Apuntes 99, 191-230
ISSN: 0252-1865
eISSN: 2223-1757
doi: 10.21678/apuntes.99.2250

© Creative Commons Attribution 3.0
Artículo recibido el 14 de enero de 2024
Artículo aceptado para publicación el 14 de noviembre de 2024

Capacidades de políticas para impulsar el desarrollo sostenible: una comparación de dos Gobiernos regionales en el Perú

Gonzalo Alcalde
Pontificia Universidad Católica del Perú
galcalde@pucp.pe

Mario Bazán
Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú
mbazan@fni.pe

Resumen. A más de 20 años de la creación de los Gobiernos regionales (GORE) peruanos, esta investigación identifica factores que pueden explicar el logro de distintos niveles de capacidades de políticas para el desarrollo, partiendo de marcos normativos y organizacionales similares. El estudio examina las capacidades marcadamente diferentes que alcanzaron dos GORE amazónicos hasta 2018: San Martín y Madre de Dios. Los hallazgos sugieren que factores estructurales e institucionales que preceden a la creación de estos Gobiernos son fundamentales para entender sus trayectorias distintas, en igual o mayor medida que decisiones de actores regionales o reglas aplicadas desde la creación de los GORE.

Palabras claves: desarrollo sostenible, descentralización, capacidades de políticas, políticas públicas, gobernanza, Perú.

Policy Capabilities for Driving Sustainable Development: A Comparison of Two Regional Governments in Peru

Abstract. Twenty years after the creation of Peruvian regional governments (GOREs), this research identifies factors that can explain the attainment of different levels of policy capacities for development, starting from similar regulatory and organizational frameworks. The study examines the markedly different capacities achieved by two Amazonian regional governments (GOREs) by 2018: San Martín and Madre de Dios. The findings suggest that structural and institutional factors that predate the creation of these governments are fundamental to understanding their distinct trajectories, to

an equal or greater extent than decisions by regional actors or rules applied since the creation of GOREs.

Keywords: sustainable development, decentralization, policy capacities, public policy, governance, Peru.

1. Introducción

Uno de los argumentos más utilizados para justificar la descentralización del Estado en el último siglo, especialmente en Norteamérica, se ha referido al potencial papel de los Gobiernos subnacionales como «laboratorios de la democracia» que lideren la innovación nacional en políticas (Cheng & Li, 2019; Tarr, 2001). Sin embargo, para los países con sistemas descentralizados aún en proceso de consolidación hay un asunto previo por atender antes de profundizar en cualquier discusión sobre motores de la innovación: la creación de capacidades básicas subnacionales para formular políticas y brindar los bienes y servicios que requieren los territorios.

En enero de 2003, 26 Gobiernos regionales (GORE) peruanos[1] elegidos democráticamente asumieron por primera vez la responsabilidad de conducir el desarrollo de sus territorios sobre la base de nuevas competencias políticas, administrativas y fiscales. Los nuevos Gobiernos iniciaron sus labores bajo un diseño organizacional estandarizado heredado de estructuras sectoriales y de anteriores entidades regionales desconcentradas (ANGR, 2015), y operaron bajo un mismo marco normativo general, incluidas la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), ambas de 2002. Si bien gran parte de las competencias recibidas son compartidas con otros niveles de gobierno (y el Gobierno nacional mantuvo la rectoría de las políticas nacionales), los GORE mantienen un grado de discrecionalidad en los distintos campos de políticas involucrados.

El marco legal que creó a los GORE en 2002 establece que su finalidad esencial es «fomentar el desarrollo regional integral sostenible» (Consejo Nacional de Descentralización, 2006). Para poder cumplirla, han enfrentado el reto de realizar reformas y construir capacidades para diseñar e implementar políticas públicas, incluidas acciones en los temas sociales, ambientales y económicos que pasaron a ser de su responsabilidad (Pro-Gobernabilidad, 2013).

Lamentablemente, a poco más de 20 años de la creación de los GORE en el Perú, la percepción general de los expertos que han ofrecido balances del proceso de descentralización es que estos Gobiernos aún no cumplen el importante papel de conductores del desarrollo sostenible que se les encargó (véanse, por ejemplo, los análisis incluidos en Ballón, 2023). No

1 Este número incluye a los 24 Gobiernos instalados en cada uno de los departamentos existentes, así como al Gobierno regional de la Provincia Constitucional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima, con atribuciones de Gobierno regional que ha ido asumiendo gradualmente.

obstante, el panorama no es homogéneo: se observan diferentes avances en la consolidación de estos como formuladores de políticas y conductores del desarrollo sostenible desde el nivel intermedio de gobierno.

La creación y puesta en marcha del conjunto de GORE en el Perú, a lo largo de dos décadas, también puede entenderse como una oportunidad excepcional para identificar qué factores de corto, mediano y largo plazo inciden en la construcción de capacidades de políticas[2] para conducir el desarrollo sostenible, lo que debió ocurrir en un contexto de rápido crecimiento económico y de significativos desafíos políticos, sociales y ambientales. Entender más claramente cuáles factores inciden en diferentes trayectorias de consolidación de capacidades de políticas puede permitir, entre otros aspectos, orientar y focalizar mejor futuros apoyos desde el Gobierno central y desde entidades no gubernamentales.

El enfoque de capacidades de políticas se centra en las habilidades y recursos de un Gobierno para diseñar, formular e implementar políticas efectivas (Howlett, 2009); por lo tanto, es más acotado que el enfoque de capacidades estatales, que involucra a la capacidad para implementar decisiones sobre políticas, pero también para hacer cumplir las leyes y mantener el orden de manera transparente (Fukuyama, 2013). A nivel mundial, algunos trabajos académicos ya han propuesto categorizaciones de las capacidades para políticas y de las competencias y habilidades involucradas (Wu, Howlett, & Ramesh, 2018), e incluso variables claves para entender estos procesos (Brenton, Baekkeskov, & Hannah, 2023). Asimismo, en la última década han aparecido algunos trabajos que identifican los factores que pueden incidir en el desarrollo de capacidades estatales o de políticas a nivel subnacional, de manera comparativa internacionalmente (Foa & Nemirovskaya, 2016) o en países como China (Jaros, 2016), Rusia (Ross, Turovsky, & Sukhova, 2022) o Bolivia (Quiles, 2019), entre otros.

Con ello en mente, este documento busca ser un aporte para abordar de manera integral una pregunta que no ha sido atendida en la literatura académica en el Perú, ni de manera extensa en América Latina: más allá de los marcos normativos y diseños organizacionales compartidos, ¿qué factores pueden determinar, en el nivel subnacional intermedio (Gobiernos regionales), distintas trayectorias de creación de capacidades de políticas conducentes al desarrollo sostenible?

---

2 En la literatura académica en español, el concepto de *policy capacity* es traducido del inglés como «capacidades de políticas» o «capacidades para políticas». Para fines de este documento, se utiliza principalmente la primera, pero se considera que ambas traducciones son pertinentes y, por cuestiones de forma, en algunos pasajes se utiliza la segunda.

El caso de los GORE en el Perú es particular por lo reciente de su creación, en contraste con la larga historia de los fenómenos políticos, sociales y económicos en los territorios donde operan. Sin embargo, en línea con la evidencia internacional reciente que se detalla más adelante, la investigación exploratoria espera encontrar evidencia de una influencia significativa de factores de carácter estructural o institucional de larga data –cuyo origen es anterior al siglo XXI– sobre los niveles divergentes de capacidades que alcanzaron los GORE. Incorporar estos elementos en futuras hipótesis de investigación trascendería el alcance de los argumentos que se han presentado a la fecha para explicar los desempeños de los GORE durante dos décadas de descentralización en el Perú, que se han basado principalmente en factores políticos, normativos o institucionales de las últimas dos décadas[3].

Los GORE de Madre de Dios y San Martín –bajo similares estructuras organizacionales y marcos normativos, con niveles relativamente moderados de ingresos oficiales por la extracción de recursos naturales, y como parte de un grupo de departamentos amazónicos que comparten grandes desafíos sociales y ambientales– desde su creación han sido casos de desempeños muy distintos en términos de tomar acciones efectivas orientadas al desarrollo sostenible y equitativo. Durante los años de auge o «*boom*» económico peruano (hasta 2013) y hasta la actualidad, San Martín ha sido destacado como ejemplo de buena gestión del desarrollo regional, mientras que Madre de Dios se ha destacado, más bien, por su inacción frente a serios desafíos ambientales y sociales.

Ante la pregunta de investigación líneas arriba, se plantea la hipótesis tentativa[4] de que los GORE de Madre de Dios y San Martín han alcanzado distintos niveles de capacidades de políticas para el desarrollo sostenible desde su creación legal debido, en parte, a la influencia de factores estructurales e institucionales (endógenos y exógenos) que tienen un origen previo a la formación de los Gobiernos regionales. Asimismo, se propone que en los

---

3 Análisis recientes, como los del volumen editado por Ballón (2023) y el de Dosek, Quiñón y Elías Pineda (2022), de manera similar a otros anteriores, enfocan sus explicaciones del bajo desempeño de los GORE en el diseño de reforma fragmentado e incompleto; capacidad institucional y administrativa débil, con GORE agobiados por diseños administrativos superpuestos, sistemas de acreditación inadecuados y falta de recursos o herramientas para ejercer sus nuevas funciones; dependencia e inequidad fiscal, ya que los GORE dependen en gran medida de transferencias discrecionales y poco predecibles; corrupción y fragmentación política, donde destaca la captura del poder político por grupos de interés y la desconexión entre los niveles nacional, regional y local, que exacerba los desafíos de gobernabilidad; oportunidades de desarrollo perdidas, como la falta de alineación de la descentralización con esfuerzos más amplios de modernización del Estado o planificación territorial; y el persistente centralismo en la toma de decisiones.

4 En línea con lo expuesto por Swedberg (2020), se asume que las hipótesis en las investigaciones exploratorias como la presente son de carácter tentativo.

estudios acerca de las capacidades y desempeños de los GORE estos factores explicativos, particulares de cada territorio, deben ser considerados de manera complementaria a los factores institucionales más recientes, marcos normativos y a los agentes individuales u organizacionales que son normalmente mencionados en los estudios sobre descentralización en el Perú.

2. Marco conceptual y revisión de la literatura

Tanto en la literatura académica como en la literatura gris relacionada con la cooperación internacional, se observa que la atención a cuestiones de capacidades para hacer políticas aumentó marcadamente en las últimas décadas (Anderson, 1996; Gen & Wright, 2015; Wu, Ramesh, & Howlett, 2015). En este trabajo se aborda el asunto de la capacidad para políticas en función de los retos de hacer políticas subnacionales orientadas al desarrollo sostenible, que requieren de un quiebre en las maneras habituales de hacer políticas. En el siglo XXI, el concepto de «capacidades para políticas» (*policy capacities*) se ha utilizado frecuentemente en documentos de cooperación para el desarrollo y en discusiones académicas sobre políticas públicas, pero hasta hace relativamente poco existieron escasos intentos de establecer definiciones prácticas y operativas del término (Wu *et al.*, 2015).

Por otra parte, en este texto se aborda el desarrollo sostenible, objetivo último de las políticas regionales según su marco normativo, según la concepción contemporánea más ampliamente aceptada, es decir, la que se encuentra en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015). Asimismo, se considera (como lo hacen diversos documentos de la ONU, como Undesa, 2015) que avanzar hacia el desarrollo sostenible requiere de maneras particulares de hacer políticas.

2.1 Las capacidades de los Gobiernos regionales peruanos en la literatura

El rol de los GORE peruanos como formuladores de políticas para el desarrollo sostenible ha sido analizado desde varias perspectivas. Por ejemplo, en su análisis de los procesos de las regiones Arequipa y Cajamarca que expliquen distintos ritmos de cambio en la desigualdad económica, Barrantes, Cuenca y Morel (2012) identificaron a las gestiones de los GORE como un componente crítico de las distintas evoluciones de la desigualdad durante el período de crecimiento económico y reducción de la pobreza de este siglo. Analizan la evolución de la formulación de políticas regionales en cada una de estas regiones e identifican algunos aspectos externos al Estado que explican las diferencias observadas, como las coaliciones políticas y los acuerdos entre actores clave. Desde otra perspectiva, el programa ProGobernabilidad (2013)

sistematizó diversas iniciativas de reforma institucional en cuatro GORE, incluidas reformas para fortalecer el planeamiento estratégico.

Más específicamente, en el campo de ciencia, tecnología e innovación, se encuentran los estudios de Granda *et al*. (2014), sobre los sistemas de innovación regional en Cusco y Tacna, de Bernal (2018), que propone una taxonomía para el desarrollo de los ecosistemas regionales de innovación, y de Bazán (2022), que presenta una tipología para los sistemas regionales de innovación basada en el análisis de redes sociales.

Por su parte, la tesis de maestría de Augusto (2017) tiene aspectos comunes con el enfoque del presente estudio, estudiando las capacidades estatales para asuntos ambientales relativamente fuertes del Gobierno Regional de San Martín y explicándolas en función de «la existencia de una coalición local medianamente organizada, con interés en la conservación del medio ambiente y con *expertise* en materia ambiental» (Augusto, 2017, p. 24). Asimismo, Gianella, Paredes y Dargent (2023) analizaron la efectividad de la respuesta a la pandemia por COVID-19 en la región Ayacucho desde una mirada que incluye la capacidad estatal del Gobierno regional. También cabe destacar que el Ceplan (2022) ha realizado un estudio exploratorio sobre capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú, con énfasis en la dimensión administrativa, que aborda aspectos relevantes para las políticas de nivel regional.

Como se ha mencionado, es importante aclarar que el enfoque de capacidades de políticas es más estrecho y específico que aquel de capacidad estatal, aunque en ambos está presente el interés por entender el papel transformador del Estado en el desarrollo y sus determinantes. El segundo aborda las capacidades institucionales y administrativas más amplias del Estado para llevar a cabo sus funciones y ejercer la autoridad. Según Skocpol (1985), la capacidad estatal se refiere a si un Estado es capaz de «implementar objetivos oficiales, especialmente frente a la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o frente a circunstancias socioeconómicas recalcitrantes». El enfoque de capacidades de políticas, como se explica en la siguiente sección, se centra más específicamente en la capacidad del Gobierno para formular, analizar e implementar políticas efectivas en respuesta a los desafíos de desarrollo. En contraste, el enfoque de capacidad estatal mira más allá de la formulación de políticas y la prestación de servicios públicos, abordando también aspectos como la aplicación de las leyes y el mantenimiento del orden y la seguridad.

2.2 El concepto de capacidades de políticas y sus categorías

Particularmente en la bibliografía académica anglosajona, ha aumentado en las últimas tres décadas la atención a las capacidades de los Gobiernos

para formular e implementar políticas. Para Painter y Pierre (2005), la capacidad de políticas es:

> […] la capacidad de reunir los recursos necesarios para tomar decisiones colectivas inteligentes y establecer direcciones estratégicas para la asignación de recursos escasos a fines públicos. (p. 2; nuestra traducción)

Si bien las definiciones generalmente se enfocan en el papel de los Gobiernos y en la gobernanza, algunas también consideran central el papel de la sociedad civil, como el caso de Press (1998), donde se refiere a la capacidad del Gobierno «en su ejecución de deberes oficiales, y la de la sociedad civil, en su búsqueda de acción colectiva» (p. 39). Por otra parte, algunos autores, como Gen y Conley (2015), han resaltado que las definiciones de capacidad para políticas tienden a enfocarse en capacidades administrativas y organizacionales y omitir la dimensión política, y por ello suelen ser insuficientes para explicar por sí solas los avances en reformas de políticas.

La literatura académica y la de organismos internacionales coinciden generalmente en que diversos factores influyen en el desarrollo de las capacidades para hacer políticas, no solo internos sino también externos, con respecto a las organizaciones gubernamentales (entre ellos Wu *et al.*, 2018; OECD, 2006). Como se mencionó, ha habido numerosas definiciones de capacidades para políticas, algunas centradas en las capacidades gubernamentales mismas, mientras otras se centran en la gobernanza (Wu *et al.*, 2018). Sin embargo, se han realizado pocos intentos sistemáticos para desarrollar una definición operativa. Según Wu *et al.* (2018), una definición sistemática tendría que abarcar elementos frecuentemente mencionados, como el uso del conocimiento por parte de los Gobiernos, las habilidades para establecer direcciones estratégicas, la gestión de partes interesadas y las comunicaciones, así como las relaciones entre estos factores.

Wu *et al.* (2018) proponen una definición operativa de ese tipo, que es la asumida en este estudio exploratorio, donde las capacidades para políticas son **un conjunto de competencias y habilidades necesarias para llevar a cabo las funciones de políticas públicas**. Los autores organizan estos elementos en tres tipos: **analíticos, operativos y políticos**. Estos elementos, a su vez, involucran el uso de recursos en tres niveles diferentes: **individual, organizacional y sistémico**, y son aplicables a todas las etapas del proceso de políticas públicas.

En el presente estudio se asume también, como hipótesis tentativa, que la construcción de capacidades para políticas en los GORE en el Perú, a pesar de su creación relativamente reciente, es un proceso en el que influyen factores estructurales e institucionales de larga data. Además, se considera

que una variedad de actores interesados, incluidos actores políticos y la cooperación internacional, pueden también incidir en estos procesos.

Específicamente, los tipos de capacidades en los que se enfoca el presente estudio están de acuerdo con la tipología de Wu *et al.* (2018). Son competencias del tipo analítico, operativo y político, y se ubican en el nivel organizacional de los Gobiernos subnacionales estudiados, en este caso de las regiones de San Martín y Madre de Dios.

Para dichos autores, las **competencias analíticas** en el nivel de las organizaciones se refieren a la disponibilidad de personas con capacidad analítica; equipos y procesos para recopilar y analizar datos; y el compromiso de la organización con las políticas basadas en la evidencia. Por su parte, las **competencias operacionales** se refieren al compromiso organizacional para alcanzar los objetivos; disponibilidad de recursos fiscales y de personal; coordinación de procesos internos; gestión del desempeño; y rendición de cuentas administrativa. Por último, en cuanto a las **competencias políticas**, se refieren a la legitimidad del proceso de políticas, los procesos para la participación de las partes interesadas (*stakeholders*) y el acceso a los principales responsables de la formulación de políticas. Estas competencias determinan los niveles de capacidades de políticas y son necesarias para llevar a cabo las tareas de políticas públicas; en el caso de una reforma que exige utilizar enfoques y herramientas más complejas, se requerirá de mayores capacidades para formular y ejecutar políticas.

2.3 Factores que explican distintos niveles de capacidades subnacionales

Para el caso peruano y la historia relativamente nueva de los GORE, no se ha realizado aún una identificación o análisis integral de los factores que explican la variación de las capacidades estatales o de políticas alcanzadas en el nivel subnacional. En ese sentido, esta investigación exploratoria pretende proponer un conjunto de factores diversos que puedan servir de base para plantear futuras preguntas de investigación e hipótesis. Sin embargo, para ello no se parte de cero, ya que se cuenta con pistas importantes desde la evidencia internacional.

En la última década se ha evidenciado que existe una interacción compleja de variables históricas, institucionales, económicas, políticas y geográficas que configuran las capacidades subnacionales. Por ejemplo, se ha descubierto que los patrones de formación del Estado y los legados históricos son claves para entender cómo las regiones con historias más largas de gobierno centralizado tienden a exhibir una mayor capacidad estatal, tal como se ve en las «zonas fronterizas» que enfrentan desafíos persistentes debido a un

desarrollo institucional más débil durante su integración al Estado (Foa & Nemirovskaya, 2016). De igual manera, se deben tener en cuenta factores estructurales como la geografía y la distribución de los recursos, ya que la distribución desigual de los recursos y los desafíos geográficos exacerban aún más las disparidades en la capacidad estatal, y las áreas aisladas o con escasez de recursos suelen exhibir menores capacidades (Quiles, 2019; Jaros, 2016).

Al mismo tiempo, la cohesión institucional y el liderazgo pueden ayudar a entender por qué la cohesión administrativa interna y la calidad del liderazgo son cruciales, como se ilustra en las provincias de China con una fuerte cohesión interna y con vínculos sólidos con las autoridades centrales que demuestran una mejor implementación de políticas (Jaros, 2016). Asimismo, la dinámica de las élites y las redes políticas pueden ser decisivas, como en el caso de Rusia, donde la competencia administrativa de los gobernadores regionales, sus redes con los responsables de las políticas centrales, y la cohesión de las élites regionales influyen significativamente en la capacidad estatal (Ross *et al.*, 2022). Por último, los factores internacionales también pueden ser muy influyentes, como en el caso de Bolivia, donde la volatilidad económica impulsada desde el exterior y amplificada por la dependencia de los ciclos de las materias primas interactúa con la negociación política interna para crear una capacidad estatal fragmentada (Quiles, 2019).

2.4 Políticas para el desarrollo sostenible

La definición de desarrollo sostenible propuesta hace casi cuatro décadas por la Comisión Brundtland (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987), que consideró a las preocupaciones ecológicas de manera integral con las sociales y económicas, siguió siendo relevante para los marcos de desarrollo globales posteriores. Esta se refirió a un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Construyendo sobre este concepto, la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hace mayor énfasis en los aspectos multidimensionales y no solo en su relación con la dimensión ambiental.

Además de proponer una visión de desarrollo y un marco de objetivos y metas para los países miembros de Naciones Unidas, la Agenda 2030 es un plan de acción que establece medios de implementación y procesos de revisión y seguimiento. A pesar de que la implementación depende principalmente de la voluntad política de cada país, la Agenda 2030 contiene lineamientos para las políticas que van a implementarse con miras al logro de los ODS y que se consideran necesarios para su éxito. Como ha afirmado Undesa (2015), esto significa un quiebre con las maneras convencionales de hacer las cosas en cuanto a políticas de desarrollo.

¿Cuáles son estas nuevas maneras de hacer políticas? Alcalde (2018) ha analizado a la Agenda 2030 como marco orientador para la formulación de políticas, el cual incluye de manera explícita o implícita principios establecidos en marcos anteriores de desarrollo internacional desde la década de 1970. Ha buscado identificar los principios explícitos e implícitos que se han propuesto para orientar de manera transversal las políticas públicas hacia el desarrollo sostenible en el marco de los ODS. Los ocho principios identificados son:

i. integración y coherencia de políticas;
ii. gobernanza ampliada (participación ciudadana, rendición de cuentas vertical, y asociaciones con actores no gubernamentales);
iii. enfoque de derechos e inclusión;
iv. enfoque de género;
v. descentralización;
vi. planeamiento estratégico;
vii. gestión por resultados para el desarrollo (GpRD); y
viii. políticas basadas en evidencia (PBE).

3. Aspectos metodológicos

Para responder la pregunta de investigación, primero se caracterizan los niveles de capacidades de políticas marcadamente diferentes que alcanzaron dos GORE de la Amazonía peruana (San Martín y Madre de Dios) desde su creación (2002) hasta antes del inicio del actual período de inestabilidad política nacional (2018)[5] y de la gran disrupción socioeconómica que significó la pandemia por COVID-19 (2020).

Para estudiar la evolución de las capacidades para políticas de desarrollo sostenible, se ha concentrado el análisis en la aplicación de cuatro de los principios para las políticas de desarrollo sostenible descritos en la sección anterior (Alcalde, 2018), para los cuales se encontró información comparable y disponible. Se entiende que cumplir con cada uno estos principios implica un conjunto de capacidades para hacer políticas desde un enfoque contemporáneo de desarrollo sostenible:

i. integración de la dimensión ambiental en los procesos de políticas;
ii. participación ciudadana y rendición de cuentas;

5 Tras un período de relativa estabilidad política y económica a partir de 2000, el Perú tuvo seis presidentes de la República entre 2018 y 2023, en un contexto de graves retrocesos sociales y económicos. Este nivel de inestabilidad es inédito en la historia del país y ha afectado todos los aspectos de los procesos de políticas para el desarrollo.

iii. planeamiento estratégico; y
iv. promoción de la ciencia, tecnología e innovación regional, sobre la base de modelos exitosos en el nivel nacional e internacional (como aspecto de las PBE).

Desde la perspectiva de la mencionada tipología de capacidades para políticas de Wu *et al.* (2018), cumplir con estos principios requiere de competencias analíticas, operacionales y políticas. Así, las competencias operacionales serían especialmente importantes para el planeamiento estratégico, la GpRD e integración de la dimensión ambiental, la competencia política para la participación ciudadana y rendición de cuentas, y la competencia analítica en el campo de ciencia, tecnología e innovación, en la medida en que requiere significativamente del enfoque de las políticas basadas en evidencia. Cabe destacar, además, que todos los temas de capacidades para políticas que son analizados en este estudio han sido parte de los lineamientos establecidos por el marco normativo de los GORE. La matriz para analizar las capacidades de los Gobiernos seleccionados (en el período hasta 2018) se encuentra en la tabla 1.

Tabla 1
Matriz para analizar niveles de capacidades de políticas para el desarrollo sostenible en GORE, 2002-2018

Competencias claves de las capacidades para políticas (basado en Wu *et al.*, 2018)	**Analíticas**	**Operacionales**	**Políticas**
Capacidades para políticas aplicadas a cumplir principios para el desarrollo sostenible (basado en Alcalde, 2018)	Políticas basadas en evidencia (enfocado en CTI)	Planeamiento estratégico Integración de la dimensión ambiental en las políticas	Participación ciudadana y rendición de cuentas

Elaboración propia.

Habiendo caracterizado las capacidades de políticas de los dos Gobiernos, el estudio identifica, sobre la base de entrevistas a informantes clave y una revisión de fuentes secundarias, factores de carácter estructural, institucional y relacionados con agentes individuales y organizacionales que habrían influido en estas diferentes trayectorias.

En términos metodológicos, estos dos casos aparecen, a primera vista, como propicios para una comparación analítica entre las unidades similares con los resultados más diferentes dentro de un mismo sistema. Las características similares que pueden saltar a la vista son el marco normativo

y organizacional de los GORE, el tipo de relación de cada GORE con el Gobierno central, y los niveles de recursos económicos. Sin embargo, la bibliografía internacional sobre capacidades de políticas en el nivel subnacional sugiere que hay otras variables pertinentes que vale la pena identificar antes de intentar hallar causalidades sobre la base de un punto de partida aparentemente homogéneo.

Por ello, el presente estudio no pretende encontrar relaciones causales que expliquen los niveles observados de capacidades de políticas sino, más bien, explorar e identificar un conjunto de factores explicativos relevantes y sentar las bases para generar hipótesis en futuros estudios al respecto de capacidades para políticas regionales y la adopción de principios de desarrollo sostenible.

La estrategia metodológica llevada a cabo corresponde, ante todo, a su objetivo como investigación exploratoria. Según el trabajo de Gerring (2006) sobre estudios de caso, el objetivo de las investigaciones exploratorias es contribuir a generar nuevas hipótesis sobre variables aún poco estudiadas, y para ello el investigador busca comparar casos que difieran en el resultado de interés teórico, pero que sean similares en varios factores que podrían haber contribuido a ese resultado. En este estudio, los casos son dos GORE que aparentemente difieren de manera significativa en sus capacidades de políticas (lo cual se documenta y confirma a través de la investigación), pero son similares en varios factores institucionales y normativos desde su creación a inicios del siglo XXI, así como por su ubicación y desafíos comunes como territorios amazónicos. Gerring agrega que los análisis fructíferos suelen partir de «anomalías aparentes», es decir, de casos que son aparentemente bastante similares y que, sin embargo, muestran resultados «sorprendentemente diferentes». En esta situación, el estudio buscará revelar uno o varios factores que difieren entre ellos y que no estaban identificados inicialmente entre las causas inmediatas. Finalmente, se espera que las tendencias y relaciones reveladas puedan ser aplicadas a nuevas preguntas e hipótesis, y sometidas posteriormente a análisis de confirmación.

Como señalan King, Keohane y Verba (1994), toda investigación, incluida la exploratoria, debe tener como objetivo contribuir a la construcción de teorías. Así, incluso en las etapas exploratorias, los investigadores deben tratar de identificar patrones y proponer hipótesis que puedan ser luego puestas a prueba de manera rigurosa. En este sentido, destacan que la investigación exploratoria no debe ser arbitraria ni carente de guía, sino que debe seguir métodos sistemáticos de observación, recolección y análisis de datos para asegurar que los hallazgos sean creíbles y útiles para investigaciones posteriores.

Por ello, y considerando las categorías establecidas por Yin (2009), esta investigación se realiza a través de un estudio de caso exploratorio, de múltiples casos, y utilizando métodos cualitativos. Dentro de las particularidades de un estudio exploratorio –y asumiendo la necesaria flexibilidad en su metodología–, se busca aproximarse en el diseño a las características de un estudio de caso comparativo, aunque sin pretender arribar a conclusiones sobre causalidad. Siguiendo a Nohlen (2020), al comparar casos en esta investigación se busca lograr un entendimiento más profundo en la complejidad del correspondiente objeto de estudio (niveles divergentes de capacidades de políticas), y «en cuanto anima a percibir más claramente la especificidad de cada caso». Con respecto a la dimensión temporal, se hace una comparación sincrónica horizontal (dos GORE en el mismo período hasta 2018), intranacional dentro del sistema de GORE en el Perú (y dentro del subconjunto más homogéneo de GORE en la cuenca amazónica). Como punto de partida se aplica el método de diferencia, seleccionando casos aparentemente similares en cuanto a sus variables contextuales (independientes), pero con los más distintos valores de la variable dependiente, en este caso, el conjunto propuesto de variables que pueden indicar niveles de capacidad de políticas. Sin embargo, a diferencia de un estudio comparativo convencional, en esta investigación se espera revelar factores explicativos relevantes adicionales a los convencionalmente considerados, para que puedan ser incluidos en futuros estudios.

3.1 Sistematización y análisis

Las fuentes de información para este estudio incluyen una revisión de bibliografía académica e informes técnicos relevantes hasta 2024, así como entrevistas semiestructuradas a informantes claves, entre ellos funcionarios públicos y expertos regionales, realizadas entre diciembre de 2017 y abril de 2018. Estas últimas han sido fundamentales tanto para el diagnóstico de la situación hasta el final del período estudiado como para identificar factores estructurales e institucionales y actores que inciden en los distintos desempeños. También se han consultado entrevistas realizadas a funcionarios y expertos nacionales entre junio y septiembre de 2017.

Para ordenar la identificación de variables independientes que pudieran explicar las diferencias en capacidades para políticas se ha empleado la categorización general del enfoque de Drivers of Change (DoC). Este enfoque fue ideado a inicios de la década de 2000 en el marco de un creciente interés por profundizar en la comprensión de los factores políticos e institucionales que dan forma a los resultados de desarrollo (Dahl-Østergaard *et al.*, 2005). La herramienta de DoC fue utilizada en los análisis de la cooperación británica que consideró las relaciones de poder y los factores económicos, sociales y

políticos que influyen en la voluntad para realizar procesos de cambio en temas de desarrollo (Warrener, 2004). El enfoque DoC ordena el análisis del cambio en temas de desarrollo de los países de acuerdo con tres dimensiones que interactúan entre sí y condicionan los procesos:

- Estructural (estructuras sociales, económicas, características del Estado, geografía)
- Institucional (las reglas del juego)
- Agentes individuales y organizacionales

La literatura reciente, discutida en el capítulo anterior, sugiere que existe una amplia diversidad de factores que pueden determinar distintos niveles de capacidades de políticas a nivel subnacional. Estos factores diversos, sin embargo, pueden encajar en las distintas dimensiones del enfoque DoC mencionado líneas arriba para facilitar el análisis.

4. Hallazgos del análisis de situación a 2018

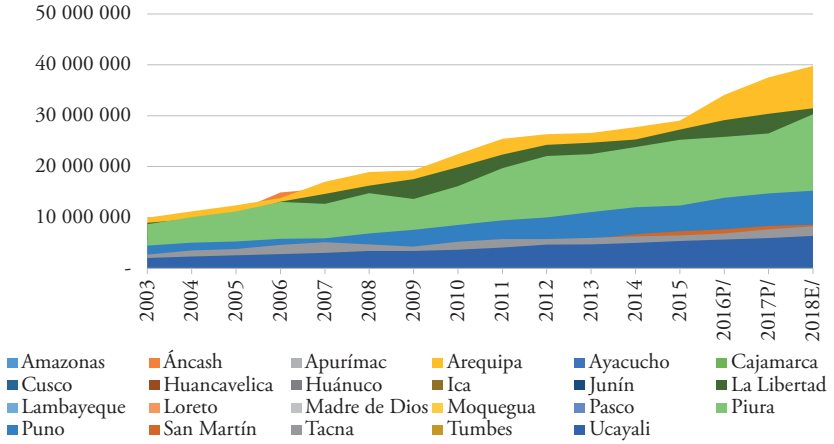
4.1 Contexto general para el desarrollo y crecimiento regional

El período bajo estudio, y en particular 2003-2013, fue de cambios excepcionales para los Gobiernos subnacionales. Al inicio de esta etapa se relanzó el proceso de descentralización y regionalización del Estado. Casi al mismo tiempo, empezó una de las mayores bonanzas económicas de la historia nacional, con un promedio del 6,1% de crecimiento anual del PIB entre 2002 y 2013, según datos del Banco Mundial. Esta expansión, impulsada en gran medida por la exportación de productos primarios (principalmente minerales), trajo una serie de oportunidades y desafíos para los nuevos GORE. En este contexto se dio una rápida expansión de sus presupuestos: según datos oficiales, entre 2007 y 2015 los GORE y los Gobiernos locales pasaron de tener una asignación anual de S/ 17 000 millones a más de S/ 35 000 millones.

Durante este período también se multiplicaron las responsabilidades de las jóvenes organizaciones intermedias para hacer políticas públicas, gracias a un proceso acelerado de descentralización administrativa, sobre todo a partir de 2006 (Alcalde, 2016; Bazán, 2013). Finalmente, cabe destacar que el período 2001-2018 fue el de más larga continuidad democrática en la historia del país.

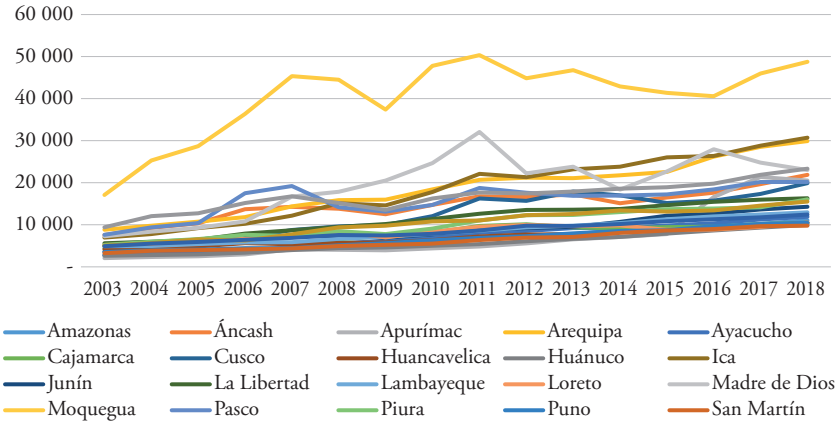
Detrás de los patrones nacionales de desempeño económico, los resultados en el ámbito subnacional fueron heterogéneos. En la figura 1 se observa cómo en el período 2003-2018 variaron las tasas regionales de crecimiento entre departamentos. Mientras tanto, en la figura 2 se muestra el PIB por habitante y, en la figura 3, los ingresos por canon, sobrecanon y regalías, considerados ingresos extraordinarios por la explotación de recursos naturales.

Figura 1
Evolución del PIB por departamentos (excluidos Lima, Lima Metropolitana y el Callao)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Figura 2
Evolución del PIB per cápita por departamento (excluidos Lima, Lima Metropolitana y el Callao)

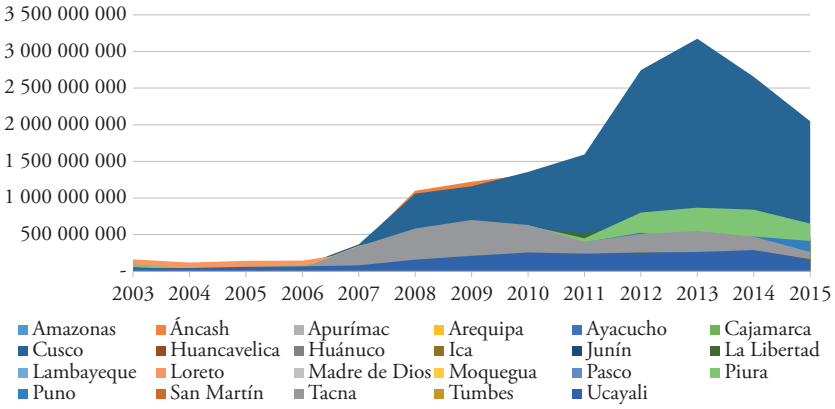


Fuente: INEI. Elaboración propia.

Existieron, por ejemplo, GORE con muy altos niveles de canon en departamentos con bajo desempeño económico (Áncash) y otros (como Cusco) donde el crecimiento promedio ha sido relativamente proporcional

a un alto nivel de ingresos por canon[6]. Como se observa en este gráfico, no hubo un solo patrón de relaciones entre los ingresos por extracción de recursos naturales y el desempeño económico en el nivel subnacional en el Perú. Esto podría sugerir que cada Gobierno regional tuvo una capacidad distinta para convertir sus ingresos en condiciones favorables al desarrollo regional.

Figura 3
Evolución de la ejecución de ingresos por canon (devengados) por departamento



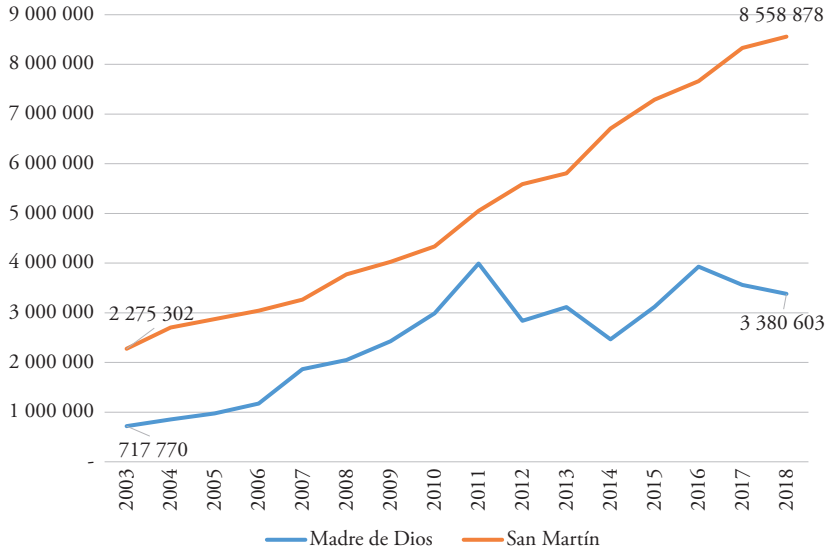
Fuentes: BCRP; MEF. Elaboración propia.

4.2 Los casos de San Martín y Madre de Dios en el contexto nacional

Según la figura 4, el PIB de San Martín pasó de S/ 2200 millones a S/ 8500 millones entre 2003 y 2018, mientras que Madre de Dios pasó de S/ 717 millones a S/ 3400 millones en el mismo período. La economía de San Martín se ha mantenido casi tres veces mayor que la de Madre de Dios. En este mismo sentido, aunque ninguno de los dos departamentos estuvo entre los que recibieron las mayores cantidades de recursos extraordinarios, la ejecución por ingresos provenientes del canon, sobrecanon y regalías de San Martín fue casi 10 veces la de Madre de Dios (véase la figura 5). Sin embargo, el PIB por habitante de Madre de Dios, dato que frecuentemente se utiliza como indicador de bienestar de la población, más que duplicó el de San Martín (véase la figura 6).

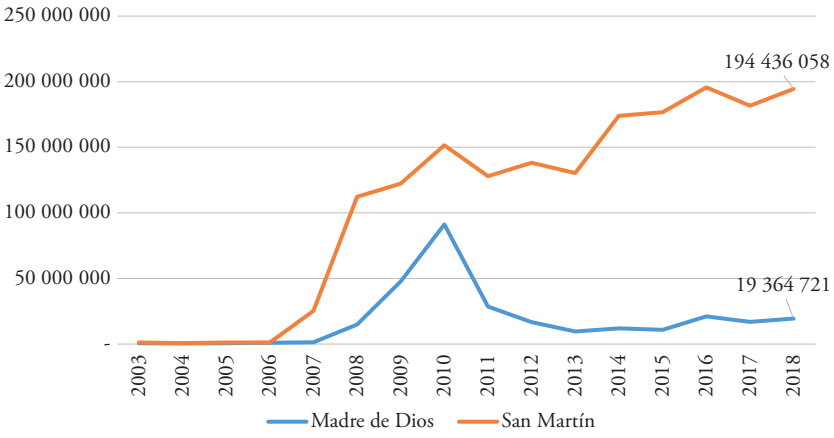
6 El canon minero es uno de varios tipos de canon y consiste en la participación de la que gozan los Gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y los Gobiernos regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). Fuente: https://www.mef.gob.pe/es/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/base-legal-y-aspectos-metodologicos/canon

Figura 4
PIB departamental (miles de soles corrientes)



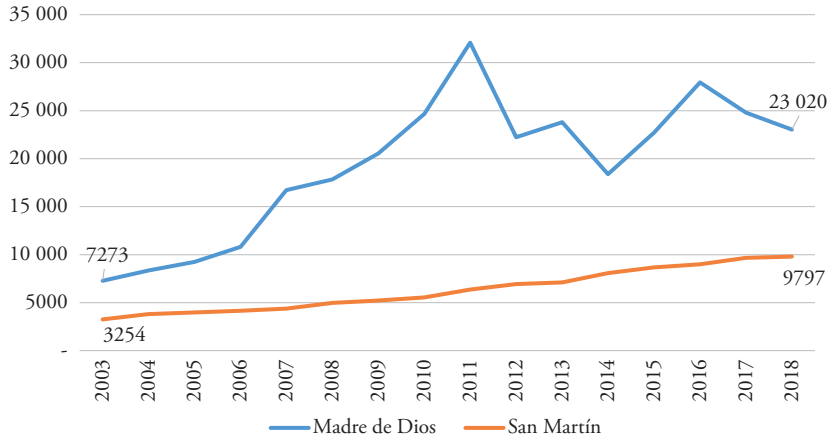
Fuente: INEI. Elaboración propia.

Figura 5
Ejecución de ingresos por canon (devengado)



Fuente: MEF Consulta Amigable. Elaboración propia.

Figura 6
PIB per cápita departamental (en soles corrientes)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Los dos casos abordados en este estudio han tenido niveles de ingresos relativamente moderados por la explotación de recursos naturales durante el período de *boom* económico peruano, durante el cual destacó principalmente el canon minero. En el caso de San Martín, esto se debe a la ausencia de actividades mineras o de hidrocarburos, mientras que en Madre de Dios se debe a que la extracción de oro se hace mayoritariamente en el mercado informal o ilegal.

Sin embargo, los respectivos territorios tienen una gran importancia potencial para el Perú en lo económico, cultural y ambiental. En general, la Amazonía tiene la extensión más amplia de superficie del país y, al mismo tiempo, alberga una amplia diversidad biológica y cultural. Sin embargo, ha estado rezagada en varios aspectos. Según el más reciente Índice de Densidad del Estado del PNUD (2019), la presencia del Estado en la Amazonía sigue siendo limitada en aspectos como infraestructura, servicios públicos y seguridad. Este ha sido uno de los factores que ha permitido el avance rápido de actividades ilegales, tales como la tala, la contaminación por minería pluvial informal e ilegal (en áreas protegidas), y el narcotráfico.

El departamento de San Martín se encuentra en el nororiente del país y se ubica principalmente en la selva alta, con una superficie de 51 253 km^2 y una población de 924 000 habitantes (INEI, 2013). El departamento de Madre de Dios, por su parte, se encuentra en el suroriente y principalmente en la selva baja; comparado con San Martín, tiene una superficie mayor y una población menor: 85 300 km^2 y 141 000 personas, respectivamente (INEI, 2013).

En términos poblacionales, una diferencia central entre ambas regiones es el grado de concentración de las ciudades principales. En el caso de Madre de Dios, además de ser un área mucho menos poblada, los habitantes de su capital, Puerto Maldonado, representan el 71% del total, mientras que en San Martín hay tres ciudades importantes en términos poblacionales: Moyobamba, que es donde se encuentra el centro de gobierno, con una población de 136 000 habitantes (16% de la población regional), Tarapoto, principal espacio de expansión comercial, con más de 170 000 habitantes (20%), y Rioja, con 120 000 habitantes (14%).

Existe también un contraste significativo entre las estructuras productivas de estas regiones y entre sus niveles de desempeño económico reciente. Mientras en San Martín predominan las actividades agropecuarias y comerciales, en Madre de Dios la minería explica más del 40% del valor agregado bruto (VAB), seguida de lejos por el comercio y la agricultura. Por otra parte, entre 2008 y 2015, el VAB de San Martín registró un crecimiento promedio anual del 6,5%, por encima del promedio nacional (5%), mientras que en Madre de Dios este fue de solo el 2,8%.

En las últimas décadas, San Martín y Madre de Dios han enfrentado algunos desafíos comunes, sobre todo en los aspectos ambientales. Han estado entre los cinco departamentos más afectados por la deforestación entre 2001 y 2013 (Instituto Global de Crecimiento Verde, 2015), donde San Martín ocupaba el primer lugar y Madre de Dios el quinto. Se considera que las principales causas directas de la deforestación en el Perú son la agricultura y la ganadería (aspectos más relevantes en San Martín), seguidas por la minería ilegal (especialmente relevante en Madre de Dios) y cultivos ilegales como la coca (Instituto Global de Crecimiento Verde, 2015).

En el caso de San Martín, en el momento de iniciar el Gobierno regional, la deforestación había sido significativamente mayor que en Madre de Dios. En 1985 ya había 1 063 603 hectáreas deforestadas y, para el año 2000, eran 1 327 668 (Sinia, 2018). De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, San Martín ha perdido 403 000 hectáreas de cobertura boscosa entre los años 2001 y 2016 (BCRP, 2017). En el caso de Madre de Dios, la superficie deforestada en 1985 era de solo 45 501 hectáreas, pero para el año 2000 ya llegaba a 203 878. Según Asner *et al.* (2013), entre 1999 y 2012 la extensión geográfica de las actividades mineras auríferas en Madre de Dios aumentó un 400% y, con ello, la deforestación anual se triplicó hacia 2008. Según datos del Ministerio del Ambiente, para 2017 la pérdida anual de bosque alcanzó más de 20 000 hectáreas.

Al mismo tiempo, ambas regiones tienen una gran extensión de su territorio que es parte de áreas protegidas: Madre de Dios tiene el 49,4% de su

superficie de zonas de protección y conservación ecológica (según su Plan de Desarrollo Concertado a 2021), mientras que San Martín actualmente tiene más del 70% designado como áreas protegidas, según las autoridades entrevistadas (gerente de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional de San Martín, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017; gerente de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017).

Otra característica común de estas dos regiones es que en décadas recientes han enfrentado el desafío de actividades ilícitas concentradas en sus territorios. En el caso de San Martín, el cultivo de coca y el tráfico de cocaína, a partir de la década de 1970, y en el caso de Madre de Dios, la minería ilegal, que aumentó significativamente en el período de auge económico. En el caso de San Martín, la superación de este desafío al Estado y al desarrollo, a través de estrategias de desarrollo alternativo, se consolidó en la primera década de este siglo y llevó a que se le conociera internacionalmente como el «milagro de San Martín» (Manrique, 2016). En el caso de Madre de Dios, este es un problema aún por resolver.

En términos generales, San Martín y Madre de Dios comparten agendas comunes de desarrollo como departamentos amazónicos. En este sentido, sus GORE establecieron, junto con los Gobiernos de Amazonas, Loreto y Ucayali, el Consejo Interregional Amazónico (CIAM), una junta de coordinación interregional constituida en 2007[7].

Sin embargo, la información disponible públicamente sugiere que los dos GORE tuvieron desempeños distintos como responsables de formular políticas de desarrollo sostenible. Mientras que San Martín ha sido reconocido frecuentemente como un caso de éxito en la gestión regional –destacando su manejo de temas de sostenibilidad ambiental en una de las zonas más deforestadas del país–, el Gobierno de Madre de Dios ha sido descrito en medios de comunicación como incapaz de enfrentar las actividades ilícitas e informales que amenazan el desarrollo social y ambiental (Saavedra, 2017).

En el recuento histórico de 46 experiencias exitosas de gestión regional de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015), seis son de San Martín. Asimismo, en el contexto de los premios por Buenas Prácticas en Gestión Pública (BPGP) de la organización Ciudadanos al Día (entregados desde 2005), San Martín ocupó el primer lugar en el *ranking* de Atención al Ciudadano en 2013 (CAD, 2013a), así como en el de percepción de integridad (CAD, 2013b).

---

7 Las juntas interregionales son un mecanismo de coordinación de políticas previsto en la LOGR.

En contraste, Madre de Dios es mencionado constantemente en los medios de comunicación y en informes técnicos como caso emblemático en el que ingresos y presupuestos públicos relativamente altos no han podido asegurar sostenibilidad ambiental ni desarrollo social. Ninguna de las experiencias exitosas de GORE que hayan sido publicadas en los últimos 20 años se refiere a Madre de Dios (por ejemplo, ninguna de las mencionadas en ANGR, 2015). Es revelador que Madre de Dios fue una de solo tres regiones que ni siquiera se postuló a los premios BPGP durante el período 2005-2011 (Ciudadanos al Día, 2012). En el contexto de estos mismos premios, Madre de Dios ocupó el lugar 17 de 25 en el *ranking* de Atención al Ciudadano en 2013 (CAD, 2013a), así como el último lugar en percepción de integridad (CAD, 2013b).

4.3 Un punto de partida similar para los Gobiernos regionales

En noviembre de 2002 se realizaron las primeras elecciones directas de presidentes[8], vicepresidentes y consejeros (legisladores) regionales, así como la aprobación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR). Cada Gobierno regional cuenta con una estructura básica similar, establecida en la LOGR; el organigrama básico incluye un consejo regional (órgano normativo y fiscalizador) y un consejo de coordinación regional (CCR, un órgano consultivo con representantes de Gobiernos locales y de la sociedad civil). Asimismo, bajo el gobernador y vicegobernador se encuentran una gerencia general y varias gerencias regionales, entre ellas las de desarrollo económico, desarrollo social, planeamiento y presupuesto, recursos naturales y gestión ambiental, e infraestructura (Gobierno del Perú, 2003).

Bajo las gerencias regionales actualmente se encuentran una serie de direcciones regionales, las cuales eran originalmente agencias desconcentradas de los ministerios nacionales que respondían directamente a estos, y que han sido parte de la estructura orgánica de los GORE desde 2003. Inicialmente estas direcciones respondían tanto a ministerios como al Gobierno regional, pero desde 2007 la ley las incorporó dentro de la estructura de las gerencias regionales (Bazán, 2013). Por ejemplo, debajo de las gerencias de desarrollo social se encuentran las direcciones regionales de salud y educación, entre otras.

La estructura básica de los GORE, entonces, se estableció por ley. Sin embargo, dicha ley también permite que estos Gobiernos puedan determinar su organización interna, por lo cual ha habido diversas innovaciones organizacionales desde los mismos GORE.

---

8 A partir de las elecciones regionales de 2014, las máximas autoridades de los Gobiernos regionales que se eligen cada cuatro años son denominadas «gobernadores regionales» y ya no presidentes.

4.4 Situación de las capacidades de políticas hasta 2018

En los siguientes apartados repasamos de manera sucinta la situación encontrada en cada uno de los cuatro aspectos priorizados de capacidades para políticas de desarrollo sostenible, hasta 2018.

Integración de la dimensión ambiental en los procesos de políticas. A nivel de instrumentos de planeamiento, los planes de desarrollo regional concertados (PDRC) vigentes en cada región son los instrumentos de mayor nivel y cumplen formalmente con incluir aspectos relacionados con la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. En el caso de Madre de Dios, el eje 6 de su PDRC es «Recursos naturales y ambiente», mientras en San Martín el componente 6 es «Ambiente, diversidad biológica y gestión del riesgo de desastres». En términos generales, también se mencionan criterios de sostenibilidad ambiental en los componentes económicos y sociales en cada plan. Asimismo, en los planes estratégicos institucionales también se incluyen componentes ambientales como relacionados con los otros componentes.

Sin embargo, cualitativamente, el tratamiento de la integración de la dimensión ambiental en estos instrumentos claves es bastante diferente. En el caso del PDRC de San Martín, el manejo conceptual es coherente y sustentado, entendiéndose a lo largo del documento que las distintas dimensiones de políticas interactúan y son mutuamente dependientes. En general, los diagnósticos están articulados con la priorización de temas y variables, que luego se reflejan en objetivos y lineamientos de políticas.

En el caso del PDRC de Madre de Dios, mientras tanto, se observan inconsistencias incluso en el plano más general; en el acápite sobre «Enfoques de desarrollo que orientaron la construcción del Plan», por ejemplo, se presentan definiciones muy breves, desconectadas entre sí, que generan dudas sobre la adecuada comprensión de los conceptos referidos. La definición de desarrollo humano, por ejemplo, afirma que la «civilización representa el estadío [sic] cultural de los pueblos según el nivel que alcancen en ciencia, artes, ideas y costumbres», lo que no refleja ningún aspecto sustantivo del enfoque de desarrollo humano. En cada componente del plan, incluido el relacionado con la dimensión ambiental, los diagnósticos son relativamente extensos, pero ofrecen poca reflexión acerca de sus implicancias para los objetivos propuestos, o sobre cómo se han priorizado. A su vez, los objetivos, lineamientos y acciones de cada componente son listados, pero no descritos en detalle.

En el plano formal, cada Gobierno regional ha venido formulando y aprobando su respectivo Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental

(Planefa) anual. Estos planes reflejan el ejercicio de algunas de las competencias ambientales transferidas como parte del proceso de descentralización, las cuales se aplican en distintos sectores como minería, salud y pesquería. En 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA, organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente) evaluó la fiscalización ambiental que venían realizando los GORE en distintos sectores. En salud, mientras Madre de Dios ocupó el puesto 24 de 25, San Martín ocupó el puesto 19 de 25, es decir, ambas tuvieron un desempeño bajo, pero San Martín estuvo significativamente mejor (OEFA, 2015a). En pequeña minería y minería artesanal, la diferencia de desempeño fue más marcada: San Martín tuvo un puntaje regular, pero aprobatorio, mientras Madre de Dios tuvo un porcentaje desaprobatorio (OEFA, 2015b). Finalmente, en pesquería, Madre de Dios también estuvo desaprobada, ocupando el puesto 19 de 25 regiones, mientras San Martín ocupó el octavo puesto (OEFA, 2015c).

Sin embargo, el asunto que más diferencia el desempeño de estas regiones en la integración de la dimensión ambiental en todos los aspectos de políticas regionales es el papel de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), una innovación institucional originada en los departamentos amazónicos. Alrededor de 2007, desde la Secretaría Técnica del Consejo Interregional Amazónico (CIAM), se identificó la incapacidad de la institucionalidad regional para aplicar estrategias con un enfoque integral y territorial para atender adecuadamente los desafíos ambientales (Concha, 2016). San Martín fue la primera región en implementar una ARA, en diciembre de 2012, logrando tener una sola institución que dirigiera las políticas públicas de ambiente, recursos naturales y territorio (ANGR, 2015). Mientras que en San Martín la ARA se mantiene operativa y relevante hasta la actualidad, en Madre de Dios nunca llegó a implementarse, más allá de su creación legal.

Participación ciudadana y rendición de cuentas vertical. En cuanto al cumplimiento de los requerimientos formales de participación ciudadana y de rendición de cuentas a la ciudadanía –que incluyen realizar dos audiencias públicas anuales de rendición de cuentas, así como reunir dos veces al año al consejo de coordinación regional–, hay diferencias entre las regiones. Por ejemplo, para 2017, en Madre de Dios solo se realizó una audiencia pública regional, y en años anteriores el cumplimiento fue irregular. Mientras tanto, en San Martín hubo dos audiencias en 2017 y en los años anteriores. En cuanto al CCR, para 2017 no se encontró evidencia en los medios oficiales de que se hubieran realizado reuniones en Madre de Dios, ni tampoco había planes vigentes o anteriores para el CCR (Gobierno Regional de Madre de

Dios, 2018). Mientras tanto, en San Martín hay planes de trabajo bienales y en 2017 hubo cuatro reuniones (dos de carácter extraordinario) (Gobierno Regional de San Martín, 2019).

Más allá del cumplimiento formal, las entrevistas con funcionarios y expertos destacaron distintas aproximaciones al cumplimiento de estos requisitos. En San Martín se entiende que, aunque se cumple con la normatividad sin mayor problema, estos espacios se han institucionalizado, aunque no necesariamente hayan ido aumentando en incidencia o influencia en las políticas. En Madre de Dios, por el contrario, la relación entre las autoridades regionales con actores no gubernamentales en general ha sido tensa e incluso conflictiva, y ha habido inestabilidad política ligada a escándalos de corrupción, lo que ha afectado el funcionamiento de estos espacios.

En cuanto al proceso obligatorio de presupuesto participativo a nivel regional, aunque con diferencias año a año en cada caso, ambos Gobiernos han cumplido con realizarlo, lo que implica llevar a cabo una serie de talleres, conformar un equipo técnico y comités de vigilancias, además de aprobar una serie de normas regionales para institucionalizar los acuerdos.

Más allá de los datos sobre cumplimiento, el marco para la participación de actores no gubernamentales o de Gobiernos locales en las políticas es muy distinto en los dos departamentos. Mientras en San Martín no se registraron mayores tensiones o conflictos en este sentido en los años estudiados, en el caso de Madre de Dios estos incluso llegaron a los medios de comunicación. Por ejemplo, en 2016 un grupo de alcaldes provinciales se retiró de la reunión del Presupuesto Participativo 2017 ante la ausencia del gobernador regional para presidirla (quien no delegó la función) y del equipo técnico correspondiente (Radio Madre de Dios, 2016).

En contraste, San Martín ha ido más allá de los requerimientos formales e implementó una iniciativa única entre los GORE peruanos para reforzar la participación e inclusión. La Dirección Regional de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades se creó en 2013 y busca acercar a grupos priorizados como pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidad y personas LGTB a los procesos de toma de decisiones (Gobierno Regional de San Martín, 2019).

Planeamiento estratégico. En el plano del cumplimiento formal, ambos GORE tienen gerencias regionales abocadas a las tareas de planeamiento, programación y presupuesto, y mantienen sus principales instrumentos de planeamiento al día, incluyendo el Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC). En estos instrumentos, ambos mostraron para el período estudiado algún nivel de articulación con otros instrumentos regionales actuales, con instrumentos de otras regiones

y con las políticas de los Gobiernos locales en sus regiones. Asimismo, ambos GORE realizan algún tipo de evaluación anual de avances en sus PDRC y PEI.

Sin embargo, más allá del cumplimiento de los requerimientos, en los casos de los PDRC y PEI de San Martín es evidente un análisis mucho más detallado y una mayor coherencia interna (análisis prospectivo, objetivos, líneas de acción) y con instrumentos externos. Además de la mayor integración multidimensional mencionada anteriormente, hay una consideración de los roles de otros actores locales y nacionales, así como privados y de la sociedad civil, en el cumplimiento de las acciones estratégicas. El vínculo entre el planeamiento y los niveles operativos dentro de un cronograma concreto es, asimismo, mucho más claro, sobre todo en función de la ruta estratégica planteada para cada componente en el PDRC, es decir, «el conjunto secuencial de acciones estratégicas que permiten lograr los objetivos estratégicos» (Gobierno Regional de San Martín, 2015). Este tipo de análisis está ausente en el planeamiento de Madre de Dios.

La diferencia más significativa se relaciona con la existencia de referencias para el planeamiento regional que trascienden los requerimientos formales. En el caso de San Martín, un proceso de planeamiento con enfoque integral y territorial, involucrando tanto a las autoridades públicas como a actores no gubernamentales, se remonta a la década de 1990 y se encuentra plasmado en los procesos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). Según los funcionarios entrevistados, los procesos de ZEE han llevado a San Martín a designar la mayoría de su territorio como área de conservación, buscando controlar la rápida deforestación que en gran medida era causada por una mirada al territorio como de producción agropecuaria (gerente de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional de San Martín, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017; gerente de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017). La ZEE, a su vez, ha permitido diseñar una Política Territorial Regional (PTR) que permita tener un enfoque territorial y de articulación entre los sectores. La PTR se divide en dos grandes ejes: el territorio y sus potencialidades, y Gobernanza de la Gestión Territorial para el Desarrollo Humano Sostenible, y tiene a los ODS como referentes.

Según los funcionarios mencionados, esta política permite superar limitaciones de los instrumentos requeridos formalmente como el PDRC, el PEI y el Plan Operativo Institucional (POI), manteniendo una mirada integral de San Martín como región amazónica. En Madre de Dios, en contraste, no se observa evidencia de iniciativas propias para adecuar los

procesos de planeamiento a los desafíos de la región y, más bien, se observan debilidades incluso al aplicar los instrumentos requeridos desde el nivel nacional de gobierno.

Promoción de la ciencia, tecnología e innovación regional. En general, las capacidades regionales para la promoción de CTI son heterogéneas en el Perú (Bazán, 2015). Cada departamento tiene características y capacidades particulares en torno a factores como los recursos humanos disponibles en las organizaciones que realizan investigación, desarrollo tecnológico e innovación; la institucionalidad pública que impulsa la CTI; los recursos financieros, infraestructura y equipamiento disponibles; y la sofisticación de los mercados a los que acceden los productores locales. Entre San Martín y Madre de Dios existen algunas diferencias importantes, pero ambas se encuentran entre las regiones con sistemas regionales incipientes.

Desde los GORE, en ambos casos se han constituido los Consejos Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Corcytec), entidades contempladas en el marco normativo de la descentralización. Los Corcytec tienen la función de fomentar, impulsar coordinar y evaluar planes, proyectos y actividades de ciencia, tecnología e innovación en su región.

En el caso de San Martín, los entrevistados perciben que inicialmente el Corcytec creado en 2010 no funcionó plenamente, pero en el momento de las entrevistas estaba bastante activo gracias a una iniciativa llamada Triple Hélice (que incluye Estado, sector privado y academia) que funciona como base de un sistema regional de innovación (gerente de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de San Martín, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017; funcionaria del Centro de Innovación Tecnológica – CITE – San Martín, comunicación personal, 19 diciembre de 2017). El Gobierno regional ha intentado generar un proyecto de inversión pública para fortalecer esta plataforma. En el caso de Madre de Dios, no hay alguna iniciativa de este tipo en la que participe el Gobierno regional.

Los entrevistados consideran que, en la práctica, los instrumentos de política de Madre de Dios son aún bastante limitados para los objetivos de innovación, por su cantidad y por su uso (funcionario de la MCLCP – Madre de Dios, comunicación personal, 16 de abril de 2018; funcionario del CITE – Madre de Dios, comunicación personal, 12 de abril de 2018). Según un experto entrevistado acerca de Madre de Dios, «el Gobierno regional concentra sus esfuerzos principalmente en la construcción de infraestructura» (funcionario de la MCLCP – Madre de Dios, comunicación personal, 16 de abril de 2018). A diferencia de los temas de sostenibilidad, que están muy presentes en los instrumentos de planeamiento, se desarrolla poco el tema de innovación en estos documentos en las dos regiones.

En el caso de San Martín, el avance más destacado fue la priorización de 10 cadenas productivas, cuya promoción involucra atender factores de innovación. Desde 2016, estas cadenas productivas buscaron promover la producción bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, y su aprobación se hizo en el marco del sexto componente del PDRC, «Economía diversificada, competitiva y empleo». Mientras tanto, en Madre de Dios se aprobó por ordenanza regional en 2014 el Plan de Implementación de Cadenas Productivas y el apoyo a 10 cadenas productivas priorizadas, pero no se registran acciones concretas del Gobierno regional en este ámbito. Un experto consultado al respecto consideró que en la práctica no hay apoyo a la innovación desde el Gobierno Regional de Madre de Dios (funcionario del CITE – Madre de Dios, comunicación personal, 12 de abril de 2018).

Los GORE también impulsan los Centros de Transferencia e Innovación Tecnológica (CITE), entidades que cumplen funciones de transferencia tecnológica, formación para mejorar la productividad y servicios tecnológicos para la calidad. Los CITE cuentan con plantas escuela piloto y apoyan en la articulación de actores y diseño de proyectos de I+D+I. En Madre de Dios actualmente hay dos CITE: uno público, orientado a distintos sectores productivos (CITE productivo), y uno privado, que es una unidad técnica del CITE minero-ambiental[9]. En el caso de San Martín también funcionan el CITE acuícola, el CITE pesquero amazónico y el CITE de cacao y otros cultivos tropicales. Los dos primeros son de gestión pública y el último es de gestión privada.

Además, llegan a ambas regiones los concursos realizados por el fondo para innovación de Innóvate Perú, y el Programa Nacional para la Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA), que permiten que empresarios y emprendedores puedan participar[10]. Otros fondos disponibles son los de Procompite, que permite movilizar recursos para tecnología. En el caso de San Martín, los expertos consultados observaron que desde la gerencia de desarrollo productivo se promueve la participación en estos concursos.

5. Implicancias de los hallazgos sobre la situación a 2018

¿Qué nos dicen estos hallazgos acerca de la adopción de principios de desarrollo sostenible sobre las capacidades organizacionales de políticas, en función del marco analítico propuesto por Wu *et al.* (2015)? En general, está claro que estos cinco principios aún no han sido adoptados plenamente en

9 Véanse https://www.itp.gob.pe/nuestros-cite/productivo/cite-productivo-madrededios/ y https://www.itp.gob.pe/nuestros-cite/energia-materiales-y-mineria/citemineria_medioambiente/

10 Véanse https://innovateperu.gob.pe y http://www.pnipa.gob.pe

ninguno de los dos GORE, pero los niveles de avances relevantes son muy distintos. Mientras que en Madre de Dios aún no se cumple plenamente ni siquiera con los requerimientos básicos del marco normativo de la descentralización, en San Martín hay iniciativas desde el Gobierno regional que buscan profundizar la adopción de estos principios de políticas en diversas intervenciones de desarrollo regional e incluso podrían entenderse como innovaciones de políticas.

Sobre las **competencias analíticas** en el nivel de las organizaciones, en el caso de San Martín los hallazgos sugieren que al menos se cuenta con el mínimo necesario para cumplir con los requerimientos formales establecidos por el Gobierno nacional. Los expertos y funcionarios entrevistados, sin embargo, coinciden en que los temas, como integración de políticas, gestión por resultados y planeamiento estratégico, aún no han sido plenamente asumidos por todos los niveles de funcionarios, sino principalmente por los niveles más altos en cada gerencia del Gobierno regional (Galarreta, V., comunicación personal, 27 de abril de 2018; gerente de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional de San Martín, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017; Concha, P., comunicación personal, 11 de abril de 2018). En Madre de Dios, por el contrario, se observan debilidades incluso en los contenidos de diversos instrumentos básicos de gestión regional.

Por su parte, en términos de **competencias operacionales** está claro que hay un nivel mayor de compromiso para cumplir objetivos establecidos, gestión del desempeño y rendición de cuentas en San Martín. Nuevamente, no queda claro que en Madre de Dios siquiera se cumpla con los requerimientos básicos. Asimismo, en ninguno de los dos casos, y en ninguno de los temas examinados, se notan limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos fiscales o de personal para aplicar a las obligaciones directamente relevantes.

Finalmente, en cuanto a las **competencias políticas**, en todos los temas estudiados los procesos de políticas parecen tener un mayor nivel de cumplimiento y legitimidad en San Martín, en la medida en que es evidente una mayor concertación con actores no gubernamentales, incluidos el sector privado y la cooperación internacional para el desarrollo, y participación ciudadana en el proceso de políticas. En particular, el acceso a los principales responsables de la formulación de políticas parece estar significativamente limitado en el Gobierno Regional de Madre de Dios.

6. Factores de cambio detrás de los hallazgos sobre capacidades

La sección anterior muestra diferencias significativas entre los avances de los dos GORE en la adopción de principios de políticas para el desarrollo sostenible, lo que sugiere distintas trayectorias de creación de capacidades

de políticas desde su creación. Si bien hay aún muchos desafíos por delante para San Martín, es claro que no solo cumple generalmente con los requerimientos formales del marco legal, sino que también muestra iniciativas particulares en cada tema, en función de sus objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo.

En esta sección presentamos, sobre la base de las entrevistas a expertos y funcionarios, así como la revisión bibliográfica, los factores que han sido identificados como claves para entender las diferencias en las trayectorias de creación de capacidades de políticas de los GORE estudiados, para el período 2002-2018. En cada categoría de esta sección hemos incluido los factores que fueron mencionados por los entrevistados y para los cuales pudimos encontrar sustento en la bibliografía sobre descentralización y políticas regionales en el Perú.

6.1 Factores estructurales destacados en entrevistas y literatura

6.1.1 Relacionados directamente con la creación de capacidades para políticas regionales

- Distintos niveles de capital social, por ejemplo, al contrastar la larga historia de organizaciones locales y regionales de San Martín (incluidas asociaciones de productores) involucradas en procesos de concertación, planeamiento y reclamos al Estado, con el escaso protagonismo y consolidación de estos sectores en Madre de Dios.
- Distintos patrones de cultura política, donde se destaca la existencia de valores de concertación y diálogo Estado – sociedad civil por lo menos desde la creación de coaliciones políticas regionales en situaciones de crisis en San Martín en la década de 1980, mientras que no se observa aún un desarrollo similar en Madre de Dios. Esto incluye una tradición de apertura al diálogo entre fuerzas políticas, pero también con representantes de provincias, ciudades y élites subregionales, y la apertura al diálogo con actores externos que incluyen a la cooperación internacional.

6.1.2 Relacionados indirectamente con la creación de capacidades para políticas regionales

- Distintos patrones de ocupación del territorio y migración, por ejemplo, el contraste entre el conjunto de distintas ciudades y zonas de influencia en San Martín (Tarapoto, Moyobamba, Juanjuí, Rioja) y la única ciudad importante en Madre de Dios (Puerto Maldonado). La migración interna también supone desafíos para la sostenibilidad y cohesión, y se destaca el contraste entre San Martín, donde esto

empezó décadas atrás, y Madre de Dios, donde es reciente y va en aumento.
- Distinta dotación de recursos naturales, incluidos aquellos relacionados con actividades ilícitas altamente rentables (como la coca y el oro).
- Distintos patrones de desarrollo económico territorial, por ejemplo, el contraste entre el desarrollo agrícola relativamente avanzado y diversificado de San Martín y el escaso desarrollo de las actividades económicas formales en Madre de Dios. Estos patrones, en combinación con los patrones de migración, también inciden en deforestación, que ya era un problema urgente en San Martín al inicio de la descentralización.
- Distintos niveles de presencia del Estado, incluidas la presencia de las instituciones del Estado y la historia de desarrollo de infraestructura pública básica y conectividad. En San Martín, la conexión terrestre con el resto del país empezó a desarrollarse en la década de 1960 (Carretera Marginal de la Selva), mientras que en Madre de Dios recién se inauguró la principal vía (Carretera Interoceánica) en la década de 2000.

6.2 Factores institucionales destacados en entrevistas y literatura

- Los procesos de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) y su grado de avance e incidencia en la toma de decisiones regional; en San Martín, la ZEE fue previa a la descentralización y el *boom* económico, y con alta incidencia política, mientras que en Madre de Dios ha sido reciente y con poca incidencia.
- Los patrones de financiamiento del desarrollo regional y local, por ejemplo, las relaciones establecidas entre la cooperación internacional (especialmente Usaid) y Gobiernos locales en San Martín para impulsar el desarrollo alternativo, incluso sin participación del Gobierno central. Esto ha permitido transferencias de conocimientos y fortalecimiento de capacidades, así como atraer a otros cooperantes internacionales desde antes del proceso de descentralización.
- El diseño organizacional de los GORE, a pesar de haber partido de estructuras similares; una vez realizadas ciertas reformas innovadoras (como la implementación de la ARA o la Dirección Regional de Inclusión en San Martín), estas nuevas entidades inciden en las posibilidades de creación de capacidades para políticas y en la adopción de nuevos enfoques.
- Las reglas de la descentralización, donde, por ejemplo, tanto San Martín como Madre de Dios resultan desfavorecidas al recibir relativamente pocas transferencias de recursos por canon o extracción

de recursos naturales. En el caso de San Martín, los entrevistados coinciden en que ha sido un aspecto positivo que ha promovido el planeamiento y buen uso de los recursos. En Madre de Dios, la respuesta ante estas reglas ha sido aparentemente distinta.

- Corrupción e inestabilidad política, donde los recurrentes conflictos y los escándalos de corrupción han llevado a un constante cambio de autoridades y funcionarios que dificulta la continuidad de reformas. Solo en el último año del período estudiado, 2018, el exgobernador y el exdirector de Abastecimiento del Gobierno Regional de Madre de Dios fueron condenados a prisión.
- En el caso de San Martín, la continuidad de políticas de largo plazo y del personal de Gobierno regional entre gestiones, relacionada con acuerdos entre fuerzas políticas y con aspectos de cultura política (como factor positivo).
- Espacios interregionales de coordinación de políticas, como el CIAM, desde donde se promueven reformas e innovaciones pertinentes al desarrollo sostenible.
- Patrones de cumplimiento de otras reglas de la descentralización, además de las ya mencionadas en la sección anterior; por ejemplo, es significativo para la creación de capacidades que mientras que el Gobierno Regional de San Martín presenta su Plan de Desarrollo de las Personas cada año a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) (que proporciona capacitación en temas relevantes), el de Madre de Dios solo lo ha hecho en una ocasión desde 2010.

6.3 Agentes individuales y organizacionales destacados en entrevistas y literatura

- La voluntad política de las autoridades electas para emprender reformas en la manera de hacer políticas es el factor más mencionado en esta categoría. Por ejemplo, la falta de voluntad sería un factor importante en el escaso avance en integrar los factores ambientales con otras dimensiones de políticas en Madre de Dios, de lo cual la falta de implementación de la ARA es una muestra[11].
- El papel de ciertos líderes destacados que se caracterizan por emprender reformas por iniciativa propia, entre los cuales César Villanueva (gobernador de San Martín en dos ocasiones) fue el más frecuente-

11 La voluntad política puede ser mejor entendida si se estudian los intereses e incentivos detrás de las decisiones que sugieren una supuesta «falta de voluntad», lo que queda como tema para la agenda de investigación pendiente.

mente mencionado en los casos bajo estudio; él llevó a cabo varias reformas institucionales en el Gobierno regional que luego fueron sostenidas en el tiempo.

- El papel de la cooperación internacional al transferir recursos financieros y conocimientos, frecuentemente fortaleciendo capacidades e introduciendo nuevos modelos conceptuales u organizacionales. La cooperación estadounidense, alemana y de otros países ha sido muy activa en San Martín, por ejemplo, y ha trabajado de cerca con el Gobierno regional a lo largo de diferentes gestiones. En algunos casos, esta cooperación ha tenido una agenda muy particular, como la de desarrollo alternativo a la hoja de coca en el caso de Usaid. En Madre de Dios también hay una presencia significativa de la cooperación internacional en el territorio, incluidos temas forestales y productivos, pero en las entrevistas se mencionó la poca disposición de las autoridades regionales a trabajar con ellos en la mayoría de los temas.
- La influencia de actores de la economía informal o ilícita también es un factor destacado que afecta a algunos GORE amazónicos, condicionando algunos procesos de reforma y creación de capacidades. En Madre de Dios se señala como clave en este sentido el papel de los mineros ilegales e informales.

7. Conclusiones

Se propone el listado de factores de la sección anterior como insumo para elaborar una nueva agenda de investigación que permita entender mejor cómo distintos factores influyen en las distintas trayectorias de creación de capacidades para políticas regionales de desarrollo sostenible en los GORE.

En general, llama la atención que las diferencias observadas son atribuidas mayormente por los entrevistados a factores estructurales e institucionales que anteceden significativamente a la creación de los GORE en 2002. Si bien hay un lugar significativo para el rol de los agentes individuales (como el presidente regional César Villanueva en San Martín o las autoridades sentenciadas por actos de corrupción en Madre de Dios) y organizacionales (como el papel influyente de la cooperación internacional en San Martín) a lo largo de casi 20 años, el comportamiento de estos también estaría fuertemente moldeado por reglas y relaciones establecidas tiempo atrás (San Martín) o incluso durante este período (Madre de Dios), pero involucrando significativamente a actores y sectores no estatales.

El conjunto de factores más mencionado para explicar qué hizo posible los avances en el Gobierno Regional de San Martín –que contrastan con lo logrado en otros como el de Madre de Dios– se relaciona con la historia de

fuertes desafíos de gobernabilidad enfrentados por San Martín décadas antes de la creación del Gobierno regional, especialmente a partir de la década de 1980, y la manera en que los actores se organizaron para abordarlos. En contraste, los desafíos a la gobernabilidad no han estado ausentes para Madre de Dios, pero se han manifestado con mayor fuerza recién en años recientes.

Las estrategias adoptadas frente al narcotráfico (hoja de coca y tráfico de cocaína) y la subversión terrorista (principalmente el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru) que tenían en jaque al Estado en San Martín involucraron una serie de acuerdos y formas de trabajo concertado, especialmente desde la década de 1990 (Manrique, 2016). Por ejemplo, el Plan Sauce de 1992 involucró al Gobierno regional del anterior intento de descentralización en el Perú (1989-1992), el cual, junto a diversas organizaciones representativas y las Fuerzas Armadas, lideró el primer intento de planificación participativa en la región (Elizalde, 2003) y, con ello, sentó las bases para el proceso de ordenamiento territorial que ha continuado hasta hoy (ZEE y PTR) y es clave para el planeamiento del desarrollo regional.

En el caso de Madre de Dios, la historia reciente es muy distinta. El desarrollo económico había sido modesto hasta este siglo, y gran parte del territorio ha estado protegido y poblado de manera muy dispersa, lo que dificulta la cohesión social y articulación. La principal amenaza a la gobernabilidad es también una de sus principales riquezas naturales, aunque no haya generado muchos ingresos al Estado: el oro fluvial. El auge de la explotación minera en Madre de Dios ha sido continuo desde la década de 1970, principalmente involucrando minería artesanal (Figallo & Vergara, 2014), pero este se ha convertido en una actividad muy rentable especialmente desde finales de la década de 2000. Por encontrarse dentro de ecosistemas sensibles, esta actividad también representa la principal amenaza ecológica y social, ya que está prohibida en muchas de las zonas de la región. El mercado negro, la explotación humana y el deterioro ambiental han caracterizado las prácticas de extracción de oro fluvial en esta región en los últimos años.

En este contexto, los mineros informales de Madre de Dios han representado una fuerza política importante, exigiendo la derogación de leyes que limitan o prohíben sus actividades. Se ha alegado que varias autoridades regionales incluso han estado cercanamente relacionadas con los intereses mineros[12].

12 Por ejemplo, en 2016 la Contraloría General de la República determinó que el gobernador Otsuka incumplió sus funciones en el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, y el Ministerio del Ambiente inició acciones legales contra él por delitos ambientales.

Los hallazgos sugieren que no puede entenderse la creación de capacidades de políticas en los GORE solo mirando la evolución del aparato gubernamental regional y sus reglas, recursos y personajes claves en las dos décadas desde su creación legal. Son claves, además, distintas coaliciones, incluidos actores no gubernamentales, que impulsen reformas y el fortalecimiento de procesos de políticas. En particular, la ausencia o presencia de las reformas necesarias no puede ser entendida sin mirar la historia anterior a la creación de los GORE, ni los contrastes en otros temas de fondo entre los territorios. Estos incluyen asuntos estructurales como la dotación de recursos naturales, patrones económicos, formación y presencia del Estado, distribución de la población y geografía de las regiones, entre otros.

En resumen, los hallazgos confirman la hipótesis tentativa de la investigación exploratoria, ya que se halló, al analizar la literatura, la información oficial y las entrevistas a informantes claves, que los factores estructurales e institucionales previos a la creación legal de los Gobiernos regionales son identificados como esenciales para entender los niveles divergentes de capacidades de políticas para el desarrollo sostenible. Estos hallazgos están alineados, en líneas generales, con el conjunto de estudios a nivel internacional de la última década sobre determinantes de las capacidades subnacionales, aunque ninguno de los estudios revisados examinaba las tendencias en entidades con una historia tan reciente como los GORE en el Perú.

No obstante lo anterior, el importante peso de los factores estructurales u otros de larga data no tiene que ser absolutamente determinante sobre los niveles de capacidades de políticas. Más aún, la influencia podría ir en distintos sentidos, y las capacidades existentes (aunque limitadas) pueden ayudar a mitigar los impactos negativos de los factores de larga data. Las competencias analíticas y operacionales adecuadas, con el apoyo de agentes claves orientados al desarrollo, pueden utilizarse para revertir desventajas que sean consecuencia de los factores estructurales o institucionales preexistentes. En el caso de Madre de Dios esto no ha sucedido, mientras que, en el caso de San Martín, las capacidades de políticas sí parecen haberse utilizado para revertir el impacto de factores estructurales negativos que también existían en la región.

Referencias

Alcalde, G. (2016). *Reingeniería de la conducción política de la descentralización* (con la colaboración de Diego Sánchez). Documento de Política. Lima: CIES.

Alcalde, G. (2018). *Unpacking the 2030 Agenda as a framework for policymaking*. trAndeS Working Paper Series 2. Lateinamerika-Institut – Freie Universität Berlin.

Anderson, G. (1996). The new focus on the policy capacity of the federal government. *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada*, *39*(4), 469-488.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). (2015). *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.

Asner, G. P., Llactayo, W., Tupayachi, R., & Luna, E. R. (2013). Elevated rates of gold mining in the Amazon revealed through high-resolution monitoring. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, *110*(46), 18454-18459. https://doi.org/10.1073/pnas.1318271110

Augusto, M. C. (2017). *Los orígenes sociales de la institucionalidad política: una mirada a la gestión ambiental en San Martín (1998-2015)* (tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. https://tesis.pucp.edu.pe/items/7b04bb98-a76b-4940-8d54-6aac846d37e7

Ballón, E. (Ed.). (2023). *Perú hoy: descentralización, 20 años no es nada*. Lima: Desco.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2016). *Caracterización del Departamento de Madre de Dios*. Lima: BCRP.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2017). *Informe económico y social de la Región San Martín*. Lima: BCRP.

Banco Mundial. (2017). *Informe sobre el desarrollo mundial: panorama general*. Washington D. C.: Banco Mundial.

Barrantes, R., Cuenca, R., & Morel, J. (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bazán, M. (2013). *La regionalización en el Perú: un análisis de la reforma del Gobierno Regional de Junín 2008-2009 desde el enfoque de desarrollo sostenible* (tesis para optar por el grado de magíster en Desarrollo Ambiental). PUCP, Lima.

Bazán, M. (2015). *Estudio de los sistemas regionales de CTI, los consejos regionales de CTI (Corcytec) y el uso de los recursos del canon*. Documento de trabajo. Lima: Foro Nacional Internacional.

Bazán, M. (2022). *Análisis de redes sociales de las redes de colaboración en I+D+i en el Perú (2007-2018)* (tesis para optar el grado de doctor en Gestión Estratégica con mención en Gestión Empresarial y Sostenibilidad). Consorcio de Universidades del Perú, Lima.

Bernal, P. (2018). *Taxonomía de los sistemas regionales de innovación en el Perú* (tesis para optar por el grado de maestro en Políticas y Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación). Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima.

Brenton, S., Baekkeskov, E., & Hannah, A. (2023). Policy capacity: Evolving theory and missing links. *Policy Studies*, *44*(3), 297-315. doi: 10.1080/01442872.2022.2043266

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2022). *Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: un análisis exploratorio cuantitativo*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Cheng, C., & Li, C. (2019). Laboratories of democracy: Policy experimentation under decentralization. *American Economic Journal: Microeconomics*, *11*(3), 125-154.

Ciudadanos al Día. (2012). Premio Buenas Prácticas de Gestión Pública. Lima: CAD.

Ciudadanos al Día. (2013a). Atención al Ciudadano en Gobiernos Regionales 2013. *Boletín CAD*, *154*. CAD.

Ciudadanos al Día. (2013b). Corrupción en Gobiernos Regionales 2013. *Boletín CAD*, *161*. CAD.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común*. Nueva York: Naciones Unidas.

Concha, P. (2016). *Fortalecimiento institucional del Gobierno Regional de San Martín en materia de recursos forestales con la creación y puesta en marcha de una autoridad regional ambiental en el período de 2009-2012* (tesis para optar el grado de magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas y Gestión Pública). PUCP, Lima.

Consejo Nacional de Descentralización (CND). (2006). *El modelo peruano de descentralización*. Lima: CND.

Dahl-Østergaard, T., Unsworth, S., Robinson M., & Jensen, R. I. (2005). *Lessons learned on the use of power and drivers of change analyses in development cooperation – Final report*. OECD DAC Network on Governance (Govnet).

Dosek, T., Quiñón, A., & Elías Pineda, M. B. (2022). *Descentralización por inercia: un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Lima: PUCP.

Elizalde Hevia, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: Cepal.

Figallo, M., & Vergara, K. (2014). La Amazonía peruana hoy. En R. Barrantes & M. Glave (Eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Estudios sobre Desigualdad, 8. Lima: Grade; IEP.

Foa, R. S., & Nemirovskaya, A. (2016). How state capacity varies within frontier states: A multicountry subnational analysis. *Governance*, *29*(3), 411-432.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, *26*(3), 347-368.

Gen, S., & Conley Wright, A. (2015). Policy capacity is necessary but not sufficient: Comment on «Health reform requires policy capacity». *International Journal of Health Policy Management*, *4*(12), 837-839. doi: 10.15171/ijhpm.2015.145

Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gianella, C., Paredes, M., & Dargent, E. (2023). *El Estado peruano frente a la COVID-19. Lecciones de la Región Ayacucho.* Lima: PUCP.

Gobierno del Perú. (2017). *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Lima: Gobierno del Perú.

Gobierno Regional de San Martín. (2015). *Plan estratégico institucional*. https://www.regionsanmartin.gob.pe/OriArc.pdf?id=67397

Gobierno Regional de San Martín. (2019). *Memoria anual 2017*. https://www.regionsanmartin.gob.pe/OriArc.pdf?id=105063

Granda, G., Ropert, M., PLanas, L., Boero, M., & De Bustos, E. (2014). *Estudio sobre sistemas regionales de innovación: lecciones de política*. Lima: Universidad del Pacífico; Comisión Europea.

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes, and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, *42*(1), 73-89.

Instituto Global de Crecimiento Verde. (2015). *Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla*. Lima: GGGI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2013). *Anuario de estadísticas ambientales 2013*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018a). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018b). *Perú, crecimiento y distribución de la población, 2017. Primeros resultados*. Lima: INEI.

Jaros, K. (2016). Rethinking subnational government capacity in China. *Journal of Chinese Governance*, *1*(4), 633-653.

King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research.* Princeton: Princeton University Press.

Manrique, H. (2016). *El fin de la guerra de la cocaína: construcción del Estado y desarrollo alternativo en la región San Martín (1978-2015)* (tesis para optar el título de licenciado en Sociología). PUCP, Lima.

Manrique, H. (2017). El largo camino hacia la economía lícita: Estado y estrategias de desarrollo alternativo en el «milagro de San Martín». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, *4*(7), 161-189.

Naciones Unidas. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1). United Nations.

Nohlen, D. (2020). El método comparativo. En H. Sánchez de la Barquera (Ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, *volumen 3* (pp. 41-57). UNAM.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2015a). *Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal*. Lima: OEFA.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2015b). *Fiscalización ambiental del sector salud a nivel de los Gobiernos regionales*. Lima: OEFA.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2015c). *Fiscalización ambiental del sector pesquería a nivel de los Gobiernos regionales*. Lima: OEFA.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2006). *The challenge of capacity development – Working towards good practice*. París: OECD.

Orihuela, J. C., & Gamarra, V. (2019). Volatile and spatially varied: The geographically differentiated economic outcomes of resource-based development in Peru, 2001-2015. *The Extractive Industries and Society*, *6*(4), 1143-1155.

Oxfam. (2017). *Brechas latentes: índice de avance contra la desigualdad – Perú 2016*. Lima: Oxfam.

PAGE. (2016). *Integrated planning & sustainable development: Challenges and opportunities*. Ginebra: UNDP.

Painter, M., & Pierre, J. (Eds.). (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives.* Londres: Palgrave Macmillan.

Planas, P. (1998). *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad de Lima.

Press, D. (1998). Local environmental policy capacity: A framework for research. *Natural Resources Journal*, *38*(29). http://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol38/iss1/2

ProGobernabilidad. (2013). *Iniciativas de reforma institucional en los Gobiernos Regionales: los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque*. Lima: ProGobernabilidad.

Quiles, M. J. (2019). *Fragmented state capacity*. Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-25794-1

Radio Madre de Dios. (2016). Denunciarían al gobernador regional por incumplimiento de funciones. *Madrededios.com*. https://noticias.madrededios.com/articulo/local-sucesos/denunciarian-al-gobernador-incumplimiento-funciones/20160808052628011339.html

Ross, C., Turovsky, R., & Sukhova, M. (2022). Subnational state capacity in Russia: The implementation of the 2012 presidential «May Decrees». *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, *30*(3), 263-282.

Saavedra, J. C. (2017, 28 de mayo). Madre de Dios, ¿el modelo peruano? *El Comercio*. https://elcomercio.pe/economia/madre-dios-modelo-peruano-jose-carlos-saavedra-426630

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemayer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

Sinia. (2018). *Anuario de estadísticas ambientales, 2018*. Sinia-Minam. https://sinia.minam.gob.pe/documentos/anuario-estadisticas-ambientales-2018

Swedberg, R. (2020). Exploratory research. En C. Elman *et al.* (Eds.), *The production of knowledge: Enhancing progress in social science* (pp. 17-41). Cambridge University Press.

Tarr, G. A. (2001). Laboratories of democracy? Brandeis, federalism, and scientific management. *Publius*, *31*(1), 37-46. http://www.jstor.org/stable/3331039

Undesa. (2015). *Policy integration in government in pursuit of the Sustainable Development Goals* (E/CN.16/2015/CRP.2). United Nations. http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94443.pdf

Warrener, D. (2004). *The drivers of change approach*. Londres: Overseas Development Institute.

Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2018). *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, *34*(3-4), 165-171.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (vol. 5). SAGE Publishing.

Zas Friz, J. (2001). *El sueño obcecado: la descentralización política en la América andina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Bases de datos en línea consultadas

Banco Mundial: World Bank Open Data
https://data.worldbank.org/

Ministerio de Economía y Finanzas: Consulta Amigable
http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx
Ministerio del Ambiente: Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia)
http://sinia.minam.gob.pe/

Entrevistados 2017-2018: casos de San Martín y Madre de Dios[13]

a. Servidores y ex servidores públicos[14]

Víctor Galarreta, ex secretario técnico de la Comisión Intergubernamental en favor de la Amazonía (CIAM) (27 de abril de 2018)
Gerente de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional de San Martín (18 de diciembre de 2017)
Gerente de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de San Martín (18 de diciembre de 2017)
Gerente de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín (18 de diciembre de 2017)
Funcionario de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de San Martín (18 de diciembre de 2017)
Funcionaria del Centro de Innovación Tecnológica (CITE) (San Martín) (19 de diciembre de 2017)
Funcionario del CITE (Madre de Dios) (12 de abril de 2018)

b. Expertos

Funcionario de la MCLCP – Madre de Dios (16 de abril de 2018)
Juan Luis Dammert, Oxfam Perú (16 de octubre de 2017)
Patricia Concha, Ausejo Consulting (11 de abril de 2018)
Anke Kaulard, investigadora y becaria de Trandes (22 de noviembre de 2017)

Entrevistados 2017 sobre el contexto general para los GORE y el desarrollo sostenible

c. Funcionarios y líderes de nivel nacional

Edgardo Cruzado, secretario de la Secretaría de Descentralización de la PCM (10 de abril de 2017)
Federico Arnillas, presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (31 de agosto de 2017)
Javier Abugattás, presidente del Ceplan (22 de junio de 2017).

13 En dos ocasiones (diciembre de 2017 y marzo de 2018) se hicieron pedidos formales de entrevistas a las tres gerencias pertinentes del Gobierno Regional de Madre de Dios, pero no fueron respondidos.

14 Algunos entrevistados prefirieron mantenerse anónimos en cualquier publicación relacionada con la investigación.