

ENERO 2013

## Carta del Presidente

### El Plan Nacional de Descentralización y la necesidad de señales claras

En la presentación del Boletín anterior, saludábamos la aprobación de la propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Lo hacíamos porque entendemos que dicho instrumento permite abrir un proceso de diálogo y debate para lograr finalmente un Plan que nos permita renovar el pacto político que sirva para relanzar la descentralización, la única reforma que hemos emprendido como país en la última década. Más allá de las primeras observaciones y matices que anunciábamos en ese texto, compartimos plenamente su finalidad declarada de contribuir al desarrollo integral, armónico y sostenible de los territorios, mediante la separación de competencias y funciones y el ejercicio equilibrado del poder en los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población, a fin de alcanzar la inclusión, el bienestar y la paz social en el país. La Asamblea, que desde buen tiempo atrás, insiste en que el relanzamiento de la descentralización es indispensable y requiere de un nuevo acuerdo alrededor de una agenda



renovada y una hoja de ruta del proceso con compromisos claros, cree indispensable que todos los actores den señales claras de su voluntad política y su disposición en esta materia.

En esa perspectiva, y fieles a nuestra vocación y a nuestro compromiso descentralista, venimos trabajando nuestros comentarios y propuestas al Plan y la organización de un Foro sobre el tema. Lo estamos haciendo de manera conjunta con la Asociación de Municipalidades del Perú y con la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, asociaciones representativas con las que compartimos desde el inicio del proceso la misma opción descentralista, la voluntad de acercar el Estado y los servicios públicos a la gente, la urgencia de diseñar e implementar políticas públicas efectivas de desarrollo sostenible e inclusión social, así como el compromiso por fortalecer la gobernabilidad democrática y la gobernanza del país.

Nuestra presencia y nuestro aporte en distintos espacios intergubernamentales como la Comisión Multisectorial Temporal de Descentralización Fiscal o distintas comisiones intergubernamentales sectoriales, por citar simplemente algunos, no deja lugar a dudas. Estamos plena y totalmente comprometidos con el Estado unitario y descentralizado que todos queremos, con el fortalecimiento de la débil institucionalidad del país. Más profundamente, con su democracia y su desarrollo. Lo estamos desde posiciones plurales y diversas porque los gobiernos descentralizados expresamos toda la pluralidad de nuestro débil sistema de partidos. Precisamente, porque creemos que siempre damos señales claras de nuestra disposición y nuestra voluntad, con la misma claridad, y próximos a terminar con nuestro mandato en la Presidencia de la Asamblea, tenemos que expresar nuestra preocupación por la falta de señales igualmente claras del gobierno nacional. La creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral o el reciente Decreto Supremo 001-2013-AG que determina el retorno de la rectoría en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria al sector Agricultura, desconocen y afectan competencias propias de los gobiernos regionales.

Disposiciones como la nonagésima octava complementaria de la Ley de Presupuesto Público 2013 que establece la posibilidad del recorte a los ingresos de los gobiernos descentralizados, declarados en Estado de Emergencia por actos de violencia y/o alteración del orden público, así como en los casos en los que el Ministerio Público denuncie penalmente a los titulares de dichos gobiernos por tales actos, además de arbitrarias e inconstitucionales, nos parecen equívocas y distantes del diálogo y la construcción de acuerdos que reclama el Plan. Como en nuestra Carta anterior, nos preguntamos si el gobierno nacional está realmente dispuesto a avanzar en la descentralización y hacer el tránsito que propone el Plan, con los gobiernos subnacionales. Queremos creer que sí. De allí la importancia de las señales claras. ■

*César Villanueva*

# La polémica Disposición Complementaria de la Ley de Presupuesto Público sobre recorte a los ingresos de los gobiernos descentralizados

La nonagésima octava disposición complementaria de la Ley No.29951, Ley de Presupuesto Público 2013, aprobada por el Congreso de la República en diciembre pasado, establece que aquellos recursos vinculados a los incentivos en el marco del Presupuesto por Resultados y a los fondos concursables –Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal-, no podrán ser entregados a los gobiernos regionales y locales, declarados en Estado de Emergencia por actos de violencia y/o alteración del orden público –exceptuando actos terroristas y/o del narcotráfico-, así como en aquellos casos en los que el Ministerio Público haya denunciado penalmente al titular del gobierno de la región o localidad por tales actos.

Como es evidente, la disposición, además de arbitraria, es peligrosa. El artículo 137 de la Constitución, que es el que establece el Estado de Emergencia, señala precisamente que éste se decreta en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de circunstancias graves que afecten la vida nacional. La disposición complementaria aprobada, da la impresión de ser una respuesta a circunstancias de la conflictividad social que se vivió en los últimos años, olvidando que parte de ella es también expresión y resultado de poblaciones tradicionalmente postergadas y desatendidas por el Estado en sus demandas por mejorar sus condiciones de vida, expresiones en las que generalmente las autoridades regionales y locales, además de ajenas, carecen de competencias para intervenir.

Más allá de las circunstancias que determinen la declaratoria del Estado de Emergencia, resulta paradójica la voluntad de “castigar” a los gobiernos descentralizados, suspendiéndoles los recursos

del FONIPREL y del Plan de Incentivos que precisamente están orientados a aquellos que tienen una mayor capacidad de gestión. Más aún, cuando finalmente quienes resultarían sancionadas son las poblaciones de estos gobiernos subnacionales, particularmente las más necesitadas de los proyectos y la infraestructura posibilitada por dichos fondos. En adición, el sentido común, pero también la experiencia reciente, demuestran que decisiones de este tipo, lejos de lograr la disuasión que pretenden, enervan el ánimo de las poblaciones que se ven involucradas y lejos de aislar a los sectores más radicales, alimentan sus argumentos, contribuyendo así a la eventual agudización de los conflictos iniciales.

En este escenario, hay que señalar también, que de acuerdo a la mencionada disposición complementaria, basta con que el Ministerio Público formule la denuncia penal contra el titular del gobierno descentralizado supuestamente involucrado en los hechos contemplados por la disposición, para que se proceda a privar a los gobiernos de los que forman parte, de los recursos establecidos en la norma. Una decisión de esa naturaleza afecta los Derechos Fundamentales de las personas y la presunción de su inocencia, mientras la autoridad judicial no establezca y sancione su culpabilidad. De esta manera, se haría tabla rasa con el artículo 2 de la Constitución Política del Estado.

Harían bien, tanto el Ejecutivo como el Congreso de la República en analizar las implicancias de esta disposición, que además de arbitraria, tiene un fuerte tono anticonstitucional. Tanto porque afecta derechos básicos de los presuntos acusados, cuanto porque en la práctica involucra instituciones íntegras y lo que es más grave, terminaría castigando a las poblaciones de los territorios involucrados. ■

## Matriz de la Gestión descentralizada en educación: ordenando y articulando...

*“El inicio del proceso de descentralización ha revelado que el diseño establecido para la educación en las leyes orgánicas de cada nivel de gobierno y la ley general de educación es insuficiente. Los roles de cada nivel de gobierno están claros y consensuados, sin embargo se ejercen de manera contradictoria porque no se han definido las competencias y funciones de cada nivel de gobierno. Así, existen superposiciones o contradicciones entre las responsabilidades de cada nivel de gobierno para definir, por ejemplo, ¿cuándo se inician las clases? o ¿quién es responsable del logro de aprendizajes de los estudiantes?” (“Balance y propuestas para avanzar en la Descentralización educativa”, Mesa interinstitucional de Gestión y Descentralización. Consejo Nacional de Educación, 2010)*

La definición y ordenamiento de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno es una antigua deuda del sector educación. Si bien hay funciones que actualmente ejercen el MED y las instancias de los GR y GL, éstas no necesariamente responden a sus roles de gobierno en el marco de un Estado descentralizado. Para ello se necesita construir e implementar instrumentos claves que logren (i) definir la responsabilidad de cada nivel de gobierno, (ii) fortalecer la gestión del servicio educativo teniendo a la escuela como centro del sistema, (iii) establecer y ejercer relaciones de coordinación, colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno. Estos instrumentos son la Ley de Organización y Funciones (LOF), la Matriz de roles y la Matriz de distribución de competencias y funciones.

Durante el 2012 el MINEDU dio un paso importante que contribuirá en el ordenamiento de los roles y funciones en el sector a través del proyecto de Ley de Organización y Funciones que ya tiene aprobación del Ejecutivo, así como en la Matriz de distribución de competencias y funciones del sector que se encuentra en fase de diseño. La Comisión Intergubernamental del sector Educación –conformada por las principales autoridades de los

tres niveles de gobierno– ha incluido en su agenda de trabajo la elaboración, concertación y validación de la “Matriz de distribución de competencias y funciones”.

Esta herramienta tiene el objetivo de delimitar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en aquellas funciones exclusivas y compartidas, lo que permitiría alinear con pertinencia las políticas educativas y la gestión de las mismas, bajo un enfoque territorial. No obstante, en abril del 2012 la PCM publicó la disposición para la elaboración de dicha matriz, la que tiene un fuerte componente normativo que solo permite reflejar la normatividad ya existente, perdiéndose la intersectorialidad y la territorialidad y utilizando un enfoque funcional antes que de orientación a resultados. En ella no se visibilizaba a los niveles de gobierno ni las modificaciones propuestas en la LOF y la Ley de Reforma Magisterial (LRM). Y no daba cabida a propuestas de mejora de la normatividad actual, ni a llegar a un nivel más ejecutivo de la gestión. En conclusión, el carácter tan restrictivo de la Matriz no permitiría avanzar en las reformas requeridas, innovar y cubrir aquellas inconsistencias en funciones, que son necesarias para ir transitando de manera efectiva a un Estado descentralizado.



La ANGR sugirió convertir esa matriz en un instrumento más útil para los funcionarios, que proponga mejoras en los nudos y vacíos normativos, y que permita definir el tipo de relación que tendrán los distintos niveles de gobierno en la ejecución de distintas funciones y procesos. Es en el diálogo que se sostiene en el marco de la Comisión Intergubernamental y de su Secretaría técnica que se ha optado por un reto mayor, que supone la elaboración de una “Matriz de Gestión descentralizada”, cuyo esquema se ha validado en la última sesión de la Comisión Intergubernamental.

La Matriz de Gestión Descentralizada abre la posibilidad de un instrumento más cercano a la gestión cotidiana del sistema educativo. Sus principales características son: (i) un enfoque de servicio público y de resultados en lugar del de gestión pública, relacionado los productos indispensables al logro de resultados específicos y que lleguen al ciudadano; (ii) visualiza los roles y funciones de los tres niveles de gobierno y sus instancias, lo que permitirá resolver duplicidades y contradicciones, estableciendo una mejor relación de cooperación y complementariedad; (iii) visibiliza los roles y funciones de la Institución educativa con la finalidad de garantizar que la cadena de

responsabilidades llegue hasta la escuela donde se desarrolla el proceso de enseñanza/aprendizaje; (iv) las funciones consideran la normatividad que hay en reglamentos, instrumentos de planificación y propuestas como la LOF; (v) sus ordenadores principales responden a las líneas estratégicas del sector, ya plasmadas en los documentos de gestión y planificación: desarrollo curricular, desarrollo docente, desarrollo de las instituciones educativas, gestión descentralizada; (v) se utilizarán mapas de procesos de cada una de las líneas estratégicas, lo que permitirá en una fase posterior costear las funciones y tener presupuestos acordes a las reales necesidades de gestión en cada nivel e instancia, haciendo efectiva la transferencia de competencia y recursos en el marco de la descentralización.

Los contenidos de la Matriz de Gestión Descentralizada serán desarrollados en constante diálogo en la Secretaría técnica de la CI, desde donde tenemos el reto de garantizar que sea consensuada con los gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil y los expertos. Creemos que éste es un escenario promisorio y preciso para generar condiciones básicas a un proceso de descentralización que ha tenido un desarrollo irregular. (Sonia Paredes, Coordinadora de la Comisión de Educación, ANGR) ■

# El Ordenamiento Territorial en el Perú: Reflexiones a partir de los casos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad

**D**efinimos el Ordenamiento Territorial (OT) como un “proceso integral que tiene como propósito la organización espacial del territorio y la planificación de su ocupación adecuada, en función de las características del medio físico y del mantenimiento del equilibrio ecológico, con el fin de propender al mejoramiento del bienestar social y lograr el desarrollo productivo, en armonía con el medio ambiente” (INRENA y DGMAR: 1996)<sup>1</sup>.

En este sentido, el proceso de OT implica tres grandes fases: la técnico-científica (Caracterización: Diagnóstico Integral del Territorio), la técnico-política (Planificación Territorial: Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial) y la técnico-administrativa (Gestión Territorial: Implementación, Monitoreo y Retroalimentación). Es importante precisar que el marco normativo peruano contempla realizar la zonificación ecológica económica (ZEE) como etapa previa a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (MINAM, 2010)<sup>2</sup>. En este contexto, la zonificación ecológica económica, es concebida como la fase de diagnóstico dentro del proceso de Ordenamiento Territorial.

Entre julio y agosto del 2012, ProGobernabilidad, proyecto financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales del norte del Perú para contribuir al desarrollo económico y social y reducir las desigualdades sociales, realizó un diagnóstico del estado situacional del proceso de Ordenamiento Territorial en Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad. Dicho

diagnóstico se realizó, en cada caso, mediante entrevistas y reuniones con Gerentes y Sub-Gerentes de los Gobiernos Regionales, Coordinadores de Proyecto, miembros de los equipos técnicos, actores de la sociedad civil, formulador y evaluador del perfil de los proyectos, entre otros representantes e instituciones. Hay que señalar que La Libertad, aún no inicia el proceso, pero cuenta con un proyecto de inversión pública que está por ser aprobado.

## Principales hallazgos

Es importante precisar que, a la fecha del diagnóstico, ninguno de los cuatro gobiernos regionales analizados ha llegado aún a la fase del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En consecuencia, el diagnóstico que resumimos está enfocado íntegramente a la zonificación ecológica económica. En esta fase, es importante considerar tres aspectos relevantes que nos permiten obtener una radiografía de la ZEE: (i) la pertinencia de la metodología; (ii) el personal calificado; (iii) el presupuesto asignado.

- **Sobre la pertinencia de la metodología:** La ZEE tiene sus orígenes en la metodología sectorial de zonificación agroecológica (ZAE), cuya primera aplicación se realizó en la Amazonía Sudamericana. Debido a que este tipo de espacios carece de grandes contrastes, relieves variados y de una configuración espacial heterogénea, la

<sup>1</sup> INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales) – DGMAR (Dirección General de Medio Ambiente Rural): Estrategia para la ZEE y Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana. Lima, 1996.

<sup>2</sup> MINAM, Resolución Ministerial N° 026-2010, aprueba “Lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial”.

metodología de la ZEE fue plenamente aplicable a la Amazonía. Al llegar al Perú, sus primeras incursiones metodológicas se realizaron en la zona amazónica. No obstante, el hecho que la normativa nacional formalizara legalmente su uso de manera indistinta en la costa y la zona andina, ha generado debilidades que deben corregirse: (i) En los cuatro gobiernos regionales de nuestro estudio, los perfiles de los proyectos de inversión pública no incluyeron el análisis de las Zonas Marino Costeras (ZMC) porque la metodología oficial no la contempla; los departamentos de nuestro análisis son costeros y gran parte de su potencial económico se encuentra en esas Zonas; (ii) la metodología oficial de la ZEE en el país no considera el análisis del Subsistema Territorial Urbano-Regional, que supone entender los vínculos de la producción regional en el contexto internacional, así como las dinámicas que aquellos generan en las ciudades intermedias y las tendencias de los núcleos urbanos emergentes como resultado de estos procesos; solamente se elabora un submodelo de aptitud urbano-industrial, que resulta insuficiente; (iii) el Subsistema Político-Institucional no está contemplado como tal en la metodología de la ZEE y es presentado únicamente como una descripción de los actores políticos, sin elaborar y analizar rigurosamente un mapa de actores a escala regional y local; (iv) en el mismo sentido, no se relaciona el rol de los actores y cómo ellos influyen en la implementación del POT; el análisis institucional no trasciende al nivel de explicar si amerita una reingeniería y/o reforma institucional para la aplicabilidad del POT.

Los estudios de ZEE, materia de nuestro análisis, evidencian estos vacíos sustanciales que urge corregir, vacíos que tienen su origen en la legislación oficial que regula la metodología de la ZEE.

- **Sobre el personal calificado:** En el ámbito del estudio se ha identificado la existencia de un número reducido de personal realmente calificado

para asumir responsabilidades específicas, propias de la ZEE. Es generalizada la carencia de edafólogos, hidrólogos, geólogos, geomorfólogos, oceanógrafos e incluso de especialistas en ZEE y OT. Los profesionales que conducen la ZEE se han formado en el proceso y mucho de los avances técnicos se han visto limitados. Por otro lado, el abordaje de los temas especializados de la ZEE se realizó mediante consultorías, lo que no garantizó el levantamiento de las observaciones remitidas por MINAM luego del fin de la relación laboral de los consultores con los gobiernos regionales.

- **Sobre el presupuesto asignado:** Los casos analizados evidencian que los gobiernos regionales tuvieron un presupuesto insuficiente para las actividades propias de la ZEE. El desconocimiento del tema por parte de los formuladores del perfil y de los expedientes técnicos no permitió considerar costos reales de mercado. Adicionalmente, no se contempló presupuesto alguno para el análisis de la Zona Marino Costera como parte de un diagnóstico integral del territorio. Los vacíos económicos no han permitido lograr los avances necesarios en el tiempo esperado y con la profundidad deseada.



## Las experiencias

El cuadro siguiente muestra la situación en los 4 gobiernos regionales a agosto del 2012. Tres de estos gobiernos regionales, iniciaron un proceso de diagnóstico integral del territorio, para planificar racionalmente el uso del suelo y la

implementación de actividades económicas. Dicho proceso se expresó en los Proyectos de Inversión Pública de “Fortalecimiento de capacidades para el Ordenamiento Territorial”. Dichos proyectos implicaban realizar la ZEE y el POT en un horizonte de tres años, tiempo en el que ninguno logró culminar la ZEE.

### Avances en materia de ZEE y POT en 4 gobiernos regionales (agosto 2012)

Componentes	TUMBES	PIURA	LAMBAYEQUE	LA LIBERTAD
Cuenta con proyecto SNIP	Si	Si	Si	En formulación
Cuenta con geógrafos/Ing.geógrafos	Si	Si	Si	No
Equipo Técnico	Insuficiente	Si	Si	No
Fecha viabilidad proyecto	Dic – 08	Mayo – 08	Mayo – 07	En formulación
Horizonte temporal proyecto	03 años	03 años	03 años	03 años
Avance técnico ZEE (%)	40%	90%	90%	0%
Nivel de elaboración ZEE	Mesozonificación	Mesozonificación	Mesozonificación	Mesozonificación
Escala de elaboración ZEE	1: 50 000	1: 100 000	1: 100 000	1: 100 000
Avance (POT)	0%	0%	0%	0%
Coordinación con MINAM	Escasa	Regular	Buena	Escasa
Apoyo de cooperación	NO	SI	SI	NO
Institución de cooperación	NO	GIZ / NCI / PB Catamayo-Chira	DED / GIZ	NO
Tipo de apoyo	NO	Consultoría	Consultoría	NO

**Fuente:** Reunión con gerentes y equipo técnico de los 4 gobiernos regionales (julio-agosto 2012)

La información del cuadro permite identificar variables que deben ser fortalecidas en el proceso. ProGobernabilidad ha elaborado planes de asistencia técnica y acompañamiento para cada una de las regiones, considerando los contextos regionales y los diferentes esfuerzos confluente de la Cooperación Internacional y del Estado.

## Agenda pendiente

**I** Las experiencias a nivel nacional, en particular la de estos gobiernos regionales, han demostrado que el proceso de Ordenamiento Territorial no debe seguir siendo considerado como un “proyecto”; debe serlo como una “actividad presupuestada”

permanente, en cada gobierno regional, lo que supone entender el Ordenamiento Territorial como una política pública, superando muchos vacíos y errores hasta ahora frecuentes en el proceso.

**II** Es claro que es necesario revisar la metodología oficial de la ZEE y evaluar su pertinencia para todo el país, complementando esfuerzos para velar por el fortalecimiento del diagnóstico integral del territorio, la estabilidad laboral de los equipos técnicos, el manejo técnico adecuado de los estudios y el empoderamiento social del proceso. **(John James Beraún Chaca, ProGobernabilidad, Consultor Nacional)** ■

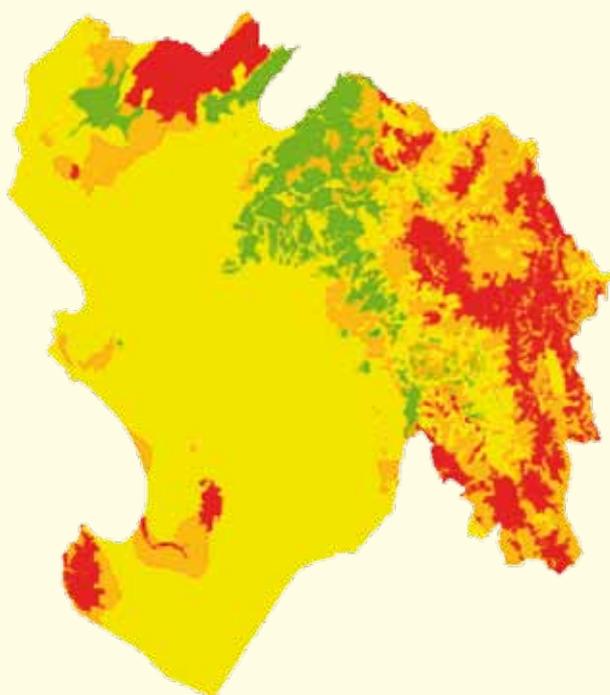
## Zonificación ecológica económica (ZEE) de Piura aprobada por el Ministerio del Ambiente

Luego de un proceso que tomó casi cinco años de trabajo, el Gobierno Regional de Piura ya cuenta con su ZEE concluida y lista para ser oficializada mediante ordenanza regional en los próximos días. El Ministerio del Ambiente aprobó recientemente el instrumento, una vez absueltas las distintas observaciones, inicialmente presentadas. De esta manera, Piura se convierte en la sexta región que cuenta con este instrumento que identifica, entre otras cosas, las riquezas naturales y las potencialidades de una región, permitiendo tener un inventario actualizado de las distintas actividades que se realizan o se podrían hacer en su territorio.

El proceso se inició el 2008 con la conformación de la Comisión Técnica Regional de ZEE y la designación de un coordinador y un equipo técnico multidisciplinario que formularon el documento base y el flujograma de trabajo. Posteriormente se aprobó y gestionó el proyecto de inversión pública “*Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial del departamento de Piura*” que incluyó distintos componentes para su ejecución (sensibilización y comunicación, capacitación, desarrollo de la información incluyendo las distintas capas temáticas y los submodelos, asesoría técnica, así como el hardware y el software necesarios). Con un presupuesto de 1,670,000 soles, el equipo técnico trabajó a lo largo de tres años, distintas herramientas, entre las que destacan la Carta Nacional con la que se trabajó en una escala de 1:100,000, el mosaico de imágenes satelitales y la geodatabase del gobierno regional, además del intenso trabajo de campo realizado. Para la zonificación económica ecológica de Piura se trabajaron 9 submodelos, 64 capas temáticas y se diseñaron 52 mapas (climáticos,

de suelos, hidrográficos, sociológicos, etc.), completando el diagnóstico más detallado que existe actualmente en el país.

Mapa bioecológico de Piura



Fuente: GR Piura

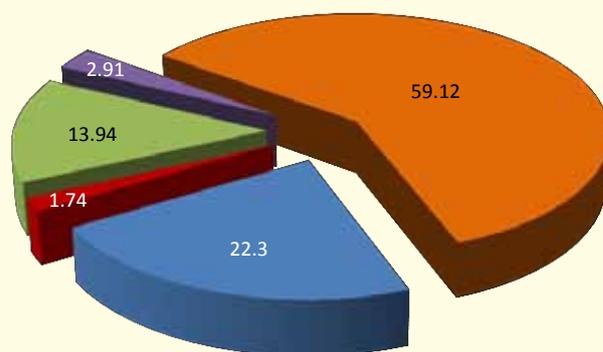
El diagnóstico de la región ha permitido identificar 5 grandes zonas en el suelo piurano, demostrando que más de la mitad de éste (59.1%), es territorio productivo y puede aprovecharse para generar riqueza y mejorar el nivel de vida de la población. Piura dispone de 2,132,550 hectáreas productivas, 804,073 hectáreas para protección y conservación ecológica, 104,925 de tratamiento industrial y menos de 63,000 hectáreas con aptitud urbano industrial. Adicionalmente, el trabajo realizado

permitió identificar más de 500,000 hectáreas de recuperación. Hasta el 2005, Piura contaba con 180,000 hectáreas de cultivos. La ZEE permitió identificar 300,000 hectáreas adicionales que no estaban siendo aprovechadas, 20,000 de las cuales ya están empezando a producir, demostrando así las potencialidades del instrumento y su utilidad para la gestión y el desarrollo regional, aún antes de su plena y definitiva oficialización.

El gráfico siguiente muestra la dimensión de las distintas zonas identificadas como parte del trabajo realizado:



**Grandes zonas de ZEE**



- Áreas de conservación y protección ecológica
- Zonas de aptitud urbano industrial
- Zonas de recuperación
- Zonas de tratamiento especial
- Zonas productivas

**Fuente:** GR de Piura

La ZEE concluida por Piura, ayudará, sin duda, al desarrollo de la región, permitiendo definir políticas que no dañen el ecosistema y prevean la eventualidad de conflictos sociales, aprovechando las oportunidades que les permite su rico territorio. El proceso seguido permite también lecciones aprendidas importantes para otros procesos que están en marcha. Los funcionarios piuranos que participaron en el taller sobre ordenamiento territorial que organizara la ANGR en diciembre pasado, destacaron entre otras, las siguientes: (i) la importancia de identificar la escala de trabajo adecuada; (ii) la utilidad de iniciar el trabajo por las temáticas físicas (geomorfología, geología, suelos y fisiografía); (iii) la necesidad de contar con esquemas discutidos y aprobados para los submodelos; (iv) la exigencia de calcular adecuadamente los costos y los tiempos del proceso; (v) la importancia de contar con especialistas experimentados; (vi) la utilidad de apoyarse con imágenes satelitales, cartografía institucional y un intensivo trabajo de campo; (vii) el sentido de documentar permanentemente todo el proceso. ■

## Las sorpresas del gasto de inversión pública 2012

Los resultados del gasto de inversión pública del 2012, aparentemente son buenos y superan significativamente a los que se alcanzaron el año anterior. En la fase devengado, el gasto alcanzado a diciembre, llegó a 29,353 millones de soles, 26% más que aquél que se hiciera el 2011. Como se puede observar en el cuadro siguiente, este incremento obedece al fuerte crecimiento del gasto en los gobiernos descentralizados. Así, los gobiernos regionales lo incrementaron entre un año y el otro en 48.3% y los gobiernos locales lo hicieron en 50.5%, mientras el gobierno nacional disminuyó en 4.1% respecto del año anterior.

Si observamos el avance en la ejecución del gasto de inversión en los tres niveles de gobierno, los resultados también parecen mejorar habida cuenta que se ejecutó el 73% del PIM, superando en 7 puntos porcentuales el resultado del 2011. Cabe destacar que los gobiernos regionales mostraron un avance del 78.9%, siendo el nivel de gobierno que mostró mejor performance en esta materia.



Estos resultados dejan sin uno de sus principales argumentos a muchos de los críticos de los gobiernos descentralizados. Independientemente de la seriedad del argumento para juzgar la gestión de éstos en base a estos indicadores, es claro que la ejecución del gasto de inversión del 2012

### Avance en la ejecución del gasto de inversión 2012

Nivel de gobierno	PIM 2012	Avance (%)	PIM 2011	Avance (%)	Variación (%) 2011-2012
Nacional	12,426,057,330	77.6	13,000,386,354	77.4	-4.1
Regional	8,766,169,950	78.9	7,560,665,974	61.7	48.3
Local	19,036,285,152	67.2	14,631,294,178	58.1	50.5
TOTAL	40,228,512,432	73.0	35,192,346,506	66.0	26.4

Fuente: MEF, SIAF

Elaboración: Epifanio Baca, Grupo Propuesta Ciudadana

fue significativamente mejor en los gobiernos descentralizados que en el gobierno nacional. Ello, a pesar de que su presupuesto institucional modificado se incrementó, a diferencia del que ejecutó el gobierno nacional, que disminuyó entre un año y el otro en números absolutos.

En esta dirección, resulta interesante observar en cuales sectores del gobierno nacional se observan los problemas mayores. De la revisión de la ejecución del gasto de inversión pública en ellos, se puede constatar que entre aquellos que ejecutaron menos, se encuentran el Congreso de la República (33.9%) y el propio Ministerio de Economía y Finanzas (43.1%), es decir, dos de los sectores de donde provienen muchos de los funcionarios que frecuentemente señalan los problemas de ejecución de gasto de los gobiernos descentralizados. Por lo menos 7 sectores no llegaron a ejecutar el 60% de su presupuesto y 8 de ellos ejecutaron un porcentaje inferior de éste al del año anterior.

Por el contrario, 21 gobiernos regionales ejecutaron más del 65% de su gasto de inversión pública, 12 de los cuales estuvieron por encima del 80%. Adicionalmente, hay que señalar que 23 de ellos ejecutaron un porcentaje superior al del año anterior, destacando los casos de la Municipalidad Metropolitana de Lima (598%) y los gobiernos regionales de Callao (205%) y Cusco (152%). El gobierno regional de Cajamarca, en el contexto difícil en el que se encuentra, registró un avance en la ejecución del 85.9% de su presupuesto que, hay que decirlo, fue significativamente menor al del 2011, cuando registró un avance del 70.4%

En esta revisión de la información, hay un dato que llama la atención. Hasta noviembre, el avance total en la ejecución del gasto de inversión, fue de apenas 52.9%. Es evidente que entre ese momento

y el fin del año, se dio un salto de 20 puntos porcentuales en treinta días, que definitivamente llama la atención. En este salto llamativo, el gobierno nacional aumentó su ejecución en 25.3 puntos porcentuales, los gobiernos locales en 14.9 puntos y los regionales en 13.9. Los casos más llamativos, sin ninguna duda, son los de Defensa e Interior; el primero pasó del 34.5% de ejecución al 90.9%, mientras el segundo, lo hizo del 13.8% al 49.4%.

Ciertamente, como lo adelantó una Nota de Información y Análisis del Grupo Propuesta Ciudadana, este tipo de práctica resulta preocupante. Sectores que multiplicaron en el último mes su gasto promedio mensual hasta en 28 y 15 veces, Interior y Defensa respectivamente, difícilmente pueden garantizar el rumbo de la gestión de sus inversiones. En la práctica, distintos sectores del Estado, incluyendo a varios gobiernos regionales y locales, comprometieron gastos por montos elevados en el último mes del año, llevados, quizá, por la obsesión creada por mejorar el indicador de avance de ejecución del gasto, obsesión que alcanza al propio Ministerio de Economía y Finanzas que en ese mes incrementó su gasto promedio mensual en 6 veces.

Sin duda, habrá que esperar a marzo de este año para ver los resultados de esta práctica, habida cuenta que las normas vigentes autorizan a ejecutar el gasto devengado hasta ese momento. Esperamos que el MEF, responsable del monitoreo del gasto público, tenga una explicación al respecto. Siempre hemos sostenido que juzgar el desempeño de las instituciones públicas a partir del gasto, es equivocado. Con estos datos, constatamos que esa manera de medir la gestión, puede convertirse en un incentivo perverso. ■

## 54 millones de hectáreas de bosques conservados para el 2020

El Perú posee más de 60% de su territorio cubierto con bosques tropicales y es el cuarto país con mayor superficie de estos ecosistemas en el mundo. En este contexto los bosques tienen un gran potencial para el desarrollo de iniciativas productivas sostenibles generadoras de bienestar para la población que los habita. Con ese escenario, el Ministerio del Ambiente (MINAM) a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) tiene el compromiso de contribuir a conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como un aporte a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible. El Programa viene trabajando con una estrategia innovadora que sitúa a las comunidades nativas como socias del Estado, administrando autónomamente fondos para el fomento del desarrollo local, y por ende, el fortalecimiento de la institucionalidad comunal. Su gran desafío, sin ninguna duda, es el de darle valor al bosque en pie.

### Objetivos del PNCBMCC

- (i) identificar y mapear las áreas para la conservación de los bosques;
- (ii) promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles con base en los bosques para generar ingresos en las poblaciones más pobres;
- (iii) fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, así como de las comunidades campesinas y nativas, para la conservación de los bosques.

El PNCBMCC se desarrolla en 17 regiones: Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali.

### Regiones en el Programa





El Programa viene trabajando con el SERNANP para fortalecer el trabajo de los guardaparques de las Áreas Naturales Protegidas, tanto como de la Policía Ecológica y los Fiscales Ambientales. Trabaja de igual manera con quienes están a cargo de las concesiones maderables y no maderables, los bosques de producción permanente y las reservas territoriales para indígenas en aislamiento y alrededor de los humedales de la Amazonía. Más allá de ellos, es claro que sus socios estratégicos naturales deben ser los gobiernos regionales y locales, además de las comunidades nativas y las comunidades campesinas.

Así lo ha entendido el Programa que tiene como mecanismo principal de ejecución, el convenio de conservación regional para ejecutar incentivos tanto a nivel de comunidades como de los

gobiernos regionales. A la fecha, el Programa ha firmado convenios con los gobiernos de Amazonas, Pasco y San Martín; en este último caso, existe el compromiso de conservar más de un millón de hectáreas de bosques, disponiendo el gobierno regional de un presupuesto de 1,600,000 soles para ejecutar durante el 2013. En el caso de las comunidades, el incentivo es de 10 soles anuales por hectárea de bosque conservado, estando previsto conservar más de 400,000 hectáreas de bosques durante este año, a cargo de programas de inversión con 49 comunidades.

La ANGR y el Programa vienen trabajando un Convenio institucional que contribuya a la conservación de bosques tropicales, la mitigación del cambio climático y el aprovechamiento sostenible de aquellos. ■

## **Elección de Consejo Directivo y Presidencia de la ANGR**

En cumplimiento de sus normas estatutarias, la Presidencia ha convocado a Asamblea General Ordinaria para el 1 de marzo del 2013. De acuerdo al Estatuto de la ANGR, el Consejo Directivo y la Presidencia son renovados anualmente. Concluyendo el mandato de nuestras autoridades, toca a dicha Asamblea recibir el Informe del Consejo Directivo saliente y elegir a las nuevas autoridades de la asociación: un Presidente y 6 integrantes del Consejo Directivo que se harán cargo de la conducción de la ANGR por el período de un año.

### **Foro**

#### ***Nuevo Pacto Descentralista a 10 años de la instalación de los gobiernos regionales***

La reforma descentralista cumplió una década el 2012. Con avances muy lentos desde el fracaso del referéndum de integración de regiones el año 2005, el ritmo de la reforma y sus contenidos se han ido desgastando paulatinamente. Distintos actores públicos y privados vienen cuestionando la utilidad y la viabilidad de esta reforma, la única que hemos sido capaces como país de llevar adelante en el siglo XXI. Todos los balances especializados y la propia mirada de los principales actores involucrados, coinciden en la urgencia de renovar el acuerdo político que le dio origen diez años atrás. En ese contexto, los gobiernos regionales que cumplen 10 años de haber sido democráticamente elegidos por primera vez, quieren convocar al Ejecutivo, el Congreso de la República, las autoridades subnacionales, los agentes económicos y la sociedad civil, a caminar a un nuevo pacto político para el relanzamiento de la descentralización. La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros ya ha dado un primer paso en esa dirección, con la propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 que vienen discutiendo con los sectores del gobierno nacional y con distintos actores, los gobiernos subnacionales entre ellos, con el fin de enriquecerlo y construir un consenso.

En este marco, la ANGR, en diálogo con AMPE y REMURPE, organizará los días 28 de febrero y 1 de marzo el Foro *Nuevo Pacto Descentralista a 10 años de la instalación de los gobiernos regionales*, con el objetivo de contribuir a la construcción del consenso nacional necesario para el relanzamiento de la descentralización y la construcción de compromisos para llevarla adelante, recogiendo los aportes y prioridades de los gobiernos subnacionales.

El Foro, a realizarse en Lima, además de un espacio para presentar los elementos más saltantes de la agenda descentralista, busca ser un espacio de diálogo y de construcción de consensos entre los principales actores. Organizado alrededor de cuatro grandes ejes – (i) coordinación intergubernamental y gestión descentralizada; (ii) ordenamiento territorial; (iii) descentralización fiscal; (iv) inversión pública y privada en las regiones- el evento quiere ser uno de reflexión y análisis compartido, pero también el inicio de un debate público que avance en la construcción de consensos y compromisos que nos permitan contar con una hoja de ruta para el relanzamiento de la reforma.