CIES
consorcio de investigación
económica y social

ELECCIONES REGIONALES 2014
PERÚ
Consorcio de investigación económica y social - CIES
Centrando el Debate Electoral

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

DOCUMENTOS FINALES

CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).
Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17
Telefax [51-1] 264-9855
www.cies.org.pe

Primera edición: Lima, marzo del 2015
Coordinación de la publicación: CIES.
Cuidado de edición: Ricardo Virhuez.
Diseño y diagramación: Rocío Castillo.
Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez.

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.
Av. Ignacio Merino 1546, Lima 14, Perú
Teléfono 471-5366
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2015-03854

Las opiniones vertidas en este libro son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

DOCUMENTOS FINALES

CIES
consorcio de investigación
económica y social

ELECCIONES REGIONALES 2014
PERÚ
Consorcio de investigación
económica y social - CIES
Centrando el Debate Electoral

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 6

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 9

La planificación estratégica como herramienta para el desarrollo regional y rural 10
Humberto Correa Cánova

Gestión estratégica para el desarrollo regional 18
David Medianero Burga

Lineamientos para un desarrollo regional integral e inclusivo en la región Piura 22
Humberto Correa Cánova

COMPETITIVIDAD REGIONAL 29

¿Cómo mejorar la competitividad regional?
Propuestas para los nuevos gobiernos regionales 30
Gonzalo Neyra y Cristina Sánchez Rocha

Arequipa y sus desafíos en competitividad regional 36
Patricia Velarde Carnero

La innovación tecnológica como factor clave de competitividad y desarrollo de la región La Libertad 42
Víctor Carranza Elguera

Loreto: Impulsar la competitividad e innovación tecnológica 48
Luigi Butrón Calderón

ALIVIO A LA POBREZA Y DESARROLLO PRODUCTIVO 55

Articular para incluir: opciones de política para la inclusión económica 56
Silvana Vargas Winstanley y Jhonatan A. Clausen

Arequipa: El desarrollo productivo como respuesta a la pobreza 62
Jorge Zegarra López

Piura: El desafío de incluir a las poblaciones vulnerables en los programas de desarrollo regional 68
Carlos Cabrejos Vásquez

GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS 75

Desafíos y propuestas de política para una gestión sostenible de los recursos naturales en ámbitos regionales 76
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

Arequipa: mejorando el gasto público para fortalecer el desarrollo regional basado en recursos naturales 82
Maritza Paredes y José Carlos Orihuela
Una autoridad regional ambiental para La Libertad 88
Luis Montes Mudarra
Propuestas para la gestión sostenible de recursos naturales en Cusco 94
Valerio Paucarmayta
Piura: Políticas consensuadas para una mejor gestión ambiental 100
Marina Irigoyen Alvizuri
Loreto: Ordenando la gestión institucional de los bosques amazónicos 106
Jorge Malleux Orjeda
La importancia de la participación de las comunidades indígenas en el manejo de bosques 112
Jorge Malleux Orjeda

CAMBIO CLIMÁTICO **117**
Piura: Innovación agraria para una mejor adaptación al cambio climático 118
Fidel Torres Guevara
Arequipa: Hacia una estrategia regional de cambio climático 124
Ángel Canales Gutiérrez
El reto de financiar proyectos ambientales de carácter regional 130
David Solís

GOBERNABILIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN **139**
Acciones e iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales. 140
Jaris Mujica y Julio Arbizu
Control Interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades 146
Daniel Leiva y Hugo Soto
Aportes para una política de transformación de conflictos con equidad desde las regiones 152
Iván Ormachea Choque

DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO **159**
Políticas públicas contra la discriminación en las regiones 160
Wilfredo Ardito Vega
Aplicando la igualdad de género desde los gobiernos regionales 166
Eliana Villar Márquez
Loreto: articular para hacer visible la trata de niñas, niños y adolescentes 172
Silvia Arbildo Ruiz

PRESENTACIÓN

LAS elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento recoge el aporte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género. En la versión impresa encontrará el resumen ejecutivo de los veintiséis documentos, y en el CD que entregamos, los documentos completos con información detallada de las propuestas formuladas.

Cada documento presenta un diagnóstico regional o nacional del tema tratado, la opción de política propuesta y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación. Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos, movimientos regionales y organizaciones de la sociedad civil que participaron en los foros regionales organizados en 2014 por el CIES y sus aliados en nueve regiones del país: Apurímac, Arequipa, Amazonas, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura y Tumbes.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá; y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett
Coordinador de proyecto

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El desarrollo regional no es un proceso de generación espontánea. Por el contrario, como se señala en uno de los documentos de la presente sección, es el resultado de acciones deliberadas de sus propios actores, públicos y privados, de las condiciones de su territorio y del entorno externo al mismo. Por ello, aun cuando se registre crecimiento económico, si el desarrollo regional no está orientado por metas y estrategias de mediano y largo plazo que cubran las necesidades del conjunto de la población, se irán generando brechas que afectan la calidad de vida de todos los habitantes.

En ese sentido, la planificación estratégica constituye una herramienta fundamental para orientar y gestionar el desarrollo regional, proporcionando no solo la prospectiva –la visión o futuro deseado– sino también las estrategias, herramientas y acciones que pueden llevar a una determinada región por esa senda. Sin embargo, no es una tarea fácil pues implica movilizar múltiples recursos, esfuerzos y desarrollar alianzas.

En la presente sección se ofrece un conjunto de recomendaciones sobre cómo los gobiernos regionales pueden aplicar la planificación estratégica para mejorar la gestión de su desarrollo.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y RURAL[1]

* HUMBERTO CORREA CÁNOVA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE PIURA

El planeamiento estratégico nacional ha sido un proceso limitado para apoyar la toma de decisiones consensuadas y coherentes en los esfuerzos de desarrollo nacional y regional. Pero su correcto uso e implementación promete fortalecer el crecimiento y desarrollo social a mediano y largo plazo. Articular la visión nacional, regional y local es clave.

EL desarrollo es un objetivo de toda sociedad desde su particular concepción sociocultural, las condiciones de su territorio y las que se establecen en sus interrelaciones económicas, sociales y políticas internas y externas. Para ello, existen diversos enfoques que pueden ser adoptados, como el de desarrollo económico, desarrollo sostenible o desarrollo humano, este último entendido como "un proceso complejo y multidimensional que depende de la interacción de una variedad de determinantes y del efecto agregado de múltiples intervenciones sociales, estatales y privadas, tanto individuales como colectivas" (PNUD 2010: 15)[2].

En el caso de las sociedades regionales, tienen que definir sus proyectos de vida mediante una visión articulada con la visión de desarrollo nacional. Para ello es importante incorporar un enfoque territorial en las estrategias de desarrollo a adoptar, que pase por entender al territorio como marco y actor del proceso de desarrollo. Ello responde a que las diferencias entre las regiones y al interior de ellas generan procesos heterogéneos que deben ser considerados.

La problemática regional (y local) está caracterizada por brechas económicas, productivas y sociales en materias de educación, salud o saneamiento, así como por una marcada diferencia entre pobreza urbana y rural; brechas que limitan la mejora de la calidad de vida, de sostener condiciones de producción y productividad, así como las oportunidades para el desarrollo humano de las poblaciones.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Planificación Estratégica como Herramienta para el Desarrollo Regional y Rural" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con respaldo de los Programas Buen Gobierno y Reforma del Estado y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

[2] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente.* Lima: PNUD.

Podemos considerar que a nivel de regiones el desarrollo está orientado por: i) el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población de sus territorios, las mismas que están definidas social y culturalmente, y condicionadas por factores internos y externos; ii) las condiciones de cómo asegurar la producción de bienes y servicios que se producen en un sistema de intercambio abierto, competitivo y globalizado; iii) las condiciones para la provisión de los factores clave (recursos, empleo, capacidad de gasto, promoción de la inversión, etc.) que aseguran competitividad; y iv) la institucionalidad, que permite los arreglos de intercambio, convivencia, seguridad y garantía de las actividades y los beneficios públicos y privados que resulten del proceso.

La adopción de un enfoque territorial para el desarrollo humano permite integrar cuatro dimensiones básicas: la económica, la social, la institucional y la ambiental[3]. Este enfoque requiere para su éxito de factores que se resumen en las condiciones de participación y concertación de los sectores, liderazgo, calidad de la gestión pública, gobernanza, recursos humanos en función de requerimientos del desarrollo, servicios logísticos, aprovechamiento de las condiciones del territorio, promoción y fomento de la inversión, actividades y formas empresariales diversas, alianzas público-privadas, entre otros aspectos.

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS REGIONES

La planificación estratégica permite a las sociedades definir sus prioridades y estrategias de desarrollo al posibilitar seleccionar alternativas basadas en: 1) el análisis de la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos que se persiguen; 2) la selección de los instrumentos más eficientes para alcanzarlos; 3) la verificación del grado en que se están alcanzando los objetivos propuestos, así como los obstáculos que se presentan.

Por ello, desde un enfoque territorial, la planificación estratégica es clave para ordenar el conjunto de actividades humanas orientadas a un propósito central, en base al delineamiento de posibles escenarios. Más aun en una situación donde el proceso de descentralización se encuentra paralizado, rige un modelo de crecimiento económico que enfatiza el logro de la estabilidad macroeconómica pero que a nivel micro no ha dado los resultados esperados, pues las desigualdades a nivel regional y al interior de las mismas persisten, y el crecimiento de la economía sigue dependiendo de las condiciones de la economía mundial y de sus principales socios comerciales.

La realidad de la planificación regional muestra, sin embargo, la carencia de una institucionalidad que permita la adecuada articulación entre el nivel central y los niveles subnacionales, impidiendo la constitución de un sistema nacional de planificación (Sinaplan)[4] más allá del rótulo. Cabe recordar que en 1992 el gobierno fujimorista desactivó el Instituto Nacional

[3] Ver al respecto Alburquerque, Francisco; Marco Dini y Roxana Pérez (2008). *El enfoque de desarrollo económico territorial. Módulo 7*. Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Ministerio de Economía y Hacienda.

[4] Cabe considerar que a nivel nacional existen más de 2.170 unidades públicas, según el Ceplan, que deben planificar sus acciones (entre poderes del Estado, ministerios, gobiernos regionales, municipios provinciales y distritales, organismos autónomos, organismos públicos ejecutores y organismos públicos especializados), como para pensar en opciones aisladas o descoordinadas si se quiere alcanzar realmente los objetivos estratégicos de desarrollo en el país.

de Planificación (INP) junto a las instancias sectoriales de planificación, dando paso al poder exclusivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la voluntad del mandatario de turno, donde más importante para la población era esperar el "helicóptero presidencial" que planificar el futuro de su localidad.

La creación en 2008 del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) no varió la situación anterior, debido a la marcada ausencia de voluntad política por usar la planificación como herramienta de desarrollo, la limitada asignación de presupuesto y el mantenimiento de la forma tradicional de enfocar la planificación: centralista y con bajo desarrollo de capacidades a nivel subnacional. Todo ello hace del planeamiento estratégico nacional un proceso muy limitado para apoyar la toma de decisiones más consensuadas, coherentes a los esfuerzos de desarrollo nacional y regional, desaprovechándose su ventaja para fortalecer el crecimiento a mediano y largo plazo.

En tal sentido, la obligación incluida en el "Plan Bicentenario" de que los integrantes del Sinaplan ajusten sus planes estratégicos a los objetivos de desarrollo nacional mediante la coordinación multisectorial, interinstitucional e intergubernamental, nunca se cumplió. Hoy contamos, de un lado, con Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC) que han adoptado en su mayoría un enfoque territorial, ambiental e inclusivo–aunque aplicando diversas metodologías–, pero que no muestran un alineamiento ni mecanismos de coordinación con los planes sectoriales de desarrollo (Pesem). El resultado es que los organismos y proyectos centrales intervienen en las regiones sin relacionarse con sus gobiernos, avasallando competencias regionales y, lo que es más grave, sin relación con los PDRC regionales o locales.

Por su parte, las actuales intervenciones del MEF retrasan o paralizan acciones y proyectos contemplados en los PDRC a nivel regional y local, porque sus prioridades no necesariamente coinciden con las subnacionales. Si bien hay avances en función de las reglas de estabilización y en los períodos presupuestales multianuales, falta consolidar las acciones en torno al logro de objetivos estratégicos de desarrollo. Ello hace que sea necesario replantear la relación entre el MEF y el Ceplan, y entre el MEF y las instancias subnacionales en cuanto a los presupuestos disponibles con un mayor nivel de sinceramiento; además, trabajar en la estabilidad de transferencias del MEF a los gobiernos subnacionales, así como en la disciplina del gasto en torno a lo programado.

Finalmente, parte de las lecciones aprendidas en el proceso de la última década a partir de los PDRC y el presupuesto participativo es que se requiere de instancias de seguimiento y control para retroalimentar el sistema de planeamiento estratégico y de gestión estratégica en los niveles de gobierno, especialmente subnacional. Las propuestas al respecto son múltiples aunque no definidas, tanto en los propios planes como en las acciones mismas de la articulación y alianzas entre Estado, empresariado y sociedad civil, como han sido los acuerdos regionales, los centros de planeamiento estratégico (Ceplar), o los consejos de coordinación intersectorial o intergubernamental.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Las propuestas sugeridas pueden resumirse en dos. La primera apunta a la constitución de consejos de coordinación o desarrollo Intergubernamental, como organismos políticos del más alto nivel encargados de ayudar a la toma de decisiones, generar información ad hoc y analizarla en función de los objetivos de desarrollo estratégico, vigilar el cumplimiento de los planes de desarrollo, apoyar al proceso de articulación intra e intergubernamental, así como con la sociedad civil y empresariado, y prevenir focos de conflictos, entre otros. Esta propuesta se ajusta al tipo de organización presidencialista de los gobiernos subnacionales, que requieren de medios de coordinación que ayuden al gobernante, tanto al interior como al exterior de la instancia de gobierno.

Las capacidades que se requieren de los "operadores" de estos consejos es ser agentes de desarrollo, con competencia para asesorar la gestión regional en el análisis y dirección del proceso de desarrollo e inversiones estratégicas, entre otras capacidades que todavía tienen que formarse porque no las hay, o no se las ha integrado aún al proceso de planificación en el país. Por ello, una opción a corto plazo puede ser formalizar las instancias de los comités consultivos de los PDRC como órganos de asesoría permanente de la presidencia regional, con el propósito de concretar las acciones y proyectos de desarrollo regional propuestos estratégicamente con el objetivo de ir monitoreando y retroalimentando el plan de desarrollo, así como coordinando acciones para la ejecución del mismo.

La segunda opción es la descentralización del Ceplan en su organización y funciones a nivel regional, a partir del Ceplar[5], los que deben diseñarse (o rediseñarse) considerando lo siguiente: i) estar articulados al más alto nivel ejecutivo con la presidencia regional; ii) estar integrados por dos niveles de actores públicos –técnicos calificados y representantes políticos del Consejo de Coordinación Regional–, y privados –representantes de la sociedad civil organizada y empresariado–; iii) establecer una estructura sencilla de coordinación y planeamiento estratégico, para lo cual se debe contar con un directorio y una secretaría técnica;y iv) asegurar autonomía en su funcionamiento técnico.

De esta manera, los Ceplar pueden encargarse de las acciones de seguimiento y control del proceso de planificación estratégica a nivel local (provincial y distrital), quedando a cargo del Ceplan el trabajo con los ministerios y dependencias centrales y sobretodo la articulación entre lo regional y lo nacional. En particular, los Ceplar deben trabajar en torno a: i) concertar una visión de largo plazo regional articulada al nivel nacional; ii) desarrollar capacidades de pensamiento estratégico y prospectivo; iii) fortalecer la misión institucional regional articulada a la visión territorial y a los objetivos y lineamientos de desarrollo nacio-

[5] Actualmente los Ceplar operan en Trujillo y Piura, y hay propuestas con normas regionales aprobadas, como en Cajamarca, o solo propuestas como en Apurímac, Ayacucho y Arequipa. Sin embargo, en el caso de Piura el Ceplar depende directamente de la presidencia regional, mientras en el caso de La Libertad depende de la gerencia general. En las estructuras actuales, se cuenta con la instancia del directorio de gerentes como órgano de coordinación operativo, por lo que el Ceplar debería estar al más alto nivel. Lo anterior puede ser rápidamente ordenado por el Ceplan en coordinación con los gobiernos regionales.

> LA REALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL MUESTRA LA CARENCIA DE UNA INSTITUCIONALIDAD QUE PERMITA LA ADECUADA ARTICULACIÓN ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LOS NIVELES SUBNACIONALES, IMPIDIENDO LA CONSTITUCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN.

nal, defendiendo la particularidad territorial de forma simétrica e inclusiva; y iv) desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación, para retroalimentar el proceso.

Al igual que en la primera opción, el fortalecimiento del Ceplar requiere de una voluntad política expresa desde el gobierno regional, el consenso entre los principales agentes de desarrollo regional y el establecimiento de alianzas con gobiernos locales a nivel provincial, mientras que a nivel nacional se requiere de mayor voluntad por parte del gobierno central y de la alta dirección del Ceplan para asumir dicho objetivo.

HOJA DE RUTA:

A los primeros cien días:

- Establecer alianzas estratégicas entre los gobiernos regionales, los gobiernos locales provinciales y mancomunidades, para la ejecución de proyectos de inversión priorizados en presupuestos participativos alineados con los objetivos de desarrollo de los planes regionales (PDRC) y locales (PDPC) en un horizonte trianual.
- Iniciar la instalación de los Ceplar y el financiamiento de sus actividades; y allí donde existan, evaluar sus capacidades con miras a su fortalecimiento y optimización.

- Implementar una instancia de acción política en materia de planificación estratégica (Consejo Regional de Planificación Territorial e Inclusiva-CREPTI) en base a los gerentes regionales y provinciales de planificación, representantes calificados de la sociedad civil y empresariado regional/local.
- Promover la instalación de sistemas de información regional (SIR) en estrecha coordinación con las instancias descentralizadas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a fin de asegurar información para la toma de decisiones, pública y privada regional, mejora de la producción, competitividad y el apoyo a la ciencia, tecnología e innovación regional. Y allí donde existan, evaluar sus capacidades con miras a su fortalecimiento.
- Formalizar, vía ordenanza regional, la planificación del proceso de presupuesto participativo regional por subespacios geoeconómicos, garantizando una participación activa y liderazgo de los Ceplar.
- Iniciar (o continuar, de ser el caso) los procesos de ordenamiento territorial regional, zonificación económica ecológica y ordenamiento urbano regional, conformando y reforzando las comisiones y equipos técnicos correspondientes en coordinación con los Ceplar.
- Redefinir la concepción de lo rural para orientar la planificación territorial, la política regional y la gestión pública regional, especialmente en lo que respecta a los servicios básicos y prestación de servicios.

Al primer año:

- Ampliar las alianzas estratégicas con agencias de cooperación, municipalidades, mancomunidades y comunidad local organizada.
- Diseñar un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales regionales y locales, tanto para su gestión con el nivel central (ministerios, Ceplan, otros) como con la cooperación internacional.
- Consolidar la gestión estratégica regional, articulando los instrumentos de gestión: Plan de Desarrollo Concertado Regional, Plan de Desarrollo Agrario, Plan Regional de Competitividad, Plan Estratégico Institucional, Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres, Plan de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales, Plan Vial Regional, Plan Regional de Desarrollo Urbano, entre otros.
- Desarrollar una secretaría técnica integrada para impulsar el trabajo de los consejos consultivos regionales a cargo del Ceplar.
- Iniciar la discusión de una nueva organización regional para disminuir el peso presidencialista en la gestión pública regional, así como en lo referente a implementar y articular unidades de planificación interrelacionadas e interdependientes desde el nivel distrital.

Al cuarto año:

- Consolidar el sistema de planificación territorial estratégico regional y de información para el planeamiento y gestión estratégica regional.
- Fortalecer la promoción y formación de capital humano en materia de planificación y gestión estratégica, y el apoyo al desarrollo de las capacidades de los productores y pequeños empresarios orientados al establecimiento de clusters.
- Consolidar los sistemas regionales de planificación, información, ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica, urbana, competitividad regional, ciencia y tecnología; de gestión ambiental, de áreas de conservación, de defensa civil y seguridad ciudadana.
- Consolidar los proyectos integradores y dinamizadores regionales y macrorregionales, así como de los emblemáticos, proponiendo mecanismos ad hoc que flexibilicen el manejo de los recursos y transferencias que controla el MEF.

GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL[1]

* DAVID MEDIANERO BURGA
CEMPRO

El presente documento busca contribuir al desarrollo de las capacidades técnicas de los gestores públicos en el diseño, ejecución y evaluación de planes estratégicos en las regiones para elevar su nivel de desarrollo económico y social. Se proponen dos herramientas clave para el fortalecimiento de capacidades: un marco metodológico para la elaboración de planes estratégicos y un marco teórico para la consolidación del proceso.

AL asumir el mandato de dirigir un gobierno regional, el presidente electo enfrentará un dilema: o se enfrasca en el torbellino de las actividades institucionales diarias (dirección de operaciones) o concentra sus energías en el logro de objetivos fundamentales para el desarrollo de su región (dirección estratégica).

Como un proceso de toma de decisiones estratégicas, la dirección estratégica se ocupa de la complejidad que surge en situaciones ambiguas y no rutinarias, que pueden tener consecuencias que afectan a toda la región y no a un único campo del desarrollo. La dirección estratégica está compuesta por tres elementos principales: comprensión de la posición estratégica de la región, determinación de las elecciones estratégicas para el futuro e implementación estratégica. Estos elementos no siguen una forma lineal, sino que están relacionados y se retroalimentan entre sí.

Las regiones –como los países y las empresas– tienen una estrategia para el desarrollo económico. Puede ser explícita, cuidadosamente formulada y discutida por funcionarios públicos de alto nivel, mediante mecanismos administrativos internos o procesos de concertación con los actores sociales[2]. O puede ser implícita, en cuyo caso adopta la forma de un listado de objetivos y normas que se van emitiendo en estrecha vinculación con la ejecución presupuestal, tomando más como referencia los planes operativos anuales que los planes estratégicos. En un mundo caracterizado por la competencia a escala global, la estrategia de una región o de un país, explícita o implícita, es esencialmente competitiva.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Planificación Estratégica para el Desarrollo Regional y Rural" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con respaldo del Centro de Medición de la Productividad - Cempro.

[2] PORTER, Michael (1998). "Clusters and the New Economics of Competition". En: *Harvard Business Review*. Reprinted-number, november-december 1998. Pp. 77-90.

LA COMPETITIVIDAD COMO EJE DEL PLANEAMIENTO REGIONAL

Sobre la base de los planteamientos de Porter es posible realizar una lectura más que coyuntural de las economías que constituya la base para la elaboración de la correspondiente estrategia de desarrollo y represente un diagnóstico explicativo de la situación. La presente propuesta incluye un marco teórico para la elaboración de planes estratégicos regionales sustentado en las prioridades que emergen del diagnóstico del nivel de competitividad regional. El modelo conceptual propuesto agrupa diversos factores en torno al concepto central de competitividad. Estos grupos están organizados jerárquicamente, de modo que cada parte del modelo se integre al conjunto. Así, se tiene que:

- En el nivel más alto se ubica el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, lo que implica la mejora de los ingresos de las empresas, familias y del propio Estado, representado por los gobiernos regionales. Con mayores niveles de utilidades, salarios e ingresos fiscales, la región puede sentirse realizada mejorando la situación de unos sin desmejorar la de los demás.
- En un segundo nivel se sitúa la competitividad regional, expresada en el crecimiento del PBI apalancada por las exportaciones, lo que genera un mayor nivel de empleo. Junto a la competitividad, la región busca alcanzar un mayor nivel de equidad y sostenibilidad ambiental.
- En un tercer nivel se sitúan los determinantes de la competitividad regional que pueden clasificarse en dos componentes fundamentales: dotación de recursos y productividad multifactorial o integral (también denominada eficiencia social). Los recursos abarcan desde la ubicación y configuración geográfica hasta los recursos naturales renovables y no renovables; en tanto que la productividad comprende factores de índole macroeconómica y microeconómica, varios de responsabilidad directa del Estado y otros de responsabilidad específica de las empresas.
- Los componentes básicos de responsabilidad del Estado son el mejoramiento de la institucionalidad social, el clima de negocios (especialmente regulaciones para empresas y el desarrollo de clusters) y en gran medida el desarrollo de la tecnología. Estos elementos crean oportunidades para el mejoramiento de la productividad, pero no son directamente responsables de su incremento. Son las empresas, finalmente, las responsables del incremento de la productividad. A través de la adopción de estrategias competitivas adecuadas y una participación activa en los clusters, las empresas forjan la nueva riqueza de la región y del país.

Según el marco metodológico presentado, la competitividad de las regiones puede tener como fuente principal la dotación de los factores que posee una región o la eficiencia con la cual utiliza esos factores. Las regiones decididas por la primera opción son Arequipa, Madre de Dios, Moquegua y Tacna, mientras que en la segunda opción figuran Ica, Lima y Tumbes. Por otro lado, el planeamiento estratégico puede ser una herramienta sumamente útil para diagnosticar e intentar superar las dificultades que pueda tener una región para lograr ser más competitiva y obtener el incremento de la calidad de vida de sus habitantes.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

- **Sobre la estrategia y el contexto.** Un plan estratégico regional debe situarse en el contexto de cada región; es decir, en las condiciones locales en las que se ejecutará.
- **Sobre la estrategia, los recursos y la eficiencia.** Para crecer, todas las regiones tienen que tomar decisiones sobre el uso de los recursos escasos. Son cruciales los recursos naturales, los recursos humanos y los recursos de capital, incluyendo la tecnología. Para que se produzca un desarrollo económico sostenible, todos ellos no solo tienen que aumentar; deben utilizarse eficientemente.
- **Sobre la estrategia y los recursos humanos.** El desarrollo de los recursos humanos es vital para el desarrollo económico. Tanto la cobertura como la calidad son importantes. Alcanzar altos niveles de cobertura no es tan difícil como lograr altos estándares de calidad educativa. La educación es el componente más importante de la calidad de la mano de obra. Por lo general, los países con buenos sistemas educativos se han beneficiado de un crecimiento económico más alto.
- **Sobre la estrategia y el alcance de la función gubernamental.** En cualquier contexto, el rol del gobierno es fundamental para el desarrollo económico, y las regiones no son una excepción. Existen más gobiernos regionales con poco éxito que han impedido el crecimiento, que gobiernos regionales exitosos en la promoción del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Con frecuencia, el poder gubernamental se utiliza para fines privados de los gobernantes, lo cual linda con la corrupción; pero con más frecuencia este poder se utiliza mal, bajo la forma de ineficiencia gubernamental. La principal forma de ineficiencia consiste en comprometer la acción gubernamental en campos o tareas que podrían ser mejor desarrolladas por el sector privado o entidades no gubernamentales, distrayendo recursos públicos, generalmente escasos o muy escasos.
- **Sobre la estrategia y la estructura institucional.** Cuando la estrategia y la estructura institucional se complementan entre sí, expanden los recursos clave y los utilizan eficientemente en el contexto local e internacional y se observan crecimientos económicos, a veces hasta espectaculares. Después de la estrategia, la solidez de las instituciones es fundamental.

LINEAMIENTOS PARA UN DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL E INCLUSIVO EN LA REGIÓN PIURA[1]

* **HUMBERTO CORREA CÁNOVA**
UNIVERSIDAD NACIONAL DE PIURA

En base al diagnóstico y la opinión de expertos, el presente documento de política establece un conjunto de recomendaciones que busca disminuir las diferencias campo-ciudad y las brechas de género en la región Piura. Ello requerirá de importantes arreglos institucionales en las acciones del gobierno regional para el período 2015-2018.

UN breve diagnóstico de la dinámica y resultado del proceso de desarrollo en Piura revela un débil desarrollo humano, ubicándose en el puesto 14 de 24 departamentos según el PNUD[2]. Esta situación contrasta con las potencialidades y capacidades territoriales y humanas que posee la región, así como con sus condiciones geoestratégicas de cara al país y el mundo (países fronterizos y articulación al mercado del Asia Pacífico).

De hecho, si bien Piura logró un crecimiento económico importante (7,3% en 2012) y es la quinta economía en aporte al PBI nacional (con un ingreso per cápita corriente de S/. 13.631), aún enfrenta precarias condiciones de bienestar, especialmente en zonas rurales, pues las mejoras en ingresos y servicios se centran en los espacios urbanos de su zona costera.

Las condiciones de pobreza y exclusión son marcadas, mostrando resistencia a disminuir. Esa situación está fuertemente correlacionada con el espacio rural de la región, donde predomina la pequeña agricultura. En 2012 la tasa de pobreza fue de 35,1% (puesto 11 a nivel nacional), incrementándose en 0,2 % en 2013; y si bien la pobreza extrema se redujo a 6,3% en dicho año, la pobreza medida multidimensionalmente alcanzó al 46,4% de la población, cifra superior al promedio nacional, que en 2012 fue de 36,6%[3].

[1] El presente resumen está basado en el documento "Estrategias y Lineamientos para un Desarrollo Regional e Inclusivo en la región Piura, 2015-2018" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Piura.

[2] PNUD (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013.* Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima: PNUD.

[3] Bonifaz, José Luis et al. (2013). *El Perú hacia 2062: Pensando juntos el futuro.* Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación (CIUP).

Los ingresos públicos de la región provienen principalmente del canon y sobrecanon petrolero, que en los últimos 20 años (1993-2013) representaron un ingreso de S/. 4.462 millones, colocando a Piura como la cuarta región en percepción de recursos por dicho rubro. La asignación principal en este período se destinó a los gobiernos locales, con S/. 2.898 millones, y al GORE Piura con S/. 1.154 millones.

En lo que respecta a las transferencias totales al GORE Piura (canon, transferencias del MEF, donaciones, entre otras), se ha dispuesto y ejecutado un presupuesto total de S/.10.257 millones en el período 2003-2013. Solo en el último año, dicho presupuesto fue de S/. 1.386 millones, de los cuales el 71% fue dirigido a gasto corriente y 29% a inversión. La tasa promedio anual de crecimiento de la inversión pública fue de 20% hasta el 2013, lo que representó recursos mayores para atender la demanda social; sin embargo, en el per cápita Piura tuvo un total de trasferencias en 2012 de S/.751, ocupando el puesto 22 a nivel nacional, superando a Lambayeque y La Libertad.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Las políticas públicas a nivel del GORE Piura se han enmarcado en los planes de desarrollo concertado, de acuerdo a lo que establece el Acuerdo Regional Piura al 2021. Sin embargo, en muchos casos ello ha quedado a un nivel declarativo y la implementación de las políticas es un primer gran reto que debe asumir la nueva gestión.
Las opciones de política propuestas son las siguientes:

1. Promover en el corto y mediano plazo un sistema regional de planificación integrado en base al Centro Regional de Planeamiento Estratégico (Ceplar), con participación de las unidades ejecutoras del GORE Piura, las gerencias de planificación de los sectores económicos y sociales, y las gerencias de planificación de los gobiernos locales provinciales.
2. Promover el desarrollo de un sistema de información regional para la toma de decisiones en la gestión pública a nivel de gobierno regional y gobiernos locales.
3. Desarrollar de manera prioritaria infraestructura vial regional entre espacios urbanos y rurales de la región, con énfasis en la zona andina y los principales centros de producción, para facilitar el acceso rápido a los servicios públicos disponibles en los principales centros urbanos (salud, educación).
4. Desarrollar sistemas de financiamiento regional para apalancar los procesos de inversión económica y social, que ayuden a la mejora de la eficiencia de la inversión pública tanto social (cerrando brechas de servicios y género) como de infraestructura económica productiva, alineando los presupuestos de inversión a los planes de gobierno.
5. Promover el desarrollo de la competitividad regional de forma integral, para dar oportunidad a las organizaciones de pequeños productores organizados.
6. Promover la valorización del enfoque de género, con el reconocimiento especial del rol de la mujer y su derecho a la inclusión con equidad, asegurando además la participación de la mujer en instancias como presupuesto participativo, consejo consultivo regional, mesas de trabajo, etc.

> SI BIEN PIURA LOGRÓ UN CRECIMIENTO ECONÓMICO IMPORTANTE (7,3% EN 2012) Y ES LA QUINTA ECONOMÍA EN APORTE AL PBI NACIONAL, AÚN ENFRENTA PRECARIAS CONDICIONES DE BIENESTAR, ESPECIALMENTE EN ZONAS RURALES.

La opción de política recomendada es la primera. Pero para su implementación se requiere redefinir el criterio clásico de lo que es rural. Con esto, se asume un criterio distinto, por ejemplo, para definir la distancia a los centros de servicios de salud o educación. Ello permitirá orientar mejor la acción pública a la atención de la demanda social deficitaria y postergada, como ocurre en los ámbitos rurales.

En el balance de costo y beneficio de la política recomendada se tiene a la sociedad regional, la cual podrá implementar el sistema regional de planificación mediante procesos participativos y teniendo como herramienta la planificación estratégica territorial e inclusiva, con personal idóneo y la concertación de los tomadores de decisiones a nivel regional y provincial. Junto al sistema regional de información, permitirá orientar los recursos disponibles hacia los objetivos de desarrollo regional

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Establecer alianzas estratégicas entre el gobierno regional y los gobiernos locales, en una primera etapa a nivel de las ocho provincias del departamento. Estas alianzas facilitarán la coordinación y concertación de acciones para la priorización de proyectos.
- Priorizar acciones para garantizar la ejecución del proyecto de inversión "Mejora en el uso y ocupación ordenada del territorio de la región Piura", que propone una formulación concertada del Plan de Ordenamiento Territorial Regional en un plazo de tres años.

- Restituir la comisión de vigilancia y seguimiento del Acuerdo Regional Piura al 2021, que conjuntamente con el Ceplar monitoree sus avances y limitaciones.
- Ratificar la conformación de un grupo propulsor del proceso de ordenamiento territorial regional, formalizando la participación de las instituciones hasta el nivel provincial.

Al primer año:

- Incidir políticamente para concretar a nivel nacional, vía la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la revisión de la concepción de lo rural en la planificación y la política nacional, orientando de forma más eficiente la acción de la política pública por el desarrollo regional.
- Promover la instalación y desarrollo de un programa de apoyo a la formalización e institucionalización por cuencas y corredores económicos para el fortalecimiento del proceso de planificación estratégica territorial e inclusiva, cuya metodología de trabajo debe ser aprobada por el consejo regional mediante ordenanza propuesta por el Ceplar.
- Establecer el Sistema Regional de Información (SIR) en la estructura orgánica y funcional del Ceplar, dotándolo de los recursos humanos y económicos necesarios.
- Diseñar y poner en marcha el programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y regionales, con perspectiva de género para la implementación del ordenamiento territorial, la gestión ambiental y de riesgos por desastres y cambio climático.
- Elaborar de forma participativa y concertada un conjunto de actividades y proyectos para disminuir la brecha de género en la región, partiendo del fortalecimiento de las gerencias de desarrollo social.
- Elaborar de manera participativa y concertada una política regional de prevención y manejo de impactos sociales, económicos y ambientales de los fenómenos climáticos en la región Piura, con la participación de la empresa, universidad y productores regionales, monitoreada por el Ceplar.
- Formular proyectos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades, así como de apoyo a las actividades productivas, orientadas especialmente a los emprendimientos de las mujeres productoras y jóvenes, enfatizando el aprovechamiento sostenible en zonas rurales, especialmente de sierra y bosque seco.
- Promover la continuación operativa del sistema regional de ordenamiento territorial y zonificación ecológica-económica, bajo la coordinación del Ceplar, que articule distrito, provincia y región.
- Desarrollar una secretaría técnica integrada para impulsar el trabajo de los consejos regionales de desarrollo agrícola, mujer, educación, salud, etc., en coordinación con el Ceplar.
- Diseñar una campaña de comunicación dirigida a las organizaciones de la sociedad civil, con representatividad regional y por cuencas, para informar e inducir una participación más informada y con enfoque de género en los procesos participativos del proceso de planeamiento regional e interregional.

Al cuarto año:

- Consolidar las funciones y organización del Ceplar y del SIR, así como las instancias de concertación regional e interregional.
- Consolidar la articulación de los instrumentos de gestión.
- Consolidar la gestión pública regional y de la prospectiva del desarrollo en función del espacio macrorregional del norte y oriente del país, del mercado del Asia Pacifico y de la conexión con Brasil y Ecuador.
- Ejecutar y evaluar los proyectos de infraestructura propuestos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- Fortalecer la promoción de formación de capital humano, sin discriminación de género, en tecnología y ciencia, orientada tanto al empleo de tecnología apropiada para la explotación de los recursos naturales como al conocimiento científico para su conservación y adecuada protección.
- Consolidar los sistemas regionales de ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica; de gestión ambiental, de áreas de conservación y de defensa civil.
- Creación e implementación del sistema regional de ciencia y tecnología, coordinado por el Ceplar, que brinde soporte a los emprendimientos de la pequeña agricultura y las prácticas adecuadas de la gestión de recursos naturales y los ecosistemas productivos, fijando la agenda de investigación en función de los planes de desarrollo regional de mediano y largo plazo.

2
1
3

COMPETITIVIDAD REGIONAL

El Perú ha experimentado una década de crecimiento económico excepcional con una tasa promedio que ha superado el 6% anual. Este crecimiento ha estado impulsado, en buena medida, por la exportación de commodities, especialmente vinculados con las actividades extractivas. Sin embargo, la reciente caída de los precios de los minerales y sus efectos en la economía muestran que el crecimiento basado en la exportación de materias primas no tiene sostenibilidad a largo plazo. Frente a esta situación existen desafíos como la diversificación hacia productos de mayor valor agregado y el mejoramiento de la productividad de la economía.

En esa línea, las políticas de competitividad, como un complemento para políticas macroeconómicas estables, constituyen un elemento fundamental para lograr un crecimiento más sostenible y menos vulnerable. Si bien el gobierno central ha mostrado avances en definir políticas generales al respecto –vía instrumentos como la Agenda de Competitividad 2014-2018 y el Plan Nacional de Diversificación Productiva–, los gobiernos regionales no deben ser ajenos a este esfuerzo y les corresponde aprovechar las ventajas comparativas de sus respectivas regiones.

Los documentos incluidos en esta sección ofrecen recomendaciones de política para los gobiernos regionales, poniendo énfasis en Arequipa, La Libertad y Loreto. Se propone trabajar en factores clave para la competitividad como: i) el desarrollo de infraestructura regional, ii) el fomento de inversión en capital humano, iii) el fomento del desarrollo productivo y empresarial; y iv) la innovación tecnológica.

¿CÓMO MEJORAR LA COMPETITIVIDAD REGIONAL?

PROPUESTAS PARA LOS NUEVOS GOBIERNOS REGIONALES[1]

* GONZALO NEYRA Y CRISTINA SÁNCHEZ ROCHA
INVESTIGADORES

Las políticas regionales de competitividad tienen el reto de adecuar las condiciones y oportunidades de cada región a los objetivos y programas de nivel nacional. Pero los instrumentos planteados desde el gobierno central no pueden ser implementados de la misma manera en todos los departamentos. Los gobiernos regionales tienen el importante rol de construir condiciones para encaminar a sus regiones por la senda del crecimiento y la competitividad.

EL crecimiento económico regional es en gran medida un fenómeno exógeno; es decir, sus principales determinantes no son controlados por la región sino por factores externos como los flujos de capital extranjero, los efectos regionales de la política económica nacional y los mercados, así como por la demanda externa hacia productos de la región.

Los factores endógenos más relevantes que aportan al crecimiento y la competitividad regional son la dotación de capital físico, principalmente infraestructura; el nivel de desarrollo del capital humano; el impulso de las actividades de ciencia, tecnología e innovación, y la institucionalidad que lidera estas políticas. Estos factores se desarrollan con mayor eficacia cuando las regiones poseen ciudades con capacidad para atraerlos, en base a sus ventajas comparativas y competitivas.

La internacionalización económica, impulsada por los vertiginosos cambios en las tecnologías del transporte y las comunicaciones, está generando de manera progresiva una nueva morfología en los espacios regionales. El resultado es una lógica donde el espacio de redes (flujos de capital, mercancías y conocimiento) se convierte en un referente central de la emergencia y consolidación de nuevas formas y dinámicas territoriales. Las redes van de un nodo a otro –entendiendo como nodos a ciudades que jerarquizan un determinado territorio– creando articulaciones territoriales y determinando su importancia económica. Es decir, aquellos espacios territoriales que no están conectados a las redes quedan completamente al margen y son excluidos. En

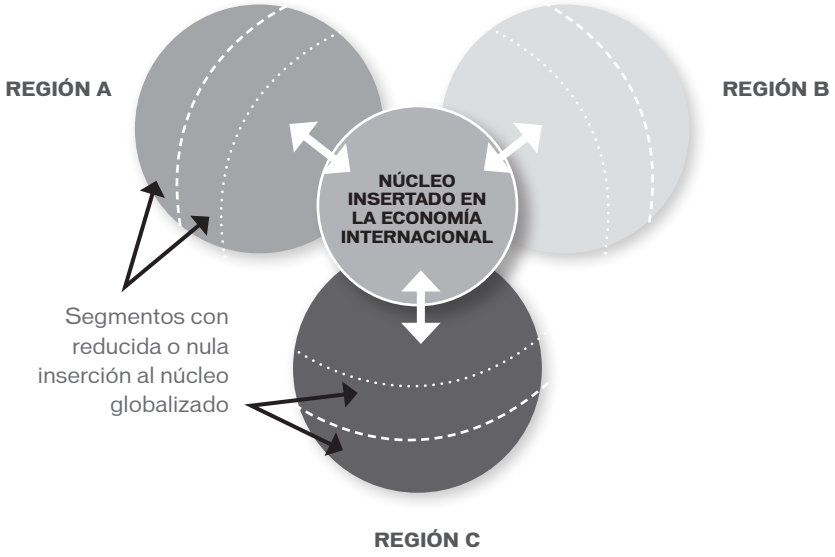
[1] El presente resumen está basado en el documento "Propuestas de política de competitividad regional" elaborado por los autores en el marco del proyecto "Elecciones regionales 2014: Centrando el debate electoral".

tal contexto, la configuración de territorios (regiones) al interior de los países se puede clasificar según la siguiente tipología:

a. **Economías regionales dinámicas**, donde se ubican ciudades densamente pobladas con alta actividad en innovación. Sus economías, con elevada participación de los servicios en los sectores intensivos en conocimiento, se basan en una fuerza de trabajo altamente educada. Por lo general, se ubican en territorios acotados con ventajas en la generación de economías de aglomeración y bajo costo de conectividad, lo que hace que tengan en promedio un PBI per cápita muy alto respecto de otras regiones del país.
b. **Economías regionales de enclave,** basadas en la presencia de grandes empresas que exportan alguna materia prima. El común denominador de estas regiones es el escaso valor agregado que incorporan a sus exportaciones, así como su casi nula vinculación con el resto de actividades económicas dentro del territorio.
c. **Regiones con economías rezagadas,** con presencia mayoritaria de pequeños productores rurales y mercados internos escasamente desarrollados por la ausencia de ciudades vinculadas a un nodo. A pesar de su baja competitividad, sus actividades son grandes generadoras de empleo, pero tienen baja productividad.

Desde una perspectiva práctica, las economías regionales combinan estas tipologías (ver Figura 1), especialmente las dos últimas. En este contexto, la política de competitividad regional, además de crear un ambiente para promover un crecimiento regional basado en los fragmentos internacionalizados o globalizados de su economía, debe también fortalecer su estructura económica interna y las condiciones para dinamizar su tejido productivo y, a su vez, desarrollar sus mercados internos.

FIGURA 1. LAS ECONOMÍAS REGIONALES EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA ECONÓMICO GLOBAL



DESAFÍOS

En este marco, los principales desafíos que los gobiernos regionales tienen que enfrentar en los próximos cuatro años son los siguientes:

- **Bajo desarrollo exportador en las regiones.** No es novedad que el desempeño competitivo y del comercio exterior sea altamente heterogéneo entre las regiones; en la última década, las exportaciones de los departamentos de la costa representaron casi dos tercios del total de las exportaciones del país. Asimismo, recientes estudios confirman que las regiones costeras concentran la exportación de bienes con mayor valor agregado; incluso, cuando se trata de exportaciones de bienes de media y alta tecnología, los departamentos de la costa concentran hasta el 99% . Por el contrario, la exportación de productos primarios es una especialización de los departamentos de la sierra y de la selva, que mantienen una estructura exportadora basada fundamentalmente en las materias primas.
- **Brecha regional de infraestructura y altos costos de transporte.** Un factor ausente para avanzar en la competitividad territorial es la falta de infraestructura adecuada para conectarse a las zonas de salida de las exportaciones y mayor transferencia tecnológica para elevar la productividad regional. En efecto, la estructura geográfica del país, al imponer altos costos de transporte a las regiones andinas y amazónicas, ha condicionado la integración de sus espacios territoriales. En ese contexto, las regiones menos competitivas son las que tienen un indicador más precario en el componente de infraestructura.
- **Ciudades intermedias rezagadas.** La competitividad territorial es dinamizada principalmente por la presencia de ciudades con capacidad para atraer y retener empresas y capital humano. En 2016 el país tendrá, sin considerar Lima y Callao, dos ciudades que se acercarán al millón de habitantes (Arequipa y Trujillo) y nueve ciudades con más de 350.000 habitantes. Sin embargo, estas ciudades están rezagadas en términos de infraestructura urbana y de servicios públicos, condiciones necesarias para la competitividad territorial.
- **Escaso desarrollo de mercados regionales.** Esta situación constata la ausencia de políticas de desarrollo productivo a nivel descentralizado. Tomando como referencia los activos fijos de las empresas, el capital físico se encuentra concentrado en Lima y Callao (55% del total nacional); asimismo, aunque con cifras menores, el capital humano también está aglomerado en la capital pues alrededor del 43% de la PEA con educación superior trabaja en Lima y Callao. En muchos casos son profesionales, técnicos y empresarios que han migrado desde las regiones en la búsqueda de mejores salarios y oportunidades.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Los nudos críticos de la competitividad regional requieren ser objeto de la política pública. Si bien la localización de la actividad económica es un asunto decidido por el mercado y la política económica es una competencia del nivel nacional, es posible aprovechar los márgenes de acción que tienen los gobiernos regionales en el manejo de variables como

la inversión pública regional o la posibilidad de establecer programas de promoción del desarrollo productivo, en el marco de las políticas nacionales.

Se han identificado las siguientes opciones de política:

1. El uso de incentivos gubernamentales expresados en un conjunto de precios relativos, como tasas de interés, impuestos diferenciados y salarios favorables a la inversión privada en las regiones, priorizando los sectores de transformación y servicios, que permitan superar el estadio de la producción y exportación de materias primas sin mayor valor agregado redistribuible en el territorio.
2. Nula o mínima participación del gobierno nacional en la descentralización económica, dejando este rol exclusivamente a las fuerzas del libre mercado.
3. Promoción de la competitividad regional en base al desarrollo de infraestructura regional, promoción de ciudades intermedias, formación de capital humano y fomento productivo transversal a todos los sectores, focalizando esfuerzos en sectores identificados por el mercado a partir del autodescubrimiento, con ventajas y posibilidades para ser competitivos en el escenario internacional a través de incentivos estatales basados en resultados.

De las opciones mencionadas, la tercera es la más factible y constituye no solo una vía para promover las economías regionales sino también para amortiguar la concentración económica en la capital. Los instrumentos de política en esta propuesta involucran una participación más activa de los otros niveles de gobierno y la sociedad civil de las regiones, lo que implica mejorar las relaciones intergubernamentales, fortaleciendo el rol rector del gobierno nacional y promoviendo una masa crítica de hacedores de política en el ámbito de la promoción de la competitividad regional.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con la evidencia internacional, el crecimiento regional es un fenómeno fuertemente asociado a la competitividad de los territorios (especialmente de las ciudades), de la inversión, de las mejoras en la productividad laboral y fundamentalmente de las políticas de innovación. En el país, el rol de los gobiernos regionales como promotores de las políticas de competitividad e innovación tecnológica y empresarial requieren ser fortalecidos con urgencia, alineando políticas nacionales y regionales. En este marco, los objetivos propuestos para la política regional se focalizan en tres ámbitos:

1. **Desarrollo de infraestructura regional.** La conectividad entre los territorios es fundamental pues disminuye los costos para los productores y permite activar el potencial productivo de las regiones, desarrollar mercados en las ciudades intermedias e insertar la oferta regional en los mercados nacionales e internacionales. Por ello, un porcentaje importante de la inversión pública subnacional debería enfocarse en la construcción de carreteras, teniendo en cuenta el tipo de actividades productivas que priman en cada región, a fin de priorizar las vías que conectan los espacios territoriales del interior y que tienen potencial de crecimiento con los mercados nacionales e internacionales.

2. **Fomento de la inversión en capital humano.** La adecuada formación de las personas, especialmente los jóvenes que se van a insertar en el mercado laboral, constituye un requisito para el incremento de la productividad laboral en las regiones. Se requiere promover una oferta formativa que responda a la demanda actual y potencial del sector productivo regional. En tal sentido, es necesario impulsar la mejora de la educación técnica y universitaria. Un objetivo concreto a mediano plazo es reducir la brecha entre la región con mayor nivel de trabajadores formales (Callao) y la más rezagada (Huancavelica). En la actualidad esta brecha posee una distancia de 2,5. Una reducción a 1,5 es bastante razonable para los cuatro años siguientes.

3. **Fomento del desarrollo productivo y empresarial.** Existen dos fuentes que proveen de instrumentos para promover el desarrollo productivo y empresarial en las regiones: la oferta de los programas nacionales que llegan a la región y aquellos que pueden ser establecidos por el mismo gobierno regional. Al gobierno nacional le corresponde integrar a las regiones en la ejecución de sus programas, teniendo en cuenta el tejido empresarial de cada región a fin de mejorar las capacidades técnicas de funcionarios y del sector empresarial.

De otro lado, los gobiernos regionales y locales tienen la posibilidad de destinar hasta el 10% de su presupuesto para la implementación de iniciativas de apoyo a la competitividad productiva, que constituyen fondos concursables para cofinanciar propuestas (Procompite). Esto implica que los gobiernos subnacionales pueden destinar más de dos mil millones de nuevos soles al año en iniciativas que fomenten el desarrollo productivo y empresarial, incluyendo transferencia de equipos, maquinarias, infraestructura, insumos y materiales para los agentes económicos organizados (productores). En tal sentido, se propone hacer una evaluación del Procompite a fin de garantizar el adecuado uso de los recursos.

De otro lado, el ordenamiento territorial es importante para el buen desempeño de las actividades productivas. La zonificación y definición de áreas donde se pueden llevar a cabo determinadas actividades productivas permitirá dar certeza a la inversión privada para el desarrollo de sus operaciones económicas. Es decir, los gobiernos regionales deberían ser los encargados de planificar el ordenamiento del territorio de la región a fin de definir de manera articulada las zonas donde se podrían instalar las industrias, las residencias y las áreas protegidas.

AREQUIPA
Y SUS DESAFÍOS
EN COMPETITIVIDAD REGIONAL[1]

* PATRICIA VELARDE CARNERO
UNIVERSIDAD LA SALLE

El territorio de la región Arequipa se extiende sobre una geografía difícil. En términos de capacidad realmente utilizada, se trata de un ámbito bastante reducido, de manera que insertar nuevos espacios a la dinámica regional es un reto. Para ese fin se propone una política de promoción de la competitividad regional e innovación impulsando el tejido empresarial y la atracción de inversiones, la tecnología, los recursos humanos y la demanda externa.

La economía de la región Arequipa está relacionada con actividades primarias y terciarias: minería, agricultura y servicios. Si nos referimos al sector minero, Arequipa es uno de los principales productores de cobre. En el caso del sector agrario, la región se ha convertido en un protagonista indiscutible, con augurios optimistas basados en el crecimiento de la frontera agrícola, las irrigaciones y la reconversión de su producción. El sector servicios emplea a la mayor parte de la población y su importancia es vital pues se articula con toda la economía regional; no obstante, es considerado el sector de menor productividad, por lo que elevar la calidad del empleo productivo es un desafío.

Las cifras más recientes muestran que el tamaño de la economía arequipeña es relativamente significativo en el contexto nacional. En 1994 estaba alrededor de los S/.12.000 millones. Entre 2001 y 2010, la economía regional registró una tasa promedio de crecimiento de 7% anual, dinámica observada también a nivel nacional. Sin embargo, en los últimos años la economía regional muestra una divergencia frente al crecimiento económico nacional que se hace más evidente a partir de los noventa, cuyos factores aún requieren ser explicados.

Existen cuatro grandes sectores económicos relevantes dentro de la región, en términos de su aporte al PBI: manufactura (17,3%), servicios (16,4%), comercio (14,5%) y construcción (13,9%). Esta estructura económica difiere si se compara con sus provincias, donde la actividad que predomina es la agricultura.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Propuestas para la política de competitividad regional en Arequipa" elaborado por la autora en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo de la Universidad La Salle de Arequipa.

Por otro lado, es posible distinguir dos dinámicas económicas dentro del territorio arequipeño. Una, vinculada al exterior, con tasas crecientes de exportaciones; y otra, de mayor dimensión, orientada al mercado interno y con claros problemas de competitividad e innovación productiva. Articular ambas dinámicas constituye más que un reto. Toda región aspira a una creciente sincronía intersectorial y territorial en su expansión económica y a compartir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional. Esta "sincronía" del crecimiento de los distintos sectores, así como una adecuada distribución demográfica en los centros poblados de la región, son condiciones necesarias para crecer equitativamente.

Pero ¿existe un espacio para la política de competitividad regional? Existen políticas nacionales recientes como la Agenda de Competitividad 2014-2018, elaborada desde el Consejo Nacional de Competitividad; el Plan Nacional de la Diversificación Productiva impulsado desde el Ministerio de la Producción, y el Plan de Innovación e Investigación Científica del Concytec. Estas políticas, que convergen y son complementarias, establecen los lineamientos de la política nacional en la cual debería insertarse la política regional.

A nivel regional, el Plan Concertado de Desarrollo Regional de Arequipa no tiene una meta explícita para promover la competitividad, pero el gobierno regional declaró, mediante ordenanza regional publicada el 17 de diciembre de 2012, la priorización del desarrollo de la competitividad regional a través de la elaboración de un plan. Esta decisión incluye la creación del Consejo Regional de Competitividad de la Región Arequipa – Corecoa.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

El actual proceso de descentralización que han ido consolidando paulatinamente los gobiernos regionales les está otorgando cada vez más autonomía; en ese sentido, la opción más viable es la que prioriza un rol más activo de la administración regional en el fomento y promoción de la competitividad regional. Esto se refuerza en Arequipa con el Corecoa, aunque sin involucrarse directamente en las actividades económicas.

En concreto, se propone una política de promoción de la competitividad regional y la innovación mediante el fomento del tejido empresarial y la atracción de inversiones, tecnología, recursos humanos y demanda externa, elementos claves para el desarrollo regional moderno. Bajo este esquema, la gestión regional transforma su reposada "cultura de trampero" que espera pasivamente que dichos factores lleguen a la región, en una agresiva "cultura de cazador" que se construye sobre la base de alianzas estratégicas con el sector empresarial de la región y la sociedad civil, así como sobre la edificación de una imagen corporativa regional.

Para el éxito de la política propuesta es necesaria una alianza público-privada. En este escenario, el recientemente creado Consejo Regional de Competitividad jugará un rol determinante. Es importante subrayar que el gremio empresarial regional de mayor relevancia y tradición en la región es la Cámara de Comercio e Industrias de Arequipa, que tiene una

> ES POSIBLE DISTINGUIR DOS TIPOS DE DINÁMICAS ECONÓMICAS EN AREQUIPA. UNA, VINCULADA AL EXTERIOR, CON TASAS CRECIENTES DE EXPORTACIONES; Y OTRA, DE MAYOR DIMENSIÓN, ORIENTADA AL MERCADO INTERNO Y CON PROBLEMAS DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN PRODUCTIVA.

trayectoria muy comprometida con el desarrollo regional. Otro actor clave del sector privado es la Asociación de Empresas del Parque Industrial de Arequipa-Adepia.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Establecer una estrategia regional de competitividad regional para Arequipa.
- Formular una estrategia de innovación tecnológica con énfasis en las empresas medianas.
- Elaborar el programa de inversiones regionales que involucre a la macrorregión sur para promover la inversión en proyectos de infraestructura regional, con énfasis en transporte, energía, infraestructura urbana e irrigaciones.
- Promover alianzas estratégicas entre los sectores privado y público para el desarrollo de proyectos mediante la modalidad de Obras por Impuestos en sectores estratégicos para la competitividad regional.
- Formular y establecer un programa de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de gestión en la administración regional, garantizando la formación de una masa crítica de hacedores de política especializados en competitividad regional e innovación.

Al primer año:

- Buscar mercados nacionales e internacionales estables para la exportación de bienes y servicios especializados.
- Fomentar la actividad económica exportadora en zonas y sectores emergentes de la economía regional con potencialidad para colocar productos en el mercado internacional.
- Promover la incorporación de mayores niveles de valor agregado a las exportaciones tradicionales de la región, especialmente los relacionados con la minería.
- Fomentar la exportación de servicios especializados en conocimiento, como el software y otros similares, que requieren más capital humano que financiero.
- Integrar los mercados externos circundantes que complementen la oferta exportable regional mediante nuevos proyectos de infraestructura de comunicación.
- Promover la imagen de la región como destino de inversiones y oportunidades para inversionistas externos, destacando sus ventajas respecto de otros mercados regionales.
- Concertar con el sector privado regional la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada.
- Invertir en infraestructura urbana para ofrecer a los inversionistas una ciudad con servicios de calidad, especialmente en relación con la creación de espacios públicos, oferta de entretenimiento, etc.
- Apoyar a los gobiernos locales en la simplificación y desburocratización de los trámites para el establecimiento de empresas en la ciudad y región para medianos empresarios, promoviendo asesorías en innovación tecnológica.
- Identificar y promover las oportunidades y necesidades de inversión en las provincias de las zonas altoandinas de la región que contribuyan a su desarrollo económico.
- Coordinar y articular las distintas instituciones del sector público que operan instrumentos para el fomento de la innovación tecnológica, en especial en las áreas agropecuaria, industrial, turística y de pesca.
- Proponer la creación y la adecuación de los instrumentos de fomento y de transferencia tecnológica para los sectores productivos señalados y fomentar el uso de los subsidios del Estado en capacitación laboral productiva orientada hacia la diversificación sectorial.
- Fomentar la investigación aplicada para aumentar el valor agregado de la producción regional, con especial orientación en el rubro agropecuario.
- Impulsar la transferencia de funciones de promoción y fomento productivo de los ministerios hacia el nivel regional.
- Negociar la descentralización fiscal de fuentes de ingresos propias para el gobierno regional, especialmente de aquellas que resulten idóneas para este nivel de gobierno.
- Aumentar los niveles de discrecionalidad presupuestaria en el gobierno regional en el gasto, sea corriente o de inversión.

Al cuarto año:

- Concretar las inversiones en infraestructura regional antes mencionadas.
- Desarrollar mercados internacionales para los productos de exportación regionales con valor agregado.

- Consolidar la estrategia de innovación tecnológica de las pequeñas empresas regionales, especialmente de aquellas con potencial de generación de empleo y aporte al crecimiento regional.
- Consolidar el servicio civil en el nivel regional y de capacidades institucionales para gestionar la promoción y fomento de la competitividad regional y la innovación.
- Consolidar el capital institucional y el proyecto político regional en las negociaciones con el nivel central.

LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA
COMO FACTOR CLAVE DE LA COMPETITIVIDAD
Y DESARROLLO DE LA REGIÓN LA LIBERTAD[1]

* **VÍCTOR CARRANZA ELGUERA**
UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA

La competitividad es uno de los indicadores más importantes para medir la capacidad que tiene un país o región para crecer sobre la base del incremento de su productividad, utilizando sus recursos naturales, humanos y de capital. En la región La Libertad la competitividad se encuentra afectada por un bajo y heterogéneo nivel de productividad, una débil institucionalidad y una canasta exportadora poco diversificada y concentrada en recursos naturales

LA Libertad es una de las regiones más dinámicas del país, registrando un crecimiento promedio anual de 7%, que la hizo ocupar, del 2003 al 2012, el tercer lugar por su participación en el PBI del país. A ello se suma su potencial en diversos ámbitos productivos, sostenidos por cinco cuencas hidrográficas que desembocan en el océano Pacífico.

Entre las oportunidades actuales destacan importantes proyectos de inversión, públicos y privados, en diferentes sectores que requieren el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. De otro lado, en el ámbito internacional se han establecido acuerdos para impulsar el potencial exportador de bienes y servicios con valor agregado, y se realizan proyectos de innovación social en salud, educación, vivienda, etc.

No obstante, los indicadores sectoriales que componen el PBI regional siguen expresando la preeminencia de actividades primarias, así como una débil participación de la innovación en los procesos productivos y sociales. Tomando como guía el Informe elaborado por el Consejo Nacional de la Competitividad, puede apreciarse que de todos los indicadores que componen el Índice de la Competitividad Regional, en la región La Libertad la innovación es el indicador menos destacado.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Estrategias y recomendaciones de políticas públicas para incrementar la innovación tecnológica como factor clave de la competitividad y el desarrollo de la región La Libertad" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo de la Universidad Nacional de Ingeniería.

De esta manera, si bien el crecimiento económico experimentado por La Libertad durante la última década revela gran potencial, sobre todo de sus recursos naturales en un contexto macroeconómico y comercial favorable, este desempeño no garantiza, por sí mismo, ni el incremento de la competitividad ni un crecimiento sólido pues no se basa en los aspectos que componen la innovación.

La innovación la realizan las empresas al crear nuevos productos, materiales o procesos, pero requiere de precondiciones como investigaciones científicas, desarrollos tecnológicos y capital humano, elementos que se impulsan en las universidades o en institutos especializados. En ese sentido, mejorar la capacidad de las empresas regionales para innovar, y con ello incrementar su competitividad, implica un esfuerzo concertado de empresas y universidades, pero también de las entidades de gobierno que pueden, a través de políticas públicas y sus respectivos instrumentos, articular a los diversos actores e institucionalizar la gestión de la innovación.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Sostener el crecimiento económico regional basado en la exportación de materias primas o de productos con escaso valor agregado (minería y agroindustria) no ha sido suficiente para mejorar los índices de innovación y competitividad regional. Por ello, para reforzar las fortalezas y aprovechar las oportunidades, así como para superar las debilidades y atenuar las amenazas en relación a la innovación y la competitividad, se ha identificado como opción de política asignarle al Centro Regional de Planeamiento Estratégico (Cerplan) del Gobierno Regional de La Libertad las funciones ejecutivas de gestión de la innovación.

La opción elegida busca superar las bases de la economía regional, concentradas en la explotación de los recursos primarios o de productos de bajo valor agregado, e implica impulsar la reconversión productiva, la competitividad y el desarrollo social, sobre la base de la gestión eficiente de la ciencia, la tecnología y la innovación. El logro de estos objetivos exige construir, al más alto nivel político de la región, una visión de desarrollo en el que se gestionen de manera inteligente los procesos económicos, políticos y culturales. Asimismo, exige promover la articulación de empresas, universidades e institutos de investigación.

Por la magnitud del reto, corresponde al gobierno regional asumir de manera ejecutiva dicha función, institucionalizando la gestión de la innovación en la estructura orgánica del gobierno y asignándole los recursos necesarios.

> TOMANDO COMO GUÍA EL INFORME ELABORADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD, PUEDE APRECIARSE QUE DE TODOS LOS INDICADORES QUE COMPONEN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL, LA INNOVACIÓN ES EL INDICADOR MENOS DESATACADO EN LA REGIÓN LA LIBERTAD.

Los principales objetivos a lograr como consecuencia de una eficiente gestión de la innovación, son:

- Posicionar al gobierno regional como ente rector de las políticas públicas en el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación.
- Incrementar la capacidad innovadora de las empresas.
- Mejorar la calidad de la investigación, el desarrollo experimental y la transferencia tecnológica de las universidades y de los institutos especializados.
- Ampliar la cobertura y mejoramiento de la calidad en la formación de científicos, ingenieros y técnicos.

Los principales resultados esperados son:

- Una sociedad regional conformada por empresarios innovadores, articulados en cadenas de valor.
- Científicos e ingenieros, docentes y estudiantes vinculados con la investigación, el desarrollo experimental y la transferencia tecnológica.
- Una población con un adecuado nivel de ingreso per cápita como consecuencia del incremento del valor agregado de la producción de bienes y servicios y del uso de tecnologías innovadoras.

Alcanzar estos objetivos y resultados implica institucionalizar la articulación de las entidades de gobierno, empresas y universidades, para el aprovechamiento o la creación de instrumentos que permitan formular y realizar proyectos y programas regionales de ciencia, tecnología e innovación, sobre la base de un planeamiento prospectivo concertado. Para ello, se proponen alianzas específicas entre el gobierno regional, la Cámara de Comercio y Producción de La Libertad y las principales universidades de la región para formar la "triple hélice" de la gestión de la innovación regional. De igual manera, se sugieren alianzas entre universidades, empresas y gobiernos locales para realizar investigaciones aplicadas en función de los proyectos de inversión que están realizándose en la región.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Aprobar una ordenanza o resolución regional ampliando las funciones del Cerplan para que asuma las funciones ejecutivas de gestión de la innovación.
- Capacitar a los agentes productivos para la obtención de recursos que les permitan la extensión tecnológica, la transferencia y la innovación, a través de fondos concursables.
- Propiciar, mediante el uso eficaz de recursos del canon, la investigación y el desarrollo tecnológico para contribuir a la transferencia tecnológica e innovación de las empresas en áreas de interés regional.
- Formular un programa de becas nacionales e internacionales que promuevan la formación de científicos, ingenieros y técnicos, en especial en los campos de interés prioritario para el desarrollo regional.

Al primer año:

- Articular universidades, empresas y entidades de gobierno para la realización conjunta de programas regionales de ciencia, tecnología e innovación, bajo coordinación del Cerplan como ente rector.
- Promover la formación de cadenas productivas y lograr su conversión en cadenas de valor, con la participación de las universidades.
- Promover en las universidades e institutos la creación de oficinas de transferencia tecnológica (OTT) para impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico, y propiciar su transferencia a las empresas y a las entidades de gobierno.
- Continuar con la formación de científicos, ingenieros y técnicos, en especial en los campos de interés prioritario para el desarrollo regional, mediante programas de becas, incorporando a nuevas entidades donantes.

Al cuarto año:

- Posicionar al gobierno regional como el ente rector de las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación, en el plan regional de desarrollo concertado.
- Fomentar y crear ambientes para la participación del sector privado en alianza con las universidades, en proyectos innovadores, a través de un parque tecnológico macrorregional.
- Promover la creación de empresas de base tecnológica, mediante una incubadora de empresas, ejecutada de manera conjunta con universidades, empresas, institutos y el Cerplan.
- Fortalecer los programas de becas para la formación de científicos, ingenieros y técnicos, en los campos de interés prioritario para el desarrollo regional.

LORETO:
IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD
E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA[1]

* **LUIGI BUTRÓN CALDERÓN**
INVESTIGADOR

Pese a contar con un importante conjunto de recursos naturales y turísticos, así como de capital humano, los índices de competitividad ubican a Loreto como la región menos competitiva del país. Este documento presenta recomendaciones para revertir esa situación, poniendo énfasis en la promoción de la innovación tecnológica.

EL desempeño de la economía peruana ha sido excepcional en los últimos años. En la década 2004-2013 la tasa de crecimiento del PBI fue de 6,4%, una de las más altas en América Latina, mientras que la inflación promedio en dicho período se ubicó en 2,9%. Si bien este crecimiento estuvo parcialmente basado en un manejo macroeconómico prudente, se explica también por condiciones externas sumamente favorables, como un ciclo de precios al alza en los términos de intercambio, así como por las condiciones financieras favorables de los mercados internacionales.

No obstante, es importante considerar que los motores del crecimiento peruano pueden estar agotándose debido a una reversión cíclica de las condiciones favorables previamente señaladas. Ante ello, es impostergable diseñar e implementar propuestas de política para promover la competitividad e innovación tecnológica, condiciones indispensables para una mayor sostenibilidad del proceso de crecimiento y desarrollo del país.

La competitividad regional se refiere a la forma en que una región crea mejores condiciones económicas, sociales y ambientales, con la finalidad de contribuir con el desarrollo económico. Para Porter[2], se encuentra ampliamente ligada a la productividad, pues este elemento determina un uso más eficiente y eficaz de los factores productivos al incidir de manera sostenible en sustanciales mejoras en las condiciones de vida.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Propuestas de política en competitividad regional e innovación tecnológica para la región Loreto" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral".

[2] Porter, Michael (1990). *The Competitive Advantage of Nations.* New York: Free Press 2010.

Por otro lado, la innovación se encuentra ligada también a la introducción de nuevos productos en los mercados así como a los procesos relacionados con nuevas formas de elaborar o brindar servicios.

Varios estudios ubican a Loreto entre las regiones menos competitivas del país, como un reciente informe del Instituto Peruano de Economía (IPE)[3] que la coloca por segundo año consecutivo como la región con los niveles más bajos en materia de competitividad. Asimismo, Centrum Católica[4] y el último índice del Consejo Nacional de la Competitividad[5] ubican a Loreto en las últimas posiciones del ranking. Esos estudios señalan como restricciones a la competitividad de dicha región problemas vinculados con infraestructura, educación, innovación, ambiente e institucionalidad.

En efecto, la principal característica de la región Loreto es la de ser prácticamente una economía aislada, sustentada principalmente en actividades primario extractivas. De otro lado, su inserción en la economía nacional y en los mercados internacionales es limitada, a pesar de tener como límites geográficos a las regiones de Amazonas, Ucayali, San Martín y Huánuco en el territorio nacional y a países como Brasil, Colombia y Ecuador.

Es importante señalar que históricamente Loreto ha vivido experiencias de autodescubrimiento relacionadas con productos específicos como algodón, barbasco, sacha inchi y camu camu. No obstante, el sector empresarial presenta dificultades para el descubrimiento de la rentabilidad de la producción a nivel local. En dicho contexto, el gobierno regional debe actuar mediante incentivos, como por ejemplo la reducción de externalidades negativas de coordinación e información que impulsen la inversión en actividades potencialmente rentables.

Por otro lado, Loreto cuenta con una gran diversidad de atractivos naturales que poseen un potencial turístico importante. Sin embargo, de acuerdo con Vásquez e Injoque[6], la existencia de esos atractivos naturales no es condición suficiente para el éxito del ecoturismo. Existe un espacio importante para que la instancia encargada de promover la competitividad e innovación en la región despliegue esfuerzos para constituir la oferta turística de la región como una palanca para el desarrollo. Esto puede lograrse mediante la consolidación de un circuito turístico regional, innovación en los paquetes turísticos, una apropiada señalización, entendida como el medio a través del cual favorecer una concepción y un uso de los espacios turísticos, y cuidado urbanístico.

[3] Instituto Peruano de Economía (2014). *Indice de Competitividad Regional*-INCORE *2014*. Lima: IPE.

[4] Centrum Católica. *Indice de Competitividad Regional del Perú-ICRP 2010*.

[5] Consejo Nacional de la Competitividad (2013). *Indice de Competitividad Regional*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

[6] Vásquez, Enrique e Injoque, Gerardo (2003). *Competitividad con rostro humano: El caso del ecoturismo en Loreto*. Documento de Trabajo No. 52. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

> LA PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DE LA REGIÓN LORETO ES LA DE SER PRÁCTICAMENTE UNA ECONOMÍA AISLADA, SUSTENTADA PRINCIPALMENTE EN ACTIVIDADES PRIMARIO EXTRACTIVAS. SU INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA NACIONAL Y EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES ES LIMITADA.

Pero Loreto presenta otros problemas que dificultan un impulso en la competitividad y la innovación. Dentro de ellos, la infraestructura y la educación. La propia naturaleza geográfica de la zona, sumada al problema de una pobre infraestructura, supone severos costos de eficiencia para la región. Un sistema de educación eficiente es necesario para impulsar tecnologías de innovación que permitan el despegue de iniciativas en la región con efecto multiplicador en manufactura y servicios.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

En ese contexto, se proponen medidas de política que enfrenten los cuellos de botella existentes y brinden un alcance para fomentar la competitividad e innovación en Loreto a partir de iniciativas regionales. De acuerdo con los principios rectores de las políticas y la gestión regional, los gobiernos regionales tienen como objetivos la gestión estratégica de la competitividad. Es decir, en sus jurisdicciones recae la principal labor en cuanto a la implementación de políticas. En dicho contexto, existe un amplio espacio para que los gobiernos regionales contribuyan de manera importante a la competitividad regional mediante la creación y el mantenimiento de un entorno de negocios favorable y la consolidación de conglomerados productivos, así como impulsando un mejor desarrollo del capital humano en la región.

Las propuestas de política identificadas se enmarcan dentro de cinco pilares fundamentales: i) los arreglos institucionales de la competitividad y sistemas de innovación regional; ii) infraestructura; iii) educación y recursos humanos; iv) difusión de las políticas de competitividad e innovación; y v) participación central de actores del sector privado.

En el primer pilar, el objetivo apunta principalmente a consolidar la instancia encargada de las políticas de competitividad e innovación tecnológica; en el segundo pilar, a establecer un grupo especializado de trabajo que desarrolle un plan estratégico de infraestructura en la región, mientras que en el tercer pilar la política debe apuntar a impulsar programas estratégicos para reducir las brechas en desempeño educativo y fortalecer las capacidades del personal del gobierno regional. El cuarto pilar apunta a fortalecer los centros de innovación tecnológica (CITE) existentes, articulándolos con los agentes económicos de la región, mientras que el quinto pilar se dirige a brindar incentivos para promover una mayor participación de los actores privados, en especial en los espacios de toma de decisiones sobre las políticas de promoción de la competitividad regional.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Consolidar la instancia encargada de las políticas de competitividad e innovación tecnológica y crear una secretaría técnica para la operatividad y ejecución de las políticas.
- Elaborar un plan regional de competitividad e innovación y un plan de trabajo para ejecutar las políticas, que incluya la creación de una guía para la innovación.
- Diseñar programas de priorización de áreas estratégicas de intervención en materia de competitividad e innovación.
- Establecer los lineamientos de política que guíen el accionar en la implementación de las medidas.
- Incentivar desde un inicio la participación de actores del sector privado, la academia y la sociedad civil, en las discusiones sobre el diseño y la implementación de las políticas.

Al primer año:

- Identificar los principales cuellos de botella y los problemas en los sectores priorizados previamente.
- Conformar un grupo de trabajo que analice detalladamente las mejores soluciones de la problemática en términos de costos y eficiencia para la implementación de las políticas en los sectores priorizados.
- Continuar la mejora en el desarrollo del capital humano y de gestión de la administración y de otras autoridades relacionadas con la implementación de las políticas de competitividad e innovación.
- Fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la implementación de las políticas, haciendo partícipe del proceso a la sociedad civil.
- Fortalecer los CITE de forma continua y sostenida. Ampliación de la gama de servicios y cobertura de los mismos.
- Promover las potencialidades de la región relacionadas con los procesos de autodescubrimiento y fomento a las exportaciones.

Al cuarto año:

- Orientar la herramienta de gasto público hacia una asignación eficiente de recursos para eliminar los cuellos de botella identificados.
- Consolidar una administración pública que se caracterice por su dinamismo, calidad y gestión eficiente en la provisión de bienes y servicios.
- Monitorear y evaluar de manera continua la implementación de las medidas de política, con participación del sector privado, la academia y la sociedad civil.

1D

ALIVIO A LA POBREZA Y DESARROLLO PRODUCTIVO

En los últimos años la mayor parte de regiones del país ha mostrado avances importantes en términos de reducción de la pobreza, como resultado de los programas sociales del Estado y el crecimiento económico. Sin embargo, la evidencia muestra la persistencia de brechas en términos de pobreza entre la población urbana y rural, entre capitales regionales y centros poblados, y entre hombres y mujeres. Estas brechas, invisibilizadas por cifras que esconden la tremenda pobreza que padecen aún las poblaciones rurales, deben ser cerradas.

En los documentos que se presentan a continuación se explican estas brechas en gran medida por la naturaleza del problema de la pobreza, cuya solución requiere de políticas particularmente complejas, que no dependen de un solo modelo de intervención. Se requieren intervenciones flexibles y con capacidad para adaptarse a contextos heterogéneos. Generar este tipo de intervenciones constituye un reto muy importante para el sector público.

Precisamente, los documentos incluidos en esta sección apuntan a mostrar que la intervención de los gobiernos regionales en políticas de reducción de la pobreza, especialmente aquellas que parten de la promoción de capacidades productivas y la inclusión económica, puede contribuir a lograr esa flexibilidad necesaria en el manejo de las políticas sociales, junto a una capacidad de articulación con actores internos que no suelen tener las entidades del nivel central. Una conclusión compartida por los autores es la necesidad de reforzar el papel que pueden cumplir los gobiernos regionales en materia social, para complementar los logros de las políticas sociales generales, alcanzar una mayor sostenibilidad en la reducción de la pobreza y aminorar las brechas que persisten al interior de cada departamento.

ARTICULAR PARA INCLUIR:
OPCIONES DE POLÍTICA PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA[1]

* SILVANA VARGAS Y JHONATAN A. CLAUSEN
PUCP

La inclusión económica es hoy uno de los ejes estratégicos que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha establecido como parte de las políticas focalizadas de lucha contra la pobreza y la exclusión. El desafío es generar procesos que articulen dichas políticas a nivel sectorial y entre los distintos niveles de gobierno. El presente documento ofrece recomendaciones para que los nuevos gobiernos regionales puedan generar intervenciones complementarias, que se articulen a los programas sociales que desarrolla el ministerio con el fin de potenciar sus efectos.

La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en 2011 significó para la política social en el Perú una ventana de oportunidad para la generación de políticas sociales articuladas y orientadas al logro de resultados y metas basadas en indicadores verificables. En la actualidad, de acuerdo a la ley de creación del sector, el Midis es el ente rector de la política social en el Perú, y por tanto, de las intervenciones focalizadas de lucha contra la pobreza. A través de su principal instrumento de política, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" (Endis) el Midis ha definido cinco ejes de política social: 1) nutrición infantil, 2) desarrollo infantil temprano, 3) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, 4) inclusión económica y 5) protección del adulto mayor.

Existen antecedentes exitosos de articulación de intervenciones de lucha contra la desnutrición crónica infantil (como la estrategia nacional Crecer y las estrategias regionales Crecer en La Libertad y Crecer Wari) e igualmente se dispone de evidencia sobre las llamadas intervenciones efectivas para la disminución de la desnutrición crónica[2] (relacionada con los ejes 1 y 2 de la Endis). Sobre esta experiencia, recientemente el Midis ha creado en coordinación con el MEF un instrumento de política orientado a impulsar el logro de metas de reducción de la desnutrición crónica infantil en alianza con otros sectores

[1] El presente resumen está basado en el documento "Articular para incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica" elaborado por los autores en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del Departamento de Ciencias Sociales y Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

[2] Por ejemplo, el Programa Integral de Acciones de Mejora de la Nutrición Infantil (PAINMI) de la región San Martín lista una serie de intervenciones efectivas tales como atención prenatal, la atención del parto y del recién nacido, la administración de vacunas, los suplementos de micronutrientes (hierro, ácido fólico), los controles de crecimiento y desarrollo (CRED), entre otros.

y, fundamentalmente, con los gobiernos regionales (GORE). Se trata de la creación del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), dispuesto en la Ley de Presupuesto Público para el año 2014. A través de este instrumento se transfieren recursos a los GORE, condicionados al cumplimiento de compromisos de gestión y metas de cobertura definidas ex ante a través de un convenio de asignación por desempeño (CAD), suscrito entre el Midis (mediante su dirección general de políticas y estrategias), el MEF (con su Dirección General de Presupuesto Público) y el gobierno regional respectivo.

No obstante, a diferencia de lo observado en relación con las políticas de lucha contra la desnutrición crónica infantil, las iniciativas públicas alrededor del logro de resultados de inclusión económica –definida en la Endis como "el proceso que conduce a ampliar la estructura de oportunidades económicas para las familias en territorios de alta pobreza..."– no han logrado alcanzar aún una escala que permita hablar de procesos masivos de superación de la pobreza a partir del incremento de los ingresos autónomos de las familias. Este hecho puede explicarse en gran medida por la naturaleza del problema de la pobreza extrema (entendida a partir de la pobreza monetaria) cuya solución requiere medidas de política particularmente complejas, que no dependen de un solo modelo de intervención. Se requieren intervenciones altamente flexibles, orientadas a la demanda y con capacidad para adaptarse a contextos sumamente heterogéneos. Generar este tipo de intervenciones constituye un reto muy importante para el sector público, más especializado en la gestión de iniciativas estandarizadas, donde la flexibilidad de las políticas puede parecer en muchos casos más un obstáculo que una oportunidad.

A pesar de las dificultades, existe evidencia acerca de algunos tipos de intervenciones relacionadas con la inclusión económica que sí han tenido resultados positivos. La historia detrás de estas experiencias se basa en el desarrollo de una serie de programas piloto que han sido implementados tanto desde el sector público como desde el privado[3]. A partir de los aprendizajes producto de estas experiencias, el Midis a través de foncodes creó en 2012 el programa de desarrollo productivo Mi Chacra Emprendedora "HakuWiñay [4]". A su vez, HakuWiñay forma parte del esquema articulado de programas sociales que el Midis ha empezado a desarrollar con el fin de generar un esquema de "egreso" para los usuarios de las políticas sociales focalizadas. Este esquema articulado tiene como base el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) Juntos, alrededor del cual se articula HakuWiñay como iniciativa productiva y de inclusión financiera, y el Fondo de Inclusión Económica para Zonas Rurales (Fonie) que permite la realización de obras de infraestructura básica. HakuWiñay, sin embargo, depende de forma directa de Foncodes y por tanto, del Midis, de modo que el componente de articulación con los gobiernos regionales es

[3] Entre ellos el programa Sierra Productiva, el Modelo de Graduación de Extrema Pobreza BRAC-PLAN, el proyecto Sierra Sur y el corredor Puno-Cusco.

[4] Que en idioma quechua significa "Vamos a crecer".

todavía bajo a diferencia de las intervenciones alrededor de nutrición infantil y desarrollo infantil temprano. Aun cuando ambos tipos de políticas (inclusión económica y desarrollo infantil temprano) difieren en el tipo de intervenciones que ejecutan, tienen un elemento en común: la articulación de intervenciones puede potenciar los resultados que pretenden activar. Queda claro además que, en lo que respecta a la articulación intergubernamental, la política pública alrededor de los ejes 1 y 2 de la Endis ha tenido un mayor éxito en lograr que los diferentes niveles de gobierno se involucren concretamente y dialoguen entre sí. En cambio, en el caso de la inclusión económica existen alternativas interesantes de articulación entre intervenciones, pero que son manejadas centralmente por el Midis y en las cuales el desarrollo del componente de articulación entre niveles de gobierno (en especial con los GORE) es aún un desafío pendiente.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

La propuesta de política social articulada verticalmente parte de un escenario de comportamiento en el que el GORE maneja información relevante en términos de resultados y metas de política social. Además ejerce un rol activo, pues no se limita a no dificultar las acciones del Midis sino que genera acciones que consolidan y complementan las intervenciones sectoriales que parten desde el gobierno nacional. Estas acciones complementarias son definidas en el marco de un espacio de intensa coordinación con los sectores correspondientes. En ese sentido, se genera un canal bidireccional de transmisión de información: el GORE por un lado transmite a las instancias nacionales información sobre la dotación local de activos (físicos, institucionales y humanos) que puede poner a disposición para complementar las políticas sociales llevadas a cabo en su territorio; de otro lado, el gobierno nacional informa al GORE acerca de la manera en que estos activos pueden ser puestos a disposición del logro de los resultados de la política social nacional a partir de la identificación de complementariedades entre ambas intervenciones. Evidentemente, este escenario de comportamiento favorece altos niveles de articulación vertical aunados a los esfuerzos de articulación horizontal (intersectorial) que se realizan desde el gobierno nacional.

A partir de este escenario, la propuesta de política planteada consiste en que el GORE dialogue con instancias sectoriales del gobierno nacional y genere intervenciones que consoliden y complementen programas articulados intersectorialmente a partir de las necesidades planteadas por cada sector y orientadas al logro de metas de inclusión económica. A fin de precisar aun más estos planteamientos, la opción de política alude a un conjunto de intervenciones que promueven el acceso a mercados de las pequeñas unidades de producción que participan de HakuWiñay. Así, se proponen tres tipos de intervenciones no excluyentes entre sí.

- El primer tipo está relacionado con la provisión de infraestructura básica de conectividad, sea mediante recursos propios o fondos concursables como el Fonie.
- El segundo tipo de intervención consiste en generar una red de asistentes técnicos de los núcleos ejecutores de los proyectos HakuWiñay, los que promoverán espacios de intercambio local; mediante esta red se generará un mayor flujo de información sobre la demanda de ciertos productos y oferta de los productores, permitiendo

que estos reajusten sus planes de producción a partir de la información sobre potenciales compradores o mercados intermedios (ferias rurales).

- El tercer tipo de intervención, vinculado con lo anterior, consiste en la elaboración de un calendario de ferias que permita contar con información para el establecimiento de rutas turísticas de comercialización de productos locales en alianza con empresas privadas del sector turismo, así como con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). Contar con esta información será útil para fines de registro y difusión, así como para permitir a los agentes relevantes (por ejemplo, los asistentes técnicos) reajustar las estrategias de comercialización y planificar espacios de comercialización intermedios que aprovechen las economías de escala.

HOJA DE RUTA

La hoja de ruta se define a partir de cuatro ejes: 1) disponibilidad de información, 2) programación y presupuesto, 3) seguimiento y evaluación, 4) coordinación y perfil de capacidades.

A los primeros cien días:

- Se elabora la matriz de necesidades de información y se remite a las instancias correspondientes (Foncodes, Sistema de Focalización de Hogares-Sisfoh) solicitando acceso a datos.
- Se revisa la normativa presupuestal y vacíos de información identificados para la realización de consultas a instancias competentes.
- Se solicita de manera formal acceso para el uso y consulta frecuente de InfoMidis.
- Se tiene un directorio con información clave sobre prioridades regionales y personas circulada entre las regiones.
- Se cuenta con un inventario de necesidades de capacitación regional elaborado por cada gerencia regional.

Al primer año:

- Se tiene un diagnóstico participativo sobre las oportunidades productivas realizado y alineado con indicadores utilizados por InfoMidis.
- Hay un incremento en la partida de la asignación presupuestal regional asignada al logro de resultados de inclusión económica.
- Se cuenta con mecanismos de recolección, registro y actualización de datos en marcha para la validación de información de InfoMidis.
- Se cuenta con un tablero de control implementado regionalmente para intervenciones de inclusión económica.
- Se cuenta con una agenda mínima para la articulación de iniciativas de inclusión económica difundida en un evento a nivel nacional con participación de sectores clave (Midis, MEF, otros).
- Se cuenta con una matriz de oportunidades de capacitación concordada con actores clave (Servir, MEF, Midis).

Al cuarto año:

- Se cuenta con una estrategia de armonización y actualización de información en marcha en coordinación con el Midis y el MEF.
- Se tiene un esquema de incentivos en marcha para la promoción de iniciativas público-privadas orientadas al logro de resultados de inclusión económica alineadas con la política social y la agenda regional.
- Se tiene un sistema de seguimiento regional armonizado al sistema nacional y utilizado para promover el proceso de rendición de cuentas.
- Se valida una agenda al 2022 a nivel regional y nacional y concordada con prioridades de política social.
- Se tiene una estrategia regional de fortalecimiento de capacidades en gestión pública en marcha y concordada con los sectores.

AREQUIPA: EL DESARROLLO PRODUCTIVO COMO RESPUESTA A LA POBREZA[1]

* JORGE ZEGARRA LÓPEZ
INSTITUTO DE GOBIERNO Y DESARROLLO HUMANO

El presente documento explora la situación de la pobreza en Arequipa, visibilizando las brechas existentes entre la capital regional y las provincias más pobres de la región. Asimismo, analiza la dinámica productiva y los programas sociales presentes, ofreciendo recomendaciones de política que permitan vincular el desarrollo productivo con la reducción de la pobreza.

EL PBI de la región Arequipa creció 11% en 2013 y se estima que para el año 2014 siga creciendo a tasas de 9%. Un sector prioritario es la manufactura, que representó el 17,3 % del PBI regional en 2012. Otro sector importante es la agricultura, cuya participación sigue siendo relevante en la estructura productiva, mientras que el sector minero, sin ser prioritario, es el que ha mostrado un mayor crecimiento en los últimos años.

El Índice sobre Competitividad Regional 2012 elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) de acuerdo con los parámetros del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), muestra que Arequipa habría recuperado el segundo lugar –luego de Lima– en competitividad, destacando en las variables de infraestructura, salud y educación.

A primera vista, el crecimiento económico registrado habría tenido un impacto en la reducción de la pobreza regional. A nivel nacional, recientes encuestas realizadas por el INEI muestran que la pobreza monetaria ha disminuido de un 25,8 % en 2012 a 23,9 % en 2013. La región Arequipa está ubicada en el grupo de departamentos con índices de pobreza más bajos (9,1%). Sin embargo, las cifras internas presentan un escenario diferente, con una agenda pendiente a nivel de políticas de reducción de la pobreza. Basta ver la situación de las provincias. En la provincia de La Unión, por ejemplo, la pobreza monetaria alcanza el 50,5%, en Caylloma 42,3%, en Castilla 40% y en Condesuyos 36,9% al 2013.

[1] El presente resumen está basado en el documento del mismo nombre elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.

Como es posible apreciar, el promedio regional invisibiliza las cifras de pobreza a nivel provincial, donde las brechas son persistentes y reproducen dinámicas centralistas en la relación entre la capital regional y las provincias de la región.

Por otro lado, la relación entre pobreza y género nos permite ver que a las brechas entre los ámbitos urbano y rural, entre capital y provincias, entre costa, sierra y selva, se suma una brecha poco considerada, pero que es de importancia fundamental: la brecha entre hombres y mujeres. Así, no solo podemos hablar de pobres y pobres extremos; a nivel de género, las mujeres parecen ser más pobres y excluidas que los varones . Hay una suerte de doble exclusión o una exclusión reforzada que se manifiesta en contra de las mujeres. Estas brechas se pueden apreciar a nivel de género e identidad, a nivel educativo, económico y de salud.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) desarrolla cuatro de sus cinco programas en la región Arequipa; sin embargo, los programas de alivio a la pobreza no representan un importante número de usuarios en la región comparada con otras regiones.

La Población en Proceso de Inclusión –PEPI – está concentrada mayoritariamente en zonas rurales y constituye la población prioritaria para la política de desarrollo e inclusión social. Esta población se define como aquella que reúne al menos tres de las cuatro circunstancias históricas asociadas a la exclusión: área de residencia rural, etnicidad, bajo nivel educativo de la mujer que jefatura el hogar y estrato socioeconómico. En el caso de la región Arequipa, la provincia de La Unión se encuentra en un rango alto de PEPI (60 a 80%), mientras que Condesuyos, Castilla y Caylloma se ubican en un rango bajo (20 a 40%).

A partir de este diagnóstico y de la perspectiva futura de la región Arequipa, no es posible percibir, al menos explícitamente, iniciativas a nivel de programas y proyectos que permitan evidenciar cierta articulación entre los diferentes programas de alivio a la pobreza con políticas de desarrollo productivo en la región. Por esta razón, el presente documento propone una serie de medidas que favorezcan dicha articulación en la futura gestión del gobierno regional.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

1) Desarrollar capacidades productivas que permitan generar competitividad en la región.
2) Implementar políticas sociales con enfoque de género, que reconozcan no solo las brechas de género en la pobreza urbana y rural, sino también la presencia de estas brechas a nivel de salud, educación y empleo.
3) Implementar políticas que combinen el alivio a la pobreza con la generación de capacidades productivas, incidiendo de manera especial en las brechas de género existentes.

La tercera opción es aquella que debería considerarse como eje de la nueva gestión regional, debido a las ventajas y beneficios que presenta, como:

> EL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL DESARROLLA CUATRO DE SUS CINCO PROGRAMAS EN LA REGIÓN AREQUIPA; SIN EMBARGO, LOS PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA NO REPRESENTAN UN IMPORTANTE NÚMERO DE USUARIOS EN LA REGIÓN SI SE COMPARA CON OTRAS REGIONES.

- Visión más integral del territorio regional, que enfrente el centralismo y genere zonas productivas no exclusivamente en el ámbito urbano.
- Enfoque de las políticas productivas en aquellas provincias con mayores índices de pobreza monetaria.
- Permite generar cadenas productivas que vinculen a las provincias con mayor índice de pobreza con la capital provincial.
- Generación de recursos de manera local, que empodere a sus ciudadanos y vaya generando una menor necesidad de los programas sociales.
- Mayor sostenibilidad en la salida de pobreza, especialmente en las mujeres, a partir del desarrollo de capacidades productivas.
- Mejores oportunidades de vida a los jóvenes, reduciendo la migración hacia la capital regional y otras ciudades.
- Mayor equidad, distribución de la riqueza y calidad de vida que va de la mano con mejores indicadores a nivel de desarrollo humano.

OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPECÍFICOS

Decidida voluntad política descentralista; programa focalizado e intensivo de lucha contra la pobreza; programas de reconcentración poblacional; procesos sostenidos acompañados de plazos conocidos; impulso a la participación política y empresarial de las mujeres; vínculo de proyectos macrorregionales con necesidades laborales.

Estos objetivos permitirían no solo alcanzar resultados importantes en materia de reducción de pobreza, sino también resultados en desarrollo productivo y social. Por ejemplo:

- **Reducción de la pobreza en las zonas rurales:** los indicadores de pobreza y de PEPI en provincias alejadas de la capital podrían reducirse en un 50%
- **Disminución de las brechas de género:** un aumento de 4% en el porcentaje de mujeres con acceso a empleo adecuado, de 20% en las mujeres con acceso a servicios de salud y de 2% en las mujeres con acceso a educación.
- **Mayor articulación entre la capital regional y las provincias:** el desarrollo de infraestructura y de institucionalidad regional debería fortalecer los vínculos a través de cadenas productivas y proyectos que establezcan sinergias entre dos o más provincias. Mejoraría además el índice de densidad del Estado a nivel regional de manera especial en las provincias más afectadas por la pobreza, falta de infraestructura e institucionalidad.
- **Focos de desarrollo productivo a nivel de provincias:** las provincias de nuestra región no solo deben ser receptoras de programas sociales, deben convertirse en receptoras de programas de desarrollo productivo que incrementen su contribución al PBI regional.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Evaluar la presencia e impacto de los programas de alivio a la pobreza en zonas rurales.
- Establecer metas vinculadas a la reducción de la pobreza y desarrollo productivo al 2018.
- Promover la presencia activa de mujeres en los programas de alivio a la pobreza como promotoras, fiscalizadoras y evaluadoras de sus resultados.
- Diseñar programas de desarrollo productivo rural a cargo del gobierno regional, con asesoría y participación de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, Cámara PYME y especialistas regionales.

Al primer año:

- Se desarrollan proyectos pilotos que combinan políticas de alivio a la pobreza y desarrollo productivo en aquellas provincias con mayores índices de pobreza.
- Mejora la gestión de los programas de alivio a la pobreza en las zonas de mayor incidencia en coordinación con el Midis.
- Se incrementa la participación ciudadana, participación política y empoderamiento de las mujeres en espacios de toma de decisiones en el ámbito rural.
- Se generan alianzas para vincular programas de alivio a la pobreza con instituciones de la sociedad civil (ONG, empresas, Cámara de Comercio de Industria de Arequipa, Cámara PYME, universidades regionales, etc.).

Al cuarto año:

- Se cuenta con infraestructura en zonas rurales que facilita intercambios comerciales más fluidos.
- Descentralización y mayor presencia de los niveles de gobierno subnacional. Mejora la densidad estatal a nivel de gobiernos locales.
- Se reducen brechas de género en salud, educación, identidad y empleo.
- Mejora del capital humano medido a través de la evaluación censal de estudiantes y del índice de desarrollo humano.
- Concentración de población ruralmente dispersa. Esta será una alternativa, sometida a consulta ciudadana y al ofrecimiento de beneficios percibidos.

PIURA:
EL DESAFÍO DE INCLUIR A LAS POBLACIONES VULNERABLES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL[1]

* CARLOS CABREJOS VÁSQUEZ
CENTRO IDEAS - PIURA

Por sus recursos naturales y ubicación geográfica, entre otras ventajas, Piura es una de las regiones más importantes del país. Sin embargo, enfrenta grandes desafíos para reducir la pobreza y extrema pobreza que se incrementan en las provincias de la serranía piurana, donde el 57% de la población es rural. A continuación, un diagnóstico del problema y un conjunto de propuestas de política para superarlo.

La región Piura es una de las más importantes del país, por ser el segundo departamento más poblado después de Lima, por sus recursos naturales, su clima, su ubicación estratégica y su infraestructura productiva y de desarrollo. Cuenta con una superficie de 35.892,5 km2 (2,7% del territorio nacional) y una población de 1.814.496 habitantes (6% de la población nacional), siendo la población rural el 24,4% del total de habitantes de la región.

A pesar de sus ventajas, la pobreza y pobreza extrema se acentúan en las provincias de la serranía piurana, donde el 57% de su población es rural. De esta forma, si a nivel regional encontramos un 35,2% de población en condiciones de pobreza y un 8,2% en pobreza extrema, las provincias de Ayabaca y Huancabamba tienen un 73% y 75% de su población bajo la línea de pobreza, respectivamente, y un 38% en pobreza extrema, ocupando las posiciones 192 y 190 del índice de desarrollo humano (IDH) provincial del 2013[2].

Otro dato a considerar es que más de la mitad de la población de la región se concentra en los grupos infantil y joven, donde se identifican tres grandes problemas: 24,9% de menores de 5 años padece desnutrición, el 43,9% de menores de 3 años anemia, y el 19% de mujeres adolescentes son madres. Estos problemas están vinculados con la carencia de un modelo productivo regional para la seguridad alimentaria e inclusión de los jóvenes y mujeres en la perspectiva de impulsar un capital humano sostenible, con igualdad de género e intergeneracional.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Alivio a la pobreza y desarrollo productivo en el ámbito del gobierno regional Piura 2015-2018" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del Centro Ideas.

[2] Ver *Informe de Desarrollo Humano Perú 2013*. Lima, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Al respecto, si bien la región Piura muestra en los últimos años un crecimiento y dinamismo importante en las actividades agrícolas de la costa –brindando empleo al 30,1% del total de la PEA regional–, ello contrasta con la situación de la pequeña agricultura, que concentra el mayor número de familias rurales y unidades productivas. Esta actividad gira en torno a cultivos tradicionales y no tradicionales (arroz, café, mango, banano, maíz y menestras) manejados con tecnología tradicional, y representa el polo más postergado y poco valorado como modelo productivo, a pesar de su rol como dispensa de alimentos frescos para el autoconsumo y para el mercado local, regional y nacional.

Se pueden reconocer recientes esfuerzos y recursos aplicados desde el Estado para promover la asociatividad de pequeños productores dirigidos a la exportación, pero estas iniciativas aún enfrentan limitaciones por la dispersión geográfica, su débil capacidad organizativa, ausencia de innovación tecnológica y créditos para su capitalización, emprendimiento e inserción a mercados. Una intervención importante y priorizada por todos los niveles de gobierno son los proyectos de riego, aunque no son acompañados por capacitación y asistencia técnica productiva, principal objetivo de estas inversiones.

Por otro lado, el Gobierno Regional de Piura (GORE Piura) viene impulsando una política regional pionera a nivel nacional, a través de la creación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia (Sirepi), instancia que promueve la articulación de trabajo intersectorial e intergubernamental para disminuir las brechas en la atención integral de la primera infancia de zonas vulnerables y pobres, como las rurales. Esta experiencia requiere reforzar su institucionalización y rectoría a todo nivel y comprometer mucho más a los actores involucrados para su continuidad y aporte a procesos de intervención integral.

Asimismo, en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Endis), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) trabaja en Piura seis programas con alto porcentaje de recursos y beneficiarios respecto de la intervención nacional, aunque la transferencia de fondos presenta algunas limitaciones para el trámite de los proyectos. A ello hay que añadir una debilidad en su articulación territorial y coordinación con el GORE Piura, el sector salud y los gobiernos locales, aspecto que de ser corregido permitiría generar un sistema de información centralizado para mejorar el impacto de la reducción de las brechas sanitarias y la pobreza en la implementación de los condicionantes de salud, evitando duplicidad de esfuerzos y recursos.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

En base al diagnóstico planteado, la propuesta de política visibiliza tres ejes de trabajo para atender la inclusión social de las poblaciones vulnerables pobres y generar un mayor desarrollo productivo: **1) Desarrollo humano.** Acceso a la educación básica, salud, agua, saneamiento y electricidad. **2) Igualdad de oportunidades e inclusión social.** Priorizando la pobreza extrema, protección de grupos vulnerables, seguridad

alimentaria, desarrollo de capacidades, propiedad rural y telecomunicaciones. **3) Desarrollo territorial equilibrado con infraestructura adecuada**. Generando productividad y empleo, infraestructura económica y productiva, actividades económicas y producción regional, educación técnica y superior de calidad, empleo, ciencia y tecnología.

A continuación se presentan cuatro opciones de política regional que buscan priorizar las intervenciones del GORE Piura en la reducción de la pobreza y la inclusión económica productiva para las poblaciones más vulnerables ubicadas en la zona rural.

Opción 1: Fortalecer el trabajo y rol técnico del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar) para el cumplimiento de las políticas, ejes estratégicos y logro de objetivos del Plan de Desarrollo Regional Concertado (Pedrc) 2013-2016, la Endis y la Estrategia Regional de Desarrollo Rural (ERDR), alineados a los planes estratégicos provinciales para aliviar la pobreza y promover el desarrollo productivo de los sectores más vulnerables de la región.

Opción 2: Priorizar la atención a la primera infancia para garantizar la vida y la salud de la madre, y el crecimiento y desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 5 años, con énfasis en las zonas rurales y la sierra de la región. Para ello se debe consolidar el Sirepi y la Endis, a partir de un trabajo interinstitucional concertado, planificado y con presupuesto, liderado por el GORE Piura con apoyo de los gobiernos provinciales, Midis y los sectores involucrados.

Opción 3: Fomentar la implementación de la ERDR mediante un programa regional de desarrollo rural con enfoque de cuencas y con actividades socioeconómicas y ambientales, en el que se priorice el saneamiento básico y manejo sostenible de los recursos (agua, suelo, bosque), como parte de la reducción de la pobreza del territorio rural, en coordinación con los sectores, gobiernos locales, empresas y sociedad civil organizada.

Opción 4: Fortalecer y ampliar los servicios de apoyo al desarrollo productivo de la pequeña producción agraria, con el fin de mejorar la situación económica y alimentaria de las familias rurales, mediante su capitalización, diversificación productiva e infraestructura. Además, incentivar la asociatividad y la agroindustria rural en los pequeños productores, para priorizar su autoconsumo y así disminuir la desnutrición y anemia de los niños y niñas de la región.

Para la implementación de las políticas propuestas se requiere que las nuevas autoridades (presidente y consejeros regionales) y sus funcionarios estén convencidos de la importancia del desarrollo rural sostenible, alivio a la pobreza, desarrollo productivo de las familias de los pequeños productores, rol y emprendimientos de las mujeres organizadas en el desarrollo humano de las zonas de mayor pobreza. Asimismo, los diferentes actores de la región deben mostrar apertura para promover nuevas

estrategias de trabajo y alianzas interinstitucionales e intersectoriales para entender los procesos regionales que demandan estos cambios y que requieren llevarse a cabo. A ello debe sumarse la participación ciudadana organizada, priorizando a las mujeres y jóvenes en los temas tratados.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Tomar la decisión de fortalecer el trabajo y rol técnico del Ceplar, instancia que debe ordenar y priorizar sus actividades para lograr el cumplimiento y objetivos del PDRC 2013-2016, la Endis y la ERDR, articulando la planificación regional y la de los gobiernos provinciales.
- Evaluar la experiencia de política regional del Sirepi para extraer lecciones que sirvan para mejorar la intervención en favor del trabajo concertado para la primera infancia, bajo liderazgo del GORE Piura.
- Convocar al Midis y a los diferentes actores sectoriales para evaluar lo realizado y replantear las estrategias de trabajo interinstitucional e intersectorial, con el fin de implementar la Endis y lograr los objetivos planteados.

Al primer año:

- El Ceplar implementa un plan de trabajo que prioriza las zonas de pobreza y pobreza extrema, elaborado de manera consensuada con los gobiernos locales, alineado con los planes estratégicos provinciales y los ejes y proyectos estratégicos del PDRC, Endis y la ERDR. El plan es monitoreado cada seis meses, realizando ajustes para que las inversiones sean más eficientes.
- El GORE Piura y el Midis inician un trabajo y utilizan recursos concertados para consolidar y hacer más efectivo el Sirepi y la Endis con el propósito de favorecer a la población más pobre de la región. Para ello, el comité técnico respectivo elabora e implementa un plan de actividades (que incluya reuniones bimensuales de coordinación con los actores aliados) para dar cuenta de los avances en función de las responsabilidades asumidas. Prioriza las campañas masivas sobre la desnutrición, anemia infantil y maternidad de mujeres jóvenes.
- Por iniciativa del Ceplar y con la experiencia del Programa Desarrollo Rural Sostenible GRP/GIZ se convoca a los actores públicos y privados para elaborar un plan de trabajo que implemente la ERDR. El documento buscará recursos para ejecutar actividades que contribuyan a la reducción de la pobreza mediante el manejo sostenible de los recursos.
- Evaluar las experiencias de Procompite (2013 y 2014) a nivel regional, provincial y local, cuyos resultados sirvan para elaborar un plan regional de promoción de la asociatividad agraria de los pequeños productores, donde se sumen recursos y capacidades técnicas del Procompite con las de Agroideas, Agrorural, Sierra Exportadora y otros programas de nivel nacional, buscando sostenibilidad en experiencias de asociatividad de pequeños productores.

- Elaborar e implementar el plan regional de riego tecnificado con fondos del GORE Piura, Foncodes y municipalidades, el que debe articularse a proyectos productivos y de infraestructura de riego con capacitación y asistencia técnica en favor de los pequeños productores asociados, con prioridad en cultivos de autoconsumo y mercado regional, de manera que contribuyan a mejorar la nutrición y disminuir la anemia de los niños de la zona rural.
- Encargar al Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chira-Piura el desarrollo de dos experiencias piloto de gestión de microcuenca, una en la parte alta del Quiroz y la otra en el Alto Piura, involucrando a las comunidades campesinas y a través de la articulación de fondos de compensación por servicios ambientales. Esto dentro de la implementación del plan de gestión de los recursos humanos de la cuenca Chira-Piura.

Al cuarto año:

- El Ceplar cuenta con recursos y equipo técnico de alto nivel que monitorea la ejecución de los principales proyectos de impacto regional y provincial, priorizando aquellos referidos al alivio de la pobreza y desarrollo productivo de las familias de pequeños productores de las zonas rurales, articulados a los planes estratégicos de los gobiernos provinciales y al nuevo PDRC 2017-2021, Endis y ERDR.
- El comité técnico, con apoyo del GORE Piura, gobiernos locales y sectores, ha consolidado y liderado de manera eficiente el trabajo del Sirepi y la Endis, lo que ha permitido disminuir los niveles de pobreza y pobreza extrema, así como los niveles de desnutrición, anemia infantil y el número de madres adolescentes.
- Se ha constituido un programa de desarrollo rural que cuenta con recursos técnicos y económicos públicos y privados, y que implementa ejes y actividades priorizadas referidas a la ERDR. Anualmente se evalúa el cumplimiento del plan operativo y se realizan los ajustes para mejorar su intervención y ser más eficiente en favor de las familias rurales más pobres de la región.
- El GORE Piura impulsa un programa regional consensuado de apoyo a la pequeña producción familiar asociada (agrícola, pecuaria y bosque), con prioridad en la biodiversidad y el autoconsumo familiar, para luego articularse con sus productos al mercado nacional y la exportación. Este nuevo programa recoge el aprendizaje de diferentes experiencias asociativas regionales y es liderado por la Dirección Regional Agraria en alianza con ONG y las oficinas de desarrollo económico de los gobiernos locales. Se realizan evaluaciones y recomendaciones trimestrales para que las asociaciones las implementen. El GORE Piura, el Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca Chira-Piura y la Autoridad Nacional del Agua ejecutan y monitorean el Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la cuenca Chira-Piura, priorizando las partes altas de la cuenca y las zonas de mayor pobreza y pobreza extrema.

7 58 0 01 34 69 324 14 100477 5 1

GESTIÓN SOSTENIBLE

DE LOS RECURSOS NATURALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

La gestión de los recursos naturales en el Perú bajo un enfoque de sostenibilidad sigue siendo un gran reto para el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. La falta de información adecuada, la superposición de diferentes derechos sobre dichos recursos, la desarticulación o carencia de funciones claras de control desde el Estado, la débil institucionalidad ambiental o la casi nula aplicación de procesos de consulta y participación ciudadana se presentan como obstáculos para una óptima gestión.

De otro lado, si bien los ingresos que provienen del aprovechamiento de dichos recursos han sido importantes para dinamizar el crecimiento nacional y regional, no lo han sido para desarrollar programas o iniciativas que den a ese crecimiento un enfoque productivo diverso y sostenible. Por el contrario, los autores de los documentos que se presentan a continuación sostienen que el uso de estos ingresos, en muchos casos, ha sido fuente de conflictos sociales, e incluso ha alimentado redes de corrupción que han debilitado la gobernabilidad del país (como sucede con actividades como la tala o la minería ilegal).

Los documentos de política incluidos en esta sección son un aporte para empezar a impulsar políticas de gestión de recursos naturales desde una perspectiva sostenible y responsable. Se parte del desafío de impulsar estrategias y políticas que permitan ordenar mejor la complejidad de dicho desarrollo desde una óptica regional. Asimismo, un mejor uso y redistribución de las rentas generadas se convierte en un imperativo. Finalmente, los autores coinciden en que si no se generan arreglos institucionales y consensos en temas como la minería ilegal, el manejo del canon o la zonificación territorial, la tarea será compleja. Una mayor participación ciudadana en este proceso, con mayor espacio para las mujeres, es fundamental.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS

DE POLÍTICA PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE

DE LOS RECURSOS NATURALES EN ÁMBITOS REGIONALES[1]

* JOSÉ CARLOS ORIHUELA Y MARITZA PAREDES
CISEPA - PUCP

La gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas en el país es una tarea compleja. Es fundamental alcanzar una buena asignación de los recursos que generan los sectores extractivos, así como su apropiada gestión para promover la sostenibilidad ambiental y evitar el malestar social. A continuación se presentan propuestas de política que incluyen aspectos clave como la transparencia y la creación de autoridades regionales ambientales.

EL Perú vive hoy un ciclo de crecimiento económico sostenido, con tasas promedio de 6% anual para el período 2002-2013. El sector exportador líder de este crecimiento es la minería. Si le sumamos la importancia de otros sectores basados en recursos naturales, como el pesquero y el maderero, se puede concluir que el desarrollo económico del Perú está basado en las industrias extractivas, que en los últimos tres años representaron el 73% de las exportaciones totales.

Revisando la historia, queda claro que si bien la minería es fundamental para la economía nacional, la canasta exportadora, dominada por productos de industrias extractivas no es constante. Estas consideraciones son básicas para enmarcar la discusión siguiente.

Como en el pasado, el crecimiento económico del Perú está fuertemente determinado por condiciones externas. En la actualidad, el crecimiento de China es importante, pero la volatilidad financiera global también ha favorecido el boom del oro (aumento dramático de precios, que hoy se revierte). Estos condicionantes son externos y las políticas públicas nacionales no ejercen poder sobre ellos. Por esta razón, la gestión sostenible de los recursos naturales y las industrias extractivas enfrenta la alta significancia del contexto externo.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Gestión de Recursos Naturales e Industrias Extractivas. Informe de Política General" elaborado por los autores en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral".

Toda inversión genera ingresos que dejan impuestos. La regla de juego clave en el Perú aquí es el canon, que establece que los impuestos de las actividades extractivas deben dividirse entre el nivel central del gobierno y las regiones productoras. De esta forma, gobiernos regionales, municipios y universidades públicas se benefician del canon.

Macroconsult[2] estimó que las transferencias por canon y regalías mineras a los gobiernos locales y regionales representaban el 11% de sus presupuestos, 20% para los departamentos mineros. En general, la participación del canon minero en los ingresos regionales y locales ha fluctuado entre 17% y 46% en la última década.

El otro lado de la moneda del crecimiento económico es el conflicto social. La extensión del territorio concesionado a la minería da un primer indicador de la posibilidad de tensiones sociales. Así, mientras las exportaciones mineras definen en buena medida la dinámica económica del país, los conflictos socioambientales hacen lo propio con la dinámica política, existiendo más de un vaso comunicante entre estas dos dimensiones. Los investigadores sociales coinciden en identificar la lucha redistributiva asociada al canon, así como problemas ambientales asociados a la percepción sobre la cantidad y la calidad del agua como las principales causas de conflicto. La pugna redistributiva y el malestar ambiental se retroalimentan e inciden en la generación y evolución de la protesta[3]. En resumen, las posibilidades y problemas del desarrollo económico del país estarán siempre estrechamente asociados con la calidad de la gestión de los recursos naturales.

Sobre las brechas de género, el desarrollo basado en recursos naturales parece no acortar las brechas de oportunidades entre hombres y mujeres. Las estadísticas oficiales no muestran grandes brechas entre hombres y mujeres, particularmente las estadísticas de educación. Sin embargo, muestran que esa pequeña brecha de acceso a la educación existente no se ve modificada positivamente por el boom minero. La población rural femenina sigue adquiriendo en promedio un año menos de educación que la población rural masculina: 6 años versus 7,2 años en 2012. Tampoco cambia la brecha de educación urbano-rural y una década después del inicio de las grandes transferencias del canon minero, la población rural se sigue educando en promedio cuatro años menos que la población urbana: 6,7 años versus 10,7 años en 2012.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Los mensajes principales de este documento de política son dos. El primero es que la gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas es una tarea

[2] Macroconsult (2012). *El impacto económico de la minería en el Perú.* Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

[3] Ver al respecto Arellano, Javier (2011). *¿Minería sin Fronteras? Conflicto y Desarrollo en Regiones Mineras del Perú.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Ruiz de Montoya e Instituto de Estudios Peruanos; Bebbington, Anthony. (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana; Orihuela, José Carlos; César Huaroto y Maritza Paredes (2014). *Escapando de la Maldición de los Recursos Locales:* Conflictos Socioambientales y Salidas Institucionales. Informe Final. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

compleja. Consideraciones económicas, políticas, culturales y ambientales se cruzan en la definición de los problemas y las posibilidades del desarrollo basado en recursos naturales y, específicamente, del desarrollo económico basado en industrias extractivas.

El segundo mensaje es que frente a una tarea compleja, lejos de determinar una receta simple y única para la gestión de políticas, se defina como meta-principios de política la responsabilidad y la experimentación. No se trata de principios que van naturalmente de la mano: la búsqueda de la responsabilidad, sea en la gestión económica o ambiental, puede limitar o anular la posibilidad de la experimentación. En el otro extremo, la experimentación, libre de consideraciones de cautela, puede llevar a resultados fallidos con consecuencias que toman mucho tiempo revertir, como conocemos en el país.

En ese marco, se definen seis desafíos centrales del desarrollo basado en recursos:

1. **El macroeconómico,** definido por el carácter exógeno y altamente volátil de los precios de los productos exportadores líderes. Los principios de política que se proponen para enfrentar este desafío de gestión es definir un horizonte de gestión macroeconómica de largo plazo y adoptar el principio de gestión contra cíclica. Los fondos de estabilización fiscal son una opción de política ampliamente adoptada a nivel internacional para contrarrestar este desafío.
2. **El microeconómico,** para enfrentar el desincentivo de actividades económicas alternativas a nivel local. El encadenamiento con economías locales, por otro lado, no es natural ni automático, mientras que la inflación local deja ganadores y perdedores en las ciudades y poblados que albergan las zonas mineras. Los principios de política propuestos para la gestión microeconómica son el fomento de la diversificación productiva y la definición de un horizonte de planeamiento de largo plazo. Son principios que van de la mano, pues la buena política industrial es aquella que promueve actividades económicas autosostenibles.
3. **La sostenibilidad del crecimiento,** que tiene que ver con enfrentar los dos desafíos económicos ya listados, pero va más allá. La teoría económica ha clarificado que el crecimiento basado en recursos no renovables, como los minerales y los hidrocarburos, es un crecimiento empobrecedor: se crece a costa de reducir un activo, el "capital natural". Por ello, para que el crecimiento basado en recursos naturales no renovables sea sostenible, el principio de política es que la renta de los recursos se invierta en nuevas formas de capital que creen una nueva base productiva. Invertir en "capital humano" aparece como una respuesta intuitiva: en el largo plazo, significa cambiar piedras por conocimiento.
4. **La calidad de la democracia,** pues el desarrollo basado en industrias extractivas genera un conjunto de desafíos políticos serios: los gobernantes que cuentan con ingentes rentas mineras ganan autonomía respecto de sus sociedades políticas, mientras el principio de la ciudadanía se debilita, en tanto el rentismo los acostumbra

al statu quo de recibir beneficios monetarios como un derecho. Frente a ello, los principios de política para enfrentar el desafío de construir una sólida democracia son promover la división de poderes, la transparencia y rendición de cuentas, así como la participación ciudadana.

5. **La calidad y justicia ambiental,** pues se trata de dos consideraciones centrales. Los principios de política aquí propuestos son: (i) que el crecimiento nacional (regional o provincial) no debe darse a costa del perjuicio local, y (ii) que el crecimiento no debe darse a costa del ambiente.
6. **El conflicto,** pues en el desarrollo basado en recursos extractivos, el conflicto es frecuentemente el otro lado de la moneda del crecimiento. Los principios de política para la gestión del conflicto son: (i) gestionar recursos y territorio de manera integral, (ii) entender que el conflicto también es oportunidad, y (iii) promover oportunidades de desarrollo.

Sobre dicha base, se proponen seis opciones de política. La primera opción es la creación de fondos fiscales regionales. La segunda, desarrollar políticas de diversificación productiva, una opción de política de mayor complejidad técnica, pues su implementación puede adquirir múltiples formas. La tercera opción de política es la creación de fideicomisos para la educación y la innovación tecnológica, en respuesta al desafío de hacer sostenible un crecimiento basado en recursos no renovables. La cuarta opción de política es mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gasto regional. La quinta opción es fortalecer la institucionalidad ambiental del gobierno regional. Una alternativa que se viene promoviendo es la creación de autoridades regionales ambientales en varios gobiernos regionales con el fin de albergar en una sola instancia todas las atribuciones de regulación ambiental y gestión de los recursos naturales. Asociada a la propuesta anterior, la sexta opción de política es integrar los sistemas existentes de ordenamiento territorial. En la práctica, un gobierno regional tiene funcionando de manera simultánea sistemas de concesión y uso de los recursos forestales, mineros, agua y tierra. La gestión territorial es sectorializada, con lo cual las políticas se cruzan y los derechos de uso se superponen. No existe una gestión sistémica de los recursos naturales.

En este marco de propuestas, se recomienda privilegiar la opción de fortalecer la institucionalidad ambiental de cada gobierno regional en base a los siguientes objetivos: i) crear una autoridad regional ambiental; ii) garantizar el financiamiento de la autoridad regional ambiental con recursos propios; iii) fortalecer el recurso humano de la autoridad ambiental regional; iv) integrar los sistemas regulatorios existentes, como las concesiones de tierra y recursos y la evaluación de impacto ambiental; v) desarrollar la capacidad burocrática de presencia y gestión territorial; vi) contar con sistemas de información desarrollados e integrados, y vii) desarrollar un sistema de evaluación externa del desarrollo institucional ambiental regional.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Anunciar la decisión política.
- Designar una comisión promotora y un secretario técnico.
- Realizar estudios de factibilidad para la implementación de la reforma.

Al primer año:

- Establecer la autoridad regional ambiental.
- Asignar recursos ordinarios y recolectar fondos de cooperación para el funcionamiento de la nueva entidad.
- Estudiar la experiencia regional e internacional de organizaciones con funciones equivalentes de gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Establecer un consejo consultivo nacional que acompañe el proceso, con participación del Ministerio del Ambiente, la academia y representantes de la sociedad civil.

Al segundo año:

- Seleccionar el personal de la autoridad ambiental regional, contratado o certificado por entidades como Servir.
- Integrar los sistemas regulatorios: (i) concesiones de tierra y recursos, (ii) evaluación de impacto ambiental.
- Desarrollar un sistema de información territorial geo referenciado.

Al cuarto año:

- Realizar una evaluación externa del desarrollo institucional ambiental regional.
- Integrar al cien por ciento los sistemas regulatorios de gestión de los recursos naturales y gestión ambiental.
- Contar con una estimación de costos reales de un sistema de monitoreo y gestión territorial.
- Crear un sistema de información geográfica de libre acceso para el sector público y privado
- Desarrollar un foro de intercambio de experiencias regionales e internacionales.

AREQUIPA: MEJORANDO EL GASTO PÚBLICO PARA FORTALECER EL DESARROLLO REGIONAL BASADO EN RECURSOS NATURALES[1]

* MARITZA PAREDES Y JOSÉ CARLOS ORIHUELA
CISEPA - PUCP

Arequipa ocupa el segundo lugar por su aporte al PBI nacional, registrando un crecimiento económico anual promedio de 7% en los últimos años. La minería tiene un protagonismo central en este crecimiento. No obstante, tomando en cuenta la alta volatilidad de los precios de los metales, esta 'dependencia' genera riesgos. Este documento hace un análisis del escenario, formulando propuestas entre las que destaca la creación de un fondo fiscal regional para alcanzar un horizonte de gasto público más predecible.

Arequipa es el segundo departamento en importancia económica del país y, a la luz de la historia, se puede decir que es también el segundo departamento en importancia política. En particular, ha sido siempre una región líder en la promoción de la diversificación productiva como estrategia de desarrollo nacional. El proyecto agro exportador Majes-Siguas y el publicitado estudio de promoción de clusters industriales encargado al economista de la Escuela de Negocios de Harvard Michae Porter son capítulos recientes de una vieja tradición.

Tratándose de una economía regional donde la minería tiene una importancia central, lo que haga Arequipa -bien o mal- en la gestión de sus recursos naturales repercutirá en la gestión del desarrollo basado en recursos en el resto del país.

El Gobierno Regional de Arequipa es un ejemplo de alta dependencia al canon y vulnerabilidad a shocks externos de precios, una situación que es una tendencia a nivel nacional. En esta región, el canon minero creció tres veces entre 2007 y 2009, superando los S/.132 millones. En 2010, esta fuente de recursos fiscales se contrajo en un 30% respecto al año anterior. Al depender la canasta de exportación fuertemente del cobre, que sufrió una fuerte caída por la desaceleración de China, la fluctuación fue drástica. El 2012 es el más reciente año pico para el canon minero, que alcanzó los S/.195 millones. Sin embargo, en 2014 el monto asignado no fue ni la mitad: S/.95 millones. Virtualmente, de un año a otro, el Gobierno Regional de Arequipa ganó y perdió S/.100 millones de recursos fiscales.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Gestión Sostenible de Recursos Naturales e Industrias Extractivas en la región Arequipa" elaborado por los autores en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral".

Arequipa no se encuentra entre las regiones con mayor número de conflictos socioambientales; sin embargo, varios de sus conflictos han adquirido un importante significado político, como los generados alrededor de la ampliación del proyecto Cerro Verde y del proyecto Tía María. Fuera de la minería, el conflicto del agua con Espinar (Cusco) y Cusco por Majes-Siguas ocupan regularmente primeras planas de medios de prensa en Arequipa, Cusco y Lima. En interacción con la minería, la escasez de agua en la región caracteriza a muchos de los conflictos.

A este escenario general de crecimiento y conflicto hay que agregar que Arequipa es después de Lima la región con mejores indicadores de desarrollo económico y social. Se trata de la segunda región en aportar al PBI nacional. Asimismo, en el índice de competitividad regional del Consejo Nacional de la Competitividad, Arequipa siempre está rankeada como la segunda o tercera región del país desde que estos datos están disponibles. En contraste, el Instituto Peruano de Economía (IPE), con su Incore[2] muestra que el punto débil de Arequipa en el índice de competitividad es la percepción de sus habitantes sobre el entorno institucional de la región, ocupando la posición 22 de 24 regiones. De manera desagregada, esto responde a los malos indicadores sobre la percepción de la corrupción (puesto 16), de la rendición de cuentas públicas (23), de la ejecución de la inversión pública (21), de la percepción de la gestión pública (20),de los conflictos sociales (14), la criminalidad (20), la seguridad (18) y la resolución de expedientes judiciales (13).

La visión recogida desde las gerencias regionales es que la alta dirección del gobierno regional no coordina lo suficiente con sus funcionarios sectoriales, ni con sectores más amplios del mundo económico y político. Esta es una percepción parcializada que sin duda tendría que ser corroborada por una mirada más acuciosa. Sin embargo, es sintomática la existencia de dos planes de competitividad regional en elaboración, sin coordinación aparente: uno encargado a un consultor regional y otro a un consultor internacional, al tiempo que la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa mantiene una distancia con el gobierno regional. Esta situación va en línea con la mala percepción sobre la calidad institucional recogida por el Incore.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Partimos de la idea de que el desarrollo basado en recursos naturales está caracterizado por la complejidad. Para ordenar esta complejidad, planteamos un enfoque de "desafíos del desarrollo basado en recursos extractivos", elaboradoen base a trabajos previos[3]. El desarrollo basado en recursos naturales extractivos tiene múltiples dimensiones; su gestión es por naturaleza compleja.

[2] Instituto Peruano de Economía (2014). *Índice de Competitividad Regional* - Incore 2014. Lima: IPE.

[3] Ver al respecto Orihuela, José Carlos (2013). "How do 'Mineral-States' Learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions." En: *World Development*, 43(3), Pp. 138-148; Orihuela, José Carlos y Thorp, Rosemary (2013). La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú. En: Bebbington, Anthony (ed.), *Industrias extractivas. Conflicto Social y dinámicas institucionales en la Región Andina.* Lima: IEP, CEPES y Grupo Propuesta Ciudadana., y Thorp, Rosemary, et. al. (2014). *Los Desafíos del Desarrollo de la Minería y el Petróleo: Lecciones del África y América Latina.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

> EL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA ES UN EJEMPLO DE ALTA DEPENDENCIA AL CANON Y VULNERABILIDAD A SHOCKS EXTERNOS DE PRECIOS, SITUACIÓN QUE ES UNA TENDENCIA A NIVEL NACIONAL.

Manteniendo el marco analítico descrito en el documento general, definimos los mismos seis desafíos centrales del desarrollo basado en recursos -el macroeconómico, el microeconómico, el de la sostenibilidad del crecimiento, el de la calidad de la democracia, el de la calidad y justicia ambiental y el del conflicto- sobre los cuales se propone una cautelosa lista de opciones de política.

De las políticas descritas, privilegiamos para Arequipa la opción dirigida a constituir un fondo fiscal regional (FFR), con el fin de lograr un horizonte de gasto público regional más predecible. La justificación es que existe un crecimiento alto pero volátil, y es de esperar que el crecimiento y su volatilidad sigan caracterizando el desarrollo de Arequipa.

La creación de un FFR no solo permitirá una mejor gestión de las finanzas públicas en el corto plazo, sino que contribuirá a crear mejores condiciones para pensar el desarrollo económico regional en un horizonte de largo plazo. Para ello, el diseño y la operación del FFR deberán estar en manos de expertos económicos independientes de la región o elegidos por la región, que formarían un consejo fiscal regional. En la experiencia internacional de la gestión fiscal de los gobiernos nacionales es común encontrar que comités de expertos o consejos fiscales tengan a su cargo la proyección de variables claves para las finanzas públicas, como la proyección "estructural" del precio de las materias primas claves y el nivel del PBI[4]. Si las finanzas

[4] Comisión Técnica para el Perfeccionamiento del Marco Macrofiscal (2013). *Marco Macrofiscal del Perú: Propuestas para fortalecerlo.* Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

públicas regionales están tan expuestas a condicionantes externos (precios internacionales y política macrofiscal definida en Lima) tiene sentido que, con ayuda de expertos independientes identificados con la región, el Gobierno Regional de Arequipa también planifique el gasto con un horizonte macrofiscal multianual.

El FFR permitirá ahorrar ingresos extraordinarios para su gasto en un horizonte temporal mayor. En primer lugar, permitiría enfrentar una abrupta disminución del precio de las materias primas en un año particular. En segundo lugar, en un mediano plazo, una vez trazado un camino de estabilidad para la inversión pública regional y definido un horizonte de planeamiento de largo plazo, podría pensarse en asignar prudentemente una parte del fondo a inversiones de larga maduración, como la innovación tecnológica. Es decir, el FFR puede facilitar una mejor gestión económica del desarrollo basado en recursos, mediante la asignación de los mismos para la política macroeconómica contracíclica, la política microeconómica por la diversificación productiva, y la política de la inversión de la renta de recursos naturales no renovables en nuevo capital para el crecimiento sustentable.

En la actualidad, la efectividad de los gobiernos regionales es evaluada con criterios contables, no con criterios económicos. Se argumenta que un gobierno regional (o municipal) es bueno o malo dependiendo de si logró un alto o bajo nivel de ejecución sobre el presupuesto anual asignado. A la luz de la evidencia presentada (la volatilidad de los ingresos del canon), este criterio es erróneo: no se puede "aprender a gastar" S/.100 millones más de un año a otro. La alternativa más razonable es levantar prudentemente la ceja ante tan rápido "aprendizaje".

Más allá de la velocidad de aprendizaje es necesario saber más sobre la calidad del gasto y su impacto. Si definimos la carrera como "el que gasta más rápido gana", se crearán expertos regionales en gastar rápido y sociedades regionales que se complacen de ello. Urge cambiar la meta-regla de juego a "gastar con prudencia y gastar bien".

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Anunciar la decisión política.
- Designar un consejo fiscal regional, o comité de expertos independiente.

Al primer año:

- Desarrollar un estudio de la experiencia internacional en mecanismos de ahorro de la renta de industrias extractivas.
- Elaborar el diseño básico del fondo fiscal regional.

Al segundo año:

- Establecer el fondo fiscal regional.

Al cuarto año:

- Contar con un comité fiscal regional establecido y operando en forma regular y transparente (mínimo una reunión ordinaria anual).
- Lograr que la volatilidad de la inversión pública regional sea menor a la del gobierno nacional.
- Utilizar el plan de inversión pública quinquenal como herramienta de gestión económica del Estado y el sector privado.
- Las élites políticas y empresariales definen el uso de parte de los activos del fondo en inversiones en capital humano e innovación tecnológica.
- Evaluar la experiencia: recomendaciones para el próximo gobierno regional de parte del comité de expertos independiente.

UNA AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL PARA LA LIBERTAD[1]

* **LUIS MONTES MUDARRA**
CENTRO ECO-EMPRESARIAL

Desarrollar una institucionalidad regional basada en la promoción y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como impulsar una economía diversificada, que dependa cada vez menos de las rentas generadas por sectores extractivos, son importantes desafíos para La Libertad. A continuación, un diagnóstico de la situación y propuestas de política para el cumplimiento de esos objetivos.

CON costa, sierra y selva, La Libertad posee un abundante capital natural sin evaluar. Los recursos naturales son base de importantes sectores económicos como el minero, pesquero, forestal, agroindustrial, agropecuario, manufacturero y de construcción. Justamente, sectores que han impulsado la actividad productiva de la región, que en los últimos diez años registró un crecimiento económico promedio anual de 7% en dicho período, superior al nacional que fue de 6,3%. La minería es la principal industria extractiva de la región, pero no es la única que aporta ingresos vía canon. En 2013, La Libertad recibió recursos provenientes del canon minero por S/.524,2 millones y del canon pesquero por S/.10,8 millones, más S/.44 millones por regalías mineras[2]; sin embargo, de estos montos ninguno fue dirigido a financiar proyectos vinculados a recursos naturales o medio ambiente.

Para el año 2014, la caída de los recursos del canon minero osciló entre 35% y 40%, sumada a la disminución en 26% registrada en 2013. Esta situación reactivó el debate sobre la forma en que se decide la asignación del presupuesto público en el país, marcada por una clara tendencia a recentralizar las decisiones vinculadas al manejo del presupuesto. Asimismo, evidenció los peligros de una excesiva dependencia del gasto público subnacional de la renta minera o petrolera, por su alta volatilidad y ausencia de mecanismos de estabilización formales.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Gestión sostenible de recursos naturales e industrias extractivas en la región La Libertad 2015-2018. Retos para un buen desempenio ambiental del gobierno regional" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral".

[2] Grupo Propuesta Ciudadana (2014). *Reporte Nacional Nº 18 de Vigilancia de las Industrias Extractivas*. Lima: Propuesta Ciudadana.

La fragilidad de la relación entre la gestión de los recursos naturales y las industrias extractivas en La Libertad marca de forma directa el desempeño ambiental. Un índice elaborado por el Ministerio del Ambiente (Minam) ubica a esta región en el puesto 19 de 24 regiones. Dicho índice utiliza 30 indicadores, los cuales se agrupan en 4 componentes. La Libertad se ubica en el puesto 20 respecto del componente 1 (Conservación de los recursos naturales); en el puesto 8 del componente 2 (Gestión ambiental); en el puesto 23 del componente 3 (Calidad ambiental) y en el puesto 8 del componente 4 (Gobernanza ambiental)[3]. Si a esto le agregamos el índice de huella ecológica, que mide la superficie de tierra, agua continental y mar que una población necesita para satisfacer sus necesidades de consumo, se ubica en el puesto 14 de 24[4].

En materia de políticas públicas, a fines de los noventa la Comisión Ambiental Regional de La Libertad produjo su primer Plan de Acción Ambiental Regional (PAAR) al 2010. Lamentablemente, la implementación, seguimiento y evaluación de ese plan fue casi nulo. En 2004 se elaboraron por primera vez políticas ambientales para la región, se creó el sistema de gestión ambiental regional y se actualizó el PAAR, además de fijarse una agenda ambiental regional para el período 2004-2005 que luego se amplió al período 2007-2009. Sin embargo, no se desarrollaron ni midieron sus efectos o impactos. En esa línea, el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) 2011-2021 contiene escasos puntos sobre recursos naturales y medio ambiente, que no han sido implementados.

En la estructura del Gobierno Regional de La Libertad (GORE La Libertad) existe actualmente una unidad gerencial para el tema de gestión de recursos naturales –la Gerencia Regional del Ambiente (GRA)– que se caracteriza por una insuficiente asignación presupuestal, carencia de equipos básicos de trabajo, trámites administrativos engorrosos, carencia de una unidad móvil para la supervisión y fiscalización y mínimo personal idóneo. Por ello, consideramos que el GORE carece de liderazgo y de una institucionalidad adecuada para la gestión territorial e integrada del ambiente y los recursos naturales, asociados a las industrias extractivas. Asimismo, la inversión pública y gasto corriente en la gestión sostenible del ambiente es baja. Por lo tanto, el problema principal es un débil desarrollo e implementación de la política pública sobre la gestión sostenible de los recursos naturales, con la consecuencia de una disminución de los recursos naturales y la diversidad biológica de la región.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

El objetivo estratégico de largo plazo al 2021 es desarrollar la gobernanza e institucionalidad regional en base a la generación y acceso a la información, promoción y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales, con equidad y enfoque

[3] Ministerio del Ambiente (2010). *Índice de Desempeño Ambiental Departamental.* Lima: MINAM.
[4] Global Footprint Network (2010). *The Ecological Footprint Atlas 2010.* Oakland: Editora GFN.

> EL PROBLEMA PRINCIPAL ES UN DÉBIL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES, CON LA CONSECUENCIA DE UNA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE AREQUIPA.

de género. Asimismo, evaluar y fiscalizar el cumplimiento de las normas socioambientales de las industrias extractivas en la región. Para ello, se formulan las cuatro políticas públicas siguientes:

Opción de política 1. Promover la creación e instalación de la autoridad ambiental regional (AAR), que gestione sosteniblemente los recursos naturales.
Opción de política 2. Fortalecer los espacios públicos de participación ciudadana para la gestión y acceso a información de los recursos naturales y las actividades económicas asociadas.
Opción de política 3. Promover la producción diversificada sostenible para el desarrollo de las actividades de las industrias extractivas con alto valor agregado.
Opción de política 4. Desarrollar el plan de ordenamiento territorial regional concertado.

La política seleccionada es la opción 1. Promover la creación e instalación de la AAR. El objetivo general de esta política es crear e implementar ecoeficientemente la AAR en La Libertad para que gestione sostenibleme los recursos naturales y otros temas vinculados con el medio ambiente desde el 2015.

Son tres los objetivos específicos de esta política:

1. Fortalecer la institucionalidad y gobernanza ambiental, así como la gestión de los recursos naturales en La Libertad de manera participativa, transparente y ecoeficiente con liderazgo de una autoridad regional.

2. Contribuir al logro del escenario meta en materia ambiental del PDRC al 2021.
3. Aportar al Objetivo Nacional del Plan Nacional de Acción Ambiental en cuanto a conservar y aprovechar los recursos naturales como el agua, suelo, los ecosistemas y la diversidad biológica de manera sostenible.

CARACTERÍSTICAS DE LA AAR

- La AAR será la instancia regional que lidere la política pública regional en materia de recursos naturales, medio ambiente y ordenamiento territorial. Esto permitirá tener un marco para la gobernanza ambiental que vele por los recursos naturales y las actividades económicas conexas, así como por las necesidades de la población.
- Permitirá mejorar y fortalecer la gestión ambiental y de los recursos naturales en la región, así como racionalizar los recursos financieros para el logro de los objetivos trazados.
- La AAR será el ente central de coordinación y articulación con el Minam, los demás sectores y la Comisión Ambiental Regional de La Libertad (CAR-LL), con competencias en prevención y remediación de la contaminación sobre los recursos naturales. Asimismo tendrá una proactiva participación en la mejora e implementación del PDRC.
- LA AAR fortalecerá la gerencia regional del ambiente, pues contará con los recursos humanos calificados y otros insumos de gestión y operación para el cumplimiento de las funciones programáticos. Las alianzas estratégicas que desarrolle la AAR serán clave para complementar su accionar y apalancar fondos para proyectos y programas ambientales regionales en base a los recursos naturales.
- Para designar al gerente y sub gerente de esta unidad regional se solicitaría al programa Servir que destaque los recursos humanos gerenciales más competentes.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Revisar las condiciones ambientales, económicas y sociales que imponen las leyes sectoriales para el aprovechamiento de los recursos naturales en relación con las industrias extractivas, y proponer las reformas que resulten necesarias a fin de generar su exigibilidad bajo el enfoque de una gestión sostenible con equidad y oportunidad.
- Continuar el proceso de elaboración y aprobación del proyecto de inversión relacionado con el tema de ordenamiento territorial, y en especial la zonificación ecológica-económica.
- Revisión y actualización de los instrumentos regionales de gestión ambiental y de los instrumentos para el manejo de recursos naturales, con participación activa de la Comisión Ambiental Regional.
- Evaluar el sistema de información ambiental regional para determinar la pertinencia de la documentación relevante sobre los recursos naturales asociados a las industrias extractivas.
- Fortalecer y monitorear al grupo técnico de prevención y atención de conflictos socioambientales.

Al primer año:

- Crear la autoridad ambiental regional (AAR).
- Iniciar la valorización de los servicios ambientales y en especial de los recursos naturales involucrados en industrias extractivas.
- Iniciar la implementación de la diversificación productiva de la región, en especial la que haga uso sostenible de los recursos naturales.
- Lograr la actualización y asignación de los recursos necesarios para fortalecer el sistema de gestión ambiental regional.
- Proponer modificaciones de los procedimientos de acceso a derechos mineros y contratos de hidrocarburos, a fin de garantizar, como condición previa al derecho, las consideraciones sociales (acceso a la tierra) y ambientales, cuando corresponda, ante el poder legislativo y ejecutivo nacional.
- Promover y gestar la creación de un fondo regional ambiental orientado a compensar el deterioro del patrimonio natural por el desarrollo de actividades extractivas o de infraestructura, especialmente en ecosistemas frágiles o cuencas con baja calidad ambiental.
- Crear un centro regional público-privado de asistencia técnica para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos ambientales a ser financiados con aportes de los distintos cánones (minero, pesquero, forestal, etc.).
- Promover el cumplimiento de los planes de cierre de pasivos ambientales, iniciando en la cuenca del río Moche un programa piloto de calidad ambiental.
- Implementar el sistema de información ambiental regional, que determinará la pertinencia de publicar oportunamente y con calidad la documentación relevante sobre los recursos naturales asociados a las industrias extractivas.
- Analizar e implementar, en lo que corresponde a las regiones, la Ley de Recursos Naturales y la Ley No. 30230 de reactivación económica, buscando su armonización.
- Diseñar un programa especial para comunidades campesinas en pro de una adecuada gestión de sus recursos naturales, incluyendo un catastro de recursos de dichas comunidades.

Al cuarto año:

- Se cuenta con una valorización de los servicios ambientales y los recursos naturales que son utilizados en los procesos extractivos en La Libertad.
- Se mantiene un clima de paz frente a los temas socioambientales desde el grupo técnico regional que lo gestiona.
- El sistema de gestión ambiental regional está fortalecido y mantiene una actualización y reporte de sus actividades y resultados, con énfasis en la buena gestión sostenible de los recursos naturales.
- La diversificación productiva regional tiene sus primeros logros, sobre todo los que hacen uso sostenible de los recursos naturales.

PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES EN CUSCO[1]

* VALERIO PAUCARMAYTA
CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS

La lucha por acceder a recursos naturales escasos, así como autoridades que toman decisiones rentistas y de corto plazo, determinan en gran medida la aparición de conflictos socioambientales en Cusco. Tomando en cuenta que las rentas generadas por las actividades extractivas son agotables, el siguiente documento presenta propuestas para impulsar una gestión sostenible de los recursos. Los programas de alto impacto en el aparato productivo y el mercado laboral son fundamentales.

LA extracción responsable de los recursos naturales puede ofrecer grandes oportunidades en todas las regiones del país. En el caso de Cusco, tras más de 10 años de ingresos por canon, la tasa de crecimiento de su PBI se incrementó en 59%. A pesar de estas cifras positivas, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cinco de sus provincias (Paucartambo, Acomayo, Chumbivilcas, Paruro y Quispicanchis) mantiene indicadores tan bajos como los del año 2003.

La desigualdad y la lucha para acceder a recursos naturales escasos determinan la aparición de conflictos socioambientales. A ello se suma la actitud rentista de las autoridades, que toman decisiones cortoplacistas, obstaculizando el desarrollo humano sostenible.

En este escenario es necesario plantear una opción de política que logre impactos en la acumulación del capital humano. Para este fin es fundamental promover inversiones que vayan más allá de la infraestructura, impulsando proyectos y programas de salud, educación, investigación e innovación y diversificación productiva. En esa línea, en los niveles subnacional y nacional se requieren cambios sustanciales en cuanto a su articulación y transparencia en la ejecución de la inversión.

Para alcanzar los cambios esperados, es clave profundizar el debate de temas como la descentralización, gobernabilidad y gobernanza territorial, con un enfoque holístico y con participación de diferentes actores.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Gestión de Recursos Naturales e Industrias Extractivas" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas de Cusco.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

La gran pregunta es: ¿qué política seguir en la asignación de las rentas finitas, generadas por la extracción de los recursos naturales? A continuación proponemos un breve análisis de tres opciones de política y recomendamos aquella que consideramos la más idónea.

Opción de política 1. Posibilitar que todas las generaciones accedan de manera equitativa a los incrementos en el consumo generados por las rentas derivadas de la extracción de recursos naturales.
De acuerdo con esta opción de política, para mantener un incremento igual en el consumo de las generaciones actuales y futuras deben obtenerse préstamos con la garantía de las rentas que se irán generando por la extracción de los recursos naturales, hasta que esas rentas recibidas por el gobierno regional sean iguales a las que se necesitan para financiar las nuevas inversiones. Cuando las rentas sean superiores, se usará este excedente para pagar los préstamos. Una vez que estos préstamos hayan sido liquidados, las rentas servirán para crear un fondo cuyo interés permitirá al gobierno regional mantener el incremento en el nivel del consumo a través del tiempo.

Sin embargo, considerando los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los precios de las materias primas, esta opción de política es poco viable. Por otro lado, no es recomendable que nuestra economía se mantenga tan dependiente de los recursos generados por el extractivismo, impulsando el crecimiento de su endeudamiento bajo la premisa de que los precios de los commodities se mantendrán. La experiencia muestra justamente lo contrario. Por ello, esta opción de política avizora una alta incertidumbre con efectos negativos para nuestra economía.

Opción de política 2. Creación de un fondo con las transferencias provenientes del canon, para que el consumo público actual se financie con los intereses generados.
Esta opción parece atractiva, pues las futuras generaciones recibirían cuantiosos ingresos. El problema radica en que el consumo en el corto plazo será nulo pues las actividades de explotación tras el descubrimiento de un yacimiento minero pueden tardar, incluso entre 7 y 10 años. Tomando en cuenta este punto, entre el corto y mediano plazo el incremento en el consumo no sería muy significativo pues los depósitos que se deriven al fondo no serán elevados. Con esta opción de política es complicado atender las necesidades de la generación actual, provocando numerosos conflictos sociales, por lo cual también queda descartada.

Opción de política 3. Dividir las transferencias actuales entre consumo e inversión pública, estableciendo ahorros para la inversión futura.
La idea que subyace con esta opción es la de una economía con escaso capital y condiciones desfavorables para pedir préstamos en el mercado mundial, con insuficiente infraestructura pública. Esta situación ofrece las condiciones necesarias para que las inversiones que se realicen generen retornos positivos. Con los incentivos adecuados para invertir, la economía tendería a crecer, alentando mayores niveles de consumo en el futuro. Al mismo

> LA GOBERNABILIDAD DEL TERRITORIO, EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES DEBE CONDUCIRSE MEDIANTE POLÍTICAS NACIONALES Y REGIONALES ARTICULADAS Y COHERENTES, QUE SE ANTICIPEN A LOS CONFLICTOS, PROMUEVAN LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, APLICANDO MECANISMOS DE DIÁLOGO Y CONSULTA PREVIA.

tiempo, la inversión provocará mayor empleo, aumentando el consumo actual. Bajo esta lógica, esta es la opción recomendada.

Cabe mencionar que la decisión acerca de cuánto ahorrar, invertir y consumir no se puede desligar de condiciones de la gestión pública, como calidad y eficiencia del gasto público y la capacidad de transformar ingresos provenientes de la explotación de recursos finitos en riqueza; es decir, no es posible decidir cuánto invertir y consumir en un determinado período y, por lo tanto, cuándo ahorrar, si no se conoce la capacidad de absorción de la economía. En esta situación, en algunos casos por más que se necesite no es conveniente consumir en el presente debido a que el gasto público es poco eficiente y de mala calidad, como se ha observado en los últimos diez años de canon en las regiones y municipalidades; característica de la cual no se libra el gobierno nacional.

ESTRATEGIAS Y RECOMENDACIONES

1. Trabajar una propuesta concertada a nivel regional y nacional que permita anticiparse a la volatilidad que puede experimentar el canon y que permita superar la dependencia del extractivismo, implementando políticas de diversificación productiva y manejo transparente y eficaz de los recursos de la región, para conseguir mayores impactos sociales, especialmente en territorios con bajo IDH.

2. Tomando en cuenta que las rentas generadas por las actividades extractivas son agotables, deben promoverse proyectos y programas de alto impacto en el aparato productivo, el mercado laboral, en centros de generación de conocimiento de avanzada, así como en cerrar las brechas sociales.
3. Discutir los mecanismos de asignación de los ingresos del canon, de cara a la actual coyuntura recentralizadora y la tarea pendiente de la descentralización fiscal.
4. Implementar un sistema regional de monitoreo y evaluación de políticas públicas, a efectos de recuperar la credibilidad sobre el manejo transparente de los recursos públicos, así como recuperar la confianza de la ciudadanía. Este sistema debe ser suficientemente robusto e incluir la planificación regional.
5. Promover la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, buscando el marco jurídico y regulatorio que propicie el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la gestión de pasivos ambientales. La sustentabilidad ambiental y social debe considerarse un componente importante en la elaboración de lineamientos de política ambiental en el país y en la región.
6. Promover la definición de los derechos de propiedad (incluyendo el dilema de la propiedad del suelo y subsuelo) de los recursos naturales, exigiendo al gobierno nacional la generación de mecanismos necesarios para hacer cumplir estos derechos.
7. La gobernabilidad del territorio, el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales debe conducirse mediante políticas nacionales y regionales articuladas y coherentes, que se anticipen a los conflictos, promuevan la equidad de género y la participación social, aplicando mecanismos de diálogo y consulta previa.
8. En el marco del proceso de descentralización, el gobierno regional debe poner en cuestión la lógica sectorial y desarticulada de la gestión ambiental y del manejo de los recursos naturales. Es fundamental la búsqueda de la gestión descentralizada del ordenamiento territorial como política de gestión y uso del territorio, aun cuando la Ley 30230 diga lo contrario e implique un retroceso en este campo.
9. Fortalecer la incipiente institucionalidad regional en cuanto a proyectos regionales y de concertación vinculados a la gestión integrada de los recursos hídricos, cambio climático y otros, buscando su articulación y una asignación presupuestal acorde.
10. Desarrollar mecanismos de diálogo y de concertación como bases de la gobernabilidad, para conservar la integridad de territorios frágiles como las cabeceras de cuencas, tomando en cuenta los usos y costumbres de sus habitantes, acordando acciones de cosecha de agua, forestación y reforestación de las montañas, así como la recuperación de praderas altoandinas.
11. Diseñar propuestas concertadas sobre servicios ambientales con las poblaciones que habitan las montañas, de cara a la disminución y desaparición inminente de los glaciares que cumplían la función de regulación hídrica. Esto contribuirá a la gobernabilidad en los territorios.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

Convocar a un grupo solvente de profesionales con habilidades políticas, técnicas y de liderazgo para formar parte del equipo estratégico que se encargue de dirigir el gobierno regional. Cimentar las bases prioritarias y lineamientos de la política regional para cada una de las gerencias, en particular la definición de estrategias de financiamiento y uso eficaz de los recursos provenientes del canon.

Al primer año:

Lograr el financiamiento que asegure la continuidad de las obras y la gestión de nuevos proyectos. Asimismo, alcanzar el consenso intergubernamental y con otros actores sociales regionales, sobre la agenda regional de largo plazo, junto a la implementación de un sistema regional de monitoreo y evaluación.

Al cuarto año:

Consolidar las propuestas impulsadas e implementadas en las dos primeras etapas. Estas se irán afinando durante la gestión regional, sobre la base de los procesos de monitoreo y evaluación, dejando siempre abierto el espacio para la participación ciudadana.

PIURA: POLÍTICAS CONSENSUADAS PARA UNA MEJOR GESTIÓN AMBIENTAL[1]

* MARINA IRIGOYEN ALVIZURI
INVESTIGADORA

¿Es posible articular la explotación de los recursos naturales no renovables con el desarrollo sostenible en la región Piura? Uno de los obstáculos para lograrlo son las dificultades que tienen las políticas para su implementación, que entre otros problemas no cuentan con suficientes recursos asignados o vienen cargadas de una mirada sectorial. El presente documento propone medidas específicas para lograr ese fin.

La región Piura es cada vez más urbana. La pobreza en las zonas rurales se mantiene, afectando a la población infantil y joven en términos de desnutrición, anemia y, en general, en la precarización de sus condiciones de vida. Las provincias de Ayabaca y Huancabamba, donde se desarrolla la minería informal, son las más pobres. Por otro lado, el fenómeno climático El Niño ocasiona lluvias torrenciales que modifican las características climáticas de la región.

Las unidades agropecuarias, que se incrementaron en 27% entre 1994 y 2012, tienen bajo riego el 82% del área total de los valles de Piura y han emergido nuevos cultivos como la uva, la caña de azúcar para la producción de etanol, el banano orgánico, la páprika, la quinua y el palto. Una clara tendencia es que mientras se amplía la frontera agrícola, se reconcentra la propiedad de la tierra: las comunidades campesinas tienen el 50% de las tierras y un 26% está en manos de propietarios privados.

Es importante señalar que en 2013 se aprobó en Piura la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), en el nivel de mesozonificación, como un instrumento técnico y orientador para el uso sostenible del territorio y de los recursos naturales de la región. Esta zonificación distingue zonas de suelos y de conservación, entre otros, que por sus procesos de mineralización pueden albergar grandes yacimientos metálicos y no metálicos. El Ministerio del Ambiente (Minam) ha validado este instrumento pero con observaciones, como la demanda de la microzonificación, que con cartografía en

[1] El presente resumen está basado en el documento "Gestión Sostenible de Recursos Naturales e Industrias Extractivas en el Gobierno Regional de Piura" elaborado por la autora en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral".

mayor detalle contribuirá a una mejor definición de proyectos de desarrollo y planes de manejo en áreas específicas a nivel local.

Entre las dificultades que enfrenta el desarrollo de la región pueden mencionarse los problemas de sedimentación que presenta la represa de Poechos, que alimenta la mayor parte de los valles costeros de la región (150.000 hectáreas). Esta sedimentación genera una disminución en su capacidad; en consecuencia se ocasiona competencia por las cuotas de agua entre la gran empresa privada, dedicada a cultivos de exportación y biocombustibles, y los pequeños agricultores que producen para la exportación y el mercado local. Asimismo, las tres bahías de Piura están contaminadas por los drenes de los desagües sin tratar. Si bien existe un Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Piloto Chira-Piura, así como cerca de 1.300 proyectos SNIP, principalmente de infraestructura, hay vacíos en la gestión del agua.

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

Piura cuenta con minerales metálicos, no metálicos y yacimientos de petróleo y gas. El 25,5% de su territorio está otorgado a concesiones mineras. No obstante, la coordinación entre el gobierno nacional y el gobierno regional en este tema es prácticamente inexistente.

La actividad minera metálica en Piura se ubica en los distritos de Suyo, Paimas, Sapillica (Ayabaca), Las Lomas (Piura) y Carmen de la Frontera (Huancabamba), con unas 10.000 personas que extraen oro de manera informal o artesanal, utilizando mercurio y cianuro para tratar la roca mineralizada. Esto contamina los ríos y afecta la salud de las personas.

Otro problema son las explotaciones mineras ilegales que se sobreponen a concesiones legales, generando conflictos por su propiedad y uso. Entidades del Estado como la Sunat, la fiscalía y el propio gobierno regional no intervienen eficazmente frente a este problema. Si bien el proceso de formalización que lidera la autoridad regional es lento, hay avances. Hacia mediados del 2014, 2.420 mineros informales habían presentado sus declaraciones de compromiso; 2.192 tenían declaraciones vigentes, y de ellos, 41 mineros presentaron el llamado Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), documento técnico establecido por el Minam para regular las actividades de la pequeña y mediana minería. Sin embargo, la desconfianza de los mineros artesanales hacia la formalización genera que los avances sean limitados.

Respecto a la gran minería, los proyectos Tambogrande y Río Blanco son dos grandes yacimientos mineros polimetálicos que cuentan con estudios de factibilidad económica pero no con licencia socioambiental, por lo que están paralizados. De otro lado, en 2006 la minera Buenaventura inició los estudios de exploración del proyecto El Faique, en la margen izquierda del río Piura, con simpatizantes y detractores entre los diferentes grupos de la población.

Con respecto al gas y petróleo, Piura es una de las principales fuentes de recursos energéticos del país. Cuenta con operaciones en tierra y en el zócalo continental, además de la refinería de Talara, repotenciada para la producción de más y mejores combustibles. La empresa Savia, segundo proveedor de crudo a la refinería de Talara (además de gas), ha recibido reiterados rechazos de asociaciones de maricultores frente a las concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos, lo que ha impulsado el establecimiento de una mesa de diálogo con la intervención del gobierno regional. Y pese a la dinámica actividad petrolera y gasífera, la ciudad no ha resuelto el problema de servicios básicos.

El nuevo Plan de Desarrollo Regional Concertado (Pderc) 2013-2016 no afronta el problema de la minería metálica a mediana y gran escala, ni la considera entre sus recursos potenciales. Tampoco profundiza en el problema de la minería artesanal. En el caso de los hidrocarburos, su análisis es limitado. Por tanto, surge la interrogante de si será posible articular la explotación de los recursos naturales no renovables con el desarrollo sostenible en la región. Y aparece un obstáculo: las políticas tienen una dificultad para su implementación porque son declarativas y no cuentan con suficientes recursos asignados. Además, cada gerencia tiene una mirada sectorial, las mesas de diálogo tienden a ser declarativas y faltan indicadores específicos para el seguimiento de las políticas.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Las nuevas autoridades regionales deben considerar una estrategia que convoque a todos los actores públicos y privados para dialogar sobre las perspectivas de desarrollo de las industrias extractivas en la región. Un tema clave es cómo enfrentar la caída de los recursos provenientes del canon, así como los compromisos de inversión comprometidos con estos recursos. Enfrentar la minería informal es otro tema prioritario en la agenda. En general, se debe buscar refrendar en forma concertada los arreglos institucionales, integrar las acciones de gestión regional y nacional, fortalecer la participación ciudadana y, en particular, promocionar a las mujeres y sus organizaciones para la acción común.

Para ello, se proponen las siguientes opciones de política:

1. Desde el gobierno regional, tratar de manera concertada el uso sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables.
2. Promocionar el conocimiento y aplicación de la mesozonificación ecológica y económica, para alentar el desarrollo de la microzonificación por distritos y provincias.
3. Gestionar de forma integrada los recursos hídricos para lograr la participación activa y permanente de los gobiernos regionales y locales, sociedad civil, organizaciones de usuarios de agua y comunidades campesinas, con miras a la competitividad e integración de la sierra piurana, tomando como eje el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Chira-Piura.

4. Transparentar la información y fiscalización de los recursos derivados de la renta de las industrias extractivas.
5. Gestionar y desarrollar capacidades humanas con calidad a nivel de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM), apoyando la consolidación de la sociedad civil.
6. Fortalecer los canales de coordinación entre autoridades del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y el gobierno regional sobre las concesiones y estudios de impacto ambiental de los proyectos que se pretenden desarrollar, con el fin de generar consensos sobre el rol de la gran y mediana minería en el desarrollo regional, con base en la sostenibilidad ambiental, promoción del empleo local y la orientación y distribución de la renta de recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías.
7. Intervención directa del gobierno regional en la minería artesanal e informal, en concertación con los gobiernos locales provinciales, los productores y sociedad civil, y en coordinación intersectorial con el Alto Comisionado en Asuntos de Formalización e Interdicción de la Minería Ilegal, en cumplimiento de su labor fiscalizadora.
8. Promover el desarrollo de capacidades para la diversificación laboral calificada de la población de los entornos de zonas de explotación de recursos no renovables, en actividades complementarias a las industrias extractivas.
9. Promover la inversión público-privada en ámbitos de inversiones de hidrocarburos para la mejora de la infraestructura de agua y saneamiento, en coordinación con las empresas y municipalidades locales, y priorización de la atención a las condiciones de salud y saneamiento con énfasis en el binomio madre-niño, en concertación con los sectores y Essalud.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Difundir la iniciativa EITI[2] y sus alcances, afirmando la participación del gobierno regional.
- Socializar la mesozonificación aprobada en el marco de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y sus alcances
- Socializar el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Piloto Chira-Piura
- Negociar recursos con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el fortalecimiento del personal de la DREM.
- Reconocer las áreas de mayor conflicto derivados del manejo de recursos naturales, especialmente los no renovables.
- Sistematizar los avances de la formalización de la minería informal.
- Coordinar con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para socializar los alcances de los programas de adecuación de manejo ambiental y los reportes de fiscalización.

[2] En Piura hay alrededor de S/. 651 millones como fruto de las transferencias acreditadas por actividades extractivas, pero no se ha generado mayor debate público sobre el uso adecuado de los recursos de dicha renta. Una iniciativa que promueve la gestión responsable de los recursos de las industrias extractivas viene siendo implementada con la participación activa de los representantes de organismos públicos, privados y la sociedad civil: se trata de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). La acción busca transparentar los pagos que realizan las empresas, así como la distribución y uso que se dan a estos recursos para contribuir al desarrollo de las regiones.

Al primer año:

- Fortalecer la DREM.
- Promover la microzonificación en zonas estratégicas a través de gobiernos locales.
- Iniciar la implementación del Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Piloto Chira-Piura.
- Impulsar el Plan de Formalización de la Minería Artesanal, coordinando con la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental para la interdicción, en casos necesarios.
- Fortalecer el Comité de Gestión de la Bahía de Sechura.
- Promover la acreditación de las naves de pesca en el marco del D.S. No. 005 sobre pesca artesanal.
- Priorizar la inversión en base a proyectos SNIP aprobados y el compromiso financiero.

Al cuarto año:

- Contar con propuestas regionales consensuadas sobre minería e hidrocarburos.
- Tener proyectos de conservación de suelos y protección de laderas para la cosecha de agua y forestación para incrementar la cobertura de laderas, en coordinación con las municipalidades.
- Tener implementado el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Piloto Chira-Piura, revisando la salinización y promoviendo la cultura del agua.
- Contar con la microzonificación en marcha, a niveles provinciales y distritales.
- Generar plantas de tratamiento de aguas servidas en las diferentes áreas urbanas.
- Consolidar la promoción de la responsabilidad social empresarial y la licencia social de las poblaciones involucradas en proyectos de minería e hidrocarburos.
- Contar con programas de calificación y promoción del empleo.
- Lograr la mejora de la infraestructura en el ámbito de hidrocarburos.

LORETO: ORDENANDO LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LOS BOSQUES AMAZÓNICOS[1]

* JORGE MALLEUX ORJEDA
INVESTIGADOR

La deforestación es hoy uno de los principales problemas que enfrenta la región Loreto y que obstaculiza la conservación y manejo sostenible de sus bosques. A continuación se presenta un diagnóstico de la situación, así como propuestas de política para lograr un manejo sostenible, que colocan la participación de las comunidades indígenas como un factor determinante.

La gestión ambiental de la región Loreto está fragmentada entre la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (Grnygma), el Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (Procrel), el Programa Regional de Manejo de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (PRMRFFS) de Loreto, y los sectores productivos y direcciones regionales sectoriales. En el Plan Regional Concertado del Gobierno Regional de Loreto - Gorel, temas como el desarrollo económico, el manejo de los recursos naturales, la zonificación ecológica y económica, así como el ordenamiento territorial, aparecen como programas de alta prioridad, aunque no necesariamente relacionados con las comunidades indígenas (CCII). En líneas generales, aún no se ha avanzado lo suficiente en este plan.

En cuanto al contexto ambiental, social y económico es importante destacar que el departamento de Loreto concentra el mayor número de CCII a nivel nacional, con el 39,5% de esta población. En el período intercensal 1993-2007, la región presentó el mayor número de comunidades censadas: de 492 comunidades censadas en 1993, estas se incrementaron a 705 en el año 2007 (INEI 2008). Con relación a los diferentes grupos étnicos, Loreto registra también el mayor porcentaje de ellos (59,9%), con una población total de 105.900 habitantes, de los cuales el 53% (53.853) son varones y el 47% (50.047) mujeres.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Manejo de Bosques con Participación de Poblaciones Indígenas en la región Loreto" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral".

LA AMENAZA DE LA TALA ILEGAL

Tanto en este departamento como en todos los que conforman la región amazónica peruana, la tala ilegal y la deforestación son los mayores problemas con respecto a los bosques. En algunas zonas, la tala ilegal puede superar el 95% de toda la extracción de madera. Y las CCII no son ajenas a este problema. Según el Osinfor (2014), proveen aproximadamente entre el 25 y 30% del total de madera rolliza que llega al mercado, a través de las llamadas autorizaciones forestales, que supuestamente se otorgan a las CCII que cuentan con planes de manejo forestal y sus respectivos planes operativos anuales (POA). Estos en realidad son elaborados y operados por extractores informales y empresas concesionarias que se aprovechan de la falta de conocimientos y recursos de las CCII.

En cuanto a la deforestación, el porcentaje de tala en relación con la superficie total de bosques en Loreto es aún relativamente baja (3%), frente a otros departamentos como San Martín y Amazonas, que tienen más del 27% de sus bosques talados. Sin embargo, tomando en cuenta su menor densidad poblacional, este porcentaje resulta preocupante en la región.

Otro elemento crítico en el marco de la conservación de los bosques es la seguridad jurídica para garantizar la propiedad o el derecho de uso y los derechos consuetudinarios que las CCII tienen o reclaman al Estado peruano sobre sus tierras.

Frente a este problema, el Ministerio del Ambiente (Minam) viene desarrollando desde el año 2009 el Programa Nacional de Conservación de Bosques, que busca conservar un total de 54 millones de hectáreas cuyo estatus jurídico ya está definido (tierras de Comunidades Nativas, Bosques de Producción Permanente –BPP–, Áreas Naturales Protegidas –ANP– y Reservas Territoriales). Asimismo, viene implementando desde el 2011 un sistema de Transferencias Directas Condicionadas (TDC) como incentivos económicos a las CCII que se comprometan a conservar el bosque en pie. Del mismo modo, el Ministerio de Agricultura y Riego, a través del proyecto de Desarrollo Inclusivo, Participativo y Competitivo Forestal de la Amazonía Peruana, prevé implementar un plan regional de manejo forestal sostenible, incluyendo los bosques de las CCII, los BPP y otras tierras forestales.

Sin embargo, para desarrollar un amplio programa de conservación y manejo forestal sostenible es necesario tener en cuenta el contexto social amplio y complejo como el de la Amazonía peruana, en particular en lo referente a la igualdad de oportunidades, un derecho irrenunciable que las minorías étnicas deben preservar o reclamar. No obstante, el marco político y jurídico de la nación no corresponde a nuestra realidad y responde más a estereotipos de sociedades occidentales, como las europeas. En ese contexto, la educación puede contribuir de forma significativa a alcanzar la igualdad de oportunidades, siempre y cuando todos los integrantes de la sociedad tengan las mismas oportunidades de ser educados y participar activamente en la gestión y be-

> TANTO EN LORETO COMO EN TODOS LOS DEPARTAMENTOS QUE CONFORMAN LA REGIÓN AMAZÓNICA PERUANA, LA TALA ILEGAL Y LA DEFORESTACIÓN SON LOS MAYORES PROBLEMAS. EN ALGUNAS ZONAS, LA TALA ILEGAL PUEDE SUPERAR EL 95% DE TODA LA EXTRACCIÓN DE MADERA.

neficios de la conservación y manejo sostenible de los bosques. La participación de mujeres, jóvenes y adultos es clave.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Se ha identificado la opción del manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques por parte de las comunidades con apoyo del Estado, así como de alianzas estratégicas con el sector privado, bajo un sistema diferenciado de normas para su manejo sostenible. Esto debe realizarse en armonía con sistemas productivos que no vayan en detrimento del medio ambiente y los beneficios socioeconómicos de las poblaciones involucradas. Para ello es clave: legitimar los derechos consuetudinarios y la participación de las CCII en la conservación de los bosques; fortalecer la organización comunitaria y consolidar sistemas productivos ambientalmente sostenibles; promover la igualdad de oportunidades y equidad de género; y asegurar la protección de derechos y la seguridad de las personas.

Esta propuesta de política no está diseñada para generar alguna forma de ingreso económico convencional, sino para asegurar la conservación y manejo forestal sostenible de los bosques, mejorando en forma significativa la calidad de vida de las poblaciones indígenas cuya sobrevivencia y desarrollo socioeconómico depende en gran medida del recurso forestal. Por ello, los costos operativos que demandarán las actividades previstas, así como los de la logística a cargo de las entidades públicas, deberán ser gestionados para conseguir la seguridad en el presupuesto de gastos corrientes.

Los beneficios se pueden cuantificar principalmente por la deforestación que se evite, y por contar con un sistema de información actualizado y confiable que permita monitorear la conservación de los bosques tropicales. Esta evaluación dependerá de la disminución del ritmo de deforestación y de los beneficios que se puedan obtener en base a actividades productivas alternativas, que se generarían con la participación y compromiso de las CCII involucradas.

Para este fin se requiere apoyo internacional en forma de asistencia técnica y recursos iniciales para el lanzamiento hasta la consolidación del programa. Asimismo, transferencias directas condicionadas, modalidad en operación en el Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB). Esto permitiría desarrollar una masa crítica de base para llegar a esquemas más permanentes y sostenibles, como la compensación por servicios ambientales: resultado de negociaciones Estado-CCII y la comunidad internacional, para compensarlas por su compromiso y efectividad en la conservación de bosques, en el esquema de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), REDD+.

OBSTÁCULOS A RESOLVER

Existen problemas que deben ser resueltos, por lo menos en forma parcial, para lograr que esta opción de política sea desarrollada en forma efectiva y eficiente.

- Falta de una política clara del Estado en relación con la tenencia de la tierra.
- Desconocimiento generalizado o información incompleta y sesgada sobre el potencial de desarrollo de la Amazonía peruana.
- Niveles de pobreza extrema que obligan a la tala y quema del bosque para subsistir y desarrollar actividades no compatibles con la conservación de bosques.
- Cuestionamiento de las CCII al nivel institucional nacional, a las modalidades de acceso y a los beneficios de negocios de carbono previstos en las agendas del cambio climático y la restauración de paisajes degradados por deforestación y degradación (programa REDD+).
- Desarticulación entre las estructuras gubernamentales de diferentes niveles y entre sectores, así como escasa capacidad de actuación efectiva a nivel de campo.
- Conflictos en el uso de la tierra y de intereses de las comunidades con otros usuarios directos (agricultores migratorios, madereros) e indirectos (petroleros, mineros) de los bosques, y desarrollo de actividades con nula o muy débil inclusión de las poblaciones locales.
- Recursos insuficientes para ejecución de programas de manejo forestal sostenible con comunidades indígenas.

HOJA DE RUTA

En los primeros cien días:

- Llevar a cabo un programa consensuado e intensivo de difusión de conceptos y objetivos sobre la necesidad e importancia de conservar los bosques y cómo manejarlos en forma sostenible, a través de contactos directos con los posibles beneficiarios, definiendo algunas metas que se pueden lograr en el corto plazo.

- Fortalecer y desarrollar alianzas con entidades de la sociedad civil organizada con el fin de generar un ambiente amistoso y familiar para la formación y capacitación de líderes comunales y funcionarios en los gobiernos regionales y locales, que permitan prevenir posibles conflictos y asegurar la adecuada ejecución del programa de conservación y manejo sostenible de los bosques.
- Identificar los grupos de interés, con especial consideración de la participación de la mujer y niños, a nivel familiar, intra e inter comunitario como punto de partida previo a cualquier programa de desarrollo.
- Iniciar algunas actividades productivas piloto con metas modestas que hayan sido validadas y desarrolladas exitosamente en zonas y ambientes similares

Al primer año:

- Contar con un equipo mínimo de líderes de CCII y funcionarios del Gorel capacitados para el desarrollo de trabajos de extensión, promoción y seguimiento de las actividades de fortalecimiento institucional, capacitación y desarrollo de actividades productivas con organizaciones comunales, grupos de interés, pequeños agricultores y poblaciones inmigrantes que tienen importancia para el plan de conservación y manejo sostenido de los bosques.
- Reforzar el plan de conservación y gestión de bosques mediante sistemas de incentivos y transferencia de recursos condicionados a resultados preestablecidos y en base a estándares de producción y productividad, superficie de bosque a conservar y los diferentes sistemas o modelos de conservación y manejo de bosques.
- Implementar un plan de seguimiento y evaluación del plan de acción en su conjunto, a fin de corregir, mejorar y expandir, fortalecer las actividades más exitosas y demandadas y de implementación más práctica y de menor costo.
- Fortalecer la capacidad operativa, técnica y administrativa de los usuarios, mediante cursos de capacitación práctica y desarrollo de modelos didácticos.
- Reconocer de manera pública los resultados exitosos a nivel comunitario. Estos resultados deberán estar medidos en relación con la conservación del bosque y no tanto con la actividad productiva.

Al cuarto año:

- En base al seguimiento y evaluación de los resultados y la capacidad de operación y gestión, así como técnica de los beneficiarios, iniciar un plan de transferencia de responsabilidades y recursos para su manejo directo por los beneficiarios (unidades de gestión comunitaria: familiar, comunitaria, federaciones). En este caso también deberán ser considerados como beneficiarios los pequeños productores y poblaciones organizadas de inmigrantes que habitan en las inmediaciones de las comunidades.
- Establecer mecanismos de financiamiento abiertos, planes de negocios, cadenas productivas, etc., siempre acompañados o reforzados por programas educativos y cursos especiales en las escuelas.
- Evaluación de largo plazo sobre los resultados y las diferencias entre antes y después del programa, en relación con la línea de base elaborada al inicio del programa.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MANEJO DE BOSQUES

* **JORGE MALLEUX ORJEDA**
PROGRAMA DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES COMUNITARIOS - GIZ

Aproximadamente el 90% de la superficie boscosa peruana está ubicada en la Amazonía, con cerca de 70 millones de hectáreas de las cuales aproximadamente 13 millones se ubican dentro de los límites de las comunidades nativas. Sin embargo, el área bajo manejo forestal sostenible no alcanza ni el 10% de dicha extensión, siendo los principales problemas la falta de organización en los sistemas de producción, la inseguridad en la propiedad de la tierra, la deforestación y la tala ilegal. La presente propuesta busca orientar a los gobiernos regionales amazónicos para la implementación de acciones que permitan un manejo sostenible de los bosques, partiendo de una mayor participación de las comunidades.

La gestión ambiental no alcanza aún niveles de estabilidad y efectividad en los gobiernos regionales, sea a través de sus gerencias de recursos naturales, de medio ambiente o de sus autoridades regionales ambientales. En general, en los planes regionales de desarrollo concertado de las cinco regionales amazónicas (Amazonas, Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios), el desarrollo económico y el manejo de los recursos naturales, la zonificación ecológica y económica, así como el ordenamiento territorial, aparecen como programas de alta prioridad, pero no necesariamente están vinculados a las comunidades indígenas, como se demuestra a la fecha en las gestiones de dichos gobiernos regionales.

En cuanto al contexto ambiental, social y económico, si bien Loreto concentra el mayor número de comunidades nativas -con el 39,5% del total nacional- en el departamento de Amazonas predomina el sistema comunitario y la concentración de bosques naturales, con más del 70% de sus bosques integrados a los territorios de dichas comunidades. En el caso de San Martín, se trata del departamento con menor superficie de bosques por habitante nativo (7,5 ha/hab) y Madre de Dios el que registra mayor superficie por habitante nativo (93 ha/hab).

En todos los departamentos que conforman la región amazónica peruana, donde predomina la explotación del recurso forestal a través de diferentes modalidades (concesiones, permisos, autorizaciones), la tala ilegal y la deforestación son los mayores problemas. En el caso de la tala ilegal, que puede superar el 95% de la extracción total de madera en algunas zonas, las comunidades nativas no son ajenas a este problema, pues según el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), estas proveen entre el 25% y 30% del total de madera rolliza que llega al mercado a través de las llamadas autorizaciones forestales.

En cuanto a la deforestación, Loreto es el departamento amazónico con el menor porcentaje de tala respecto a su superficie de bosques (3%), frente a otros departamentos como San Martín y Amazonas, donde más del 27% de sus bosques han sido deforestados. Estos problemas, representan

una acelerada descapitalización de los bosques en general y, de las comunidades nativas en particular, así como también serias amenazas a las seguridades de alimentación, agua, salud y energía de las personas que viven en estas regiones.

Otro elemento crítico en el marco de la conservación de los bosques es el acceso y la tenencia de la tierra o la seguridad jurídica para garantizar la propiedad o el derecho de uso y de los derechos consuetudinarios[1] que las comunidades nativas tienen o reclaman al Estado peruano sobre sus tierras. A través de los diferentes gobiernos nacionales, en las últimas cuatro décadas este problema se ha planteado, aunque no necesariamente en forma directa o clara en relación al marco general de lo que quiere que sea la sociedad en el futuro y como solucionar esta situación.

Frente a esta problemática y con el fin de privilegiar la conservación de los bosques, promoviendo su manejo sostenible, el Ministerio del Ambiente viene desarrollando desde el 2009 el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB), cuyo objetivo es conservar un total de 54 millones de hectáreas con estatus jurídico definido (tierras de comunidades, bosques de producción permanente, áreas naturales protegidas, reservas territoriales) a través de un sistema de transferencias directas condicionadas (TDC), como incentivos económicos a las comunidades que se comprometan a conservar el bosque en pie.

Mediante un enfoque de conservación participativa, el PNCB –que cuenta con la asistencia técnica del Proyecto de Conservación de Bosques Comunitarios ejecutado por GIZ en el marco de la iniciativa IKI- canaliza recursos públicos hacia comunidades nativas para fortalecerlas en el monitoreo de los bosques comunales, desarrollo de proyectos productivos sostenibles y el fortalecimiento sus capacidades.

Es muy difícil convertir al bosque en motor del crecimiento económico, y por tanto, su protección y uso sostenible no es suficiente para crear un modelo de desarrollo sostenible, a menos que abarque una población relativamente importante. Hay experiencias de aprovechamientos interesantes en base a la madera, productos forestales no maderables (castañas, caucho, aceites), sistemas agroforestales y silvopastoriles, o pago por servicios ambientales (PSA), incluyendo REDD+ y turismo. Sin embargo, estas actividades no suelen generar suficiente renta o no se pueden extender lo suficiente. Es decir, es un modelo que cumple en los aspectos sociales y ambientales, pero económicamente es muy dependiente

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Planteado el problema, es necesario concebir una opción de política que responda a las condiciones analizadas y sea viable. Para ello se ha identificado la opción del manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques y otras actividades ambiental y socioeconómicamente sostenibles por parte de las comunidades. Esta opción de política, debe contar con el apoyo del Estado y desarrollarse en alianza estratégica con el sector privado, bajo un sistema diferenciado de normas para el manejo sostenible del bosque, en armonía con los sistemas productivos con sistemas tecnológicamente adecuados a las exigencias de un mercado competitivo globalizado, pero permitiendo la integración intercultural en un contexto de igualdad de oportunidades.

[1] Derechos que se adquieren por costumbre, cuando una comunidad considera que se debe cumplir el derecho de uso, y al no hacerlo peligra el orden convivencial (RAE, 2015).

Los principales ejes de esta opción de política son:

- Derechos consuetudinarios y participación de las comunidades en la conservación de los bosques.
- Fortalecimiento de la organización comunitaria.
- Sistemas productivos ambientalmente sostenibles.

En este marco, el pago por servicios ambientales (PSA) se presenta como una de las políticas con mayor potencial para la conservación de los bosques en las comunidades nativas y campesinas, y la modalidad de transferencias directas condicionadas (TDC) parece ser una excelente opción; sin embargo, para que sea sostenible, es imperativo que (i) se adopten como política de Estado en sus tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, (ii) se desarrolle un marco regulatorio en términos de rectoría y articulación entre sectores y niveles de gobiernos, que permita la ejecución de las políticas de forma planificada y complementaria y, (iii) se brinde la atención financiera permanente y adecuada a las necesidades de la conservación de bosques comunitarios en el marco del sistema de presupuesto por resultados.

Desde una perspectiva social, la conservación de bosques comunitarios como política de Estado requiere ir acompañada de una estrategia que promueva el fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones indígenas beneficiarias del sistema, asumiendo que las regiones y gobiernos locales deberán ser quienes den continuidad y sostenibilidad a los programas, para lo cual es necesario completar y perfeccionar el proceso de descentralización, el ordenamiento territorial y el saneamiento de los sistemas de posesión y titulación de tierras de las comunidades indígenas.

HOJA DE RUTA

Al primer año:

Se debe llevar a cabo un programa consensuado e intensivo de difusión de conceptos, objetivos sobre la necesidad e importancia de conservar los bosques y cómo manejarlos en forma sostenible y sencilla a través de contactos directos con los posibles beneficiarios. Para ello, deben definirse metas que se pueden lograr en el corto plazo con las comunidades indígenas, en colaboración con los gobiernos regionales, las propias comunidades y la sociedad civil regional.

Al segundo año:

Se deberá contar con un equipo mínimo de líderes comunales (hombres y mujeres) y servidores públicos de las regiones, debidamente capacitado/as para el desarrollo de actividades, como la promoción y seguimiento de las acciones de fortalecimiento institucional o la capacitación y desarrollo de actividades productivas con organizaciones comunales, grupos de interés, pequeños agricultores y poblaciones inmigrantes, como actores que tienen importancia para el plan de conservación y manejo sostenido de los bosques

Al tercer año:

En base al seguimiento y evaluación de los resultados, así como de la capacidad de operación y gestión, se deberá iniciar un plan de transferencia de responsabilidades y recursos para que sean manejados de manera directa por los beneficiarios (unidades de gestión comunitaria: familiar, comunitaria, federaciones). En este caso, también deberán ser considerados como beneficiarios los pequeños productores y poblaciones organizadas de inmigrantes que habitan en las inmediaciones de las comunidades.

CAMBIO CLIMÁTICO

Según el Centro Tyndall del Reino Unido, el Perú es el tercer país más vulnerable a los efectos del cambio climático a nivel mundial, luego de Honduras y Bangladesh. Esta condición coloca al país en una situación difícil, que debe ser enfrentada desde los diferentes niveles del Estado.

Si bien hay avances desde el gobierno central para enfrentar los impactos del cambio climático, no ocurre lo mismo a nivel de los gobiernos regionales, pues el problema se encuentra relegado en términos de institucionalidad, presupuesto, recursos humanos y participación ciudadana. Esto, a pesar de que muchas regiones viven día a día los efectos del cambio climático en forma de sequías, heladas, inundaciones, altos niveles de radiación solar, entre otras manifestaciones.

Los documentos que se incluyen en esta sección proponen la constitución de un sistema regional de innovación agraria que ayude a fomentar acciones de adaptación en conjunto con el Estado y el sector privado. Asimismo, subrayan que la construcción de una institucionalidad ambiental no es suficiente si no se cuenta con un apoyo efectivo por parte de las autoridades regionales y locales, además de recursos humanos y financieros. En esa línea, se aborda el impulso de mecanismos internos novedosos como alternativas para que los gobiernos regionales logren un mayor financiamiento para sus programas de adaptación al cambio climático. Entre estos mecanismos se encuentran las obras por impuestos o la retribución por servicios ecosistémicos, así como un mayor acceso a los fondos ambientales internacionales y a los mercados de carbono.

PIURA: INNOVACIÓN AGRARIA PARA UNA MEJOR ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO[1]

* **FIDEL TORRES GUEVARA**
CIPCA - PIURA

Fortalecer la innovación agraria para enfrentar el cambio climático en la región Piura es uno de los mensajes principales del presente documento de política. Frente al enfoque centralista de la mayor parte de programas que fomentan la innovación, se propone un modelo que parta desde los gobiernos regionales y que impulse estrategias coordinadas como la mejor herramienta para la adaptación y lucha contra el cambio climático.

DE acuerdo con la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMCC), el cambio climático se entiende como un cambio atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Frente a ello, la adaptación al cambio climático puede definirse como un proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastre en la búsqueda del desarrollo sostenible, que permite identificar vulnerabilidades para elaborar alternativas de adaptación. También es concebida como los ajustes que se hacen en sistemas agroecológicos y económicos para responder a perturbaciones climáticas actuales o anticipadas a sus impactos[2].

La mayoría de las respuestas al cambio climático deben adaptarse a los contextos locales subnacionales. A nivel local, la adaptación al cambio climático tiene su mejor expresión en la reacción concreta de las actividades económicas a los factores específicos que las afectan bajo la influencia del incremento global de la temperatura. Esto significa que su adaptación depende de la dotación de recursos y condiciones naturales, como capacidades tecnológicas, organizativas y de gestión, que se posee para responder a la incertidumbre del cambio del clima y continuar ejerciendo control sobre su sistema de vida.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Desarrollo del sistema regional de innovación agraria como política de adaptación al cambio climático en la región Piura" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo de Cipca-Piura.

[2] Ver al respecto Hubb, Peters; T. Santoyo, R. Ruiz, N. Foell y U. Olguín (2008). *Cambio climático y desarrollo rural sustentable*. Piura: Gobierno Regional de Piura, GIZ.

Las diferentes actividades productivas agrarias o pesqueras tienen diferentes umbrales para su óptimo desempeño. De manera permanente necesitan ajustar sus procesos a las variaciones ambientales para mantener el estándar de calidad y cantidad del bien que producen y poder mantenerse en los mercados en los cuales compiten. Por ello, las acciones de adaptación tienen que formularse e implementarse a la medida de las exigencias de las zonas donde se desarrollan.

Si bien en la economía de Piura la agricultura representa el 8,1% de la producción total –sin contar que moviliza recursos importantes en los rubros servicios, manufactura, transporte, comercio y turismo–, el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2013-2016 y el Plan Operativo Institucional de la Región Piura 2014 no incluyen políticas claras de desarrollo agrario orientadas a consolidar este sector como eje estratégico para la región. Mucho menos para reducir los factores de su vulnerabilidad, tomando en cuenta que se encuentra en el centro de mayor impacto del evento recurrente El Niño, elemento condicionante de la competitividad regional, que altera su paisaje natural y afecta su infraestructura productiva.

La ausencia de una política agraria en el gobierno regional de Piura se evidencia en que no se consideran como prioridad el desarrollo de capacidades, la asociatividad y formas participativas de la mayoría de los agentes agrarios representados por la pequeña agricultura. A pesar de ello, empresas y organizaciones de pequeños agricultores, junto con su entorno (entidades de investigación, proveedores de tecnología, insumos y agentes públicos de apoyo y control) desarrollan estudios e investigaciones de carácter nacional o macrorregional, e innovaciones que les permiten mantener o mejorar su competitividad bajo las variables condiciones locales influenciadas por el cambio climático global .

El clima y la diversidad biológica son ventajas comparativas de la región y en base a ellas se registran hasta 16 tipos de innovación que permiten visualizar el desarrollo de capacidades competitivas expresadas en tecnologías adaptadas o creadas que representan las verdaderas medidas de adaptación al cambio climático. Entre estas experiencias se encuentran los casos de Cepicafé en el café, Cepibo, Appbosa y APOQ en banano, Apromalpi, Apape y Promango en mango, Aspramor en frijol, y Asprobo en cacao[3].

Estas experiencias demuestran la habilidad de las organizaciones productivas para posicionarse ventajosamente en el escenario en el cual les corresponde sobrevivir o competir, sea en el mercado de bienes, la gestión o políticas de desarrollo económico regional y local respectivamente. Esta red de instituciones, conformada por individuos,

[3] Los nombres completos de las organizaciones son: Central Piurana de Cafetaleros - (CEPICAFE); Central Piurana de Asociaciones de Pequeños Productores de Banano Orgánico - (CEPIBO); Asociación de Pequeños Productores de Banano Orgánico Samán y Anexos - (APPBOSA); Asociación de Productores Orgánicos Querecotillo - APOQ ; Asociación de Productores de Mango del Alto Piura - (APROMALPI); Asociación de Productores de Pedregal - (APAPE); Asociación Nacional de Productores de Mango - (PROMANGO); Asociación de Productores Agrarios de Morropón - (ASPRAMOR); Asociación de Productores de Banano Orgánico y Otros Productos de Buenos Aires-Morropón - (ASPROBO).

organizaciones, empresas, centros de conocimiento e investigación y otras entidades públicas y privadas, orientada a iniciar el uso económico de nuevos productos, nuevas técnicas, nuevos procesos y arreglos organizativos, junto a las instituciones y políticas que afectan su desempeño, es lo que se denomina sistema de innovación, que puede ser regional o nacional.

No obstante, la ausencia de una política estructurada que oriente la generación de normas y ordenanzas, así como el destino de los escasos recursos financieros disponibles, ha impedido aprender de las experiencias y resultados de iniciativas que estimulan la innovación agraria a nivel nacional. Está la experiencia de organismos públicos descentralizados como el PSI, Incagro, Agroideas, Mi Riego, Fincyt, Prorural, Procompite. Asimismo, ha impedido expandir los conocimientos adquiridos de experiencias exitosas de organizaciones productivas que han capitalizado el uso intensivo de la asociatividad para hacer rentables las innovaciones tecnológicas y organizativas en la competitividad de los bienes que ofrecen.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Frente al enfoque centralista de la mayoría de los programas de fomento de la innovación implementados hasta la fecha, se propone un modelo que fomente la innovación desde los gobiernos regionales para diseñar estrategias coordinadas ante el cambio climático, a través de la constitución de un consejo regional de innovación agraria (Coria) integrado a los consejos regionales de ciencia y tecnología (Corcytec). Este modelo debe convocar a los agentes de la ciencia e innovación agraria del sector público y privado como la Dirección Regional Agraria, el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), empresas, ONG, universidades, institutos de investigación, institutos superiores tecnológicos, empresas, organizaciones de productores, cadenas productivas de productos bandera, proveedores de insumos, empresas compradoras de los productos públicas y privadas.

El sistema regional de innovación agraria debe convertirse en la red donde se diseñen y difundan las innovaciones tecnológicas que dotan de competitividad a los agentes económicos, así como las innovaciones institucionales que facilitan su desempeño como manifestación concreta de medidas sostenibles de adaptación.

En este modelo, la redefinición del rol del INIA es una condición básica. En la actualidad, este organismo constituye el centro institucional del Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA), constituido por dos proyectos de inversión pública: Consolidación del Sistema Nacional de Innovación Agraria-SNIA, y Mejoramiento de los Servicios Estratégicos de Innovación Agraria-SEIA. En el marco de la propuesta, el INIA como ente rector de la innovación debe ejercer una función orientadora y facilitadora de los procesos de concertación de los agentes de la innovación en las regiones. Así, debe ser un articulador entre las iniciativas regionales y locales expuestas desde los Coria, con las instancias centrales del sector. Además, debe

supervisar y sistematizar los impactos de los proyectos de innovación provenientes de concursos públicos.

Para conectar el proceso regional al sistema nacional de innovación es necesario contribuir al establecimiento de los centros estratégicos de planeamiento regional (Ceplar) como espacios colectivos de participación de los diferentes actores con competencias de planeamiento y desarrollo. Los Ceplar deben facilitar a los agentes regionales de la innovación agraria la integración de sus prioridades en los planes de desarrollo regional concertado (PDRC), lo cual permitiría: i) la institucionalización de la agenda regional de innovación agraria como instrumento de gestión de la innovación; ii) articular los Ceplar y el Ceplan a la institucionalización del planeamiento de la innovación; iii) aportar a la formalización del sistema nacional y de los sistemas regionales de planeamiento de la innovación a través del Ceplan; iv) apoyar la formulación e implementación de agendas agrarias territoriales que permitan incorporar la promoción de productos bandera, la protección de germoplasmas, la protección de algún recurso de la biodiversidad en peligro de extinción, la producción de semillas, de investigación aplicada o adaptativa, la innovación de procesos y de productos, etc., además de facilitar la integración y articulación de los organismos públicos descentralizados y los programas nacionales con las organizaciones del nivel regional, sea público o privado.

De otro lado, los Ceplar deben apoyar a los Corcytec y a los Coria para que se establezcan en la formulación e implementación de agendas o planes regionales de innovación tecnológica, a fin de ser integrados en los planes estratégicos institucionales y a su vez en los PDRC. Estas agendas o planes deben permitir articular las investigaciones y la innovación tecnológica con los productos de interés regional y con los procesos de desarrollo en curso y en base a una visión compartida, facilitando entre otros aspectos: i) el acercamiento y la formación de alianzas estratégicas entre entidades con competencias en la gestión de la innovación e investigación con las entidades del desarrollo; ii) la orientación de la innovaciones y de las inversiones en las líneas o productos agrarios priorizadas en los planes de desarrollo regional; iii) la complementación y facilitación de los recursos de las instituciones que tienen como competencias la investigación y la innovación tecnológica, en las líneas priorizadas en los planes de desarrollo regional; y iv) la facilitación de un mercado de provisión de servicios con participación de los destinatarios de las innovación tecnológicas.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Determinar las demandas regionales prioritarias de innovación.
- Definir las prioridades de conocimiento estratégico regional: a) Producción de semillas de productos bandera, b) Valoración de la biodiversidad regional, c) Impulso de

la biotecnología de apoyo a los productos bandera y biodiversidad promisoria, y d) Estrategias de aprovechamiento de las condiciones de El Niño.
- Activar los consejos regionales de ciencia y tecnología (Corcytec).
- Constituir el consejo regional de innovación agraria (Coria), inscrito a los Corcytec.
- Establecer plataformas de concertación con representantes de las cadenas productivas y organizaciones agrarias, entidades públicas y privadas de apoyo.
- Elaborar el plan regional de innovación agraria, así como la estrategia operativa regional sobre el establecimiento del sistema regional de innovación agraria.
- Elaborar una base de datos de consulta de las innovaciones regionales
- Planificar las acciones inmediatas de resiliencia ante el fenómeno El Niño.

Al primer año:
- Propiciar la creación del Fondo para la Innovación Agraria Regional (FIAR) inscrito en el marco del plan de Corcytec.
- Articular los fondos de Procompite regionales y locales a los de FIAR.
- Crear un portal temático especializado de información para la toma de decisiones orientadas a la adaptación de las inversiones públicas al cambio climático en la región Piura.
- Adoptar un enfoque de gestión de riesgos integrado a todo proyecto de inversión o desarrollo, considerando el cambio climático y el evento El Niño.

Al cuarto año:
- Se cuenta con un mapa verificado de actores de la innovación regional.
- Se cuenta con una estrategia operativa ejecutada de los roles y responsabilidades de los actores de la innovación regional.
- Existencia de espacios de articulación, concertación y coordinación formal establecidos entre actores involucrados en toda la región
- Fortalecer los centros estratégicos de planeamiento regional (Ceplar) para conectar el proceso regional al sistema nacional de innovación, contando con proyectos apoyados por el Plan Nacional de Innovación Agraria (PNIA).
- Disponibilidad de un sistema de monitoreo sobre gestión de riesgos a nivel nacional, regional y local.

AREQUIPA:
HACIA UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO[1]

* ÁNGEL CANALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

El cambio climático tiene diferentes impactos en la región Arequipa. El principal es la reducción de los recursos hídricos y los cambios de patrones en las lluvias, que han incidido negativamente en los recursos alimenticios de la región. Si bien Arequipa cuenta con una Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático, esta se encuentra debilitada por el limitado presupuesto y recursos humanos capacitados. A continuación se describe el escenario climático y se proponen opciones de política para revertir la situación.

Si el Perú es considerado el tercer país más vulnerable al cambio climático a nivel mundial, la región Arequipa es aun más vulnerable, no solo por su ubicación geográfica sino también por los niveles de pobreza que muestran la mayor parte de sus provincias[2]. En líneas generales, pueden identificarse una serie de vulnerabilidades en la región que requieren atención, a través de políticas que permitan la adaptación a la variabilidad del ambiente en los siguientes años. A continuación se reseñan las vulnerabilidades.

Recursos hídricos. El cambio climático no solo ha alterado gravemente la corteza glaciar de los principales nevados de la región, sino también los regímenes normales de precipitación pluvial (Pp), lo que se traduce en avenidas tardías, con mucha intensidad, de corta duración y alternándose con días secos. Esta situación ya ha generado una disminución de los caudales normales de los ríos y, en muchos casos, el riego permanente de cultivos pasó a ser riego por minutos u horas. Por otro lado, el incremento de la temperatura ha ocasionado la escasez del agua en muchos lugares de la región, a lo que se suma el mal uso del recurso; por tal motivo se redujo el aforo del río Chili, principal fuente de abastecimiento de agua para la ciudad de Arequipa, de 11 a

[1] El presente resumen está basado en el documento "Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático en la región Arequipa" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo de la Universidad del Altiplano de Puno.

[2] Ver al respecto Autoridad Ambiental Regional de Arequipa (2009). *Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático de la región Arequipa*. Avance de la propuesta. Arequipa: Gobierno Regional.

12 m³/seg.([3]), comprometiendo la disponibilidad, estabilidad, utilización y acceso de recursos alimenticios. En general, se calcula que el déficit de volumen de agua en los próximos años puede alcanzar entre el 20 y 30%, con porcentajes menores de hasta el 50% en las zonas altas[3]. En una investigación sobre escenarios climáticos en la región, Alegre de la Cruz[4] predice una disminución de entre el 30 a 46% de la Pp en los siguientes años.

Recursos alimenticios. Debido al incremento de las heladas y al exceso de radiación solar, el crecimiento normal de los cultivos se ha visto directamente afectado. Actualmente se irrigan más de 15.000 hectáreas de productos de panllevar en la región, siendo estos los que abastecen al mercado interno. Se calcula que el 15% se perdería a causa de la escasez de agua producto del cambio climático[5]. Estos cambios ya vienen alterando el ecosistema, generando que los cultivos agrícolas se debiliten y se encuentren propensos a cualquier tipo de plaga, comprometiendo la seguridad alimentaria de la población. Se han reportado casos puntuales como la aparición de la plaga "mancha chocolate" en las habas de la provincia de Caylloma. Además, el incremento en el uso de fertilizantes, abono y pesticidas para controlar dichas plagas trae como consecuencia otro efecto: la contaminación de suelos y ríos.
La ganadería también viene siendo afectada por el cambio climático, pues la disponibilidad de pastos cultivados se reduce por la falta de agua y la excesiva radiación solar. Sometidos a las adversidades del medio, como heladas y friajes, los animales presentan una mayor incidencia de ronquera y neumonía, así como la aparición de ceguera y mucosidad en alpacas, mientras que en los ovinos los cambios del clima ocasionan la muerte.

Biodiversidad. De acuerdo con el diagnóstico recogido en la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático (Eracc) de Arequipa, la escasez de agua y las variaciones en la temperatura afectarán también a las especies de biodiversidad nativa (flora y fauna) de la región, debido a la fragilidad de los ecosistemas locales. Otros efectos probables serán la desaparición de especies, la reducción de bosques naturales, la desaparición de variedades de plantas y el deterioro de la calidad de las semillas, con consecuencias para la estabilidad de los ecosistemas, así como para las actividades productivas de las familias campesinas. Entre las especies en peligro de extinción se encuentran especies de fauna como el guanaco, el huallaque o nutria de río, el loro de valle, la taruca, el puma andino o leoncillo, entre otras. Lamentablemente, la inexistencia de un inventario de flora y fauna a nivel regional, así como de un catastro acuícola marino, limita la articulación e implementación de políticas para preservar la biodiversidad .

[3] Falcón, Javier (2009). *Identificación y sistematización de fuentes de contaminación en la cuenca del río Quilca-Vitor-Chili.* Arequipa: Dirección General de Gestión Ambiental.

[3] Ver *Autoridad Ambiental Regional de Arequipa*, Ibid. Pp. 15.

[4] Alegre de la Cruz R. (2008). *Informe de Escenarios Climáticos Locales en la región Arequipa 2010-2030.* Arequipa: Gobierno Regional.

[5] Vargas, Paola (2009). *El cambio climático y sus efectos en el Perú.* Working Paper Series. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

> LA INEXISTENCIA DE UN INVENTARIO DE FLORA Y FAUNA A NIVEL REGIONAL, ASÍ COMO DE UN CATASTRO ACUÍCOLA MARINO, LIMITA LA ARTICULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PARA PRESERVAR LA BIODIVERSIDAD .

Salud poblacional. Como señala la Eracc, en los últimos nueve años los casos de infecciones respiratorias agudas (IRAS) en menores de 5 años se ha incrementado a más de 190.00 casos, debido a la variación climática. Los niños constituyen un grupo de riesgo especial porque su sistema respiratorio no se encuentra desarrollado completamente, pasan más tiempo en el exterior y porque respiran más aire por unidad de peso que los adultos. Por otro lado, la radiación solar promedio anual en Arequipa llega ya a los 474,1 Cal/cm-1, con un aumento paulatino en el número de horas de sol, lo que conlleva a un aumento de la radiación ultravioleta y con ello a mayores posibilidades de enfermedades vinculadas con dicha radiación, como el cáncer a la piel.

Recursos aire y suelo. El impacto en el aire se produce principalmente en las áreas urbanas, debido a factores como la pérdida de áreas verdes por el aumento de construcciones, el obsoleto parque automotor, la emisión de cianuro, mercurio y metano, la quema de basura y pasturas, etc. Así, Arequipa es la segunda ciudad más contaminada del país, con graves efectos en todos sus habitantes. En el caso del recurso suelo, este viene siendo afectado en toda la región por factores como el crecimiento de la minería aurífera artesanal, el uso indiscriminado de agroquímicos, el riego de suelos con aguas contaminadas, la mayor ocurrencia de heladas que cortan el crecimiento de los pastos, y el sobrepastoreo que ha permitido el avance de la desertificación en el último lustro.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Si bien la región Arequipa muestra avances importantes en materia de institucionalidad ambiental, contando desde el 2008 con una Autoridad Regional Ambiental -como órgano desconcentrado y con autonomía administrativa- y desde el 2009 con una Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático, esta institucionalidad se

muestra aún debilitada debido a la carencia de presupuesto suficiente y de recursos humanos capacitados. Muchos de los lineamientos establecidos todavía no han sido implementados o al menos no se tiene información accesible a ella. Con los demás lineamientos el avance es aún incipiente después de casi 5 años de haberse elaborado la Eracc. De allí que el 71% de autoridades interrogadas consideraran como un problema la inadecuada aplicación de las políticas ambientales.

Es importante subrayar que la Eracc y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC, aprobada en el 2003) no otorga la debida importancia a la participación de las mujeres en la elaboración e implementación de ambas estrategias, siendo necesario redefinir o incluir aspectos de género en ambos documentos, en concordancia con la Estrategia Nacional de Igualdad de Género y con el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades.

De esta manera, si bien la propuesta pasa por reconocer y mantener la validez de los 5 ejes estratégicos de la Eracc[6] y sus objetivos de política, se requiere formular una serie de recomendaciones que permitan contar con una política ambiental regional más efectiva y eficaz, siendo las principales líneas de acción propuestas las siguientes:

- Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia del sector social y de los sistemas productivos e infraestructura.
- Conservar y usar en forma sostenible los recursos naturales y ecosistemas, manteniendo los servicios ambientales que proveen.
- Reducir el incremento de los residuos sólidos a través de medidas de ecoeficiencia en entidades públicas y privadas.
- Fomentar buenas prácticas ambientales que conlleven a la sostenibilidad de las actividades agropecuarias y forestales para incrementar los sumideros de carbono natural.
- Implementar una plataforma de investigación, innovación, desarrollo y adecuación de tecnologías climáticas y fortalecimiento de capacidades institucionales.
- Desarrollar políticas de adaptación a las sequías y otras formas de escasez derivadas del cambio climático.
- Realizar políticas de evacuación de las poblaciones hacia zonas menos vulnerables.
- Fomentar la fiscalización del uso de tecnologías limpias en los diferentes sectores: energético, minero, agroindustrial, agrícola, pecuario, pesquero, transporte, entre otros.

[6] Los ejes estratégicos incluidos en la Eracc son los siguientes: 1) Política de cambio climático, insertada en los planes de desarrollo regional y gobiernos locales; 2) Institucionalidad para el sistema de monitoreo de riesgos del territorio (retroceso glaciar, peligros naturales, etc.); 3) Protección de biodiversidad y fuentes de agua; 4) Fomento y desarrollo de investigación científica, social y económica sobre vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, y 5) Capacitación, sensibilización y difusión a todo nivel.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Evaluar fortalezas y debilidades de la Autoridad Ambiental Regional.
- Identificar poblaciones vulnerables.
- Identificar cuencas y microcuencas más vulnerables al cambio climático.
- Establecer alianzas estratégicas de investigación sobre medidas de adaptación al cambio climático con universidades e institutos regionales.
- Formular una propuesta sobre adaptación de sistemas productivos (andenes, riego, forestación) con participación de las mujeres.
- Elaborar ordenanzas regionales conteniendo medidas de adaptación al cambio climático en materia de agua, aire, suelo y salud pública.
- Formar brigadas de ayuda dentro de las instituciones para enfrentar posibles desastres naturales en la región.
- Crear brigadas de promotores ambientales que se dediquen a la sensibilización de la población e instituciones tanto públicas como privadas frente a la adaptación al cambio climático.

Al primer año:

- Formular y ejecutar el inicio del plan de fortalecimiento del sistema de información ambiental regional (SIAR).
- Adoptar medidas para la inclusión de propuestas de cambio climático en los presupuestos participativos de los gobiernos provinciales y locales.
- Se propone un programa regional sobre manejo de agua superficial y subterránea.
- Se formulan proyectos de construcción de rellenos sanitarios para los principales centros urbanos de la región.
- Se elabora un programa de reforestación a nivel regional.
- Se desarrollan talleres informativos y prácticos para la sostenibilidad de actividades agropecuarias y forestales.
- Se coordina de manera permanente con la oficina descentralizada de la OEFA para la evaluación y fiscalización de actividades y proyectos privados.
- Se generan alianzas estratégicas con universidades, institutos y sector privado para la transferencia de tecnología.

Al cuarto año:

- Las ciudades de Arequipa, Mollendo, Camaná y Caylloma cuentan con sistemas de gestión integral de residuos sólidos y plantas de tratamiento de aguas residuales.
- Se cuenta con un programa regional de educación ambiental.
- Se cuenta con un programa de uso de energía solar en proceso de implementación.
- Se cuenta con un plan de zonificación ecológica económica y ordenamiento territorial de la región.
- Se cuenta con un SIAR debidamente actualizado y utilizado de manera frecuente por los diversos actores regionales para la formulación de sus actividades y proyectos.

EL RETO DE FINANCIAR PROYECTOS AMBIENTALES DE CARÁCTER REGIONAL[1]

* **DAVID SOLÍS**
PRO AMBIENTE - GIZ

Gestionar el cambio climático y promover el desarrollo sostenible en las regiones es tan importante como la movilización de recursos económicos para financiar estos objetivos. Como se verá a continuación, la promoción de la inversión privada y acceder a financiamiento internacional para impulsar proyectos regionales ambientales y climáticos es fundamental.

EL Perú ha firmado una serie de acuerdos internacionales que tienen el objetivo de mejorar la calidad ambiental, proteger y usar de manera sostenible la diversidad biológica, y gestionar el cambio climático. Asimismo, es parte de varias iniciativas que fomentan una economía baja en emisiones de carbono. Sin embargo, si la firma de acuerdos internacionales no viene acompañada de las estrategias, planes y el financiamiento respectivo, se convierten solo en una declaración de buenas intenciones.

El gobierno nacional, a través del Ministerio del Ambiente (Minam), ha logrado avances significativos en el diseño de estrategias, pero mantiene una limitada implementación de estos instrumentos debido a la falta de recursos para su financiamiento. De acuerdo con el Sistema de Información Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la inversión pública en los programas correspondientes a la función ambiente para los tres niveles de gobierno (central, regional y local) alcanzó en 2013 los S/.963,8 millones. Esta suma representó alrededor del 2,4% del total de inversión pública (S/. 39.574 millones) realizada en todas las demás funciones del Estado. Si bien se puede apreciar una tendencia creciente desde el 2011 al 2013, la proporción de inversión pública en temas ambientales respecto al total no es significativa.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Financiamiento ambiental y climático: aportes para los gobiernos regionales" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del Programa Pro Ambiente de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

> LA INVERSIÓN PRIVADA NACIONAL EN PROYECTOS REGIONALES AMBIENTALES Y DE CAMBIO CLIMÁTICO HA SIDO CASI NULA. LA MODALIDAD DE OBRAS POR IMPUESTOS HA FINANCIADO UN SOLO PROYECTO MUNICIPAL DE DEFENSAS RIBEREÑAS EN CANTA.

Si hacemos el desagregado por nivel de gobierno, se observa que los gobiernos locales y regionales han realizado las mayores inversiones en la función ambiente en el año 2013. Los gobiernos locales han invertido alrededor de S/.789,7 millones, cifra que representa el 81,9% del total invertido, mientras los gobiernos regionales han invertido alrededor de S/.101,5 millones, el 10,5% del total invertido. Si bien las inversiones del gobierno nacional no han sido significativas, vienen creciendo sostenidamente desde el 2011.

En cuanto al tipo de proyectos ambientales y climáticos de los gobiernos regionales que concentran la mayor inversión pública para los años 2012 y 2013, en primer lugar se encuentran los relacionados a la conservación y aprovechamiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales (S/. 103,2 millones) y a la vigilancia y control integral de la contaminación y remediación ambiental (S/. 38 millones). En cambio, los gobiernos locales concentraron su inversión para los años 2012 y 2013 en la conservación y ampliación de las áreas verdes y ornato público (S/. 559,9 millones), gestión de residuos sólidos (S/. 239,5 millones) y conservación y aprovechamiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales (S/. 148,9 millones).

En el plano internacional, el financiamiento ambiental y climático se encuentra en proceso de construcción. El Fondo Verde para el Clima (FVC) cuenta con una capitalización de aproximadamente US$ 10.000 millones a diciembre del 2014 y espera sumar US$ 100.000 millones para el 2020. Por otro lado, el mercado voluntario de carbono se viene consolidando. Para el 2013, se transaron en total 32,7 millones de toneladas

de créditos de carbono por un valor de US$ 192 millones. Lo destacable es que la mayor parte de la demanda de créditos de carbono en el mercado voluntario proviene de la política corporativa de responsabilidad ambiental de grandes empresas de energía, comida y bebidas. Por el contrario, la inversión privada nacional en proyectos regionales ambientales y de cambio climático ha sido casi nula. La modalidad de Obras por Impuestos (OxI) ha financiado un solo proyecto municipal de defensas ribereñas en Canta. De acuerdo con ProInversión, la modalidad de asociación público-privada puede ser utilizada para financiar proyectos de servicios ambientales y de captura de carbono. Sin embargo, a la fecha los gobiernos regionales no han logrado captar la inversión privada para estos fines. Cabe destacar el inicio de financiamiento privado de proyectos de carbono forestal a través de políticas de responsabilidad social y ambiental de empresas privadas peruanas del sector financiero y seguros.

En resumen, el diagnóstico indica que el financiamiento público es la principal fuente en el ámbito regional para los temas ambientales y climáticos. No obstante, los niveles de inversión no son muy significativos en todos los niveles de gobierno. Asimismo, la inversión privada nacional es casi ausente y los recursos de la cooperación internacional insuficientes. Sin embargo, existe una perspectiva positiva respecto del financiamiento ambiental y climático de fuentes externas (mercados voluntarios de carbono y fondos ambientales) para los siguientes años.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Ante un panorama económico mundial negativo que continuará por los siguientes cuatro años y dado los limitados recursos públicos con que cuentan los gobiernos regionales, se evaluaron las siguientes opciones de política: (1) la mejora de la calidad de la inversión pública regional en temas ambientales y climáticos, (2) la promoción de la inversión privada y el acceso al financiamiento internacional para financiar o cofinanciar proyectos regionales ambientales y climáticos, y (3) una política proactiva regional de adaptación al cambio climático.

En la evaluación de costos y beneficios, la opción de promoción de la inversión privada y el acceso al financiamiento internacional otorga mayores posibilidades para la movilización de recursos adicionales hacia los gobiernos regionales para el financiamiento de proyectos ambientales y climáticos. Asimismo, existe un marco legal para la descentralización de la inversión privada que hace viable esta opción de política. Por ello, se privilegia esta opción sobre las otras.

Los objetivos de la opción de política seleccionada son: (i) armonizar las inversiones de los gobiernos regionales con los objetivos nacionales en los proyectos relacionados con cambio climático y conservación de la diversidad biológica; (ii) crear las condiciones en las regiones para la utilización de mecanismos de financiamiento privados que actualmente existen en el mercado nacional e internacional; (iii) movilizar la inversión privada nacional en proyectos regionales ambientales y climáticos; (iv) lograr que

los gobiernos regionales accedan a fuentes externas de financiamiento ambiental y climático; (v) mejorar la accesibilidad a recursos financieros de las poblaciones rurales vulnerables al cambio climático; y (vi) plantear incentivos que pueden desarrollar los gobiernos regionales para promover la protección y uso sostenible de la diversidad biológica.

ESTRATEGIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

Facilitar y canalizar la inversión pública de los gobiernos regionales en proyectos ambientales y de cambio climático a través de programas presupuestales establecidos, monitoreados y evaluados por los sectores, especialmente aquellos diseñados por el Minam, Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y el MEF.

- Establecer un catastro de carbono forestal regional en base al Mapa de Carbono Forestal del Perú y la información geoespacial de titularidad de los predios con la finalidad primaria de desarrollar una propuesta REDD+ regional.
- Integrar en la fase de elaboración de proyectos regionales de reforestación o forestación y de eficiencia energética a una organización especializada en financiamiento ambiental y climático, con el objetivo de cumplir con los estándares mínimos para aplicar a créditos de carbono.
- Promover, diseñar y gestionar eficientemente la implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos para la protección de cuencas hidrográficas basados en financiamiento proveniente de las tarifas que pagan los usuarios finales.
- Promover la inversión privada en plantaciones forestales sostenibles de alta productividad con especies nativas comerciales en las áreas deforestadas y degradadas de las regiones permitidas, según la nueva Ley Forestal N° 29763.
- Promover el uso de las modalidades de financiamiento de asociación público-privada (APP) y OxI para proyectos ambientales y mitigación y adaptación frente al cambio climático.
- Establecer un fondo de garantía regional para créditos agropecuarios otorgados por las instituciones microfinancieras que promuevan la implementación de tecnologías de adaptación al cambio climático.
- Desarrollar un banco de proyectos de mejora de la calidad ambiental de alcance comunal y de baja inversión (menores a US$ 50.000) para vincularlos y financiarlos a través de los programas de responsabilidad social y ambiental de las empresas privadas.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

A nivel de gobierno central:

- Aprobar la Ley de Cambio Climático.
- Aprobar el Reglamento de la Ley de Retribuciones por Servicios Ecosistémicos.
- Aprobar la Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- Aprobar la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.

> LA OPCIÓN DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL OTORGA MAYORES POSIBILIDADES PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES HACIA LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS AMBIENTALES Y CLIMÁTICOS.

A nivel de los gobiernos regionales:

- Formular y aprobar la estrategia regional de cambio climático en las doce regiones que todavía no cuentan con este documento.
- Formular y aprobar la estrategia regional de diversidad biológica en las 16 regiones que no cuentan con este instrumento.
- Establecer un convenio con el Senhami para elaborar estudios de escenarios climáticos al 2030 y 2100 en las principales cuencas que puedan existir en cada región.
- Encargar a la gerencia de recursos naturales un estudio de medición de la diversidad biológica a nivel regional.
- Encargar un estudio de riesgos y vulnerabilidad ante el cambio climático a nivel regional.
- Reactivar la agencia de fomento de la inversión privada (AFIP) regional.
- Constituir el organismo promotor de la inversión privada (OPIP) regional como un ente bajo la dependencia de la gerencia de desarrollo económico.
- Establecer un convenio con ProInversión para recibir asistencia técnica para la utilización de la modalidad de APP y OxI. El equipo de OPIP debe ser el beneficiario de esta asistencia.
- Establecer un convenio con el Minam para articularse a la iniciativa Biodiversidad y Empresa.

Al primer año:

A nivel de gobierno central:

- Aprobar el reglamento de la Ley de Cambio Climático.
- Aprobar el reglamento de la Ley Nº 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que cuenta con un borrador desde octubre del 2014.
- Establecer una unidad técnica entre el Minam y el MEF para destrabar cualquier entrampamiento administrativo que enfrenten los proyectos regionales relacionados con temas ambientales y cambio climático priorizados para ser financiados bajo la modalidad de APP u OxI.

A nivel de gobiernos regionales:

- Establecer el catastro de carbono forestal a cargo de la gerencia de recursos naturales o del organismo que desempeñe esta función.
- Elaborar una base de datos geospacial de las áreas deforestadas con información detallada de titularidad del predio, uso actual, tamaño y ubicación a cargo de la gerencia de recursos naturales. Esta información de potenciales áreas para plantaciones forestales debe ser difundida por la AFIP a las empresas forestales nacionales e internacionales.
- Firmar un convenio con el proyecto REDD+ Minam para la asistencia técnica en la implementación de un proyecto REDD+Regional para la preservación de bosques naturales.
- Firmar un convenio con la Incubadora de Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MRSE) del Minam para la asistencia técnica en la implementación de un MRSE hídrico.
- Firmar un acuerdo con un fondo de inversión ambiental o de cambio climático que acompañe en el proceso de diseño de proyectos de forestación y reforestación regional bajo una certificación de créditos de carbono.
- Elaborar un banco de proyectos de mejora de la calidad ambiental de alcance comunal y de baja inversión (US$ 50.000). Este debería ser elaborado por la OPIP teniendo como base los proyectos registrados en los últimos cinco años en el banco del SNIP.
- Encargar un estudio financiero para definir los alcances, montos de cobertura y criterios de aplicabilidad del fondo de garantía regional para créditos agropecuarios otorgados a poblaciones rurales vulnerables al cambio climático (pequeños agricultores).
- Encargar a la OPIP un estudio de identificación de potenciales productos derivados de la biodiversidad nativa regional.

Al cuarto año:

- Establecer el fondo de garantía regional para créditos agropecuarios otorgados por las instituciones de microfinanzas que financien tecnologías agrícolas de adaptación al cambio climático.

- Establecer un proyecto REDD+ Regional para la conservación de bosques naturales con financiamiento comprometido y un sistema de monitoreo, verificación y reporte operativo y validado por la fuente de financiamiento.
- Contar con al menos un mecanismo de retribución de servicios ecosistémicos hídrico regional implementado y operativo.
- El 50% de los proyectos de reforestación y forestación regionales obtiene certificación de créditos de carbono y recibe financiamiento complementario.
- La AFIP y OPIP utilizan la modalidad de APP y OxI para financiar proyectos de inversión de mejora de la calidad ambiental, gestión de la diversidad biológica y cambio climático.
- Contar con información detallada, actualizada y pública sobre las potencialidades de la región para plantaciones forestales en zonas deforestadas y degradadas. Asimismo, se genera un clima de negocios regional que fomenta las plantaciones forestales privadas.

GOBERNABILIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La construcción de una institucionalidad regional eficiente, inclusiva y promotora del desarrollo es uno de los retos pendientes del proceso de descentralización. El ideal de contar con gobiernos más cercanos a los ciudadanos y ciudadanas, con eficientes procesos de inversión de los recursos del Estado y, como consecuencia, que eleven la calidad de vida de quienes han sido relegados por el centralismo, se convirtió en los últimos años en una meta lejana. Por el contrario, gobiernos regionales con escasa capacidad de gestión y manejo de conflictos y, en algunos casos, sometidos a redes de corrupción, aprovecharon el incremento de los recursos provenientes del canon y otras fuentes similares para beneficios particulares.

En este escenario, el inicio de las nuevas gestiones regionales plantea retos importantes para el Estado y la sociedad civil. Los más importantes son evitar que se repita la historia y asegurar que las nuevas autoridades tengan un manejo eficiente y transparente del presupuesto; garantizar que aquellas autoridades que se favorecieron de la corrupción sean sancionadas; e impulsar instituciones regionales sólidas y eficientes, que garanticen una mayor gobernabilidad en lugar de debilitarla.

Los documentos incluidos en esta sección buscan aportar a esta tarea incumplida, pero más necesaria que nunca. Entre otros puntos, los autores proponen para combatir la corrupción estrategias diferenciadas, partiendo de la idea de que se trata de un fenómeno que se alimenta de múltiples causas y fuentes. Asimismo, el control interno al interior de los gobiernos regionales puede prevenir la presencia de nuevas irregularidades y casos de corrupción, impulsando buenas prácticas de gestión pública. Por último, se propone una mayor articulación intergubernamental para el tratamiento de los conflictos sociales, con un mayor protagonismo de los gobiernos regionales, pero también una mayor responsabilidad para construir un clima de paz en sus regiones.

ACCIONES E INICIATIVAS ANTICORRUPCIÓN EN ESPACIOS REGIONALES: DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES GENERALES[1]

* JARIS MUJICA Y JULIO ARBIZU
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - PUCP

La corrupción es un fenómeno frecuente en la dinámica de los espacios políticos locales y regionales del Perú. Sin embargo, no se conocen con precisión ni las medidas implementadas ni su pertinencia en función de la estructura de las prácticas corruptas. Este documento presenta un diagnóstico general basado en los datos disponibles sobre la corrupción en gobiernos regionales (composición, estratos y tipología), así como un ejercicio de contraste entre los tipos de corrupción e iniciativas anticorrupción, asociado a una lista de recomendaciones para prevenir y combatir este problema.

LOS actos de corrupción que aparecen registrados en el escenario de los gobiernos regionales parecen tener un inventario de modalidades concentradas en el terreno administrativo, la logística y la adquisición de bienes y servicios. De acuerdo con el total de denuncias registradas por la Procuraduría Anticorrupción en los últimos años, la tendencia (en aumento) de actos de corrupción está relacionada con cuatro tipos penales recurrentes: peculado, colusión, malversación y cohecho.

Así, en 2014 se registraron 21.272 casos, en contraste con los 19.181 casos denunciados el 2013 (un incremento de 10,8%). Para dicho año (último de registro desagregado de la Procuraduría), la modalidad con mayor registro de denuncias fue el peculado, con el 49,8% de los casos denunciados, seguido del delito de colusión, con el 17,3% del total. Estos datos tienen una estrecha relación con la disposición de dinero del fisco por parte de los funcionarios; es decir, el tipo penal de peculado alude a la administración de fondos públicos, mientras el delito de colusión tiene que ver con la contratación de servicios o adquisición de bienes a proveedores.

Igualmente, la carga procesal por casos de corrupción en regiones se ha incrementado. En 2012 se registraron 19.357 denuncias, mientras que en 2013 hubo un incremento del 10,2%, con 21.588 denuncias. Entre 2012 y 2014, la región con mayor carga procesal fue Lima, registrando alrededor de 3.000 casos de corrupción por año. Junín y

[1] El presente resumen está basado en el documento "Acciones e iniciativas anticorrupción en los espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales" elaborado por los autores en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Áncash han registrado también una alta carga sobre casos de corrupción: en Junín durante el 2012 se registraron 1.350 casos y en 2013 la cifra aumentó a 1.672. Por su parte, Áncash registró 1.600 casos durante el 2012 y un incremento de 12% durante el 2013. Si le sumamos los casos de Chimbote (El Santa) se llega a una suma similar a la de Lima.

Para hacer frente a este escenario, a nivel regional se han creado comisiones para el desarrollo de planes anticorrupción, aunque en la mayoría de casos los planes regionales no están actualizados o alineados con la política nacional. Las medidas anticorrupción elaboradas están relacionadas con temas específicos, como normas y procedimientos para la administración de recursos, gestión de inversiones y transparencia de las actividades de gobierno. Así, lo que se tiene en la mayoría de regiones es el desarrollo de un enfoque normativo para el tratamiento del fenómeno de la corrupción.

Las medidas anticorrupción con mayor notoriedad han diferenciado la creación de las unidades anticorrupción de la función de las mismas; es decir, han tenido relación con el fortalecimiento de la institución de control y garantizar la efectividad de la gestión y procesos al interior del gobierno regional. Estas medidas son generales y solo satisfacen la formalidad administrativa obligatoria en relación con el abanico de normas anticorrupción que se han implementado (o mejorado) en los últimos años desde el gobierno nacional. En resumen, se han desarrollado medidas sin un orden específico y sin considerar la tipología de recurrencia de casos de corrupción regional.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

En un contexto como el descrito es necesario pensar las maneras en que se puede enfocar un diagnóstico y un ejercicio conceptual, que permita establecer criterios de producción de iniciativas bajo una lógica práctica. ¿Qué es lo que caracteriza el contexto de las prácticas de corrupción en los gobiernos regionales? ¿Qué elementos comunes aparecen en las iniciativas anticorrupción? ¿Qué enfoques utilizar para generar un diagnóstico general y una propuesta de políticas?

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)[2] identifica alrededor de quince tipos generales de actos de corrupción, los cuales pueden organizarse en tres matrices:

- **Gran corrupción**, que implica actores que ocupan cargos en las altas estructuras del Estado, organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, ente otros, incluyendo tomadores de decisiones, altos funcionarios y grandes transacciones financieras.
- **Mediana corrupción**, que implica actores que ocupan mandos administrativos medios como directores, jefes, coordinadores, secretarios, entre otros, relacionados con la logística, compras, adquisiciones medias, provisión de bienes, servicios.

[2] Ver al respecto Unodc (2002). *Policy Manual. Legal Instruments. Case Studies. Anti Corruption Toolkit.* Viena: Onu; y Unodc (2003). *UN Guide for Anti-Corruption Policies.* Viena: Onu.

- **Pequeña corrupción**, que implica pequeñas transacciones de dinero entre funcionarios de mandos bajos y a menudo en interacción con ciudadanos, asociada normalmente a servicios concretos a la ciudadanía.

Las definiciones precedentes apuntan a visualizar la importancia de una categorización de las prácticas de corrupción acorde con su naturaleza, para lo cual se propone explorar los niveles en los cuales las mismas se manifiestan, sin dejar de considerar su tipología penal. Ello permitirá concebir qué tipo de políticas se requiere para superar el problema público que representan de manera concreta. El siguiente cuadro presenta los tipos de política que pueden ser adoptadas, a partir de tres enfoques: prevención, combate y rendición de cuentas (*accountability*).

ENFOQUES SOBRE MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN[3]

PREVENCIÓN	• Estudio de las disfunciones sistémicas que estructuran las oportunidades de ocurrencia de prácticas de corrupción. • Modos en que deben ser implementadas y reglamentadas las leyes anticorrupción. • Modelos de estimación conductual a partir de incentivos y amenazas.
COMBATE	• Investigación de casos de corrupción. • Determinación del daño y cobro de la reparación civil. • Equipos especializados para el seguimiento de los casos.
ACCOUNTABILITY	• Mecanismos de rendición de cuentas

¿Qué impactos deberían esperarse de una política anticorrupción basada en los enfoques y niveles mencionados? La siguiente tabla resume los impactos esperados en cada uno de los niveles (gran, pequeña y mediana corrupción), de acuerdo con los tres enfoques propuestos.

IMPACTO DE ENFOQUES FRENTE A TIPOS DE CORRUPCIÓN[4]

	TIPOS DE CORRUPCIÓN		
	GRAN CORRUPCIÓN	MEDIANA CORRUPCIÓN	PEQUEÑA CORRUPCIÓN
PREVENCIÓN	• A través de la adecuación y precisión de los tipos penales de corrupción al fenómeno concreto. • Adopción de la normativa recogida en tratados internacionales.	• A través de control de procedimientos, vigilancia y otros similares.	• A través del corte de flujos de procedimientos. • Producción de mecanismos de *accountability* vertical, horizontal y societal.
COMBATE	• A través de unidades de investigación especializadas y herramientas aplicadas de investigación.	• A través de investigaciones en la dinámica financiera y administrativa de las instituciones.	• A través de un mayor control interno y detección de casos tipo en la vida cotidiana de las instituciones.
ACCOUNTABILITY	• A través de mecanismos de ingeniería institucional y control interinstitucional.	• A través del diseño de mecanismos de vigilancia y control interno, horizontal y vertical.	• A través de mecanismos de *accountability* societal y vigilancia y transparencia.

[3] Cuadro basado en Mujica, Jaris; Víctor Quinteros, Rafael Castillo y Carlos Chávez (2011), "La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: Reparaciones civiles/investigación/sistema de información". En: *La lucha contra la corrupción en el Perú*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Instituto Max Planck, Ambero, GIZ. Elaboración propia.

[4] Ibid. Elaboración propia.

Sobre estos elementos se plantean un conjunto de recomendaciones generales que se vinculan con la composición de las medidas específicas que se pueden adoptar en cada rubro:

1. Las políticas de lucha contra la corrupción requieren diseñarse integrando medidas específicas de prevención, combate y *accountability*. Las mismas deben disponerse en función de las tipologías de corrupción registradas.
2. En materia de pequeña corrupción es importante el diseño de mecanismos que fomenten la activa participación de actores estatales en la ejecución de la política anticorrupción.
3. En paralelo con lo anterior, se requiere fomentar el involucramiento activo de la ciudadanía. Esto debe dar apertura tanto a organizaciones de la sociedad civil como a los propios ciudadanos no organizados.
4. En tanto la pequeña corrupción significa una merma en la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios que prestan los gobiernos regionales, parte de la labor preventiva implica mejorar la calidad de los servicios a fin de mejorar su imagen ante el ciudadano.
5. Es clave contar con consejos regionales dinámicos y con capacidad de tomar decisiones efectivas en materia de gran corrupción. Dentro del sistema anticorrupción, estos espacios juegan un papel fundamental pues permiten aterrizar regionalmente las políticas en la materia.
6. Es importante contar con sistemas integrados y transparentes que permitan visualizar cómo se desarrollan las licitaciones, obras públicas y adquisiciones.
7. Un paso importante en la construcción de institucionalidad anticorrupción a nivel regional reside en la implementación de mecanismos transversales. Ello pasa por el diseño y puesta en marcha de un subsistema integrado por instancias de prevención y punición.
8. La gestión de la política anticorrupción debe constituirse en un modelo de cómo disponer los mecanismos de prevención, persecución y *accountability* en el espacio regional. En tal sentido, su implementación requiere contar con mecanismos que transparenten el trabajo efectuado.
9. Cualquier política que se adopte debe contar con una matriz concreta de seguimiento y evaluación sostenida de las medidas implementadas.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Realizar un mapa cualitativo y cuantitativo de las modalidades de corrupción manifiestas en el espacio regional, dando especial atención a las actividades asociadas a la dinámica económico-productiva, y siguiendo como premisa los niveles y enfoques propuestos.
- Revisar las capacidades institucionales de las que se dispone para llevar a cabo una lucha frontal contra la corrupción, teniendo claro de qué recursos se dispone y cuáles se requiere mejorar en el más breve tiempo.

- Reflotar los espacios de toma de decisiones para constituir un sistema regional anticorrupción al más alto nivel, que involucre a los diferentes actores sociales: Estado, sociedad civil, medios de comunicación, empresa, academia, etc.
- Fortalecer el accionar interinstitucional en la lucha contra la corrupción, ampliando la presencia efectiva de las oficinas de control interno.
- Aprobar una política anticorrupción regional que se sostenga en las acciones antes referidas.

Al primer año:

- Constituir un sistema de monitoreo y seguimiento de la corrupción, basado en la identificación de procesos de gestión clave, espacios de riesgo y modalidades. El mismo debe permitir identificar vacíos y evaluar de manera sostenida las medidas implementadas.
- Mejorar la comunicación y empleo de mecanismos de denuncia ciudadana, del que se dará cuenta anualmente de manera pública.
- Fortalecer las relaciones interinstitucionales para mejorar la protección de víctimas y testigos, a través de la potenciación de la Unidad de Protección de Víctimas del Ministerio Público (Udavit) y otras estrategias pertinentes
- Implementar de manera sostenida mecanismos de participación ciudadana donde puedan rendirse cuentas claras de las acciones de interés del gobierno regional, a través de una mesa regional de seguimiento de lucha contra la corrupción.
- El diseño e implementación de 12 medidas anticorrupción, centradas en servicios públicos de mayor importancia y sensibilidad (salud, educación, policía, justicia, etc.), de cara a la validación de medidas de control y la generación de una opinión pública favorable.
- Convocar iniciativas ciudadanas de lucha contra la corrupción. Las iniciativas ganadoras deberán ser implementadas al interior de las instituciones.
- Consolidar los mecanismos regionales de coordinación, mediante el reconocimiento público de los avances generados. Esto se concretará a través de una audiencia pública regional.

Al cuarto año:

Al término de los cuatro años de gestión, los resultados deben redundar en factores estructurales como:

- La reducción efectiva de la incidencia y riesgos de actos de corrupción en cada institución regional.
- El incremento de la eficacia en la capacidad resolutiva y sancionatoria de las entidades de control.
- La mejora de la percepción ciudadana sobre las acciones anticorrupción y la calidad de los servicios públicos.
- La disminución de los montos afectados por actos de corrupción.

CONTROL INTERNO COMO HERRAMIENTA PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES[1]

* **DANIEL LEIVA Y HUGO SOTO**
PROGRAMA BUEN GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO - GIZ

El control interno es una importante herramienta de gestión que puede favorecer la mejora de los procesos y operaciones internas de los gobiernos regionales. Sin embargo, su potencial es desaprovechado. El presente documento de política propone estrategias para que los gobiernos regionales implementen mecanismos de control interno prácticos, con el objetivo de optimizar la gestión de sus recursos, bienes y operaciones.

EN los últimos meses la gestión de los gobiernos regionales (GORE) ha sido materia de discusión, pues varios de ellos vienen siendo objeto de investigación periodística, administrativa, fiscal o judicial por el incumplimiento de sus deberes, deficiencias en sus gestiones, irregularidades o presuntos actos de corrupción cometidos. Estas acusaciones cuestionan la legitimidad y capacidad de los gobiernos subnacionales para lograr una gestión eficiente basada en los principios de transparencia, respeto a la ley y orientación al servicio de la ciudadanía, y en última instancia, cuestionan también el proceso de descentralización.

La existencia de debilidades institucionales en los GORE es evidente. Por un lado, son consecuencia de las mayores responsabilidades generadas por la transferencia de funciones y competencias, y por otro lado, se deben al significativo incremento de sus recursos financieros que, como es natural, generan una presión sustantiva por mayores capacidades institucionales y administrativas para su adecuado uso. Los sistemas administrativos actuales, que fueron diseñados para gestionar recursos escasos, en especial los que soportan el gasto público, se han visto obligados de un momento a otro a operar en un escenario de constante incremento de recursos, que demanda mayores competencias. Esta situación habría ido en contra del uso responsable, eficaz y eficiente para el cual fueron diseñados. Asimismo, existirían serias limitaciones en la fiscalización, control y aseguramiento de la calidad (interna y externa) en la gestión de los GORE.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Control Interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades" elaborado por los autores en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del Programa de Reforma del Estado y Buen Gobierno de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

En un escenario de estas características, el control interno puede definirse como el conjunto de acciones de cautela que se realizan antes, durante y después de la ejecución de los procesos u operaciones en una entidad, con el fin de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta, eficaz y eficientemente, y coadyuve al logro de los objetivos y misión institucional. El desarrollo e implementación del control interno es responsabilidad de las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades del Estado.

En la gestión pública peruana el control interno no es reciente; sin embargo, no es conocido en toda su dimensión por los hacedores de política ni por los que se encargan de gestionar e implementarla. De igual manera, existe confusión sobre los roles y responsabilidades en esta materia. Muchos funcionarios públicos consideran que el control interno es tarea de los órganos de control institucional (OCI) y de la Contraloría General de la República (CGR), y no lo consideran una herramienta de gestión que debe ser abordada únicamente por los gestores públicos para cautelar los recursos públicos.

Por definición, el control es un acto inherente al proceso de gestión, dado que toda ejecución de un plan hacia un objetivo requiere implícitamente mecanismos de control que aseguren en alguna medida el logro de dicho objetivo. Por las características del sector público peruano, teóricamente el control interno debe adquirir dimensiones muy distintas en cada caso, pues el grado de desarrollo organizacional[2] es muy heterogéneo, incluso en entidades que a primera vista podrían tener características similares, como son las municipalidades o los mismos GORE.

PROBLEMÁTICA

Los problemas que coexisten en el diseño institucional y gestión de los gobiernos regionales son: a) ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y alineamiento de objetivos, b) inexistencia de procesos para la producción de servicios públicos, c) adquisiciones y contrataciones ineficientes y poco transparentes, d) desconocimiento de la importancia del control interno, e) conflictos en la definición de funciones, f) dificultades en el seguimiento, autoevaluación y evaluación externa del control interno, g) poca coordinación entre los sistemas administrativos y el control, h) dificultad en el diseño e implementación del control interno a nivel de instituciones, y i) invisibilidad de los avances en el control que hacen las entidades.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

La implementación del control interno en los gobiernos regionales requiere de soluciones innovadoras, viables y prácticas, que no se desprendan del marco regulatorio legal. En ese sentido, a partir de la definición establecida en la Ley Nº 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, conviene descomponer el control interno

[2] Una organización pública puede considerarse madura cuando implementa buenas prácticas de operación y gestión de modo intrínseco, de forma automática, que no requiere puntos de control críticos, solo el reforzamiento a través de sistemas de formación de servidores/funcionarios públicos y ciudadanos.

en objetivos y estrategias de corto y largo plazo, a fin de iniciar un desarrollo sostenido e integral.

Así, se propone diseñar un sistema de control orientado al resguardo de recursos, a partir del cual se implementen progresivamente los otros objetivos, que parten del cumplimiento de la normativa aplicable hasta llegar a la eficacia, eficiencia y economía de la gestión institucional. Para lograr esto se propone el establecimiento de puntos de control en los sistemas administrativos del Estado vinculados con el ciclo de gasto.

La propuesta para la implementación del control interno en los GORE se sostiene sobre dos ejes iniciales: a) a nivel de estructura administrativa, el establecimiento de puntos de control en los sistemas administrativos más relevantes para el ciclo de gasto (presupuesto público, tesorería, abastecimiento e inversión pública), y b) a nivel de objetivos/estrategia de control interno, la elección de aquellos objetivos que estén directamente asociados con el resguardo de recursos y el cumplimiento de la normativa asociada.

Por consiguiente, la formulación de directivas, lineamientos y metodologías para el mejoramiento continuo del control interno en los GORE debe partir de este enfoque. De otro lado, para el corto plazo se entenderá como procesos críticos aquellos vinculados con el resguardo de los recursos públicos y cumplimiento de la normativa en los procesos, los cuales están intrínsecamente asociados a los sistemas administrativos mencionados.

VENTAJAS DE LA PROPUESTA

- Fortalecimiento de la gestión administrativa regional, pues los gobiernos regionales conocerán los alcances del control interno como herramienta útil a su gestión y no se convertirá en un procedimiento de mero cumplimiento.
- Mejoramiento del desempeño de la ejecución de los recursos públicos, pues los mecanismos de control interno que implementen los GORE reforzarán los sistemas administrativos vinculados al ciclo de gasto público, lo que redundará en mejores plazos para la formulación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas de los recursos públicos asignados o generados.
- Focalización del control interno hacia aspectos clave que ya realizan los GORE, lo que a su vez mejorará la eficacia, eficiencia y economía del gasto público.
- Facilidad de la implementación del control interno en todos los ámbitos de la entidad.

OBSTÁCULOS A SUPERAR

- El desconocimiento del rol de la CGR en temas de control interno por parte de los funcionarios de los GORE.
- Las normas legales aprobadas por la CGR que aún orientan la implementación del control interno en todas las entidades a nivel estratégico y operativo, siguiendo el patrón estándar aprobado por el COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway*) que le da rigidez y menos margen de maniobra.

- La ausencia de unidades, áreas o comités de control interno adecuadamente fortalecidos y con buen dominio y manejo de los sistemas administrativos del Estado.
- La desarticulación de los sistemas administrativos.
- La alta rotación de personal clave.
- La carencia de un órgano rector, adscrito a la presidencia del GORE, en temas de planificación estratégica y control interno con capacidad funcional para regular, proponer alternativas y dar orientaciones de gestión sobre control interno orientadas al mejoramiento institucional.

RECOMENDACIONES

- Fomentar y difundir la definición de control como parte intrínseca del ciclo de gestión que busca incidir en el logro de resultados, que no depende de la CGR sino de cada uno de los GORE.
- El estándar COSO, promovido por la CGR a nivel de normas de control interno, debe ser considerado como el orientador para la implementación del control interno mas no la regla estándar.
- Fomentar la formación de una unidad de control en cada GORE, como ente autónomo del resto de unidades de línea, que rinda cuentas al titular de la entidad y esté bajo su tutela.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Constitución de un comité de control interno que cuente con las siguientes características: i) dependerá directamente del titular de la entidad; ii) se encargará de disponer la capacitación del personal; iii) apoyará a las unidades orgánicas (área, departamento, división, unidad, jefatura, entre otros) en el seguimiento correspondiente e informará sobre los avances.
- La alta dirección deberá suscribir y difundir el acta de compromiso, donde ponga de manifiesto la necesidad e importancia de implementar un control interno eficaz. En dicho documento se deberá invocar la participación de los servidores y funcionarios.
- El Comité de Control Interno deberá realizar un diagnóstico sobre la existencia de puntos de control en los sistemas administrativos (presupuesto, tesorería, contabilidad, contrataciones, entre otros), a partir de un *checklist* propuesto en nuestro documento.
- Contar con un programa de trabajo para la implementación del control interno, en el cual se detalle el modo de implementación o reforzamiento de los puntos de control en los sistemas administrativos seleccionados, así como los plazos para su formalización y cumplimiento.
- Tener un reporte de avance en la implementación (cincuenta días). Al finalizar los primeros cincuenta días el comité de control interno deberá reunir a la alta dirección y los directores de línea para mostrar los aspectos pendientes en la implementación y adoptar las medidas correctivas inmediatas.

- Al finalizar los primeros cien días el Comité de Control Interno deberá reunir a la Alta Dirección y los directores de línea para mostrar los logros en dicho período y promover su difusión así como comprometer las actividades de mejora continua.
- Enviar reporte validado a la Contraloría General de la República en cumplimiento de la normativa.

De uno a cuatro años:

- **Fortalecimiento del ambiente de control.** Más allá de los formalismos en la implementación del control interno, luego del primer año de implementación los GORE deberán promocionar los resultados obtenidos a fin de demostrar los logros así como las medidas correctivas realizadas.
- **Pruebas de efectividad del control interno.** A partir del segundo año se requerirá que los mecanismos de control implementados por el GORE sean revisados a fin de identificar su efectividad. Lo que se busca es eliminar controles burocráticos que reducen la eficiencia del proceso.
- **Documentación y estandarización de los mecanismos de control interno en la entidad.** A partir del segundo año será conveniente iniciar un proceso de estandarización de aquellos procesos y procedimientos de control interno que han tenido éxito. Lo que se busca es mejorar la calidad de control y su adecuado seguimiento bajo un enfoque de mejoramiento continuo y búsqueda de certificaciones de calidad.
- **Implementar un sistema de información de control interno que brinde información a los encargados de la gestión del GORE y a los ciudadanos.** A fin de elevar el nivel de efectividad de los puntos de control identificados, será necesario que estos se encuentren sistematizados. Se requerirá la implementación de un sistema de información que reporte a la alta dirección del GORE, así como a los ciudadanos, de aquellos aspectos clave que están siendo controlados. Se aconseja trabajar este sistema de información en forma conjunta con la CGR y el resto de GORE.
- **Ampliación del control interno a todos los ámbitos de la entidad.** Será necesario ir ampliando los puntos de control inicialmente implementados a otros ámbitos de la entidad que no necesariamente están relacionados con los sistemas administrativos vinculados al gasto; por ejemplo, a las unidades de soporte y de diseño de políticas del GORE.
- **Establecer controles para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos de los planes de desarrollo regional y sectorial cuando corresponda.** Durante los siguientes años, conforme avance el control interno según el modelo propuesto, se hará necesario que el control no solo se enfoque en el resguardo de los recursos sino en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos del GORE. Esto implicará redefinir nuevos puntos de control que midan y evalúen los objetivos estratégicos y operativos institucionales así como los planes de desarrollo regional y, cuando corresponda, los objetivos sectoriales que están bajo responsabilidad del GORE.

APORTES PARA UNA POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS CON EQUIDAD DESDE LAS REGIONES[1]

* IVÁN ORMACHEA CHOQUE
ASOCIACIÓN PRODIÁLOGO

En un escenario de crecientes conflictos sociales, el presente documento busca contribuir con propuestas de política para su prevención y gestión, en base a la experiencia reciente de los gobiernos regionales. La introducción de la perspectiva de género para analizar la conflictividad social es un elemento clave de la propuesta.

EL proceso de descentralización iniciado en 2002 se ha desarrollado de forma paralela al significativo crecimiento macroeconómico impulsado principalmente por la actividad minera, teniendo como correlato una nueva matriz de conflictividad de tipo social, fundamentalmente socioambiental, que ha afectado de modo recurrente la gobernabilidad del país. Sin embargo, a pesar del importante crecimiento económico y la reducción significativa de la pobreza registrados en los últimos años, subsisten brechas de desigualdad por resolver.

Los estudios e interpretaciones sobre las fuentes de conflictividad social actual son de distinta índole y a partir del enfoque de transformación de conflictos pueden ser organizados en cuatro dimensiones: i) los actores en conflicto, ii) sus relaciones, iii) la cultura del conflicto, y iv) las causas/raíces estructurales del conflicto. Otra manera de entender la matriz de conflictividad es planteando el desequilibrio entre las políticas del modelo económico actual con los aspectos sociales, así como la débil institucionalidad estatal, que incluye la de naturaleza ambiental.

De otro lado, es importante destacar que la comprensión de los conflictos sociales se enriquece al adoptar la perspectiva de género. En los contextos de conflictividad vemos a las mujeres cumpliendo los siguientes roles: a) el de víctima de los conflictos; b) el de luchadora social o acompañante,formando parte de las movilizaciones, y c) el de constructora de paz, aportando pacíficamente a la prevención y gestión de los conflictos. En contraste con esos roles, llama la atención que en el país sean solo hombres

[1] El presente resumen está basado en el documento "Aportes para una política de transformación de conflictos con equidad desde las regiones" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo de la Asociación ProDiálogo.

los que participan en la toma de decisiones de los procesos de diálogo o negociación en contextos de conflictos sociales, excluyendo a las mujeres, sus organizaciones, su agenda y demandas, como ha sucedido en los conflictos sociales de Puno (2011), Conga (Cajamarca 2011-2012) o Espinar (Cusco, 2012)[2].

Pero es igualmente crucial analizar la actuación de los hombres y las instituciones en los conflictos sociales en el campo de la masculinidad. El autoritarismo, la fuerza, el conflicto y la violencia están claramente vinculados con la socialización de los hombres. Tomando en cuenta que los conflictos sociales en el Perú son liderados casi en su totalidad por ellos, se debería prestar atención a estas características masculinas de sus protagonistas, pues algunas pueden ser más propensas a entrar en colisión que otras, lo cual puede afectar aquellos encuentros entre líderes en las mesas de diálogo o procesos de negociación. Igualmente se debería resaltar y promover aquellos ejemplos de liderazgo masculino orientados hacia la colaboración, el diálogo y la construcción de la paz.

AGENDA

Los asuntos clave que hemos encontrado y postulamos como posibles temas de una agenda de cambio para contribuir a la prevención y gestión de conflictos sociales a nivel regional son los siguientes:

- Luego del fracaso de las diversas iniciativas del gobierno nacional (GN) por atender los conflictos sociales, a mediados de 2012 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Esta oficina dirige el diálogo multiactor para prevenir conflictos y contribuye a su solución; además articula la labor de los sectores del Ejecutivo y otros niveles de gobierno en la prevención y gestión de conflictos. La ONDS impulsa también la creación del Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales.
- Algunos gobiernos regionales (GORE) se han inspirado en estas políticas para implementar en paralelo un conjunto de medidas de prevención y gestión de los conflictos sociales. Entre estas medidas se cuenta con el alineamiento de los equipos técnicos para el bien de estos procesos y el fortalecimiento de la prevención y gestión de conflictos a través de la asignación de roles a funcionarios, gerencias regionales, equipos técnicos especializados, oficinas o unidades regionales de prevención, gestión de conflictos y diálogo. La misión asignada es ambiciosa y requiere ser fortalecida para cumplir con sus funciones.
- En el plano de las relaciones, existen nexos intergubernamentales complejos entre el GORE y otros niveles de gobierno, debido a la desconfianza producto de la diversidad política y a temas irresueltos en materia de competencias que son reclamadas por los GORE al GN. Las actividades de la ONDS han contribuido a establecer relaciones de colaboración con algunos GORE aunque, en términos generales, la falta

[2] Cabe precisar al respecto que el Consejo de Seguridad de la ONU ha expedido la Resolución 1325 en el año 2000, al igual que otras posteriores, en las que demanda a los Estados miembros velar por la inclusión de mujeres como decisoras o mediadoras en los procesos de paz y negociación de conflictos, entre otros temas.

de articulación, coordinación y colaboración no solo entre los diferentes niveles de gobierno sino dentro de cada uno de ellos persiste como un problema crónico.

- En el plano cultural, el conflicto se caracteriza por reforzar patrones autoritarios, no dialogantes y eventualmente violentos, aunque en paralelo se impulsan diversas iniciativas y experiencias que demuestran que el diálogo y la construcción de consensos adecuadamente administrados por lo general obtienen buenos resultados. El derecho a la consulta previa de los pueblos originarios reconocido por el Convenio 169 ya se aplica en la Amazonía, lo que ha estimulado a dos GORE amazónicos a emitir ordenanzas para su adecuada aplicación; en contraste, sigue siendo un tema pendiente en la zona andina.
- En cuanto a los asuntos estructurales, la reciente puesta en marcha de la descentralización ha provocado un sistema multigubernamental en construcción, con disfunciones por resolver. Aún está pendiente atender contradicciones estructurales que se convierten en fuentes permanentes de conflicto o contribuyen a generarlos, como por ejemplo una nueva normativa en torno a los estudios de impacto ambiental, descentralización fiscal, zonificación o planificación territorial que implique participación efectiva de los GORE y gobiernos locales (GL), fortalecimiento de las condiciones para la aplicación del derecho a la consulta en los múltiples niveles de gobierno, fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, la apertura hacia la discusión de diversos enfoques de desarrollo desde las regiones, entre otros. El reto es construir un Estado sólidamente articulado, conformado por gobiernos fuertes en sus múltiples niveles y que establezcan una relación de aliados estratégicos entre ellos.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Se han identificado tres opciones de política referidas a la prevención y gestión de conflictos desde los GORE, que apuntan a la creación de un sistema para prevenir y gestionar los conflictos que permita la articulación, coordinación y colaboración de los diferentes niveles de gobierno:

- **Opción 1:** Creación de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos regido y conducido por el GN.
- **Opción 2:** Creación de un sistema nacional, intergubernamental y descentralizado de prevención y gestión de conflictos basado en la articulación y coordinación horizontal de los diferentes niveles de gobierno.
- **Opción 3**: Creación de un sistema nacional de prevención y gestión de conflictos intergubernamental teniendo como ente rector al GN.

De estas opciones, la segunda se presenta como la más adecuada por las siguientes consideraciones:

- Se basa en la premisa de seguir impulsando el proceso de descentralización y regionalización como proceso político-institucional, dirigido a fortalecer la gobernabilidad del país.
- Requiere la puesta en marcha del Consejo de Coordinación Intergubernamental (creado en 2007 según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) como un espacio de

concertación y seguimiento a la política de descentralización por parte de los tres niveles gubernamentales.

- El sistema nacional intergubernamental y descentralizado de prevención y gestión de conflictos debería implementarse basándose en la articulación y coordinación permanente de los distintos niveles de gobierno, a través de espacios o redes que determinen concertadamente las instituciones gubernamentales. Uno de estos espacios debería ser el Consejo de Coordinación Intergubernamental Regional (CCIR) que fortalezca la articulación del GORE, GL y entidades descentralizadas dependientes del GN. Estos sistemas deberían orientarse también a buscar soluciones duraderas y constructivas para las fuentes estructurales de la conflictividad social del país.
- Requiere la conclusión del proceso de transferencia de funciones, roles, recursos económicos del GN a los otros niveles de gobierno y el impulso o la construcción de un marco normativo y político que determine la constitución de espacios, equipos, unidades u oficinas especializadas en prevención de conflictos en los GORE.
- Una de sus primeras tareas implicará acordar una matriz de delimitación de competencias y funciones para la gestión descentralizada, que precise en detalle qué nivel o niveles de gobierno son competentes al intervenir en la gestión y prevención de conflictos.
- Otra tarea importante es impulsar una ordenanza regional con perspectiva de género sobre la inclusión de la mujer en procesos de gestión y prevención de conflictos, inspirada en el marco normativo nacional e internacional sobre igualdad de oportunidades.
- Igualmente, ejecutar procesos de capacitación en gestión y prevención de conflictos dirigidos a todos los funcionarios de las entidades de los distintos niveles de gobierno, con una perspectiva de género transversal e incluyendo especialmente el campo de la masculinidad para promover liderazgos masculinos más colaborativos, democráticos y dialogantes.
- Como parte de una visión a largo plazo, se requiere formular lineamientos curriculares regionales para que las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) diseñen un programa curricular en el que se incluya la educación y cultura de paz desde la comunidad educativa.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Promover, a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe) y la Asociación Red de Municipalidades del Perú (Munired), la puesta en marcha del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).
- Obtener una manifestación de voluntad conjunta de los tres niveles de gobierno para coordinar, articular y colaborar dentro del ámbito de sus funciones y competencias, especialmente en lo relacionado con la prevención y gestión de conflictos.
- Establecer un grupo de trabajo intergubernamental que se encargue de establecer un plan de acción para el período 2015-2018, en base a lo acordado en el CCI, para

fortalecer la articulación, coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en el tema de la prevención y gestión de conflictos. De la misma manera, proceder a la conformación de un grupo de trabajo intergubernamental regional para cumplir las mismas funciones en el nivel regional.

- Incidir sobre el Ministerio de Economía y Finanzas para obtener los recursos necesarios para fortalecer los equipos, unidades u oficinas de prevención y gestión de conflictos sociales de los GORE.
- Identificar la metodología más apropiada a partir de la cual se pueda diseñar una matriz de delimitación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno.
- Diseñar un programa de formación y capacitación en prevención y gestión de conflictos, que incluya la perspectiva de género para los gobiernos regionales, que pueda ser extensible a los gobiernos locales, y a las organizaciones de la sociedad civil.
- Evaluar cómo vienen operando o qué necesidades tienen los equipos, oficinas o unidades regionales en prevención y gestión de conflictos para su fortalecimiento.
- Convocar a la cooperación internacional para que colabore en fortalecer las iniciativas que adopten los gobiernos regionales en prevención y gestión de conflictos.

Al primer año:

- Realizar talleres de intercambio de experiencias en la prevención y gestión de conflictos desde los tres niveles de gobierno e identificar temas de común interés a ser trabajados colaborativamente.
- Ejecutar el programa de capacitación en prevención y gestión de conflictos para los GORE, que pueda ser extensible a los GL y a la sociedad civil.
- Elaborar protocolos de intervención en prevención y gestión de conflictos sociales para los equipos, oficinas o unidades regionales en prevención y gestión de conflictos.
- Elaborar, a través de las UGEL, el programa curricular diversificado acorde con el contexto de la región, que incluya un eje de educación y cultura para la paz, transversalizando el enfoque de género, incluyendo el campo de la masculinidad.

Al cuarto año:

- Ejecución de los programas curriculares diversificados en los que se incluya la educación para la paz y la cultura de paz en las instituciones educativas de las regiones.
- Sistematización y difusión de experiencias exitosas y buenas prácticas regionales para la prevención y gestión de conflictos, que incluya el diálogo, la concertación, la participación ciudadana y la aplicación del derecho a la consulta previa.
- Ajustar los instrumentos y herramientas conceptuales como el sistema de plataformas informáticas, sistemas de alerta temprana, marcos conceptuales o herramientas de intervención que sean utilizadas por los equipos, oficinas o unidades regionales en la prevención y gestión de conflictos.

DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO

Si bien los gobiernos regionales tienen atribuciones para luchar contra la discriminación, que se presenta en varias dimensiones de la vida social y afecta a millones de personas en el país, las políticas desplegadas en los últimos años no han sido satisfactorias y están lejos de lograr el impacto esperado. Uno de los documentos presentados en este eje constituye un valioso aporte para identificar las formas de discriminación más vigentes en nuestro país y tener mayor claridad sobre cuáles son las iniciativas que se pueden adoptar al respecto. Otros aspectos fundamentales que se presentan sobre esta problemática son que la discriminación puede ser ejercida por las propias autoridades y funcionarios, así como el gran desconocimiento que existe sobre las medidas para combatir este problema.

El enfoque de género como eje transversal es fundamental en las políticas que deben desplegar los gobiernos regionales, y si bien es considerado desde tiempo atrás en la formulación de políticas públicas, tanto de carácter nacional como regional, es mucho lo que falta por desarrollar en este tema.

Finalmente, una problemática donde se cruza el género, la discriminación y la violencia es la trata de personas. Partiendo del caso de la región Loreto –una de las regiones del país más golpeada por este grave problema– queda clara la necesidad de articular esfuerzos y acciones entre diferentes instituciones para ofrecer respuestas efectivas para frenar el problema de la explotación sexual y laboral a la que son sometidas las víctimas de trata.

POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN LAS REGIONES[1]

* WILFREDO ARDITO VEGA
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Si bien la discriminación es uno de los problemas más graves de la sociedad peruana, las políticas públicas para enfrentarla han sido incipientes, en parte porque los funcionarios a nivel regional no reconocen aún la existencia de este problema. Se convive tanto con la desigualdad en el acceso a derechos fundamentales que no genera sorpresa ni se cree que pueda ser modificada. A continuación, un diagnóstico del problema y propuestas para enfrentarlo.

La discriminación afecta a millones de personas en el país. Entre las principales víctimas se encuentran las personas con discapacidad (PCD), que enfrentan restricciones en materia de empleo, educación, salud y recreación. Hay un elevado número de PCD en extrema pobreza, con muchas dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. De igual forma, el racismo afecta a numerosas personas: los rasgos físicos andinos y afroperuanos continúan asociados con falta de educación, ineficiencia, irracionalidad, suciedad, propensión al delito y fealdad. Muchos de estos prejuicios han sido incorporados por la propia población discriminada. El racismo se manifiesta de múltiples maneras, como la segregación laboral, el perfil del sospechoso que maneja la policía y los frecuentes insultos racistas.

Entre los grupos más discriminados en el Perú se encuentran las mujeres, quienes son víctimas de discriminación acumulada pues son las principales víctimas del racismo, la discriminación lingüística, discriminación por indumentaria o por bajo nivel educativo. Suelen sufrir discriminación dentro de los mismos grupos discriminados.

La carencia de espacios de diálogo para que los sectores discriminados hagan llegar sus demandas a los gobiernos regionales es evidente. La mayoría de estos sectores, además, no se encuentran adecuadamente organizados. En muchos casos, ni siquiera son conscientes de la discriminación que sufren, por haberla internalizado o por

[1] El presente resumen está basado en el documento "Políticas públicas contra la discriminación en las regiones" elaborado por el autor en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

tener mayor preocupación por actividades de subsistencia. Sin embargo, las organizaciones de PCD, la población afroperuana, las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGTB) o las diversas iglesias están comenzando a buscar más presencia en la esfera pública para proteger sus derechos.

Desde el 2008, once gobiernos regionales (Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua y San Martín) han promulgado ordenanzas regionales contra la discriminación, señalando políticas para enfrentar el racismo, la discriminación lingüística, la discriminación de las personas con discapacidad, los maltratos en la propia administración pública. Sin embargo, la mayoría de estas políticas no se ha implementado, sea por falta de voluntad política o porque en la práctica la atención a la población discriminada no es prioritaria para muchos funcionarios. Así, la mayoría de estas ordenanzas no ha sido difundida ni entre los integrantes de los respectivos gobiernos regionales. Igual incumplimiento se ha producido con las ordenanzas regionales que oficializaban los idiomas indígenas en Apurímac, Ayacucho, Cusco y Junín.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

La ausencia de políticas públicas dirigidas a enfrentar la discriminación muestra que no es suficiente la promulgación de normas, sino que debe involucrarse directamente a las autoridades y funcionarios regionales, estableciéndose metas concretas para reducirla. Un primer paso es aceptar que la discriminación existe y que no es una situación natural. A nuestro entender, la explicación de la pasividad de los funcionarios es la incapacidad para percibir la discriminación como una situación injusta.

Considerando el abanico de opciones que existen al respecto –como la opción asistencialista, la normativa, la punitiva, la acción afirmativa o la discriminación positiva– optamos por una política integral que abarque los aportes positivos de las opciones anteriores, junto a políticas de sensibilización y supervisión. De esta manera, se enfrentan todos los matices de la discriminación, sea en su forma directa, indirecta, sistémica y acumulada, estableciéndose como prioridad la atención a los grupos que sufren discriminación acumulada y sistémica, entre los cuales destacan las mujeres de las zonas rurales. Dicha política debe apuntar a los siguientes objetivos:

- Contar con una normatividad precisa y difundida de manera adecuada respecto de las prácticas discriminatorias.
- Desarrollar políticas públicas que incidan directamente en mejorar las condiciones de vida de los sectores tradicionalmente discriminados.
- Promover que el gobierno regional y las demás instituciones estatales puedan comunicarse de manera clara con todos los sectores tradicionalmente discriminados.
- Establecer canales de diálogo y atención permanentes con los sectores tradicionalmente discriminados.

> ENTRE LOS GRUPOS MÁS DISCRIMINADOS EN PERÚ SE ENCUENTRAN LAS MUJERES, QUIENES SUFREN DISCRIMINACIÓN ACUMULADA PUES SON LAS PRINCIPALES VÍCTIMAS DEL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN LINGÜÍSTICA, DISCRIMINACIÓN POR INDUMENTARIA O POR BAJO NIVEL EDUCATIVO. SUELEN SUFRIR DISCRIMINACIÓN DENTRO DE LOS MISMOS GRUPOS DISCRIMINADOS.

- Sensibilizar y capacitar al personal del gobierno regional y las demás entidades públicas para evitar toda práctica discriminatoria al interior de la institución y en relación con el público.
- Contar con mecanismos de denuncia y sanción de las prácticas discriminatorias.
- Priorizar la situación de las víctimas de discriminación sistémica y acumulada en todas las políticas públicas de desarrollo social.

La aplicación de la política propuesta debe permitir alcanzar los siguientes resultados:

- Contar con normas claras y precisas contra la discriminación, adecuadamente difundidas.
- Campaña permanente de sensibilización sobre la discriminación, en especial sobre la situación de la educación, la justicia, la salud y el empleo.
- Priorización de las víctimas de discriminación sistémica en las políticas públicas.
- Acciones afirmativas y de discriminación positiva hacia las personas con discapacidad y las personas que no hablan castellano.
- Contar con oficinas regionales responsables de enfrentar situaciones de discriminación, con especial atención en temas de salud, educación y empleo. Además, cada

gobierno regional habrá instalado el consejo regional de discapacidad (Coredis) y otros consejos consultivos con presencia de los demás sectores discriminados.
- Los gobiernos regionales mantendrán permanente coordinación con otras entidades (cortes Superiores, Ministerio Público, Policía Nacional, Indecopi, gobiernos locales) para las acciones contra la discriminación.

Entre los obstáculos para la implementación de esta política debe resaltarse la falta de interés por parte de las autoridades y funcionarios del gobierno regional, debido a la naturalización de esta problemática; la subsistencia de prácticas discriminatorias dentro del personal; la falta de asignación de recursos, especialmente para gastos como la accesibilidad de edificios y veredas para PCD; el rechazo de algunos sectores hacia un trato igualitario; la presencia de sectores conservadores; el escepticismo de la población; la poca colaboración de los medios de comunicación para tratar el tema; el desinterés respecto de la igualdad de género e incluso la visión revanchista que puede asumir la lucha contra la discriminación.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Visitas o reuniones en el gobierno regional con los sectores tradicionalmente discriminados (mujeres, líderes indígenas y campesinos, personas con discapacidad, dirigentes LGTB, etc.).
- Anular aquellas disposiciones que impliquen retener documentos de identidad a los ciudadanos en entidades públicas.
- Identificar al personal que hable quechua, aymara o lenguas amazónicas con la finalidad de asignarlo a puestos que impliquen la atención al público, especialmente en aquellas regiones donde estos idiomas son predominantes.
- Emisión de directivas internas, prohibiendo expresiones paternalistas, bromas discriminatorias y la obligatoriedad de participar en actividades religiosas para el personal del gobierno regional.
- Iniciar la discusión de una ordenanza contra la discriminación de acuerdo a cada realidad.
- Reuniones iniciales con la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Ministerio Público, Indecopi y los gobiernos locales para enfrentar la problemática de la discriminación.
- Difusión de un calendario interno con todas las fechas conmemorativas a ser recordadas en instituciones públicas, colegios, entidades privadas, etc.

Al primer año:

- Promulgación del plan regional contra la discriminación, que incluya un diagnóstico de la realidad concreta de cada región.
- Creación de la oficina o instancia regional que ve los casos de discriminación.
- Instalación de los diferentes consejos consultivos de los sectores discriminados.

- Emisión de una ordenanza contra la discriminación difundida en castellano y en los demás idiomas hablados en las respectivas regiones.
- Todo el personal del gobierno regional ha asistido al menos a dos capacitaciones sobre discriminación, y se ha dado inicio a la campaña de sensibilización a la opinión pública.
- Los portales de los gobiernos regionales tendrán traducciones a los idiomas nativos de cada región.
- Se han adecuado todas las instalaciones del gobierno regional para las PCD.
- Se ha iniciado la inserción laboral de PCD y demás víctimas de discriminación acumulada y sistémica.

Al cuarto año:

- Se realizan de manera permanente campañas de sensibilización contra la discriminación.
- Víctimas de discriminación directa reciben acompañamiento, asesoría y apoyo legal por parte de las entidades responsables del gobierno regional.
- En las regiones donde el quechua es predominante, todo el personal del gobierno regional y del resto de las instituciones estatales lo maneja, y la normatividad de los gobiernos regionales deberá tener versiones en quechua.
- Todas las PCD en condición de trabajar están insertadas laboralmente, mientras que las PCD en extrema pobreza reciben una pensión no contributiva.
- Se ha logrado la inserción laboral de integrantes de los sectores tradicionalmente discriminados en el gobierno regional, entidades estatales y empresas privadas.
- Se ha logrado que en todas las municipalidades existan centros de atención para las personas de la tercera edad, así como médicos capacitados en acreditar discapacidad.
- Evaluación participativa del plan regional contra la discriminación.
- Todos los profesores han sido preparados en el manejo de situaciones de discapacidad en el aula y de toda forma de discriminación.

APLICANDO LA IGUALDAD DE GÉNERO DESDE LOS GOBIERNOS REGIONALES[1]

* ELIANA VILLAR MÁRQUEZ
PROGOBERNABILIDAD

El presente documento revisa los principales avances y desafíos pendientes en materia de igualdad entre mujeres y hombres a partir del proceso de descentralización y las nuevas competencias que han asumido los gobiernos subnacionales, planteando propuestas que permitan afianzar un enfoque de género en el diseño, ejecución y monitoreo de programas y servicios regionales.

DESPUÉS de dieciocho años de creado el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMP (en octubre de 1996) y con los cambios generados por el proceso de descentralización y la asignación de nuevas competencias a los gobiernos subnacionales, es crucial observar cuánto se ha avanzado para asegurar que las mujeres sean incluidas en el disfrute de derechos y en el acceso a las oportunidades que trae el bienestar económico.

Dado que las mujeres constituyen poco más de la mitad de la población nacional, el desarrollo solo será sostenible si mujeres y hombres son parte del crecimiento. La aprobación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en marzo del 2007, partió del reconocimiento de la existencia de brechas entre ambos géneros, así como de la persistencia de dichas brechas a través de los años debido a que no se constituía una política de Estado.

Al identificar las brechas de género, es crucial analizar información más específica debido a las grandes desigualdades que se ocultan en los promedios nacionales o departamentales. De esta forma, por ejemplo, si bien el 56,6% de indocumentados son mujeres, esta cifra se eleva a 65,5% –es decir un 8,9% más– para las mujeres

[1] El presente resumen está basado en el documento "Políticas de igualdad de género en las regiones" elaborado por la autora en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", con el respaldo del programa ProGobernabilidad de Canadá.

de Áncash[2]. Las enormes desigualdades se repiten en todos los sectores y son aún mayores en las zonas pobres rurales y en la población de mujeres que habla una lengua indígena o amazónica.

En el sector educación, si bien hay paridad en el nivel primario, existe una brecha de género en la permanencia y culminación de la educación secundaria -en parte por el alto índice de embarazo adolescente-, lo que ocasiona múltiples impactos, tanto en las oportunidades de las adolescentes como en el bienestar de sus hijos (as), alimentando la transmisión intergeneracional de la pobreza. En este sector también persiste una brecha importante en el nivel de analfabetismo: el 10% de mujeres en el país son analfabetas frente al 3% de hombres. Esta brecha se profundiza en el área rural, donde el analfabetismo llega al 26% en mujeres y al 8% en hombres. Este problema afecta particularmente a las mujeres que viven en zonas rurales y que han crecido con una lengua nativa: el 48,5% de mujeres frente al 14,3% de varones con las mismas características.

En el plano de la salud, uno de los problemas más graves es el alto porcentaje de embarazo adolescentes entre 15 y 19 años. En Perú el 13,5% de adolescentes están embarazadas o ya tuvieron un hijo en este segmento de edad, cuando un 60% de los casos hubiera preferido no embarazarse. El Estado intenta enfrentar este problema de salud pública mediante políticas específicas como los servicios de atención diferenciados, pero estos aún no se ofrecen de manera efectiva en todos los ámbitos y requieren del monitoreo de los gobiernos regionales. Vinculado al embarazo adolescente no deseado se encuentra el porcentaje de mortalidad materna, que se ubica por encima del promedio de América Latina (77 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos). El Perú tiene 93 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos, mientras Chile ha tenido grandes progresos con 22 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos.

La violencia contra la mujer es un problema endémico en el país y presenta múltiples manifestaciones: violencia física y psicológica, violencia sexual, acoso callejero, asedio y hostigamiento sexual en el trabajo, trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, etc. A pesar de la existencia de servicios de atención especializados como los Centros de Emergencia Mujer y las Comisarías de la Mujer, existe un subregistro del real número de casos debido a que estos no son reportados y se ocultan en el espacio privado por temor al estigma, la revictimización y el alto grado de impunidad. No existe una política de prevención institucionalizada que eduque en el respeto a la mujer y penalice a los agresores.

Las brechas de género en violencia son dramáticas. El 93% de quienes denuncian crímenes contra la libertad sexual son mujeres. Otro de los problemas graves es la alta vulnerabilidad a formas de violencia (especialmente trata, abuso sexual y explotación

[2] Ver Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2012). *Informe alternativo al sétimo y octavo Informe combinado del Estado peruano al comité de la CEDAW*. Lima: Flora Tristán.

sexual infantil) en las zonas de alto tránsito poblacional como las áreas donde se desarrollan industrias extractivas, en especial cuando son actividades ilegales (madera, oro) en localidades con poca o nula presencia del Estado.

El crecimiento económico que tiene el Perú no beneficia de forma igualitaria a mujeres y hombres. Las mujeres -en parte debido a su menor grado de educación, pero también por la discriminación- tienen menos posibilidades de ocupar puestos gerenciales y tampoco ganan salarios equivalentes a los de los hombres por un trabajo similar. Además, las mujeres están mayoritariamente presentes en el sector informal de la economía con condiciones laborales precarias y muy bajas remuneraciones; en otros casos engrosan las filas del trabajo familiar no remunerado en las zonas rurales. El evidente desbalance en la distribución del trabajo doméstico obliga a la mujer a extender sus horas de trabajo para cumplir ambas funciones y no solo no se cuestiona la desigual carga de trabajo doméstico, sino que el Estado no provee de servicios de cuidado que podrían permitir a las mujeres trabajar fuera de casa sin el temor y la culpa sobre el cuidado y bienestar de sus hijos(as).

Respecto a las brechas de género en el acceso, control y toma de decisiones sobre los recursos naturales, la división sexual del trabajo establece un escenario en el que las mujeres tienen escaso o nulo control sobre los recursos pero experimentan muchos de los impactos más directos, como por ejemplo el deterioro de la calidad del agua. Los intereses y preocupaciones diferenciadas de mujeres y hombres existen y deberían ser tomados en cuenta al momento de diseñar políticas y establecer prioridades. Por ejemplo, en la región San Martín, tanto hombres como mujeres tienen una preocupación clara por la biodiversidad e identifican como los principales problemas el corte y tala indiscriminada, el quemado de plantas, el mal uso de los terrenos, el deterioro progresivo de los suelos, la baja producción y la desaparición de plantas medicinales[3]. Sin embargo, las mujeres tienen una mayor preocupación por la pérdida de especies de flora y fauna mientras los hombres se enfocan en los problemas de producción.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

La igualdad de género no constituye un componente que se agregue a los planes. Es más bien una forma distinta de mirar el desarrollo para que tanto mujeres como hombres contribuyan y se beneficien del mismo. El enfoque de igualdad de género tiene que evidenciarse en el conjunto de la gestión regional así como en la provisión de bienes y servicios públicos, de forma que se tome en cuenta las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres. El enfoque de género exige contar con información desagregada por sexo y un análisis de género y permite medir el impacto distinto que las decisiones de políticas públicas tienen en cada uno de ellos.

[3] Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2002). *Género y biodiversidad: Ayacucho y San Martín.* Lima. Flora Tristán. Este estudio está basado en trabajo de campo en las comunidades Aviación y San Roque de Cumbaza.

Así, los gobiernos regionales pueden adoptar medidas inmediatas frente a las diferentes brechas identificadas: por ejemplo, pueden dotar de recursos humanos calificados a servicios esenciales para las mujeres, como los Centros de Emergencia Mujer; pueden apoyar la provisión de servicios de cuidado de niños(as) y personas de la tercera edad en articulación con otros niveles de gobierno; pueden asegurar que se adopten medidas de discriminación positiva para alentar la participación de mujeres en cargos de toma de decisiones en su estructura institucional y que se promueva la transversalización del enfoque de igualdad de género a través del fortalecimiento de las gerencias de desarrollo social, para asegurar sostenibilidad al desarrollo y para incrementar la competitividad regional.

Debido a la diversidad de propuestas que pueden presentarse al respecto, desarrollamos a manera de ejemplo propuestas de políticas públicas en salud -campo de competencia de los gobiernos regionales mediante las Direcciones Regionales de Salud- así como el marco normativo que lo respalda, los costos y beneficios de estas políticas, los obstáculos que eventualmente se deberán enfrentar y algunas recomendaciones de política. Se ha seleccionado el sector salud debido a tres razones: i) porque presenta desafíos importantes que enfrentar, por ejemplo, en la reducción de la mortalidad materna y el embarazo adolescente; ii) porque exhibe avances importantes en la atención de poblaciones particularmente vulnerables (por ejemplo, con el establecimiento de casas de espera y la norma técnica para la atención de parto vertical con adecuación intercultural) y; iii) porque es un sector estratégicamente articulado a uno de los temas más graves que evidencian la situación de inequidad de género, es decir, la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Adoptar medidas de discriminación positiva, considerando no menos de un 40% de mujeres para la contratación de personal profesional a través de concursos públicos para las gerencias. Uno de los requisitos para postular deberá ser el conocimiento y experiencia en el enfoque de igualdad de género.
- Colocar como prioridad en la agenda de los consejos regionales la formulación y aprobación de una ordenanza para la transversalización del enfoque de igualdad de género en la formulación de PIP y en la provisión de servicios públicos.
- Establecer un mecanismo anual de rendición de cuentas en igualdad de género y reducción de brechas ante la población por parte de quien presida el gobierno regional, el mismo que será difundido por el medio de comunicación con mayor cobertura en la región.
- Trabajar en el diseño y validación de un sistema de participación ciudadana para la reducción de brechas que articule instancias ya existentes como el Consejo Regional de la Mujer (Corem) y las mesas de género de la sociedad civil. Este sistema deberá ser reconocido a través de una ordenanza y sus recomendaciones deberán ser vinculantes para el gobierno regional.

Al primer año:

- Constituir un espacio de articulación intersectorial a nivel regional donde concurran los sectores competentes para trabajar en la mejora de los indicadores de salud con un enfoque de género, a los que deberán sumarse otros sectores competentes como Educación (por ejemplo, en la prevención de embarazo adolescente) y el Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo (Midis) para identificar necesidades y hacer ajustes en la cobertura de los programas sociales.
- Diseñar una plataforma regional compartida en la que se encuentre disponible no solo data actualizada sino también los instrumentos creados por los sectores para incidir en la reducción de brechas y en el que puedan concurrir otros instrumentos creados por el sector privado que sean funcionales a la mejora y fortalecimiento de la gestión pública[4].
- Establecer una agenda prioritaria regional basada en evidencia que visibilice las brechas que existen en el acceso a servicios de salud entre zonas urbanas y rurales, entre población que habla castellano y aquellas que tienen una lengua distinta, en las y los adolescentes que viven en pobreza y pobreza extrema a fin de trabajar en función del cierre de brechas y no solo en la mejora de los indicadores agregados regionales o provinciales urbanos.

Al cuarto año:

- Contar con un sistema de participación ciudadana operando regularmente y con un plan de trabajo en ejecución que reciba recursos del gobierno regional y al que se pueda canalizar otros aportes de asistencia técnica para su permanente actualización.
- Cada gobierno regional deberá tener un plan regional de igualdad de género (PRIG) vigente, que incluya un diagnóstico actualizado de las brechas de género en la región, con énfasis en data desagregada por zona de residencia (rural, urbana), y por lengua materna si fuera el caso (por ejemplo, para la prevalencia de analfabetismo, indocumentación o violencia). Los PRIG deberán incluir fuentes y periodicidad de recojo de data o señalar vacíos e inconsistencias que deben atenderse.
- Todos los instrumentos clave de gestión regional deberán incluir data desagregada por sexo y, en la medida de lo posible, deberán estar basados en data específica por provincia y distrito de acuerdo con el tema de intervención y las zonas de ejecución de los proyectos de inversión pública. Los proyectos de inversión pública deberán haber incorporado un análisis de género en su formulación.
- Deberán encontrarse operativos al menos dos sistemas regionales: una plataforma de información (por ejemplo, el registro único de agresores en consenso con todas las instituciones involucradas) y un sistema de seguimiento a la calidad de los servicios de salud, como la disponibilidad, acceso y uso de casas de espera materna y de servicios de salud diferenciados para adolescentes.

[4] Un ejemplo concreto es el Tablero de Control, implementado en el marco del Decreto Supremo No. 004-2013-PCM sobre modernización del Estado. Su implementación busca alinear planes, programas, proyectos y actividades con los objetivos estratégicos regionales.

LORETO: ARTICULAR PARA HACER VISIBLE LA TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES[1]

* **SILVIA ARBILDO RUIZ**
RED DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN EN VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y DE GÉNERO DE LORETO

Loreto es una de las regiones con mayor incidencia de trata de personas en el país. Por años, la pasividad de los gobiernos de turno extendió este grave problema que afecta a niñas, niños y adolescentes que son privados de sus libertades y derechos fundamentales. Si bien hay una nueva legislación para combatir este flagelo, el siguiente documento presenta propuestas para enfrentar y eliminarlo, partiendo por una sociedad sensibilizada por el tema.

HASTA hace pocos años, la trata de personas no era considerada un problema para el Estado. Por el contrario, ha sido silenciada a lo largo de nuestra historia. La tolerancia social hacia estos casos y la pasividad de las autoridades han ayudado a perpetuar y extender este problema.

Sin embargo, a partir de la firma del Protocolo de Palermo en enero del 2002, el gobierno peruano emite en 2007 la Ley Nº 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico ilícito de Migrantes, que junto a su Reglamento[2] marca una nueva etapa en el control de este delito. De hecho, actualmente Perú cuenta con dos sistemas de registro oficial de trata de personas: el sistema de registro y estadística del delito de trata de personas y afines de la Policía Nacional (Reta-PNP) y el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. Sin embargo, solo el segundo se encuentra operativo y actualizado.

Otros sectores involucrados en el tema, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables o el Ministerio de Educación, no cuentan con un sistema nacional de registro y seguimiento de casos de trata de personas, lo que impide conocer la dimensión real del problema.

[1] El presente resumen está basado en el documento "Articulando esfuerzos para combatir la trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en la región Loreto" elaborado por la autora en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral".

[2] D. S. Nº 007-2008-IN.

Los datos existentes sobre Loreto muestran que se trata de una de las regiones con mayor incidencia de este delito a nivel nacional. Para el Ministerio Público, Loreto ocupa el cuarto lugar con el mayor número de denuncias en el año 2011, pasando a ocupar el primer lugar entre el 2012 y 2013. Por su parte, el Reta-PNP ubica también a Loreto como una de las regiones con mayor número de denuncias, aunque por debajo de Lima y Madre de Dios.

Loreto se caracteriza por ser una zona de captación de víctimas que suelen ser trasladadas a otras zonas del país, principalmente el norte (Tumbes, Piura, Chiclayo y Trujillo), el sur (Cusco, Arequipa, Tacna, Puerto Maldonado) y Lima. De acuerdo al Reta-PNP, el 19,2% de víctimas de trata a nivel nacional provienen de Loreto, siendo principalmente mujeres entre los 13 y 25 años de edad, con un bajo grado de instrucción educativa (46% con secundaria incompleta) y altos índices de pobreza. Las cifras muestran que la mayoría de víctimas menores de edad son mujeres adolescentes que no han concluido la educación escolar y provienen de zonas de escasos recursos económicos y pocas posibilidades de empleo.

Esta alta incidencia de víctimas de trata responde a los factores que promueven este delito en la región, entre ellos el alto índice de pobreza monetaria (37,4% al 2013) que afecta especialmente a las mujeres; el bajo crecimiento económico regional (4% promedio anual entre 2009 y 2011); la baja calidad educativa (última ubicación a nivel nacional y de América Latina en rendimiento educativo en matemáticas y comprensión lectora); la creciente violencia familiar (presenta el mayor índice global de violencia familiar), y dentro de ella la violencia infantil; los altos índices de embarazo adolescente (27% según la Endes[3]); y los estereotipos sexuales sobre las mujeres loretanas, así como la cultura de tolerancia que existe al respecto. A estos factores debe sumarse el visible desinterés de las autoridades por sancionar la explotación sexual de la que son víctimas las niñas, adolescentes y mujeres.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

A inicios del 2012, el Gobierno Regional de Loreto (Gorel) aprobó la ordenanza regional No. 002-2012-GRL-CR, y los lineamientos de política regional en concordancia con la Ley No. 28950, disponiendo la conformación de la Mesa Regional para la Prevención, Atención y Sanción de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes. Fruto de esta articulación de esfuerzos se desarrolló el "Plan Regional de Acción contra la Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Loreto 2013-2017" (Pratel), validado en octubre del 2012 y presentado de manera oficial en diciembre de dicho año.

El objetivo del Pratel es coordinar y concertar acciones en la lucha contra la trata de personas y la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (Esnna) en

[3] INEI (2011). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Nacional y Departamental*. Lima: INEI.

la región Loreto a fin de alcanzar una colectividad organizada, articulada y preparada en situaciones normales e incluso en situaciones de emergencia para tratar el problema de una manera integral. Para ello, se plantea un conjunto de objetivos específicos en cada uno de los ejes trabajados al interior del plan: i) prevención; ii) persecución; iii) protección y asistencia a víctimas; iv) emergencia; y v) implementación, monitoreo y seguimiento. Es importante mencionar que se siguen los ejes reconocidos internacionalmente en el Protocolo de Palermo.

Considerando que estos ejes se encuentran ya incluidos dentro del contenido del Pratel, así como el esfuerzo de articulación y consenso que implicó la elaboración del mismo, consideramos que la nueva gestión regional que debe enmarcar sus acciones contra la trata de personas dentro de lo dispuesto en dicho plan, sin dejar de considerar algunos puntos que es necesario reforzar y que se presentan como los objetivos de política a alcanzar.

a. Continuar con el proceso de implementación del Pratel, con el acompañamiento de las instituciones que estuvieron involucradas en el esfuerzo de formulación del mismo.
b. Asegurar, a través del gobierno regional pero con apoyo de otras entidades del Estado y la cooperación internacional, un presupuesto sostenido que permita implementar las diferentes acciones incorporadas dentro del Pratel los siguientes cuatro años.
c. Articular las metas y actividades del Pratel en cada uno de los ejes estratégicos propuestos con las metas y objetivos incluidos en otros planes de alcance nacional, especialmente con el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas en el Perú 2011-2016. Asimismo, incluir el tema de trata de personas en el Plan Regional de Desarrollo Concertado.
d. Promover la formulación de planes provinciales y distritales de acción contra la trata de personas y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, orientados en la estructura del Pratel a fin de fomentar un trabajo articulado al interior de la región.
e. Enfatizar el eje de seguimiento y monitoreo en el proceso de implementación del Pratel, a fin de identificar los problemas y debilidades que se presenten en los ejes del mismo y aportar a su actualización permanente.

HOJA DE RUTA

A los primeros cien días:

- Nombrar en la gerencia de desarrollo social a un(a) profesional sensibilizado(a) con los temas de trata de personas y explotación sexual, así como con un adecuado conocimiento del Pratel.
- Convocar, a través de dicha gerencia, a los integrantes de la Mesa de Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, con la finalidad de elaborar un plan de trabajo que permita dar inicio a las actividades programadas en el Pratel.

- Elaborar, de manera articulada con las instituciones integrantes de la mesa y comprometidas con el tema, un programa de sensibilización y capacitación para el personal del gobierno regional.
- Dar especial atención a la sensibilización de la Capitanía de Puertos de la Marina de Guerra, pues constituyen el primer filtro para que los ríos no se conviertan en vías libres para la trata de personas.
- Iniciar la evaluación de albergues que acogen a menores víctimas de trata de personas y explotación sexual.
- Elaborar un programa de sensibilización sobre la trata de personas y explotación sexual a nivel regional, con énfasis en mujeres (en organizaciones sociales de base: vaso de leche, juntas vecinales, comedores populares, etc.), niños, niñas y adolescentes (colegios y otros espacios de encuentro).
- Apoyar a la Presidencia del Consejo de Ministros en la formulación de una política nacional contra la trata de personas, rescatando la experiencia de coordinación intersectorial de la región Loreto.

Al primer año:

- Trabajar articuladamente con el MIMP y otras instituciones nacionales y locales para facilitar programas y acciones en la lucha contra la trata de personas, a favor de la población en general y especialmente con poblaciones vulnerables.
- Incorporar el tema de trata de personas en el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Loreto.
- Asignar un presupuesto suficiente para el adecuado funcionamiento de la sección Trata de Personas de la Policía Nacional y para las acciones externas que la misma necesite realizar.
- Asignar un presupuesto adecuado para la construcción e implementación de albergues especializados para las víctimas de trata de personas y explotación sexual, a nivel de las provincias.
- Iniciar una campaña de difusión para informar, sensibilizar y prevenir la trata de personas y explotación sexual, ampliando paulatinamente la cobertura a las provincias y distritos.
- Instalar el mayor número posible de mesas provinciales de lucha contra la trata de personas y explotación, e iniciar la instalación de mesas de carácter distrital.
- Priorizar y hacer más eficiente el control efectivo y permanente del tránsito de pasajeros en puertos, garitas y aeropuertos, en coordinación con la Capitanía de Puertos y entidades correspondientes.
- Firmar convenios interinstitucionales para la capacitación obligatoria de todos los actores involucrados en la tarea para la prevención y denuncia de la trata de personas y explotación sexual.
- Establecer acuerdos y convenios con organizaciones de la sociedad civil (universidades, institutos, colegios de abogados, etc.) que apoyen en la atención psicológica de víctimas y en los procesos penales.

- Iniciar la implementación de un sistema coordinado de información sobre trata de personas y explotación sexual de niñas, niños, adolescentes y mujeres.

Al cuarto año:

- Mantener permanentemente la campaña de difusión y sensibilización sobre trata de personas y explotación sexual.
- Contar con planes de acción frente a la trata de personas en el conjunto de las provincias de la región, y en la mayor parte de distritos.
- Construcción o implementación de albergues especializados en atención a víctimas de trata de personas.
- Mantener alianzas estratégicas con instituciones especializadas en preparación técnica y oferta de trabajo para jóvenes en situación de vulnerabilidad.
- Contar con un plan de inversión sostenible para las actividades incluidas en el Pratel.
- Contar con un sistema articulado de indicadores para el monitoreo de las actividades del Pratel, de acuerdo con los estándares internacionales.

EL PROYECTO ELECCIONES REGIONALES PERÚ 2014: CENTRANDO EL DEBATE ELECTORAL APORTA 26 DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADOS A MEJORAR **LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018**. ASIMISMO, BUSCA FORTALECER EL ROL DE LOS MOVIMIENTOS O PARTIDOS POLÍTICOS, PROMOVER LA DISCUSIÓN DE PLANES DE GOBIERNO Y ELEVAR EL NIVEL DEL DEBATE ELECTORAL.

Los documentos de política están disponibles en **www.cies.org.pe**

AUSPICIADORES:

ALIADOS ESTRATÉGICOS: