

# BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA



# GRUPO Propuesta CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios  
Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y  
Promoción del Desarrollo  
DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y  
Promoción del  
Campesinado - CIPCA

**CEPES**

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de  
Estudios Sociales  
CEPES



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación  
CEDEP



Asociación ARARIWA

**cbc**

Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
"Bartolomé de las Casas"  
CBC



Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional  
CEDER



Centro Ecuémico de  
Promoción y Acción Social  
Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación  
Social y Educación Popular  
ALTERNATIVA

Con el apoyo de:



**OXFAM**

## Buenas prácticas de gestión descentralizada

Es una publicación de:

### Grupo Propuesta Ciudadana

**Presidenta del Directorio:** Molvina Zeballos

#### Coordinación Ejecutiva:

Eduardo Ballón

Epifanio Baca

**Dirección:** Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17

**Teléfonos:** 613-8313 / 613-8314

**Página web:** [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

**Elaboración de contenidos:** Marisa Glave

**Corrección de estilo:** Marusia Ruiz-Caro

**Edición de publicación:** Nelly Carrasco

**Diseño y diagramación:** Fabiola Odiaga

**Impresión:** Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Av. 6 de Agosto 968, Jesús María - Lima

Teléfonos: 652-3444 / 652-3445

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
N° 2015-08773

Primera edición

**Tiraje:** 1300 ejemplares

Lima, junio del 2015

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
<b>1</b> NOTA METODOLÓGICA	5
<b>2</b> APOORTE DE LOS GOBIERNOS REGIONALES A LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO	7
<b>3</b> NUDOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	11
<b>4</b> BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA EN CUATRO EJES PROGRAMÁTICOS	12
4.1 Gestión territorial	12
4.1.1 Zonificación económica y ecológica	12
4.1.2 Integración regional: caminos hacia la construcción de macrorregiones	13
4.1.3 Recomendaciones de buenas prácticas de gestión territorial	14
4.2 Organización de funciones y competencias: administraciones que gobiernen	14
4.2.1 Recomendaciones de buenas prácticas para la organización de funciones y competencias	18
4.3 Promoción del desarrollo económico: cadenas productivas y reducción de brechas de infraestructura	19
4.3.1 Promoción de cadenas productivas	19
4.3.2 Reducción de brechas de infraestructura	21
4.3.3 Recomendaciones de buenas prácticas de promoción del desarrollo económico	21
4.4 Promoción del desarrollo humano: educación y salud	22
4.4.1 Educación	22
4.4.2 Salud	23
4.4.3 Recomendaciones de buenas prácticas de promoción del desarrollo humano	24
<b>5</b> BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA TRANSVERSALES A TODA POLÍTICA DE GOBIERNO	25
5.1 Continuidad en las políticas: poner fin al síndrome de Adán	25
5.2 Liderazgo y voluntad política que acompañe el diseño y la implementación de políticas	25
5.3 Articulación de actores y generación de alianzas estratégicas en los territorios	26

# PRESENTACIÓN

El informe que presentamos a continuación es producto del trabajo de investigación realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) en dos Gobiernos regionales: San Martín y Arequipa. El objetivo del estudio fue analizar los factores de éxito de ambas gestiones para construir un camino de buenas prácticas de gestión descentralizada que ayuden, en parte, a que otras instancias de gobierno en el país puedan tomar en consideración estas experiencias.

La investigación tiene también como objetivo relativizar lo que parece un sentido común en la opinión pública: el fracaso de la descentralización, tanto por los hechos de corrupción resaltados en la prensa nacional como por la supuesta ineficiencia en la gestión del gasto de inversión. Creemos que dicho sentido común no permite ver el significativo aporte de los gobier-

nos descentralizados a la ejecución del gasto público y a la disminución de las brechas económicas y sociales; asimismo oculta un conjunto de experiencias de buenas prácticas de gestión, tanto en Gobiernos regionales como en municipalidades.

El GPC está entre las instituciones convencidas de que la descentralización es la principal reforma del Estado del siglo XXI, la cual ha permitido acercar a los ciudadanos y ciudadanas a las decisiones públicas, tanto para participar en la elaboración de presupuestos como para fiscalizar el uso que dan sus autoridades a los recursos. Por eso consideramos parte de nuestra responsabilidad —en tanto consorcio de instituciones de ámbito nacional que estudia el proceso de descentralización desde el año 2002— dar cuenta de los aportes del proceso que suelen estar ausentes en el debate público

y rebatir algunos prejuicios sobre los Gobiernos regionales.

Este documento tiene como base los trabajos realizados por Carlos Leyton, sobre Arequipa, y por Eduardo Ballón y Marisa Glave, sobre San Martín. Recoge también las contribuciones de investigadores y expertos en gestión pública descentralizada con quienes discutimos la versión preliminar de este documento: Raúl Molina, Violeta Bermúdez, David Rivera, Guillermo Valdivieso y César Villanueva.<sup>1</sup> A todas ellas y todos ellos les expresamos nuestro agradecimiento.

Ambos estudios, así como el presente informe, han sido posibles gracias al auspicio otorgado por Oxfam, institución que busca alimentar el debate público con insumos programáticos y propuestas de política que permitan un desarrollo con equidad.

---

1. El intercambio tuvo lugar en el desayuno de trabajo organizado sobre el tema el 30 de abril del 2015.

# 1 NOTA METODOLÓGICA

Resulta pertinente definir lo que entiende el GPC como *buenas prácticas* y como *gestión descentralizada*. La precisión conceptual es necesaria tanto para ayudar a construir conceptos comunes entre quienes estudiamos el proceso de descentralización, como para facilitar un diálogo interinstitucional con quienes evalúan el desempeño de los gobiernos descentralizados a fin de acumular conocimiento y herramientas que abonen a la mejora de la gestión pública.

Llamamos *buenas prácticas de gestión* al conjunto de medidas que conllevan innovaciones en procesos, programas, proyectos y políticas públicas emprendidas por los Gobiernos regionales, en el marco de sus competencias, para hacer frente de manera creativa a los desafíos del desarrollo económico y social presentes en sus territorios. Son decisiones de gestión que permiten mejorar la manera como se prestan o producen los bienes y servicios públicos.

No se trata de la creación de un “modelo”, pues cada realidad es diferente, tiene potencialidades y problemas que la vuelven pecu-

liar, y se nutre de procesos culturales y de capital humano propios de su desarrollo histórico. Podemos hablar entonces de opciones diferentes, pensadas para responder a desafíos múltiples. Nos parece relevante tomar nota de lo que hicieron bien algunos Gobiernos regionales para que ello sirva a los actuales o futuros gobernantes y gestores públicos en su tarea de elegir herramientas y estrategias destinadas a solucionar los problemas que enfrentan en cada región.

Entendemos por *gestión descentralizada* al ejercicio de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno de manera articulada, coordinada y colaborativa, que parte del reconocimiento de la autonomía política, económica y administrativa que cada instancia de gobierno debiera tener para ejercerlas. Desarrollar una gestión descentralizada en un Estado unitario comprende un reto de articulación intergubernamental basada en una clara determinación de las funciones y competencias que son exclusivas y las que son compartidas.<sup>2</sup> No hacerlo, como hasta hoy, genera superposición de funcio-

nes y conflictos innecesarios que afectan en última instancia al ciudadano.

Cerramos esta nota metodológica con una breve exposición de las particularidades de San Martín y Arequipa. Sus Gobiernos han sido destacados por distintos organismos, públicos y privados, como experiencias de gestión regional con innovaciones en procesos, programas y políticas que merecen ser estudiadas y compartidas.

San Martín es un departamento amazónico y pluricultural, con presencia de pueblos indígenas y con un fuerte componente migratorio de la sierra del Perú. En los años setenta, al igual que en muchas regiones del país, la clase política y dirigente de la región se articuló en torno a frentes de defensa que reclamaban mayor presencia del Estado en sus territorios. La particularidad de San Martín es que esta reivindicación vino acompañada con propuestas programáticas claras, que provinieron de cuadros técnicos e intelectuales con formación profesional, a lo que se sumó la presencia de la cooperación internacional al

2. En relación con el desarrollo de la gestión descentralizada, el artículo 2 del Decreto Supremo 047-2009-PCM señala lo siguiente: “[...] implicará considerar un cambio progresivo del enfoque sectorial a un enfoque territorial de servicio público orientado al ciudadano [...] implica identificar los procesos de gestión compartida y la delimitación de roles por niveles de gobierno, en el marco de las leyes de organización y funciones de los respectivos ministerios, las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los tres niveles de gobierno [...]”.

desarrollo con dos grandes proyectos especiales. Se gestaba así en las últimas décadas del siglo XX un proyecto regional que sería motor de su desarrollo.

La región San Martín tiene un riesgo permanente por el avance del narcotráfico y el aumento de las áreas destinadas al cultivo de la hoja de coca en el país. No obstante, a diferencia de sus vecinos, pequeños, medianos y grandes propietarios sanmartinianos optaron por alternativas productivas que, con apoyo del Gobierno regional, la cooperación internacional y programas nacionales lograron incrementos sorprendentes en indicadores de producción; por ejemplo, entre los años 2006 y 2011, la producción de cacao aumentó en 252%. La agricultura ha crecido a un ritmo de 6,5% anual, el más alto del país. En el mismo período, el ingreso de trabajadores se incrementó en un 115%, cuando el promedio nacional fue de 46%, y el empleo adecuado creció en 185% frente al 82% que registró el aumento nacional. La pobreza se redujo a una tasa de 8% anual y la pobreza extrema a una de 3,3%; ambos porcentajes superaron los indicadores nacionales.

Por otro lado, Arequipa es un departamento andino y coste-

ño, con el segundo centro urbano más importante del país. Su historia da cuenta de procesos políticos y sociales que conquistaron progresivamente mayores niveles de autonomía frente al Gobierno nacional. El antecedente histórico más connotado fue la conformación de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa, tras la destrucción de la ciudad por los terremotos de 1958 y 1960. La Junta jugó un rol clave en la promoción de un modelo de industrialización basada en la consolidación de pequeñas y medianas industrias, sustentadas en el procesamiento de materias primas procedentes de la región.

Entre los años 2007 y 2013, Arequipa presentó un crecimiento económico importante en sectores como construcción (155%), telecomunicaciones (116%), comercio (50%) y minería (20%). Es una economía diversificada que ha logrado reducir la pobreza de 22,8% en el año 2006 a 9,1% en el 2013. Arequipa se nutre también de los excedentes económicos de sus regiones vecinas y es el centro urbano con mayor calidad de servicios de salud y educación de la zona sur del país, lo que la vuelve un polo de migración temporal (estudios) y de visita permanente.

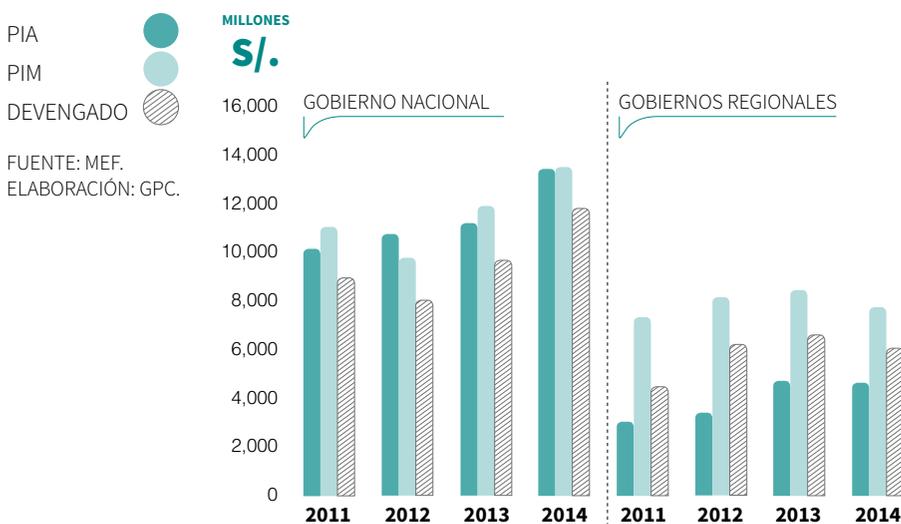
## 2 APOORTE DE LOS GOBIERNOS REGIONALES A LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El crecimiento sostenido de la economía ha tenido un marcado componente regional. Entre los años 2010 y 2013, todas las regiones aumentaron su producto bruto interno (PBI), salvo Madre de Dios (-0,2%). Ocho regiones —Cusco (34,9%), Apurímac (32,8%), Ayacucho (27,3%), Huánuco (24,5%), Ica (23,6%), Amazonas (23,1%), Lima (22,2%) y Lambayeque (21,1%)— crecieron por encima del promedio nacional, el cual registró un alza de 19,3%, y seis de ellas incluso lo hicieron por encima del incremento de Lima. Solo cuatro regiones crecieron menos del 10% en ese período: Tumbes (8,3%), Loreto (7,6%), Moquegua (4,9%) y Pasco (4,6%).

El crecimiento económico se debió en gran medida al aumento de inversiones privadas en los territorios, muchas de estas vinculadas a la minería, construcción, agroexportación y servicios. Otro componente, igualmente importante para el dinamismo económico en las regiones, fueron las inversiones realizadas por el Estado, tanto por el Gobierno nacional como por los Gobiernos regionales. Como se puede ver en el gráfico 1, estos lograron ejecutar todos los años, entre el 2011 y el 2014, más de lo que se les asignó como presupuesto de apertura. La primera barra representa el presupuesto inicial de apertura (PIA) asignado a los Gobiernos regiona-

les mediante la ley de presupuesto aprobada por el Congreso; la tercera barra corresponde al gasto devengado ejecutado en cada año. En medio de ambas, se muestra el presupuesto modificado, el llamado presupuesto institucional modificado (PIM), que incluye los saldos no ejecutados del año anterior y los recursos que durante el año reciben los Gobiernos regionales del Gobierno nacional a modo de transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estos recursos se caracterizan por ser imprevisibles, dependen de la voluntad del Gobierno nacional y su ejecución tiende a ser menos veloz precisamente por el carácter no programado de la transferencia.

**GRÁFICO 1**  
**EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN TOTAL**  
**POR NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE SOLES)**



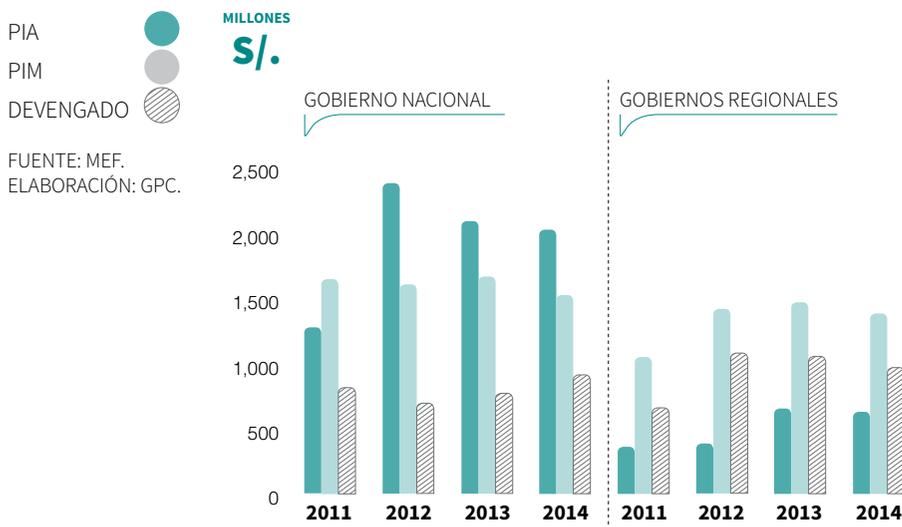
Comparativamente, el Gobierno nacional goza de una alta previsibilidad en su presupuesto, por lo que el de apertura es muy cercano a su modificado.

Los gráficos 2 y 3 muestran la tendencia a transferir recursos desde sectores como Educación y Saneamiento hacia los Gobier-

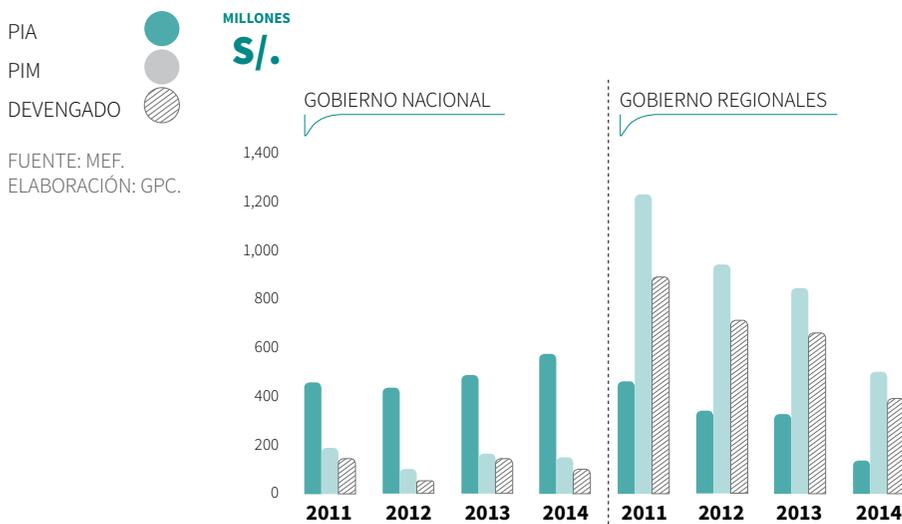
nos regionales durante el año. Producto de ello, mientras que en el Gobierno nacional el presupuesto institucional modificado es mucho menor al presupuesto institucional de apertura, en los Gobiernos regionales ocurre lo contrario.

Los gobiernos regionales ejecutaron más dinero del que se les asignó como presupuesto de apertura (PIA), entre los años 2011 y 2014.

**GRÁFICO 2**  
**EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE SOLES)**



**GRÁFICO 3.**  
**EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN SANEAMIENTO POR NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE SOLES)**



## CUADRO 1

## VARIACIÓN PROMEDIO ENTRE PIA Y PIM, Y AVANCE DE EJECUCIÓN (EN MILES DE SOLES)

LEYENDA:

NACIONAL



REGIONAL



FUNCIÓN	PROMEDIO 2011-2014		AVANCE DE EJECUCIÓN			
	PIA (a)	PIM (b)	Variación PIA/PIM	Devengado (c)	c/a	c/b
 SALUD	610 785	447 003	-27%	291 439	48%	65%
	802 327	1 049 865	31%	693 655	86%	66%
 EDUCACIÓN	1 953 533	1 667 472	-15%	894 396	46%	85%
	517 968	1 411 926	173%	1 006 418	194%	71%
 AGROPECUARIA	523 816	807 101	54%	523 461	100%	65%
	702 109	1 144 499	63%	857 415	122%	75%
 SANEAMIENTO	491 280	177 033	-64%	146 653	30%	83%
	352 603	892 118	153%	675 707	192%	76%
 TRANSPORTE	5 746 244	5 849 274	2%	5 728 668	100%	98%
	947 532	2 276 517	140%	1 698 546	179%	75%

FUENTE: MEF.

ELABORACIÓN: GPC.

El cuadro 1 muestra el promedio de la modificación presupuestal entre los años 2011 y 2014 en cinco funciones particularmente sensibles para la población y que concentran parte importante de los recursos públicos para inversiones (alrededor del 70%). Como se puede apreciar en la columna “Variación PIA/PIM”, el presupuesto institucional modificado de los Gobiernos regionales presenta incrementos entre 30% y 170% en todas las funciones, mientras que el Gobierno nacional presenta reducciones drásticas en tres de ellas (saneamiento, educación y salud) y solo en una (agropecuaria) presenta un incremento

considerable, explicable por la aprobación del fondo Mi Riego.

En las dos últimas columnas del cuadro 1 se muestran también dos formas de medir la eficacia del gasto de inversión: la primera toma como referencia los recursos presupuestados al inicio del año y, la segunda, el presupuesto modificado. Como se podrá apreciar, en el primer caso la eficacia de los Gobiernos regionales sobre los presupuestos de apertura (PIA) es notable, mayor que la del Gobierno nacional. El segundo criterio de eficacia, que toma como referencia el presupuesto institucional modificado (PIM), muestra un mejor desempeño del Gobierno na-

cional, en gran parte porque este nivel de gobierno transfiere poco a poco sus recursos a los Gobiernos regionales, que son los encargados reales de ejecutar el gasto.

La práctica consistente de transferir recursos no programados a lo largo del año, en vez de organizar el presupuesto de manera tal que se tenga mayor certeza desde el inicio del año fiscal sobre los recursos de los que dispondrán los Gobiernos regionales, afecta la capacidad de estos para planificar el gasto de inversión y la calidad del mismo, así como la posibilidad de que la ciudadanía pueda fiscalizar adecuadamente el uso de los recursos. Esto tiene un efecto

perverso sobre los Gobiernos regionales porque afecta la previsibilidad del gasto y se debe, en parte, a la inercia del sistema de presupuesto, que mantiene criterios poco racionales para una asignación elevada de recursos destinados a inversión en el presupuesto de apertura a los sectores, los cuales, en la práctica, efectúan transferencias condicionadas a los Gobiernos regionales para poder cumplir con las metas programadas.

Pese a la contingencia a la que están sometidos los Gobiernos regionales frente a las transferencias del Gobierno nacional, la tasa de crecimiento de la capacidad de inversión en el período 2004-2014 es más alta en los Gobiernos regionales y en los Go-

biernos locales. El cuadro 2 muestra que la tasa de crecimiento del gasto de los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales es del 30% y del 29%, respectivamente, frente al 22% del Gobierno nacional.

Lo dicho hasta ahora permite sostener que si se avanzara en la previsibilidad del gasto, en la descentralización fiscal y en presupuestar los recursos desde el inicio, como parte del pliego regional, sería posible lograr aún mejores niveles de eficacia.

**Una nota final:** los indicadores solo miden la capacidad de ejecución del gasto de inversiones. Sobre la calidad del gasto ejecutado y el impacto real sobre la calidad de vida de la ciudadanía no hay mayor información disponible en las estadísticas del Estado.

El presupuesto de los gobiernos regionales para salud, educación y transporte sufre fuertes modificaciones durante el año (entre 30% y 170%), lo que dificulta la gestión.

## CUADRO 2

### EVOLUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN EJECUTADO (2004-2014, EN MILLONES DE SOLES)

AÑOS	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES
2004	2 753	762	1 793
2005	3 205	1 020	2 156
2006	2 913	1 306	3 711
2007	3 104	2 070	4 127
2008	3 430	2 789	7 132
2009	6 665	3 981	9 209
2010	9 591	4 953	10 002
2011	10 088	4 679	8 512
2012	9 643	6 923	12 792
2013	11 085	7 119	14 095
2014	13 278	6 374	14 033
<b>TOTAL</b>	<b>75 755</b>	<b>41 976</b>	<b>87 562</b>
<b>TASA ANUAL DE CRECIMIENTO PROMEDIO 2004-2014</b>	<b>22%</b>	<b>30%</b>	<b>29%</b>

FUENTE: MEF.

ELABORACIÓN: GPC.

# 3 NUDOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización implica una transferencia de poder en el territorio de un nivel a otro de gobierno; otorga libertad en el diseño e implementación de programas, proyectos y políticas siempre en el marco de las competencias otorgadas de manera exclusiva y demanda articulación, coordinación y colaboración en la implementación de competencias compartidas. La desconcentración, por el contrario, supone una delegación de competencias de la autoridad central hacia órganos dependientes funcionalmente de dicha autoridad, sin mayor grado de autonomía. En el año 2010, el GPC hizo un balance del proceso de descentralización y señaló cuatro nudos críticos que creemos aún no logran superarse.<sup>3</sup>

a

Su carácter fundamentalmente político pues, al priorizar unilateralmente este aspecto del proceso, no se han generado las condiciones más adecuadas para abordar cabalmente las otras dimensiones —económica, administrativa, territorial y fiscal—, lo que impide su avance como reforma. El marco normativo de la descentralización, aunque profuso y “teóricamente” completo, es desordenado y desarticulado; evidencia los límites y contradicciones que se observan en su formulación: intervienen distintas voluntades y comprende momentos políticos diferentes. La descentralización no obedeció a un plan nacional y no fue pensada en un diseño integrado y compartido; por ello, cada nuevo dispositivo legal fue el resultado de distintas pujas y correlaciones de fuerzas.

b

Su desvinculación de la indispensable reforma y modernización del Estado, en la que se ha avanzado muy poco y de manera desordenada. Esto ha provocado permanentes desencuentros entre los cambios institucionales que promueve la descentralización y la dinámica general de un Estado que, en lo fundamental, mantiene su carácter centralista, carece de capacidad efectiva de planeamiento y es bastante ineficiente. Es bueno recordar que la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658) se promulgó en enero del 2002, unos meses antes de la Ley de Bases de la Descentralización, pero nunca fue aplicada.

c

La persistencia de una organización del territorio basada en una demarcación político-administrativa sustentada en los antiguos departamentos, que muestra grandes limitaciones para respaldar estrategias de desarrollo territorial integral. Esto se agrava por el localismo y la falta de claridad que se observa tanto en el nivel nacional como en las autoridades regionales para resolver el desafío de la integración y la conformación de regiones verdaderas, que respondan a procesos reales de complementación de actores y sectores económicos, y dispongan de una masa crítica con capacidad y poder económico territorial que las sostenga.

d

La incapacidad de transformar los procesos y mecanismos de participación ciudadana en efectivos instrumentos de democratización y transformación de la gestión pública regional y local, así como el desinterés de los distintos actores políticos y sociales por generar una amplia corriente de opinión pública descentralista, que haga de la reforma una causa y parte de un camino nacional. La desinformación de la población y su poco interés en la reforma, que se refleja en distintas encuestas nacionales, no es un aspecto menor para su avance, como se constató años atrás en el fracaso del referendo del año 2005, sin que esta situación haya mejorado.

<sup>3</sup> Ver: Grupo Propuesta Ciudadana (2013). “Perú: balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales”. Lima: Rimisp. También ver: Ballón, Eduardo (2010). “Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización peruano”. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD.

# 4 BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA EN CUATRO EJES PROGRAMÁTICOS

Pese a estas limitaciones, los Gobiernos regionales han mostrado avances importantes en generar condiciones favorables para el desarrollo de sus territorios. Además de la capacidad de inversión, a la que ya nos hemos referido, hemos encontrado un conjunto de buenas prácticas que hemos ordenado en cuatro ejes que nos parecen centrales en la gestión pública.

## 4.1 GESTIÓN TERRITORIAL

Schejtman y Berdegué han insistido en la necesidad de “concebir al territorio no como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades”.<sup>4</sup>

Construir un territorio con identidad y con proyecto compartido implica una consciencia clara de las potencialidades y riesgos

existentes en el territorio, las dinámicas sociales y económicas en curso y las posibles convergencias entre ellas.

### 4.1.1 Zonificación económica y ecológica

El artículo 53 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que es función de estos “Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos locales”. Desde el año 1997, en que se promulgó la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821), se señalaba que la zonificación ecológica y económica (ZEE) serviría como marco de referencia espacial a los planes sectoriales y regionales, así como para promover y orientar la inversión. El camino normativo tuvo avances entre los años 2004 y 2006, periodo en el que se aprobaron el Reglamento para la Zonificación Ecológica y Económica y la Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica, normas que han servido de marco para los Gobiernos regionales en la última década. En los años 2013 y 2014 se han aprobado directivas

para la elaboración de planes de ordenamiento territorial que tienen como insumo la ZEE y se han precisado estudios complementarios.<sup>5</sup> Aunque el camino a una verdadera política de ordenamiento territorial es aún largo, y no está exento de conflictos, los avances son importantes.

En los dos casos estudiados está presente el afán por tener información y generar conocimiento adecuado para orientar las acciones de promoción del desarrollo sobre el territorio, con distintos resultados. En el caso de San Martín encontramos una apuesta regional sostenida por generar información adecuada para el manejo territorial. En el año 2001, aún a cargo del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), se llevó adelante el primer piloto de ZEE y, en el año 2006, se aprobó la ZEE, la primera a nivel nacional, que ha servido como base para la política territorial promulgada en el 2007 y que sirve como eje del proceso de planificación regional, el cual tiene como último hito conocido el Plan de Desarrollo Concertado al 2021.

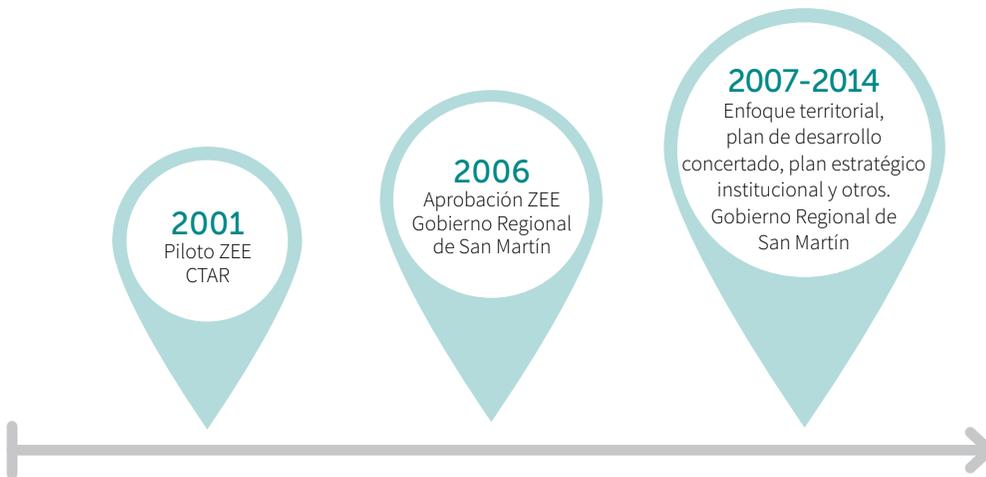
La información obtenida por la ZEE ha permitido identificar 42 zonas ecológicas y económicas, agrupadas en cinco grandes zonas: productivas, de

4 Schejtman, Alexander y Julio Berdegué (2004). “Desarrollo territorial rural”. Santiago de Chile: Rimisp, p. 32.

5 Para mayor detalle sobre aspectos normativos de la zonificación ecológica y económica ver: Ruiz Chapilliquén, Ronald (2014). *Zonificación ecológica económica de la región Piura: Estudio de la situación, utilidad y pasos a seguir en el proceso*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

## GRÁFICO 4

## EL PROCESO DE MANEJO TERRITORIAL SEGUIDO EN LA REGIÓN SAN MARTÍN



protección y conservación ecológica, de tratamiento especial, de recuperación y de vocación urbana e industrial. Con esta calificación, el Gobierno regional ha promovido cadenas productivas (de las que hablaremos en el eje económico) y Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (Zocres). Hoy, San Martín tiene 2 162 936 hectáreas bajo algún tipo de protección y ha logrado invertir la curva de deforestación, según información del Ministerio del Ambiente.

En el caso de Arequipa, la ZEE está en formulación. Tienen avances importantes en la zonificación meso realizada para el área de influencia del proyecto especial Majes Siguan, cuyos resultados han servido para la planificación territorial de la segunda etapa del proyecto. Desde el año 2007, Arequipa creó la Autoridad Regional Ambiental, incluso antes que en el Perú se creara el Ministerio del Ambiente.

#### 4.1.2 Integración regional: caminos hacia la construcción de macrorregiones

Desde el fracaso del referendo para la formación de regiones en el año 2005 no se vislumbra un camino claro hacia la integración de regiones para conformar espacios de gestión territorial que superen la demarcación político-administrativa de los departamentos. Frente a esta situación, algunos Gobiernos regionales han optado por construir mancomunidades o juntas de integración que identifiquen agendas comunes, económicas, ambientales, sociales o culturales, que permitan avanzar en la integración.

En el caso arequipeño, la Macrosur, que busca impulsar procesos de integración entre Moquegua, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno y Tacna, ha tenido marchas y contramarchas.<sup>6</sup> Cuenta con el apoyo de las Cámaras de Comercio e In-

dustria regionales, y se han logrado identificar proyectos de infraestructura que potencien económicamente esta macrorregión, tanto en el ámbito nacional como en una estrategia sudamericana con países vecinos. La integración de mercados avanza, así como la integración de cadenas productivas y de servicios de manera activa. Sin embargo, los intentos de integración administrativa y política no tienen la misma dinámica y han sido más formales que reales.

En San Martín encontramos dos procesos que nacieron con menores pretensiones, pero que han mostrado un interesante desarrollo. Por un lado, el Consejo Interregional Amazónico (CIAM), integrado por San Martín, Ucayali, Amazonas y Loreto, articulado en torno al desarrollo sostenible de la Amazonía sobre la base de los siguientes ejes:

6 La Macrosur uniría lo que fueron tres regiones en el proceso de regionalización de la década de los ochenta: la región Arequipa, la región Mariátegui (Moquegua, Puno y Tacna) y la región Inca (Cusco, Apurímac y Madre de Dios).

Algunos gobiernos regionales han optado por construir mancomunidades o juntas de integración que identifican agendas comunes, económicas, ambientales y sociales, que permitan avanzar en la integración.

(i) estrategia de bosques y cambio climático (manejo forestal responsable y comunitario); (ii) competitividad e inversiones sostenibles (economía verde, biodiversidad); (iii) Marca Perú: valores culturales y biodiversidad; y (iv) fortalecimiento institucional y gobernanza. Por otro lado, el Qhapac Ñan Noramazónico, mancomunidad regional que articula los departamentos de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca con objetivos estratégicos vinculados al turismo y a la gestión ambiental con enfoque territorial.

#### 4.1.3 Recomendaciones de buenas prácticas de gestión territorial

De las experiencias observadas se puede recoger el impacto positivo de la planificación del uso del territorio sobre la base de información generada por la ZEE. Por ello se recomienda lo siguiente:

- Desarrollar estudios de ZEE macro, meso y micro, en articulación con municipalidades provinciales y distritales, a fin de tener información técnica adecuada sobre las potencialidades y riesgos del territorio.
- Aprobada la ZEE es necesario avanzar en la formulación de políticas territoriales que busquen aterrizar la información producida en políticas de promoción del desarrollo sostenible y la gestión de riesgos.
- Usar la información generada por la ZEE para guiar el proceso de planificación regional, particularmente en la identificación de potencialidades y riesgos existentes en el territorio que sirvan como base para los planes de desarrollo concertado y para políticas públicas destinadas a promover el desarrollo económico en el territorio.
- Crear o potenciar mancomunidades o juntas de integración a partir de corredores económicos e identificar brechas de infraestructura que puedan nutrir un plan de inversiones interregional que permita la integración del territorio y la consolidación de corredores. Asimismo identificar cadenas productivas que puedan ser apoyadas mediante la acción pública.
- Crear o potenciar mancomunidades o juntas de integración basadas en espacios territoriales compartidos que requieran una gestión de riesgos común. Pueden ser amplios, como la Amazonía, o solo cuencas. Identificar riesgos y potencialidades para el desarrollo sostenible de manera conjunta y articular políticas para producir sinergias.

## 4.2 ORGANIZACIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS: ADMINISTRACIONES QUE GOBIERNEN

En una reciente publicación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) se señala lo siguiente:

[...] el diseño de los Gobiernos regionales es un híbrido resultante de la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes: el creado por el marco normativo de la descentralización, la estructura central de la administración regional basada en los CTAR a los que reemplazaron y las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas y que tenían buena parte de las funciones luego atribuidas a los Gobiernos regionales. Este desorden organizacional sin duda impactó negativamente en la eficiencia de la gestión regional y en el desempeño de los Gobiernos que, a pesar de tener como una de sus competencias exclusivas la aprobación de su organización interna y su presupuesto, terminaron atrapados en las rigideces que la normativa nacional les impuso.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015). *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década: 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR, p. 15.

En esta sección damos cuenta de las estrategias emprendidas por los Gobiernos regionales de San Martín y de Arequipa para romper las rigideces de la normativa nacional y del problema de la yuxtaposición de diseños organizativos. Son casos que muestran tendencias diferentes de diseño institucional: Arequipa, que prioriza la organización vertical sectorial y convierte a las direcciones regionales en gerencias especializadas, y San Martín, que camina a la construcción de gerencias multisectoriales.<sup>8</sup>

El Gobierno Regional de Arequipa modificó su estructura orgánica y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) mediante la Ordenanza Regional 010-2007-GRA/CR-Arequipa del año 2007. Con esta medida se intentó hacer frente a tres problemas identificados por la gestión: (i) permanente trabajo administrativo más que ejecutivo de las direcciones regionales; (ii) superposición de funciones entre direcciones y órganos de línea; y (iii) ausencia de coordinación interinstitucional y de dinámicas multisectoriales.

El objetivo fue incorporar el enfoque de gestión del territorio que deberían tener los Gobiernos regionales para que las competencias y funciones transferidas, así

como las unidades operativas, se integraran como parte de la institución descentralizada y dejaran de ser simples brazos operativos de los ministerios. Es decir, se rompía la dependencia vertical de los sectores, aunque esto podría dificultar la acción intersectorial en la región y obligar al presidente regional a jugar un rol especialmente relevante.

Se optó por crear nueve gerencias regionales, como órganos de línea, que pudieran desarrollar funciones de gobierno y se eliminaron las instancias intermedias entre las direcciones regionales y el equipo de gestión regional. Adicionalmente, la reestructuración del Gobierno regional supuso el reconocimiento de dos organismos descentralizados: la Agencia de Fomento de la Inversión Privada (AFIP) y la Autoridad Ambiental Regional.

Esta última ha sido pionera como autoridad ambiental; varios Gobiernos regionales, incluido el de San Martín, replican su modelo de concentración de funciones y competencias. Ha logrado consolidarse y ser un actor clave para el proceso de formalización y fiscalización de la minería informal, de fiscalización ambiental regional y de resolución de conflictos.

No corrió similar suerte la AFIP, que buscaba articular en un directorio a funcionarios de alto nivel del Gobierno regional y del sector privado, entre asociaciones de productores y empresarios, para promover la inversión en la región. El trabajo que debía realizar está hoy en manos del Organismo de Promoción de la Inversión Privada (OPIP), adscrito a la Gerencia de Comercio Exterior y Turismo.

Entre los años 2009 y 2010, en el Gobierno Regional de San Martín se definió una estrategia diferente de rediseño institucional, de carácter integral, en tres etapas, las que fueron implementadas hasta el 2014. El cuadro 3 muestra cada una de estas junto a sus avances.

8 Para una valoración de los procesos emprendidos por los Gobiernos regionales de Arequipa, La Libertad, Huancavelica, Cajamarca, Junín, San Martín y Apurímac hasta el año 2010 revisar: Congreso de la República-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Proyecto USAID-Perú Pro Descentralización (2010). *Experiencias de reforma institucional en Gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: Congreso de la República, USAID.

## CUADRO 3

## ETAPAS DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN

	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA
ETAPAS	Rediseño de las funciones de los órganos directivos, consultivos, de apoyo, asesoramiento y línea del Gobierno regional (niveles superiores de la organización) y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.	Rediseño de las funciones de los órganos especializados del Gobierno regional (gerencias y direcciones regionales y sus unidades orgánicas o funcionales constitutivas) y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.	Rediseño de las funciones de los órganos desconcentrados responsables de la operación y entrega a la población de los bienes y servicios públicos de responsabilidad regional, y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.
AVANCES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2010:</b> aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Aclara roles y funciones de los órganos del Gobierno regional. Convirtió a las direcciones regionales sectoriales del Gobierno regional en órganos de línea de sus respectivas gerencias regionales.</li> <li>• <b>2011:</b> aprobación del ROF de la Autoridad Regional Ambiental (ARA).</li> <li>• <b>2012:</b> nuevo Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y nuevo Clasificador de Cargos del Gobierno regional. En parte, la modificación se debió a la reubicación de las direcciones regionales en la sede central en Moyobamba.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico de la situación de las gerencias de línea y de las direcciones regionales.</li> <li>• <b>2013:</b> actualizaciones del ROF y del CAP. La actualización del ROF se hizo en dos sentidos: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) concentrar el diseño, la conducción y la evaluación de las políticas regionales, y fortalecer la articulación intersectorial; y</li> <li>(ii) desconcentrar la prestación de los servicios públicos regionales y fortalecer su articulación territorial.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2013:</b> primera experiencia piloto de articulación de los órganos desconcentrados regionales con sede en la provincia de Tocache, bajo la coordinación de la Gerencia Territorial Alto Huallaga.</li> </ul>

FUENTE: GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2013). "PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL APROBADO POR ORDENANZA REGIONAL 003-2013-GRSM/CR". DOCUMENTO DE TRABAJO DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN ELABORADO POR RAÚL MOLINA. ELABORACIÓN: PROPIA.

El Gobierno Regional de San Martín tiene cuatro gerencias y tres organismos descentralizados, tal como se aprecia en el cuadro a continuación:

#### CUADRO 4 GERENCIAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN

##### GERENCIAS

	COMPONENTES	RESULTADOS
 <b>PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO</b>	Planificación de la gestión, asignación de presupuesto, evaluación y aprobación de proyectos de inversión.	Instrumentos de planificación (plan de desarrollo concertado, plan estratégico institucional) guían la asignación presupuestal.
 <b>INFRAESTRUCTURA</b>	Transportes y comunicaciones; coordinación de inversiones; estudios, obras y supervisión de infraestructura.	Región interconectada vialmente como eje del desarrollo económico y social.
 <b>DESARROLLO ECONÓMICO</b>	Agricultura, producción, energía y minas, comercio y turismo.	Integración con una estrategia territorial y lógica de complementariedad.
 <b>DESARROLLO SOCIAL</b>	Educación, salud, empleo, vivienda y saneamiento.	Desarrollo humano enfocado en los servicios.

##### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

	COMPONENTES	RESULTADOS
 <b>AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL</b>	Gestión ambiental y territorial.	“San Martín Verde” como base del desarrollo.
 <b>PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO</b>		Aprovechamiento de conocimientos y capacidades instaladas.
 <b>PROYECTO ESPECIAL HUALLAGA CENTRAL Y BAJO MAYO</b>		

FUENTE: REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA REGIÓN SAN MARTÍN. ELABORACIÓN: GPC.

Además de la reforma de la estructura orgánica del Gobierno regional, en San Martín se optó por fortalecer el espacio oficial de concertación ciudadana: el Consejo de Coordinación Regional (CCR). Compuesto por representantes de la sociedad civil, así como por alcaldes provinciales y distritales, el CCR cobró una relevancia mayor que en el resto de regiones donde, por lo general, se instala para cumplir con los mandatos de ley, pero no se constituye en verdadera instancia de concertación de políticas. En el caso estudiado, el CCR contó con la participación regular del propio presidente regional quien, además de discutir la agenda de gobierno, recibía propuestas y sugerencias de la sociedad civil. El CCR contó con una partida presupuestal especial, destinada a cubrir los costos de capacitación de sus miembros, así como sus traslados dentro de la región San Martín para poder hacer seguimiento a proyectos del Gobierno regional y visitar oficinas desconcentradas. Varias instancias que hacen seguimiento a las políticas de descentralización han reconocido esta práctica, entre ellas la propia Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por otro lado, Piura ya cuenta con un Centro de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar) y las regiones de Cajamarca, La Libertad, Piura y Lambayeque han dado el paso de crear organismos especializados de planificación estratégica con la finalidad de crear sistemas de planeamiento regional que articulen prospectiva con monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos de inversión.

#### 4.2.1 Recomendaciones de buenas prácticas para la organización de funciones y competencias

- Apropiarse de funciones y competencias: los Gobiernos regionales tienen que incorporar el enfoque territorial y romper con la estructura puramente sectorial de compartimentos estancos; es necesario avanzar hacia la multisectorialidad. Ello permitirá superar la dependencia funcional de las direcciones regionales respecto de los ministerios.
- Adecuar la estructura orgánica y la asignación de funciones (mediante el ROF) que logre:
  - Coordinación y articulación gerencial.
  - Eliminación de duplicidad y superposición de funciones.
  - Priorización de funciones ejecutivas en órganos de línea y de funciones administrativas en órganos de soporte.
  - Concentración del diseño, la conducción y la evaluación de las políticas regionales y desconcentración de la prestación de los servicios públicos.
- Crear o fortalecer organismos descentralizados especializados:
  - Para la planificación: Ceplar.
  - Autoridades regionales ambientales.
  - Unidades especiales de ejecución articuladas en territorios.
- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Es preciso recordar que la descentralización en tanto reforma del Estado estuvo diseñada como mecanismo para acercar deci-

siones a las y los ciudadanos. En ese sentido, el debilitamiento de espacios de participación, como el presupuesto participativo y los consejos de coordinación, dado el poco peso relativo que tienen en el proceso de toma de decisiones, debe ser remontado con miras a generar una verdadera gobernabilidad democrática en los territorios.

En ese sentido se recomienda lo siguiente:

- Cumplimiento de los acuerdos tomados en los espacios de concertación. El diálogo y la generación de acuerdos entre gobernantes y sociedad civil no es fácil. Sin embargo, una vez que se consiguen consensos es fundamental hacer todo el esfuerzo posible para llevar a cabo los compromisos. No hacerlo genera frustración y deslegitima los espacios.
- Apoyo técnico a organizaciones de la sociedad civil para la presentación de propuestas que tengan viabilidad en el proceso de priorización de proyectos del presupuesto participativo.
- Ejecución de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo; evitar su reemplazo por otros no sometidos a consulta.
- Búsqueda de la mayor representatividad de los agentes participantes en el presupuesto participativo, así como de los miembros de la sociedad civil en el CCR y en el comité de vigilancia. Evitar la fragmentación de la representación en el nivel regional. Atraer a actores

legitimados en la sociedad (universidades, colegios profesionales, asociaciones de segundo nivel de productores, etcétera).

- Fortalecimiento y ampliación de los mecanismos de transparencia para facilitar el acceso a información, así como para permitir la fiscalización del comité de vigilancia y de la ciudadanía en general.

### 4.3 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO: CADENAS PRODUCTIVAS Y REDUCCIÓN DE BRECHAS DE INFRAESTRUCTURA

En relación con el desarrollo regional, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece lo siguiente:

[...] comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.

Como hemos señalado al inicio de este informe, los Gobiernos regionales son actores importantes en el desarrollo económico de sus regiones y del país. En los

dos casos estudiados encontramos iniciativas interesantes que han permitido potenciar cadenas de valor y presentar índices de crecimiento importante. Las hemos dividido en dos ámbitos: promoción de cadenas productivas y reducción de brechas de infraestructura.

#### 4.3.1 Promoción de cadenas productivas

En el caso de Arequipa encontramos una apuesta clara del Gobierno regional por promover los llamados clústeres regionales, con potencial en la Macrosur y en el ámbito nacional. En el año 2012, el Gobierno regional contrató al profesor Michael Porter, con ayuda de empresarios miembros de la Cámara de Comercio e Industria (CCIA) y de la Cámara Pyme de Arequipa (CPA), a fin de formular una estrategia de desarrollo competitivo para la región. El equipo del profesor Porter, junto con funcionarios del Gobierno regional y representantes del empresariado arequipeño, conformó 19 mesas de trabajo, con un promedio de 10 profesionales por mesa, para evaluar cada uno de los elementos que pudieran incrementar o disminuir la competitividad regional. Su resultado fue un plan de promoción de la competitividad regional.<sup>9</sup>

Otro de los frutos de este trabajo debía ser la identificación de dos cadenas de valor que el equipo de expertos pudiera potenciar directamente. Se buscaban clústeres, grupos de empresas geográficamente próximas, asociadas a un

sector particular de la economía que debían enfrentar retos comunes. Esta parte de la investigación fue finalmente asumida por la Corporación Andina de Fomento (CAF), institución que desarrolla el estudio de la cadena de textiles de alpaca y la de metal mecánica.

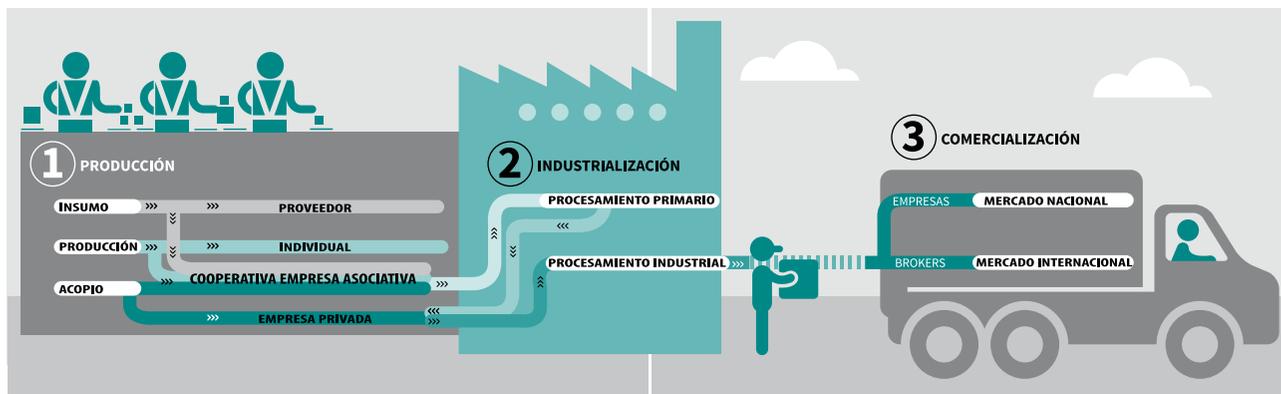
En Arequipa se construyen cadenas de valor desde las llamadas “empresas ancla”, tanto en actividades textiles (por fibras y pelos de camélidos sudamericanos) como en agroindustriales (lácteos y chocolates). En los últimos años, el Gobierno regional ha promovido también la creación de parques industriales para medianas y pequeñas empresas.

De manera similar, en San Martín encontramos una apuesta por la consolidación de cadenas productivas. Con un componente agroexportador muy claro, el Gobierno regional ha intentado aportar en las tres etapas de la cadena: producción, industrialización y comercialización, y ha apostado por la asociación de pequeños y medianos productores, así como por la articulación de estos con grandes empresas. Esta opción por el desarrollo se realiza en un territorio donde la amenaza de ampliación de cultivos de coca es un riesgo permanente.

La manera de trabajar con cadenas productivas (principalmente cacao, café, piñón, palma, entre otras) se asoció a un esquema de trabajo de proyectos de desarrollo que el mismo equipo de gestión ha calificado como de primera, segunda y tercera generación.

9 El plan se denomina “Arequipa: una estrategia para el crecimiento sostenido y la prosperidad” compilado por Jorge Ramírez-Vallejo, Diego Ramos Rosas y Joaquín Alcázar Belaúnde, bajo la supervisión de Michael Porter, y fue entregado en julio del 2014.

**GRÁFICO 5**  
**CADENAS PRODUCTIVAS EN LA REGIÓN SAN MARTÍN**



FUENTE: GLAVE, MARISA Y EDUARDO BALLÓN (2015): UN VIAJE A LA OTRA ORILLA. LIMA: GRUPO PROPUESTA CIUDADANA.

**CUADRO 5**  
**PROYECTOS DE PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN EN SAN MARTÍN**

	PROYECTOS DE PRIMERA GENERACIÓN	PROYECTOS DE SEGUNDA GENERACIÓN
 <b>IMPACTO TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajo a nivel de predio que abarca espacios puntuales en distritos, provincias o mancomunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los proyectos se piensan y operan en términos amplios: cadenas de valor, espacios regionales, corredores económicos y biológicos, manejo de cuencas.</li> </ul>
 <b>ACTORES A LOS QUE SE DIRIGEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Productores individuales. Participación del agricultor y la familia. Algunas organizaciones.</li> <li>Concepto de productor-beneficiario con acento asistencialista y subvenciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones de productores. Fijan el concepto de la organización económica y de socio-productor para el desarrollo.</li> <li>Orientan el trabajo a la especialización a lo largo de la cadena de valor.</li> </ul>
 <b>TIPO DE ACCIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provisión de semillas o plantones, asistencia técnica productiva y capacitación, entre otros.</li> <li>Concentrados en incrementar la oferta y el rendimiento productivo.</li> <li>Consideran la naturaleza multidimensional del predio y su ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se concentran en la calidad de los procesos y no solo de los productos.</li> <li>Componentes relacionados con mercados, financiamiento, innovación de tecnología y de procesos, gestión empresarial (administrativa, contable, comercial, crediticia, de riesgos, etcétera).</li> <li>A través de ellos se construyen alianzas estratégicas y aglomerados. Lógica de clúster. Mejora de la competitividad.</li> </ul>

TERCERA GENERACIÓN: COMERCIALIZACIÓN

FUENTE: GLAVE, MARISA Y EDUARDO BALLÓN (2015): UN VIAJE A LA OTRA ORILLA. LIMA: GRUPO PROPUESTA CIUDADANA.

### 4.3.2 Reducción de brechas de infraestructura

Tanto Arequipa como San Martín han desarrollado mecanismos de planificación de inversiones en infraestructura que buscan conectar el territorio y, en ambos casos, se ha tenido como prioridad la consolidación de corredores comerciales o productivos.

En el caso de Arequipa se diseñó la “plataforma productiva de la región” con un conjunto de proyectos de inversión, que podían ser de carácter público o privado y que apuntaban a la integración económica de la región. Destacan proyectos como la construcción y el mejoramiento de las carreteras de Atico-Caravelí, Chivay-Cabanaconde y Chivay-Sibayo, entre otras. La plataforma incluía en algunos casos estudios preliminares y en otros expedientes para inversión.

En el caso de San Martín se desarrolló una estrategia de desarrollo vial, soportada en cuatro pilares:

(i) La identificación de las potencialidades y limitaciones productivas de la región, mediante el análisis de la dinámica productiva en su dimensión espacial, la identificación de metas de integración económica y territorial, y la definición de ejes viales estratégicos para el desarrollo departamental.

(ii) Las estrategias planeadas por los sectores productivos —básicamente agricultura, agroindustria y turismo— debían incorporar los requerimientos de la infraestructura de transportes, en la medida que el proceso de desarrollo departamental demandaba la articulación productiva y la creación e integración de mercados en el departamento, para lograr el equilibrio económico y ambiental.

(iii) La optimización de los mecanismos descentralizados de gestión para propiciar proyectos de inversión en la red vial por comunidades y macrorregiones.

(iv) El mantenimiento de la infraestructura vial mediante la asignación de los recursos económicos necesarios para su conservación a fin de evitar su descapitalización, la inversión en los tramos que requirieran mejoramiento y rehabilitación, y la concertación de esfuerzos con los distintos niveles de gobierno y del sector privado.

Hoy, 600 kilómetros de nuevas carreteras interconectan la región, lo que beneficia a espacios secularmente abandonados (Alto Huallaga) y vincula al mercado a provincias que aparecían aisladas, como Tocache. Carreteras y puentes permitieron poner en valor la producción de vastas áreas de la región y mejoraron la calidad de vida de sus habitantes, mediante el desarrollo —no obstante los limitados recursos— de prácticas innovadoras como el uso del denominado “asfalto económico” que reduce el costo por kilómetro en más del 60%, o el cambio del sistema de contrato con las empresas que construyen carreteras, al incluir el mantenimiento posterior durante cinco años.

Estos proyectos de infraestructura vial, tanto en Arequipa como en San Martín, fueron financiados no solo con los recursos transferidos de manera regular a la región. En el caso de Arequipa destaca la diversidad de estrategias de financiación emprendidas. Aunque la experiencia no fue la mejor se intentaron mecanismos de concesión y se reconoce como una opción viable si esta surge de acuerdos claros de operación. La inversión más grande desarrollada a la fecha, el puente Chilina, se ha

ejecutado con el mecanismo de obras por impuestos y se ha logrado la financiación de obras por endeudamiento sin aval del Estado, al haber recibido calificación de riesgo BB+. Asimismo, se ha concretado el financiamiento público-privado de proyectos como Majes Sihuas II, cuya inversión se recuperará en parte por la venta de tierras y el pago por uso del agua. Finalmente han explorado la opción de emitir bonos regionales, aunque aún no se ha llevado adelante la operación financiera.

En el caso de la región San Martín, desde fines del 2005, el Gobierno regional tiene una ley especial que elimina las exoneraciones o incentivos tributarios (que existen en la selva) y crea un fideicomiso para invertir en la región. En el 2007, el Gobierno regional aprobó la Ordenanza Regional 039-2007-GRSM/CR que autoriza al presidente regional a modificar el contrato de fideicomiso con el Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE) —que administra la cuenta del fideicomiso— y crea el Fondo de Desarrollo Amazónico (Fon-desam) que le permite destinar: (i) 8% a estudios de preinversión e inversión, lo que mejora la capacidad de planificación de inversión del Gobierno regional; (ii) 80% a proyectos de desarrollo regional concertados; y (iii) 12% para cobertura de deuda que se genere por el financiamiento y ejecución de proyectos del Plan de Desarrollo Regional Concertado.

### 4.3.3 Recomendaciones de buenas prácticas de promoción del desarrollo económico

- Identificar corredores económicos regionales, así como necesidades de infraestructura para la integración económica regional.

Arequipa diseñó la “plataforma productiva de la región” cuyos proyectos apuntan a la integración económica regional. San Martín desarrolló una estrategia de desarrollo vial con 600 kilómetros de nuevas carreteras que interconectan la región.

- Elaborar planes de competitividad regional que permitan identificar las potencialidades de cadenas productivas por actividad económica que dinamicen la economía regional.
- Crear programas de apoyo y fomento de actividades económicas identificadas y priorizadas con lógica de articulación de cadena productiva (producción, industrialización y comercialización).
- Optimizar y ampliar la implementación técnica del mecanismo Procompite para potenciar cadenas productivas y articularlas a mercados diná-

micos.<sup>10</sup> Se requiere la contratación de personal especializado que evalúe los planes de negocio y el acompañamiento a los emprendimientos para tener certeza del efecto generado en el desarrollo y no solo de la ejecución del gasto. Asimismo, Procompite tiene como condición la existencia de asociaciones o cooperativas de productores (organizaciones empresariales), por ello es necesario profundizar en una línea de trabajo de promoción y fortalecimiento de este tipo de organizaciones, lo que permitirá incluir a más sectores en cadenas productivas articuladas a mercados dinámicos.

- Potenciar las gerencias de Desarrollo Económico y sus equipos técnicos, con capacidad para desarrollar propuestas que enfoquen simultáneamente los tres elementos de la cadena de valor: producción, industrialización (valor agregado) y comercialización.
- Implementar una estrategia de desarrollo rural que enfrente las tareas de articulación de diversos sectores (agricultura, vialidad, servicios, calidad de vida, turismo, pequeña agroindustria) que requiere el desarrollo de los territorios rurales y su población.
- Elaborar planes de inversión multianual que permitan identificar grandes proyectos viales y de comunicación prioritarios en la región para dinamizar la economía.

- En articulación con los Gobiernos locales procurar cerrar la brecha de conectividad vial de distritos, comunidades y centros poblados rurales.
- Atraer inversión privada para la ejecución de obras públicas priorizadas y cuidar que se articulen a la planificación concertada regional.
- Evaluar opciones de endeudamiento o uso de fondos públicos (fideicomiso frente a exoneraciones) que aumenten recursos para inversión en infraestructura regional.

#### 4.4 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO: EDUCACIÓN Y SALUD

Los Gobiernos regionales tienen competencias (aunque compartidas y a veces dependientes del Gobierno nacional) en dos sectores clave del desarrollo humano y la eliminación de las desigualdades: la educación y la salud.

##### 4.4.1 Educación

Siete años después de que los Gobiernos regionales asumieran la responsabilidad de diseñar y desarrollar una gestión educativa descentralizada, como competencia que exige la articulación intergubernamental permanente, algunos resultados en términos de indicadores han sido particularmente interesantes.

Por ejemplo, el Gobierno Regional de Moquegua diseñó un modelo de gestión educativa con

<sup>10</sup> De acuerdo al MEF, desde la creación de Procompite, 17 regiones han ejecutado más de 350 millones de soles en el fomento de cadenas productivas a través de este mecanismo.

enfoque territorial basado en el planeamiento estratégico, el trabajo articulado con los Gobiernos locales y el incremento del presupuesto para educación (lo llevó hasta el 30% del total). Con estas herramientas logró una mejora notable en los aprendizajes y proyecta que, para el año 2021, el porcentaje de sus estudiantes con desempeño suficiente en matemáticas llegará al 80% y en comprensión de lectura al 70%. El caso de Moquegua es ciertamente especial porque concentra el menor número de alumnos por profesor del país (11 alumnos por cada profesor), el 80% de los estudiantes asiste a instituciones educativas estatales y el 90% de la población estudiantil está en el ámbito urbano.

El éxito de la experiencia combina una buena selección de responsables de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), con la capacidad y el esfuerzo del Gobierno regional por articular las políticas, tanto con los Gobiernos locales, como con el Gobierno nacional. Además incorpora a los padres de familia y a diversas instituciones de la comunidad, y logra una dinámica participativa que funciona. La participación bien gestionada, sí funciona.<sup>11</sup>

En la región San Martín se han desarrollado políticas de mejora de aprendizajes e inversiones en la infraestructura educativa en el marco del Proyecto Educativo Regional que combinan tres enfoques: (i) gestión democrática descentralizada; (ii) personas competentes,

creativas y críticas; y (iii) identidad amazónica fortalecida. Su objetivo fue convertir la educación en un medio para el desarrollo sostenible, que formara personas competitivas, integrara ciencia y tecnología con la identidad amazónica, con valores humanos fundamentales y con enfoque de género, en un ambiente inclusivo y de paz social. Como resultado del esfuerzo desplegado, entre los años 2007 y 2014, San Martín logró el incremento notable en indicadores de rendimiento y alcanzó un aumento de 317% en comprensión lectora y de 268% en razonamiento matemático según cifras del Ministerio de Educación.<sup>12</sup>

Arequipa realizó mejoras en equipamiento e infraestructura de laboratorios de física, química, biología e informática en diez colegios “emblemáticos” de la región, uno por provincia, y tres en la ciudad de Arequipa. Se destinó un promedio de tres millones de soles por colegio.

#### 4.4.2 Salud

En San Martín encontramos dos acciones complementarias: por un lado inversión en infraestructura, y, por otro, estrategias de prevención de salud. Se constituyó el Sistema Sanitario Regional y se implementó la mejora y equipamiento adecuado de todos los centros médicos; se formuló un plan de inversión multianual para nueve hospitales estratégicos viables, por un monto de 772 millones de soles, de los cuales se encuentran en ejecución los hospitales de

Entre los años 2007 y 2014, San Martín alcanzó un aumento de 317% en comprensión lectora y de 268% en razonamiento matemático.<sup>12</sup>

Moyobamba y Tarapoto, ambos por 257 millones de soles.

Seguramente, una de las cifras más apropiadas para reflejar la mejora en las condiciones de vida es la reducción de la desnutrición infantil. En el año 2009, San Martín presentaba 28,2% de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición (5 puntos por encima del promedio nacional); en el año 2013, el porcentaje se redujo a 15,9%, por debajo del promedio nacional, que fue de 16,3%.

El Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (Paimni) buscó: (i) la mejora de la ingesta de nutrientes y

11 Para mayor detalle sobre el caso de Moquegua consultar: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015). “Construyendo un modelo de gestión pedagógica en Moquegua”. En *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década: 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.

12 <http://umc.minedu.gob.pe>

micronutrientes de menores de 5 años y gestantes; (ii) la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, con especial atención en menores de 5 años y mujeres gestantes; y (iii) el manejo de enfermedades diarreicas agudas. El programa parte de un enfoque de multicausalidad: no es un problema solo de salud sino que tiene condicionantes subyacentes (condiciones de vida) que deben ser abordados.

El Paimni tuvo una cuádruple estrategia de articulación, que permitió potenciar procesos que se encontraban en ejecución en el territorio sin los cuales no se entendería el éxito del programa: (i) articulación del trabajo del Gobierno regional con la cooperación internacional de USAID, para compatibilizar estrategias y componentes; (ii) articulación del trabajo con Gobiernos locales como parte de la relación intergubernamental. Se trabaja con 37 municipalidades distritales, 32 de las cuales han aprobado ordenanzas en el marco del Paimni; (iii) articulación del trabajo en centros de salud y en centros educativos con especial atención en la primera infancia (menores de 5 años), con un enfoque de educación temprana; y (iv) articulación del trabajo con la sociedad civil y las comunidades. Creación de Juntas Vecinales Comunes (384) y Comités de Desarrollo Social (uno por distrito).

Una estrategia diferente y con resultados también valiosos se encuentra en Junín, con el programa “Médico de la Familia”, el cual tiene como objetivo mejorar los servicios de salud de la capa básica o de atención primaria de las zonas urbano-marginales de la región, caracterizadas por hacinamiento, altas tasas de morbilidad, desnutrición, pobreza (y su efecto en los índices de violencia familiar, pandillaje y

delincuencia), incidencia de enfermedades infecto-contagiosas y limitado acceso a servicios de agua, saneamiento y electricidad.

El diagnóstico del propio programa encontró que hasta un 90% de la demanda en las zonas mencionadas en el párrafo precedente estaba focalizada en controlar enfermedades del aparato digestivo, del aparato respiratorio, de la piel y endocrinas, infecciones parasitarias, traumatismos y envenenamientos. Por eso no era necesario construir grandes hospitales, ni infraestructura, ni contar con instrumentos de alta complejidad, sino que la solución estaba, más bien, en recuperar el rol del médico de cabecera de la familia. El médico visita a las familias, desarrolla una relación de confianza con ellas y también recibe a sus pacientes en un ambiente cerrado y limpio, en la primera planta de un edificio de dos pisos llamado Unidad de Atención Primaria (UAP), que cuenta con el personal, equipo y materiales necesarios para cumplir su cometido. El plan piloto del programa se lanzó en el asentamiento humano Justicia, Paz y Vida en el 2011 y hoy existen 31 UAP distribuidas en las zonas más pobres de Junín.

#### **4.4.3 Recomendaciones de buenas prácticas de promoción del desarrollo humano**

- Incorporar el enfoque de planeamiento estratégico a los planes regionales de educación.
- Articular acciones con municipalidades provinciales y distritales con miras a: (i) identificación de requerimientos de equipamiento para educación y salud; (ii) coordinación de acciones conjuntas de prevención y promoción de la salud; y (iii) trabajo con maestros y padres de familia.

- Contratar profesionales con experiencia en articulación intergubernamental, además de pedagogía y salud (para las UGEL, direcciones regionales y jefes de programa). Debe recordarse que son cargos de gestión, que requieren capacidades combinadas, y no son cargos políticos.
- Desarrollar estrategias especialmente diseñadas para las condiciones de ruralidad en las que vive la mayoría de la población en muchas regiones fuera de Lima y Arequipa. Se requieren también planes específicos con metas e indicadores para zonas urbano-marginales.
- Identificar las principales deficiencias en los indicadores de aprendizaje y de salud. Muchas veces, los problemas pueden solucionarse con programas creativos de bajo costo, y no necesariamente con inversión en gran infraestructura.
- Planificar la inversión en proyectos de infraestructura de salud y educación que respondan a necesidades identificadas en el territorio e involucren en la financiación al Gobierno nacional. Es importante remarcar que los esfuerzos de inversión en infraestructura y equipamiento de hospitales y escuelas que realizan los Gobiernos regionales deben ser acompañados por el Gobierno nacional con la creación de las plazas del nivel que corresponde (médicos especializados, profesores con las calificaciones requeridas para todas las áreas de aprendizaje, entre otros).
- Entender la multidimensionalidad de los problemas de salud y articular políticas que, además de atención médica, busquen prevención y den atención a los condicionantes de la salud.

# 5 BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA TRANSVERSALES A TODA POLÍTICA DE GOBIERNO

Son tres las buenas prácticas transversales a toda política de gestión que hemos encontrado en los dos casos de estudio: (i) continuidad en las políticas; (ii) liderazgo y voluntad política que acompañen el diseño e implementación de políticas; y (iii) articulación de actores y generación de alianzas estratégicas en los territorios. Por paradójico que resulte para cualquier estudioso de la gestión pública, este tipo de prácticas que deberían ser cotidianas resultan poco frecuentes y, por ello, adquieren el carácter de innovaciones a ser recogidas y saludadas como buenas prácticas.

## 5.1 CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS: PONER FIN AL SÍNDROME DE ADÁN

Es común encontrar que las autoridades peruanas, en los tres niveles de gobierno, tienen un afán por “empezar la historia”. Esto tiende a ocurrir, en parte, por la tradición de polarización que tiene la política peruana, donde la contienda electoral, más que en un debate programático, se torna en el ataque entre adversarios. Este se extiende, cotidianamente, al alcalde o presidente regional (hoy gobernador) en ejercicio, se descalifican los avances, por pocos que fuesen, para legitimar una opción de cambio.

Resulta necesaria la iniciativa programática y es saludable

la crítica constructiva, pero extremar esta actitud puede llevar a los nuevos gobernantes a desactivar medidas en curso que requieren estabilidad para generar cambios, o suspender procesos de producción de información necesaria para el diseño y evaluación de políticas.

En ambas regiones se han mantenido en el poder los mismos presidentes regionales por dos períodos consecutivos, lo que posibilitó la continuidad de políticas y la implementación de reformas.

En ambos casos, la reorganización de funciones en la estructura regional, que se planteó de manera progresiva, no habría sido viable de otra manera. Sin embargo hemos encontrado también, como en el caso de la gestión territorial en San Martín, medidas emprendidas incluso antes del actual proceso de descentralización, que se mantuvieron y permitieron que fuera la primera región en tener zonificación ecológica económica y en utilizarla como base de una política territorial.

Construir políticas de Estado que trasciendan a los Gobiernos, basadas en consensos entre actores políticos, económicos y sociales, genera condiciones para el fortalecimiento institucional y para dar forma a proyectos regionales que vayan más allá de la coyuntura política.

## 5.2 LIDERAZGO Y VOLUNTAD POLÍTICA QUE ACOMPAÑE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

La capacidad técnica para el diseño y la implementación de políticas es fundamental. Actuar con profesionalismo en la gestión pública se vuelve un requisito que las sociedades contemporáneas valoran cada vez más. No obstante, la implementación de medidas políticas que resultan en innovaciones, es decir en cambios en prácticas cotidianas asentadas en las administraciones y los gobiernos, no es algo común. No lo es porque tiende a acarrear costos políticos por alterar el *statu quo*, y no resulta habitual tener autoridades políticas, sobre todo aquellas que esperan mantenerse en el poder, que apoyen a equipos técnicos que planteen procesos de reforma y asuman los costos. Es necesaria la voluntad política que acompañe el proceso de diseño y de implementación de políticas.

La voluntad debe ir acompañada de liderazgo político reconocido. Puede ocurrir que un gobernante decida una acción que no es aceptada por la población y que no tenga el capital político ni la habilidad para superar momentos de crisis y convencer a la ciudadanía —y a los funcionarios, muchas veces más reacios al cambio— de que la implementación



CONTINUIDAD  
DE POLÍTICAS  
Y LA IMPLEMENTACIÓN  
DE REFORMAS



VOLUNTAD POLÍTICA



LIDERAZGO POLÍTICO  
RECONOCIDO



GENERACIÓN  
DE ALIANZAS  
ESTRATÉGICAS



**BUENAS  
PRÁCTICAS  
DE GESTIÓN  
DESCENTRALIZADA**

de una medida determinada es necesaria.

Finalmente, decisiones destinadas a generar información o insumos previos tienden a ser poco valoradas por las y los políticos, quienes priorizan el uso de recursos para hacer obras que repercutan directamente en la población. Resulta extraño encontrar voluntad política en las autoridades para invertir en la generación de conocimiento o en reformas institucionales.

### 5.3 ARTICULACIÓN DE ACTORES Y GENERACIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS EN LOS TERRITORIOS

Entender que los Gobiernos regionales tienen aún capacidades limitadas, tanto técnicas como económicas, no supone desmerecer a estos ni al proceso de descentralización, pero sí permite entender los límites que aún comportan y requieren superar. Una manera de fortalecer su acción es la generación de alianzas estratégicas.

En los casos estudiados encontramos esta práctica: sus autoridades reconocen la necesidad de generar sinergias con diversos actores en el territorio. San Martín es un departamento en el que no puede negarse el rol desem-

peñado por la cooperación internacional. De las buenas prácticas recogidas encontramos en más de una la colaboración permanente de varias agencias de cooperación que han reconocido la autoridad y el liderazgo del Gobierno regional y han aportado recursos económicos y técnicos para el desarrollo de políticas priorizadas por la gestión. De otro lado, en Arequipa, la alianza establecida con miembros de la Cámara de Comercio e Industria y la Cámara Pyme de Arequipa permitió, entre otras cosas, avanzar en una estrategia de competitividad regional.

Articular voluntades de actores públicos y privados en el territorio es parte central de una gestión descentralizada. Políticas como la emprendida contra la desnutrición infantil en San Martín no podría ser exitosa si no se hubiese contado con la participación activa de alcaldes distritales y provinciales, de directores y de personal médico de puestos de salud, de maestros y padres de familia. De igual manera, si no se hubiesen recogido y sumado las acciones emprendidas antes por la cooperación internacional y el Gobierno nacional. Sumar voluntades hacia un mismo objetivo, en escenarios de alta diversidad social y cultural, es un reto que debe asumir la gestión pública.



## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

**CEPES**  
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA

**dbc** centro  
bartolomé  
de las casas

Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC

**ceder**  
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER

**cedepas**  
centro ecuménico de  
promoción y acción social  
**norte**

Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte

**alternativa**  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN POPULAR

Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA



Documento  
elaborado por:

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

Con el apoyo de:



Grupo Propuesta Ciudadana  
Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17.  
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314  
Página web: [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

[grupopropuestaciudadana](https://www.facebook.com/grupopropuestaciudadana)

[prop\\_ciudadana](https://twitter.com/prop_ciudadana)