la marcha de la descentralización, así como de los cuellos de botella que frenan su progreso y de los nudos que traban el acceso a servicios públicos de calidad por parte de los peruanos y peruanas. El objetivo de esta publicación es motivar una reflexión nacional inteligente que haga posible corregir –a la luz de su corta pero pródiga experiencia– el rumbo de una reforma indispensable para el país. Esta es una labor ineludible que es responsabilidad de los tres niveles de gobierno y que no supone darle la espalda al pasado, sino aprender de las experiencias de éxito que la descentralización le aporta al Perú para materializar su promisorio futuro.*