GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

EN LA REGIÓN LORETO

Diagnóstico institucional y propuestas estratégicas para la competitividad regional sostenible



ALUMNI EDITORA

2026

PRIMERA EDICIÓN

GESTIÓN EFICIENTE | DESARROLLO SOSTENIBLE | COMPETITIVIDAD REGIONAL | BIENESTAR Y FUTURO

Gestión Administrativa y Desarrollo Sostenible en la Región Loreto Diagnóstico institucional y propuestas estratégicas para la competitividad regional sostenible

Autores

Joaquin Estanislao Garcia de Freitas

- Doctorando en Políticas Públicas
- Maestro en Gestión Pública
- Contador Público Colegiado

https://orcid.org/0009-0000-2893-1585

joaquinestanislao123@gmail.com

Gestión Administrativa y Desarrollo Sostenible en la Región Loreto Diagnóstico institucional y propuestas estratégicas para la competitividad regional sostenible

Catalogación Bibliográfica

Autores

- Joaquin Estanislao Garcia de Freitas

Título	Gestión Administrativa y Desarrollo Sostenible en la Región Loreto Diagnóstico institucional y propuestas estratégicas para la competitividad regional sostenible
Descriptores	Gestión administrativa, Desarrollo sostenible, Competitividad regional, Gobernanza territorial, Bioeconomía amazónica
Dewey	352.14
Thema	KJMD
Publicación	Junio 2026
Edición	Primera
ISBN	978-9942-7465-8-0
DOI	https://doi.org/10.70625/alumned/32
Editorial	Alumni Editora
Pais - Ciudad	Ecuador - Atuntaqui
Formato	Adobe Acrobat Reader
Páginas	82

Cámara Ecuatoriana del Libro

Todo el contenido de este libro tiene una licencia de Creative Commons Attribution License. Reconocimiento-No Comercial-No Derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

El contenido del texto y sus datos en su forma, corrección y confiabilidad son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial de Alumni Editora. Se permite descargar la obra y compartirla siempre que se den los créditos al autor, pero sin posibilidad de alterarla de ninguna forma ni utilizarla con fines comerciales.

Gestión Administrativa y Desarrollo Sostenible en la Región Loreto Diagnóstico institucional y propuestas estratégicas para la competitividad regional sostenible

Editor en Jefe

Santiago Andrés Otero, PhD., Alumni Editora, Ecuador

Equipo Editorial

- Óscar Gómez Jiménez, PhD., Universidad Internacional de Valencia (VIU), España
- Shashi Kant Gupta, PhD., Eudoxia Research University, Estados Unidos
- Anabell Fondón Ludeña, PhD., Universidad Rey Juan Carlos, España
- Edwin Ricardo Flores Hernández, PhD., Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer, El Salvador
- Gopi Devarajan, PhD., SRM Institute of Science and Technology, India
- Flérida Moreno Alcaraz, PhD., Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- J. Suresh Kumar, PhD., St. Joseph University, India
- Mauricio Lima Narváez, PhD., Universidad Técnica del Norte, Ecuador
- Héctor Luis López López , PhD., Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- Samuel Helena Tumbula, PhD., Universidad Católica de Angola, Angola
- Carlos Bolivar Sarmiento Chugcho, PhD., Universidad Técnica de Machala, Ecuador
- Savier Fernando Acosta Faneite, PhD., Universidad del Zulia, Venezuela
- Mirian Alexandra Valeriano Meneses, PhD., Instituto Superior Tecnológico Liceo Aduanero, Ecuador
- Sivabalan Settu, PhD., CSE SoCI Vignan University Guntur, India
- Lorena Elizabeth Casanova Imbaquingo, MSc., Instituto Universitario Cotacachi, Ecuador
- Gladys Magdalena Paredes, MSc., Ministerio de Educación, Ecuador
- Henri Emmanuel López Gómez, MSc., Universidad Peruana Los Andes, Perú

ALUMNI EDITORA

El contenido del texto y sus datos en su forma, corrección y confiabilidad son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial de Alumni Editora. Se permite descargar la obra y compartirla siempre que se den los créditos al autor, pero sin posibilidad de alterarla de ninguna forma ni utilizarla con fines comerciales.

Peer Review Process

Revisión de Pares

Este libro ha sido evaluado mediante un proceso de revisión por pares externos bajo el formato de doble ciego. En consecuencia, la investigación presentada en esta obra cuenta con el respaldo de expertos en la materia, quienes han emitido un juicio imparcial basado en criterios científicos, garantizando así la solidez académica del contenido.

Peer Review

This book has undergone a peer review process by external academics using a double-blind system. Consequently, the research presented in this work has the endorsement of subject matter experts, who have provided an impartial assessment based on scientific criteria, ensuring the academic rigor of the content.



Declaración del Editor

Declaración del Editor

Alumni Editora declara para todos los efectos legales, que:

Esta publicación implica únicamente una cesión temporal de los derechos de autor y de publicación, sin que ello constituya responsabilidad solidaria en la creación de los manuscritos publicados en conformidad con la Ley de Propiedad Intelectual y las normativas legales aplicables.

Autoriza y fomenta que los autores firmen acuerdos con repositorios institucionales con el fin exclusivo de difundir la obra, siempre que se reconozca adecuadamente la autoría y la edición, y que no existan fines comerciales involucrados.

Todos los libros electrónicos publicados son de acceso abierto y, por lo tanto, no se venden en el sitio web de Alumni Editora, ni en plataformas asociadas, de comercio electrónico u otros medios virtuales o físicos, eximiéndose de la transferencia de derechos de autor a los autores.

Todos los miembros del consejo editorial cuentan con el grado académico de cuarto nivel y están vinculados a instituciones de educación superior, conforme a las recomendaciones de las entidades de evaluación académica nacionales e internacionales para la obtención de estándares de calidad editorial.

Alumni Editora no transfiere, comercializa, ni autoriza el uso de los nombres, correos electrónicos u otros datos personales de los autores para fines distintos a la difusión de esta obra.

Declaración del Autor

Declaración del Autor

El autor de la obra declara: 1. No poseer ningún interés comercial que pueda representar un conflicto de interés en relación con el presente documento publicado; 2. Asegura haber participado activamente en la elaboración del manuscrito, específicamente en la concepción del estudio, la obtención de datos y/o su análisis e interpretación; la redacción o revisión del documento para garantizar su relevancia intelectual y la aprobación final del manuscrito antes de su envío; 3. Certifica que el contenido publicado está libre de datos o resultados fraudulentos; 4. Confirma que todas las citas y referencias de datos e interpretaciones de investigaciones previas son correctas; 5. Reconoce haber declarado todas las fuentes de financiamiento recibidas para la investigación; 6. Autoriza la publicación de la obra, que incluye su inclusión en catálogos, asignación de ISBN, DOI, otros índices, diseño visual, portada, maquetación interior, y su posterior difusión según lo dispuesto por Alumni Editora.

Prólogo

La obra llega en un momento de particular urgencia para el debate sobre desarrollo amazónico en el Perú. Cuando las reservas petroleras de Loreto se agotan y el modelo extractivista que estructuró décadas de finanzas regionales se acerca a su límite histórico, el país necesita exactamente lo que este libro ofrece: un diagnóstico riguroso de las causas institucionales del rezago y una agenda estratégica fundada en evidencia para superarlo.

Lo que esta obra demuestra con solidez empírica y conceptual es que el problema central de Loreto no es la escasez de recursos —su biodiversidad es extraordinaria y su potencial hídrico y forestal, incomparable—, sino la insuficiencia de las instituciones para transformar ese capital territorial en bienestar sostenible. El concepto articulador, gestión administrativa como condición estructural del desarrollo, invierte con rigor la causalidad habitual y sitúa la reforma institucional en el centro de cualquier estrategia de transformación regional.

Organizado en cinco capítulos de alta densidad analítica, el libro recorre los fundamentos teóricos de la administración pública y el desarrollo sostenible, examina el proceso de descentralización peruano y sus efectos sobre la capacidad estatal subnacional, ofrece un diagnóstico estructural de las brechas y potencialidades de Loreto, propone siete ejes estratégicos de transformación institucional y productiva, y concluye con una agenda de investigación honesta sobre las tensiones no resueltas. La incorporación de cuadros comparativos con datos actualizados MEF, INEI, SERVIR, INCORE, Contraloría eleva la utilidad del texto como herramienta de política pública.

Merece especial reconocimiento la propuesta de bioeconomía amazónica como horizonte normativo alternativo al extractivismo petrolero, y el tratamiento de la gobernanza territorial intercultural como condición de legitimidad y eficiencia, no solo de justicia. Ambos enfoques colocan a los pueblos indígenas amazónicos con su conocimiento ecológico acumulado durante generaciones en el centro del modelo de desarrollo. Esta obra es lectura indispensable para funcionarios públicos, académicos y tomadores de decisión comprometidos con una Amazonía más competitiva, equitativa y sostenible.

Tabla de contenido

Tabla de contenido

Introducción 7

CAPÍTULO I: Fundamentos teóricos de la gestión administrativa y el desarrollo sostenible 9

1.1 La evolución de la administración pública: de la burocracia clásica a la gobernanza contemporánea 10

1.2 Gestión pública, valor público y capacidad estatal 14

1.3 Desarrollo sostenible: fundamentos conceptuales y perspectivas actuales .. 16

1.4 Competitividad regional y capital territorial 19

1.5 Articulación entre gestión administrativa y desarrollo sostenible: cinco dimensiones operativas 21

CAPÍTULO II: Descentralización, capacidad estatal y gestión administrativa en el Perú 25

2.1 La descentralización como reforma estructural del Estado peruano 26

2.2 Capacidad estatal y desempeño administrativo subnacional 28

2.3 Gestión por resultados y modernización del Estado 30

2.4 Fragmentación institucional y coordinación intergubernamental 31

2.5 Transparencia, integridad institucional y gobernanza anticorrupción 32

2.6 Descentralización fiscal y brechas territoriales 33

2.7 Gobernanza multinivel: condiciones para la efectividad 34

CAPÍTULO III: Diagnóstico estructural de la región loreto: brechas, potencialidades y gobernanza territorial 36

3.1 Estructura socioeconómica: entre el potencial extraordinario y el rezago persistente 37

3.2 Infraestructura, conectividad y aislamiento estructural 39

3.3 Capacidad institucional del Gobierno Regional de Loreto 40

3.4 Dependencia fiscal y estructura productiva: la trampa del monocultivo 41

3.5 Sostenibilidad ambiental y conflictos socioambientales 44

3.6 Capital humano y sistema educativo 46

3.7 Gobernanza indígena y territorio: una perspectiva desde los pueblos amazónicos 47

3.8 Oportunidades estratégicas emergentes 48

CAPÍTULO IV: Propuestas estratégicas para la gestión regional y la competitividad sostenible 50

Tabla de contenido

4.1 Marco conceptual de la propuesta: de la administración operativa a la gestión estratégica territorial 51
4.2 Eje 1: Gestión estratégica territorial y gestión por resultados 52
4.3 Eje 2: Reforma del servicio civil y profesionalización institucional 53
4.4 Eje 3: Bioeconomía amazónica como modelo de desarrollo 54
4.5 Eje 4: Innovación pública y transformación digital 56
4.6 Eje 5: Gobernanza territorial e inclusión intercultural 57
4.7 Eje 6: Gestión ambiental estratégica y financiamiento climático 59
4.8 Eje 7: Sistema regional de innovación y capital humano 61
CAPÍTULO V: Conclusiones: tensiones, aprendizajes y agenda de investigación 64
5.1 Gestión administrativa como condición estructural del desarrollo 65
5.2 De la paradoja extractiva a la oportunidad bioeconómica 66
5.3 Gobernanza territorial intercultural como condición de legitimidad 66
5.4 Innovación digital y conectividad amazónica 67
5.5 Tensiones no resueltas y agenda de investigación futura 68
Limitaciones del estudio 70
Referencias 72

Introducción

Loreto encarna una de las paradojas más persistentes del desarrollo latinoamericano: es el territorio con mayor biodiversidad del Perú y, simultáneamente, uno de los más rezagados en bienestar humano. Con una extensión de 368,852 km², una tasa de pobreza monetaria del 32.6% más del doble del promedio nacional, una ejecución de inversión pública del 58.3% y la posición 24 de 25 en el Índice de Competitividad Regional, la región exhibe una brecha sistemática entre su potencial territorial extraordinario y sus resultados institucionales. Esta paradoja no es accidental ni inevitable: es el producto acumulado de décadas de gestión pública que no logró transformar el capital natural en bienestar sostenible.

Este libro parte de una convicción analítica respaldada por evidencia comparada: la causa central de esa brecha es institucional. No son los recursos los que producen buenas instituciones; son las buenas instituciones las que transforman los recursos en desarrollo. Desde este enfoque, la gestión administrativa de calidad no es un medio auxiliar del desarrollo regional, sino su condición estructural. Mejorar la planificación estratégica, profesionalizar el servicio civil, fortalecer la gobernanza territorial intercultural y construir ecosistemas de innovación amazónica son intervenciones que preceden y habilitan cualquier transformación productiva duradera.

La obra se organiza en cinco capítulos articulados. El primero establece los fundamentos teóricos: evolución de los paradigmas de administración pública, valor público, desarrollo sostenible y competitividad regional. El segundo examina el proceso de descentralización peruano y sus efectos sobre la capacidad estatal subnacional. El tercero presenta el diagnóstico estructural de Loreto: brechas socioeconómicas, ambientales e institucionales, y potencialidades estratégicas emergentes. El cuarto propone siete ejes de transformación institucional y productiva. El quinto concluye con las tensiones no resueltas y una agenda de investigación futura.

El propósito del libro es doble: contribuir al debate académico sobre gestión pública en contextos amazónicos y ofrecer insumos concretos para la formulación de políticas que coloquen a Loreto en una trayectoria de competitividad sostenible. La Amazonía peruana no necesita más diagnósticos

que describan lo que falta; necesita propuestas fundamentadas sobre cómo construir lo que se requiere. Con ese espíritu ha sido escrito.

CAPÍTULO I

Fundamentos teóricos de la gestión administrativa y el desarrollo sostenible

ALUMNI EDITORA

1.1 La evolución de la administración pública: de la burocracia clásica a la gobernanza contemporánea

Tres grandes paradigmas han estructurado la historia de la administración pública moderna: la burocracia racional-legal, la Nueva Gestión Pública y la gobernanza territorial. Cada uno surgió como respuesta a las limitaciones del anterior, dejando huellas institucionales que aún condicionan los aparatos del Estado en América Latina. Comprender esta secuencia resulta indispensable para situar las debilidades y oportunidades del Gobierno Regional de Loreto dentro de un marco conceptual coherente. No se trata de una historia lineal de progreso, sino de acumulaciones y tensiones que en la práctica producen administraciones públicas híbridas, donde conviven lógicas procedimentales antiguas con instrumentos modernos de gestión.

Max Weber (1922/1978) conceptualizó la burocracia como la forma organizativa más racional para administrar grandes estructuras políticas y económicas en el contexto del Estado moderno. Su modelo se funda en cinco principios interdependientes: jerarquía formal de autoridad, normas escritas y procedimientos previsibles, especialización funcional del trabajo, separación jurídica entre cargo y persona, y selección por mérito demostrable. Para Weber, este diseño superaba al patrimonialismo y al nepotismo porque introducía impersonalidad, previsibilidad y continuidad en la acción estatal. La burocracia racional-legal no era un fin en sí mismo, sino el instrumento técnico que permitía al Estado moderno ejercer dominación legítima a través de reglas universales.

Sin embargo, la mera racionalización formal reveló sus propias contradicciones. Robert K. Merton (1940) demostró que el apego excesivo a reglas puede derivar en el "desplazamiento de objetivos": el procedimiento suplanta al resultado como razón de ser institucional. Selznick (1949) añadió que las organizaciones burocráticas desarrollan lógicas de autopreservación que pueden divergir de sus mandatos originales. Crozier (1963), desde la sociología francesa, documentó cómo los funcionarios de rango medio utilizan la opacidad normativa para proteger ámbitos de discrecionalidad informal que la jerarquía formal no puede eliminar. Estas disfunciones no son accidentales: son consecuencias estructurales de un modelo que subordina la adaptabilidad a la predictibilidad.

Las crisis fiscales de los años setenta y ochenta expusieron esa rigidez a sus límites operativos. El recorte del gasto público, combinado con la presión ciudadana por servicios más eficientes y la expansión de la ideología neoliberal, impulsó una ola global de reformas administrativas. Christopher Hood (1991) sistematizó este paradigma emergente la Nueva Gestión Pública (NGP) identificando sus siete rasgos definitorios: profesionalización de la alta dirección pública, indicadores explícitos de desempeño, énfasis en resultados medibles, desagregación de unidades organizativas, competencia entre proveedores, disciplina presupuestal y aplicación de estilos gerenciales del sector privado. Osborne y Gaebler (1992) popularizaron la idea de "reinventar el gobierno": el Estado dejaría de ser proveedor directo para convertirse en árbitro y facilitador de actores privados y sociales.

La NGP generó transformaciones significativas en la gestión pública de países anglosajones, especialmente en Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido. Sin embargo, su transferencia acrítica a contextos institucionales diferentes produjo efectos no deseados documentados ampliamente. Pollitt y Bouckaert (2011), en su análisis comparado de dieciséis países, concluyeron que la NPM no es un modelo universal sino un conjunto de herramientas cuya eficacia depende críticamente del contexto institucional previo. Dunleavy et al. (2006) argumentaron que las reformas NGP generaron fragmentación organizativa, dificultando la coordinación intergubernamental y aumentando los costos de transacción entre agencias. Hood y Dixon (2015), en un estudio longitudinal sobre la administración pública británica posterior a las reformas de los años ochenta, encontraron que los costos de gestión aumentaron en lugar de reducirse, contradiciendo las promesas de eficiencia que habían justificado las reformas.

Frente a esas limitaciones surgió el enfoque de gobernanza pública, que Pierre y Peters (2000) definen como la capacidad del Estado para coordinar redes de actores interdependientes en contextos de alta complejidad e incertidumbre. La gobernanza no suprime la burocracia ni rechaza la orientación a resultados; los subordina a una arquitectura relacional más amplia donde la legitimidad emerge del diálogo, la participación y la generación de valor colectivo. Rhodes (1997) describe la gobernanza como "redes autogobernadas de organizaciones" que el Estado puede guiar, pero no controlar unilateralmente. Kooiman (2003) distingue tres formas de gobernanza: la jerarquía el Estado manda, el mercado

los precios coordinan y las redes la confianza y reciprocidad articulan. En la práctica, la gobernanza contemporánea mezcla las tres formas según el tipo de problema.

Mark Moore (1995) sintetizó esta visión con su concepto de valor público: las organizaciones estatales existen para producir beneficios colectivos duraderos, no para reproducirse a sí mismas. El directivo público no administra procedimientos; gestiona una "empresa de valor" cuyos beneficios pertenecen a la sociedad. Para Moore, la gestión estratégica en el sector público requiere tres capacidades simultáneas: leer el entorno político para identificar lo que es legítimo y factible; articular una visión de valor público que justifique las prioridades institucionales; y construir la capacidad operativa para ejecutar esa visión con eficiencia. Más recientemente, Alford y O'Flynn (2012) han enriquecido este marco distinguiendo entre valor para el usuario individual, valor para la ciudadanía colectiva y valor para la legitimidad democrática del sistema.

Pollitt y Bouckaert (2011), en su tipología de reformas administrativas, añaden un cuarto paradigma relevante para el análisis latinoamericano: el Estado Neo-Weberiano, que combina la solidez meritocrática de la burocracia clásica con la orientación ciudadana de la NGP y los mecanismos participativos de la gobernanza. Este modelo resulta particularmente pertinente para regiones como Loreto, que necesitan construir las bases burocráticas que nunca consolidaron, sin reproducir la rigidez que llevó a reformar la burocracia clásica en los países que la tuvieron plenamente desarrollada.

Oscar Oszlak (2020), desde una perspectiva latinoamericana, advierte que el tránsito paradigmático no ha sido lineal en la región. En muchos países, las reformas del Estado superponen capas sucesivas de lógicas burocráticas, gerencialistas y de gobernanza sin resolver las tensiones entre ellas. El resultado es una administración pública híbrida: formalmente moderna en sus estructuras, clientelar en algunas de sus prácticas y fragmentada en sus capacidades operativas. Esta caracterización interpela directamente al caso de la región Loreto, donde conviven planes estratégicos actualizados con prácticas de rotación masiva del personal técnico en cada cambio de gestión.

Tabla 1: Paradigmas de la administración pública: comparación de modelos y pertinencia para la región Loreto

Dimensión	Burocracia clásica (Weber, 1922)	Nueva Gestión Pública (Hood, 1991)	Gobernanza (Pierre & Peters, 2000)	Estado Neo-Weberiano (Pollitt & Bouckaert, 2011)
Principio rector	Racionalidad legal-formal, jerarquía y norma escrita	Eficiencia de mercado, orientación a resultados y descentralización operativa	Coordinación en red entre actores múltiples y capital relacional	Combinación de mérito burocrático con orientación ciudadana y resultados
Rol del Estado	Ejecutor directo de normas y regulaciones	Regulador, árbitro y facilitador de actores privados	Coordinador de redes interinstitucionales y plataformas colaborativas	Garante profesional de servicios, con apertura participativa
Fuente de legitimidad	Cumplimiento normativo y legalidad	Satisfacción del usuario / eficiencia y rentabilidad	Participación ciudadana, deliberación y generación de valor colectivo	Profesionalismo, transparencia y orientación al ciudadano
Debilidades documentadas	Rigidez y desplazamiento de objetivos (Merton, 1940)	Fragmentación y pérdida de equidad (Dunleavy et al., 2006)	Rendición de cuentas difusa; riesgo de captura por redes	Tensión entre eficiencia técnica y demandas políticas
Pertinencia para Loreto	Marco histórico de partida; burocracia incompleta	Adoptada parcialmente sin construir capacidades previas	Paradigma más adecuado a la complejidad territorial amazónica	Horizonte normativo de la reforma institucional propuesta

Nota. Elaboración propia basada en Weber (1922/1978), Hood (1991), Osborne y Gaebler (1992), Pierre y Peters (2000), Pollitt y Bouckaert (2011), Moore (1995) y Oszlak (2020). El Estado Neo-Weberiano es la categoría propuesta por Pollitt y Bouckaert como síntesis superadora.

¿Por qué importa esta genealogía conceptual para Loreto? La región asumió competencias descentralizadas que exigen un desempeño de gobernanza coordinación territorial, participación de comunidades indígenas, gestión ambiental compleja, articulación intersectorial, pero lo hizo con estructuras burocráticas incompletas y sin haber consolidado siquiera los principios meritocráticos de la administración clásica. Esa asimetría entre exigencia institucional y capacidad real operar en modo gobernanza sin haber completado

la burocracia es la clave para interpretar los hallazgos del capítulo III y el punto de partida lógico para las propuestas del capítulo IV.

1.2 Gestión pública, valor público y capacidad estatal

El enfoque de valor público, introducido por Moore (1995) y posteriormente expandido por Benington y Moore (2011), desplazó la legitimidad de la administración pública desde el cumplimiento normativo hacia la generación de resultados colectivos verificables. Para Moore, el directivo público no administra procedimientos; gestiona una empresa orientada a producir beneficios que la sociedad valora. Este giro conceptual obliga a redefinir el éxito institucional: ya no basta ejecutar el presupuesto conforme a norma; es necesario demostrar que esa ejecución mejora las condiciones de vida reales de la población.

La CEPAL (2018), en su informe "La ineficiencia de la desigualdad", documentó una correlación robusta entre calidad institucional y crecimiento inclusivo en América Latina: los territorios con administraciones eficientes y meritocráticas presentan mayores índices de atracción de inversión, mayor diversificación productiva y menor volatilidad económica. Más relevante aún para el argumento de este libro, la CEPAL encontró que la relación es bidireccional pero asimétrica: la capacidad institucional contribuye más al desarrollo que el desarrollo al fortalecimiento institucional, lo que invierte la causalidad habitual que subordina la reforma del Estado al crecimiento económico previo.

Bertranou (2015) ofrece una definición operacional de capacidad estatal especialmente útil para el análisis subnacional: es la aptitud de las instituciones para establecer objetivos, asignar recursos, movilizar actores y sostener políticas en el tiempo. Esta definición distingue cuatro dimensiones acumulativas que deben construirse de manera secuencial: (1) capacidad técnico-administrativa formulación y ejecución de políticas; (2) capacidad relacional articulación con actores privados, sociales e internacionales; (3) capacidad de coordinación intersectorial; y (4) capacidad de aprendizaje organizacional. La ausencia de cualquiera de estas dimensiones produce lo que Repetto (2016) denomina "déficits de capacidad estatal": situaciones donde los planes son técnicamente correctos, pero operativamente vacíos.

Evans (1995), en su influyente estudio comparado sobre burocracias estatales en Asia Oriental, demostró que los Estados que lograron transformaciones productivas exitosas combinaron dos características aparentemente contradictorias: autonomía burocrática libre de captura por intereses privados particulares con articulación social vínculos institucionalizados con actores económicos que permiten al Estado comprender la realidad productiva. Evans denominó esta combinación "autonomía incrustada" (embedded autonomy). Sin ambas condiciones simultáneamente, el Estado o se vuelve predatorio capturado por intereses privados que usan el aparato estatal para su beneficio o se vuelve irrelevante aislado de la sociedad sin capacidad de identificar ni responder a sus necesidades reales.

Fukuyama (2013) operacionalizó esta distinción en términos de alcance y capacidad. El problema de muchos Estados en desarrollo no es el exceso de funciones, sino la desproporción entre ambiciones normativas y capacidades operativas. Asumir responsabilidades sin construir primero las instituciones que las sustenten produce lo que Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) denominan "trampas de capacidad": sistemas normativos formalmente modernos que funcionan como rituales burocráticos sin impacto territorial real. El fenómeno que estos autores llaman "isomorfismo mimético" adoptar las formas de instituciones exitosas sin construir las capacidades que les dan funcionalidad es precisamente el riesgo que enfrenta Loreto en cualquier proceso de reforma institucional.

Aplicar este marco a la realidad peruana revela una paradoja estructural. El Estado ha avanzado considerablemente en la dimensión técnico-normativa sistemas como el SIAF, Invierte.pe y el presupuesto por resultados son institucional y tecnológicamente sofisticados, pero las capacidades relacionales, de coordinación y de aprendizaje en los gobiernos subnacionales siguen siendo precarias. La consecuencia es una brecha crónica entre diseño institucional y desempeño real que se ensancha en regiones geográficamente aisladas y fiscalmente dependientes como Loreto, donde las condiciones de contexto hacen más difícil construir las capacidades que la complejidad de los problemas requiere.

El concepto de desarrollo territorial integra esta lógica de capacidad institucional con la economía del espacio. Vázquez-Barquero (2005) define el

desarrollo territorial endógeno como el proceso mediante el cual los actores locales movilizan los recursos de un territorio para mejorar el bienestar colectivo. El territorio no es un contenedor pasivo de recursos; es un sistema activo de actores, normas, conocimientos y relaciones que condicionan las posibilidades de transformación económica. La gestión pública eficaz opera como catalizador de ese sistema: reduce costos de coordinación entre actores, provee bienes públicos que el mercado no genera espontáneamente, protege el capital natural que sostiene la vida económica a largo plazo, y articula los intereses de grupos que de otra manera competirían en lugar de cooperar.

1.3 Desarrollo sostenible: fundamentos conceptuales y perspectivas actuales

El Informe Brundtland (WCED, 1987) estableció la definición canónica de desarrollo sostenible: aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Esta formulación aparentemente simple encarna una tensión filosófica profunda: ¿cómo ponderar el bienestar presente contra el bienestar futuro? ¿Qué mecanismos institucionales pueden hacer operativa esa ponderación en contextos de alta incertidumbre científica y desigualdad política? Su influencia fue inmediata en la agenda internacional; su traducción operativa resultó mucho más difícil.

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) produjo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio de Diversidad Biológica y la Agenda 21, que juntos constituyeron el primer intento sistemático de operacionalizar el concepto en políticas nacionales e internacionales. Trece años después, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) avanzaron en la dimensión social del desarrollo sostenible, logrando reducciones significativas en pobreza extrema y mortalidad infantil a nivel global. La adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015, con 17 objetivos y 169 metas interconectadas, representó el intento más ambicioso de integrar las tres dimensiones económica, social y ambiental en una agenda universal con rendición de cuentas.

Sachs (2015) interpreta los ODS como una agenda de transformación sistémica que exige integración simultánea de objetivos que frecuentemente se

consideran en tensión: erradicación de la pobreza y conservación de ecosistemas, crecimiento económico y reducción de desigualdades, modernización productiva y preservación de culturas tradicionales. La particularidad de este marco es que reconoce la interdependencia entre dimensiones: la pobreza alimenta la degradación ambiental, que a su vez amplía la vulnerabilidad de los más pobres; la desigualdad erosiona la cohesión social necesaria para implementar reformas ambientales. Romper esos círculos viciosos requiere políticas intersectoriales que los sistemas administrativos tradicionales, organizados por sectores verticales, no pueden diseñar ni implementar solos.

Amartya Sen (1999) enriqueció el debate al proponer que el desarrollo debe medirse por la expansión de las capacidades y libertades reales de las personas, no por el ingreso monetario agregado. Un territorio puede crecer económicamente y seguir siendo escenario de privaciones severas si la riqueza no se traduce en oportunidades educativas, sanitarias o de participación política. El Índice de Desarrollo Humano, desarrollado por Mahbub ul Haq con base en este marco conceptual, demostró empíricamente que el ingreso per cápita predice imperfectamente el bienestar real, abriendo espacio para análisis multidimensionales del desarrollo que el PBI por sí solo no puede capturar.

Nussbaum (2011) profundizó este enfoque con su teoría de las capacidades centrales: un conjunto de capacidades humanas básicas —salud corporal, integridad física, sentidos y emociones, razonamiento práctico, afiliación social, relación con otras especies, juego y control del propio entorno— cuya garantía es condición de justicia en cualquier sociedad. Este marco tiene implicaciones directas para regiones amazónicas: el desarrollo de Loreto debe evaluarse no solo por si aumenta el PBI regional, sino por si amplía la capacidad de sus habitantes para vivir bien según sus propias concepciones del bienestar, incluyendo formas de vida indígenas que no se reducen a indicadores de consumo monetario.

Desde la economía ecológica, Daly (1996) cuestionó el supuesto de sustituibilidad perfecta entre capital natural y capital manufacturado que subyace en los modelos de crecimiento tradicionales. Si los ecosistemas son irreversiblemente degradables más allá de ciertos umbrales, ninguna acumulación de capital físico puede compensar su pérdida. Costanza et al. (1997) cuantificaron esta irreversibilidad al estimar en 33 billones de dólares anuales el valor de los servicios ecosistémicos globales, una cifra que superaba el PBI

mundial en el momento de la publicación y que demostraba que la economía formal ignora sistemáticamente la mayor parte del valor que la naturaleza genera para la humanidad.

Los desarrollos más recientes intensifican esta advertencia. Rockström et al. (2023) actualizaron el marco de los límites planetarios e identificaron que seis de los nueve sistemas reguladores de la Tierra incluyendo la integridad de la biósfera, el ciclo del nitrógeno y el fósforo, el uso del suelo, la perturbación climática, la acidificación oceánica y la carga de noveles entidades contaminantes se encuentran ya fuera de la zona de operación segura para la humanidad. La Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, 2022) estimó que cerca de un millón de especies enfrentan riesgo de extinción en las próximas décadas, con consecuencias directas sobre la seguridad alimentaria, la regulación hídrica, la estabilidad climática y la salud humana.

Kate Raworth (2017) propuso el modelo de la "Economía Rosquilla" para traducir esas advertencias científicas en un marco de política operativo: el espacio seguro y justo para la humanidad se ubica entre un piso social satisfacción de doce dimensiones básicas del bienestar humano y un techo ecológico respeto de los nueve límites planetarios. Las economías que se ubican por debajo del piso social producen privación; las que superan el techo ecológico producen degradación irreversible. El desafío del siglo XXI es operar en el espacio intermedio, lo que requiere modelos económicos cualitativamente diferentes de los que han dominado el pensamiento económico durante dos siglos. Para Loreto, este marco es especialmente pertinente: la región está simultáneamente bajo el piso social altas tasas de pobreza y desnutrición y en riesgo de superar el techo ecológico deforestación creciente, pasivos ambientales petroleros, pérdida de biodiversidad.

Eduardo Gudynas (2011), desde la economía política latinoamericana, ofrece la crítica más sistemática al extractivismo progresista: incluso los gobiernos que utilizan rentas extractivas para financiar políticas sociales redistributivas reproducen estructuras de dependencia que bloquean la diversificación productiva y generan pasivos ambientales de largo plazo que recaen desproporcionadamente sobre las comunidades más vulnerables. La región Loreto ilustra esta tensión con precisión histórica: el canon petrolero

financió obras de infraestructura durante períodos de altos precios, pero no construyó una economía diversificada, no redujo estructuralmente la pobreza y dejó más de mil sitios contaminados cuya remediación supera las capacidades técnicas y financieras del gobierno regional.

1.4 Competitividad regional y capital territorial

El concepto de competitividad regional ha experimentado una transformación conceptual profunda en las últimas tres décadas, desplazándose desde un enfoque centrado en ventajas comparativas estáticas dotaciones de recursos naturales, costos laborales, ubicación geográfica hacia una comprensión dinámica que enfatiza la capacidad de innovar y crear nuevas ventajas mediante la acción colectiva de empresas, instituciones y redes de conocimiento. Este desplazamiento tiene consecuencias prácticas decisivas: si la competitividad dependiera solo de dotaciones iniciales, regiones como Loreto con recursos naturales extraordinarios deberían ser automáticamente competitivas. El hecho de que no lo sean demuestra que la competitividad es un proceso de construcción institucional, no un dato de la naturaleza.

Porter (1990), en su influyente estudio sobre la ventaja competitiva de las naciones, demostró que la competitividad sostenida no depende de las dotaciones iniciales sino de la capacidad de las empresas e instituciones para innovar continuamente. Su modelo del diamante de la competitividad identifica cuatro factores interactivos: condiciones de los factores de producción calidad, no cantidad; condiciones de la demanda local sofisticación de los consumidores que estimula la innovación; industrias conexas y de apoyo; y estrategia, estructura y rivalidad empresarial. La condición de los factores de producción en Loreto mano de obra con bajas competencias técnicas, infraestructura precaria, capital físico escaso es precisamente la limitante que puede y debe modificarse mediante políticas públicas.

Roberto Camagni (2002) enriqueció este marco al introducir el concepto de capital territorial: el conjunto de activos tangibles e intangibles que caracterizan a un territorio y condicionan su capacidad de desarrollo. A diferencia del capital empresarial, que puede desplazarse en búsqueda de rentabilidad, el capital territorial es inherentemente local: no puede trasladarse a otro lugar sin perder su valor. Esta irremovilidad crea tanto vulnerabilidades dificultad para

compensar pérdidas como oportunidades base de ventajas competitivas genuinamente locales que no pueden ser copiadas fácilmente por competidores externos.

Tabla 2: Componentes del capital territorial y diagnóstico para la región Loreto

Componente	Definición (Camagni, 2002)	Indicadores de referencia	Situación actual en Loreto	Potencial de mejora
Capital físico y natural	Infraestructura productiva, redes de transporte y recursos naturales estratégicos	Km carretero/100 km², cobertura portuaria, biodiversidad catalogada	Alta biodiversidad (34.2 M ha bosque); infraestructura terrestre prácticamente inexistente	Alto, si se desarrollan sistemas fluviales y conectividad digital adaptados
Capital humano	Nivel educativo, competencias técnicas y capacidad innovadora de la población económicamente activa	Matrícula secundaria neta; % PEA con educación superior; investigadores/10.000 hab	Matrícula secundaria: 74.2% (13 pp bajo promedio nacional); IIAP y UNAP con capacidades incipientes	Medio-alto, con inversión sostenida en educación intercultural y formación técnica
Capital social	Redes de confianza, reciprocidad, cooperación y normas compartidas entre actores territoriales	Índice de asociatividad; participación en presupuesto participativo; densidad organizacional	Presencia de organizaciones indígenas sólidas (AIDESEP); baja articulación productiva interempresarial	Alto si se formalizan alianzas entre org. indígenas, GORE y sector privado
Capital institucional	Calidad de instituciones públicas, marco normativo estable y gobernanza territorial efectiva	Ejecución presupuestal, posición INCORE, índice de gobernanza subnacional	Posición 24/25 INCORE 2023; ejecución 72.1%; índice gobernanza 0.31	Alto con reforma del servicio civil y sistemas de monitoreo multidimensional
Capital cultural	Conocimiento ecológico tradicional, identidad territorial y diversidad cultural como	N° de pueblos indígenas; saberes catalogados; productos con certificación de origen	Más de 40 pueblos indígenas con conocimiento ecológico profundo; subutilizado económicamente	Muy alto, especialmente en bioeconomía, turismo científico y mercados de

activos productivos	productos naturales

Nota. Elaboración propia basada en Camagni (2002), INCORE/IPE (2023), BCRP – Sucursal Iquitos (2023), CEPLAN (2022), AIDESEP (2022) y IIAP (2022). La columna de potencial de mejora es evaluación del autor basada en el diagnóstico del capítulo III.

La OCDE (2016) confirma empíricamente este marco en su revisión de políticas de desarrollo territorial: las regiones más competitivas del mundo no son las más ricas en recursos naturales, sino las que combinan gobernanza pública de calidad, capital humano calificado, ecosistemas de innovación dinámicos e infraestructura estratégica. Las regiones que dependen de actividades extractivas tienden a caer en lo que Hausmann y Klinger (2006) denominan "trampas de especialización primaria": estructuras productivas de baja complejidad tecnológica que generan pocos incentivos endógenos para la diversificación. El mecanismo de la trampa opera a través de la política: las elites extractivas tienen incentivos para mantener las condiciones que generan rentas, incluyendo baja calidad institucional y escasa inversión en capital humano.

Loreto presenta un capital territorial paradójico que sintetiza el desafío analítico de este libro. Su capital natural es extraordinario: alberga una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta, extensos bosques tropicales con capacidad de regulación climática global, sistemas fluviales únicos y conocimiento ecológico indígena acumulado durante milenios. Sin embargo, su capital institucional es débil posición 24 de 25 en INCORE, su capital humano está rezagado trece puntos bajo la media nacional en matrícula secundaria y su capital social indígena permanece sistemáticamente subutilizado como activo productivo. Resolver esta paradoja es el desafío central de la agenda de desarrollo regional que se propone en el capítulo IV.

1.5 Articulación entre gestión administrativa y desarrollo sostenible: cinco dimensiones operativas

La evidencia comparada en economía política, administración pública y desarrollo institucional converge en un hallazgo que resulta contraintuitivo para quienes conciben el Estado como obstáculo: la calidad de las instituciones públicas no es un epifenómeno del desarrollo sino una de sus causas estructurales. No son los recursos los que producen buenas instituciones; son las

buenas instituciones las que transforman los recursos en bienestar sostenible. Esta afirmación, respaldada por estudios tan diversos como los de Acemoğlu y Robinson (2012) sobre el papel de las instituciones en el éxito o fracaso de las naciones, y los de Evans (1995) sobre la autonomía incrustada en el desarrollo asiático, tiene una implicación directa: el problema central de Loreto no es la escasez de recursos naturales que son extraordinarios sino la insuficiencia de las instituciones para transformarlos.

Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) denominan "trampas de capacidad" a las situaciones donde los Estados adoptan marcos normativos sofisticados planes estratégicos, leyes ambientales ambiciosas, sistemas de gestión por resultados sin haber construido las capacidades operativas para implementarlos. El resultado es un Estado que exhibe modernidad formal sin producir transformación real: planes que no se ejecutan, leyes que no se aplican, sistemas que se operan como rituales burocráticos sin influencia sobre las decisiones reales. Esta caracterización describe con precisión una parte significativa de la gestión pública subnacional en el Perú.

Fukuyama (2013) proporciona las categorías analíticas para comprender el mecanismo. Distingue entre alcance estatal el número y tipo de funciones que el Estado asume y capacidad estatal la habilidad efectiva para ejecutar esas funciones con eficiencia, coherencia y continuidad. Un Estado puede tener amplio alcance intervenir en educación, salud, infraestructura, medio ambiente, desarrollo productivo, y en la Amazonía incluso gestión forestal e hidrocarburos y débil capacidad para ejecutar eficazmente cualquiera de esas funciones. El resultado no es neutralidad sino impacto negativo: recursos mal gastados, políticas que generan efectos opuestos a los deseados, y legitimidad institucional erosionada.

Para que las estrategias de desarrollo sostenible produzcan resultados tangibles, las estructuras administrativas deben articular cinco dimensiones operativas de manera simultánea e integrada. Estas cinco dimensiones no son independientes: se refuerzan mutuamente cuando funcionan bien y se debilitan mutuamente cuando alguna falla. Construirlas de manera secuencial es más efectivo que intentar reformar todo simultáneamente, pero ninguna puede ignorarse indefinidamente.

1. Planificación estratégica coherente y vinculante

Bryson (2018) define la planificación estratégica en el sector público como el proceso deliberado mediante el cual las organizaciones gubernamentales identifican y movilizan sus capacidades hacia objetivos de valor público en entornos de alta complejidad. La planificación no es un documento; es un proceso político-técnico que define prioridades, asigna recursos, establece responsabilidades verificables y crea compromisos institucionales que trascienden los ciclos políticos. Bryson subraya que la planificación estratégica en el sector público solo agrega valor cuando traduce la visión territorial en decisiones presupuestales concretas: cuando el Plan de Desarrollo Regional Concertado informa la formulación del presupuesto anual, guía la selección de proyectos de inversión y establece las metas contra las cuales se evalúa la gestión.

2. Gestión por resultados con indicadores multidimensionales

Los sistemas de evaluación del desempeño institucional deben incorporar indicadores económicos, sociales y ambientales que reflejen la complejidad del desarrollo territorial. Medir la gestión solo por ejecución presupuestal como ocurre frecuentemente en los gobiernos regionales peruanos invisibiliza impactos ambientales negativos, efectos sociales no deseados y externalidades sobre comunidades indígenas que no pueden cuantificarse en términos financieros. El BID (2015), en su guía de gestión para resultados en el desarrollo, propone incorporar indicadores de eficiencia, eficacia, calidad, economía y satisfacción ciudadana como dimensiones complementarias de un sistema de evaluación integral.

3. Coordinación multinivel efectiva

La coherencia de las políticas públicas en sistemas descentralizados requiere mecanismos vinculantes de articulación entre gobierno nacional, regional y local. Peters (2015) advierte que, sin coordinación efectiva, la descentralización produce lo que denomina "gobierno fragmentado": instituciones que compiten por recursos y competencias en lugar de cooperar por objetivos comunes. La coordinación no puede depender de buenas voluntades

individuales; requiere estructuras formales con mandato operativo, recursos propios y sistemas de seguimiento compartidos.

4. Transparencia e integridad institucional

Rothstein y Teorell (2008) definen la calidad gubernamental por la imparcialidad con que las instituciones aplican las reglas. La corrupción no es solo un problema ético; es un problema de eficiencia que desvía recursos de su destino social, distorsiona las prioridades de inversión y erosiona la legitimidad del Estado. Transparencia Internacional (2022) documenta que los países con menor percepción de corrupción presentan mejores indicadores de desarrollo humano, mayor inversión privada y sistemas públicos de salud y educación de mayor calidad. La corrupción y la sostenibilidad son incompatibles: no porque la ética exija integridad, sino porque la degradación institucional produce degradación ambiental y social.

5. Profesionalización meritocrática del servicio civil

Un servicio civil basado en criterios de competencia técnica, selección meritocrática y estabilidad laboral es la columna vertebral de cualquier estrategia de desarrollo sostenible. Sin continuidad técnica, los ciclos políticos interrumpen políticas de largo plazo y destruyen el conocimiento institucional acumulado que permite a las organizaciones aprender y mejorar su desempeño. SERVIR (2022) estima que más del 60% del personal en los gobiernos regionales del Perú se encuentra en regímenes de contratación temporal, lo que convierte la rotación masiva en el principal enemigo de la planificación estratégica y la acumulación de capacidades institucionales.

Cuando estas cinco dimensiones operan de manera integrada, la gestión administrativa deja de ser un aparato burocrático reproductor de rutinas para convertirse en un sistema dinámico de generación de valor público. La administración pública se transforma así en una plataforma institucional capaz de movilizar recursos, coordinar actores con intereses diversos y orientar el desarrollo regional hacia objetivos de largo plazo que ningún actor individual podría alcanzar por sí solo. El capítulo siguiente examina cómo estas dimensiones se expresan o se ausentan en el marco institucional del proceso de descentralización peruano.

CAPÍTULO II

Descentralización, capacidad estatal y gestión administrativa en el Perú

ALUMNI EDITORA

2.1 La descentralización como reforma estructural del Estado peruano

Ninguna reforma institucional posterior a la transición democrática del año 2000 ha tenido mayor impacto en la arquitectura del Estado peruano que la descentralización. A partir de 2002, la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) estableció el marco normativo para transferir competencias, funciones y recursos desde el gobierno central hacia veinticinco gobiernos regionales y más de mil ochocientos gobiernos locales. El propósito declarado era doble: democratizar la toma de decisiones públicas y corregir los profundos desequilibrios territoriales que el modelo centralista había producido y reproducido durante el siglo XX.

La fundamentación teórica de la reforma descansó en dos pilares complementarios. El primero es el principio de subsidiariedad las decisiones públicas deben adoptarse en el nivel más cercano posible a los ciudadanos, siempre que ese nivel tenga capacidad para ejercerlas adecuadamente, principio reconocido en la doctrina social cristiana, el federalismo europeo y la teoría de la gobernanza multinivel. El segundo pilar son los postulados del federalismo fiscal desarrollados por Oates (1972), que propone que los gobiernos subnacionales, por su proximidad con la realidad local, tienen ventajas informacionales que los hacen más eficientes en la provisión de ciertos bienes públicos: servicios que varían significativamente según preferencias locales deberían ser provistos localmente; aquellos con economías de escala o efectos externos entre jurisdicciones deberían ser centralizados.

Falleti (2010), en su análisis comparado de procesos de descentralización en Colombia, Argentina, México y Brasil, demuestra que los resultados dependen críticamente de la secuencia en que se transfieren las tres dimensiones del proceso. Cuando la dimensión política elección de autoridades se adelanta significativamente a la fiscal y a la administrativa, los gobiernos subnacionales quedan atrapados en una posición de responsabilidad sin recursos: deben rendir cuentas electoralmente por funciones que no pueden financiar ni gestionar adecuadamente. Esta secuencia desequilibrada produce lo que la autora denomina "descentralización incompleta": autonomía política formal combinada con dependencia fiscal y déficit de capacidades técnicas.

Tabla 3: Dimensiones de la descentralización y situación peruana según Falleti (2010): análisis comparado

Dimensión (Falleti, 2010)	Contenido sustantivo	Secuencia óptima	Situación peruana	Impacto específico en Loreto
Política	Elección democrática de autoridades subnacionales y autonomía de decisión política local	Debe consolidarse después de construidas capacidades técnicas básicas	Implementada desde 2002 (Ley N° 27867); altas tasas de rotación política poselectoral	Alternancia política cada 4 años destruye equipos técnicos; sin acumulación institucional
Administrativa	Transferencia de competencias sectoriales: salud, educación, infraestructura, desarrollo económico	Debe ir acompañada de transferencia de recursos humanos capacitados	Avanzada pero desigual según sector; brechas técnicas no resueltas en GORE regionales	GORE asumió 47 funciones sectoriales sin equipos técnicos ni sistemas administrativos previos
Fiscal	Autonomía presupuestal, fuentes propias de financiamiento y capacidad de endeudamiento subnacional	Debe ser la última etapa, cuando existen controles de gasto y capacidades de gestión	Incompleta: >75% dependencia de transferencias del gobierno central; recaudación propia < 5%	Volatilidad del canon petrolero genera ciclos de abundancia y restricción que impiden planificación
Diagnóstico integrado	La secuencia desequilibrada genera "trampa de capacidad incompleta"	Reforzamiento simultáneo de las tres dimensiones con mecanismos de salvaguarda	Normas modernas, pero capacidades operativas débiles en la mayoría de GORE	Autonomía política formal sin recursos operativos: el gap más amplio del país según INCORE

Nota. Elaboración propia basada en Falleti (2010), Andrews et al. (2017), Muñoz (2019), Tanaka (2021) y legislación nacional peruana. La columna de impacto en Loreto refleja las condiciones específicas diagnosticadas en el Capítulo III.

El diagnóstico de Muñoz (2019), en su estudio sobre descentralización y gobernabilidad en el Perú, confirma este patrón: la dimensión política avanzó rápidamente las elecciones regionales de 2002 crearon veinticinco presidentes y

consejos regionales en todo el país, pero la construcción de capacidades técnicas y la consolidación de autonomía fiscal avanzaron a ritmo significativamente menor. Tanaka (2021) añade una dimensión política subestimada: los incentivos electorales generan presión persistente para ejecutar obra pública visible carreteras, mercados, locales comunales a corto plazo, en detrimento de inversiones intangibles en capital humano institucional que solo rinden frutos en el mediano y largo plazo. El resultado es una trampa de cortoplacismo estructural.

La heterogeneidad territorial agrava el problema. Mientras algunas regiones con mayor base económica como Arequipa, La Libertad o Cusco desarrollaron sistemas de gestión relativamente sólidos aprovechando recursos del canon minero y energético, otras incluyendo Loreto, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios iniciaron el proceso con déficits estructurales de capacidad que el diseño original de la reforma no contempló adecuadamente. En estas regiones periféricas, la descentralización no redujo brechas: las administró con mayor autonomía política, pero sin mayor eficacia institucional. Rodríguez-Pose y Ezcurra (2010), en su análisis de procesos de descentralización en noventa países, encontraron exactamente este patrón: la descentralización tiende a ampliar las brechas territoriales cuando las regiones tienen capacidades institucionales iniciales muy desiguales.

2.2 Capacidad estatal y desempeño administrativo subnacional

El análisis comparado de burocracias estatales ha producido evidencia convincente de que la calidad institucional precede y condiciona el desarrollo económico, no al revés. Evans (1995), estudiando los casos de Corea del Sur, Brasil e India, demostró que los Estados desarrollistas exitosos combinaron burocracia meritocrática con articulación estratégica hacia sectores productivos. Posteriormente, Evans y Rauch (1999), en un estudio cuantitativo sobre treinta y cinco países, encontraron que los atributos weberianos de las burocracias selección meritocrática y carreras de largo plazo predicen positiva y significativamente el crecimiento económico, incluso controlando por factores estructurales como nivel de ingreso inicial o dotación de recursos naturales.

Tabla 4: Indicadores de capacidad estatal subnacional: Loreto, Ucayali y promedio nacional (2022-2023)

Indicador de desempeño institucional	Loreto	Ucayali	Promedio nacional	Fuente
Ejecución presupuestal total (%)	72.1	81.4	85.3	MEF, 2023
Ejecución inversión pública (%)	58.3	71.2	76.8	MEF – Consulta Amigable, 2023
Posición INCORE (1-25 regiones)	24	19	—	IPE/INCORE, 2023
% personal en regímenes temporales (CAS/locadores)	~68%	~55%	~48%	SERVIR, 2022
Puntaje planificación estratégica (CEPLAN)	Bajo	Medio	Medio-alto	CEPLAN, 2022
Índice gobernanza subnacional (0-1)	0.31	0.45	0.58	BCRP – Iquitos, 2023
N° proyectos paralizados o abandonados	43	21	—	Contraloría, 2023
% gasto corriente sobre presupuesto total	71.4%	62.3%	58.1%	MEF, 2023
Índice de percepción de corrupción regional (1-5)	2.1	2.8	3.1	Pro-Ética, 2022

Nota. Elaboración propia basada en MEF (2023), IPE/INCORE (2023), SERVIR (2022), CEPLAN (2022), BCRP – Sucursal Iquitos (2023), Contraloría General de la República (2023) y ProÉtica (2022). Los datos de ejecución presupuestal corresponden al cierre del ejercicio 2023. El índice de gobernanza subnacional es una medida compuesta elaborada por el BCRP que integra ejecución presupuestal, calidad de gasto, rendición de cuentas y satisfacción ciudadana.

Los datos del Cuadro 4 revelan una brecha sistemática entre Loreto y sus pares amazónicos que no puede explicarse solo por diferencias en recursos disponibles. La tasa de ejecución de inversión pública de 58.3% dieciocho puntos

por debajo del promedio nacional no es solo un indicador financiero: refleja cuellos de botella en la formulación y aprobación de expedientes técnicos, debilidades en los equipos técnicos de las unidades ejecutoras, excesiva rotación del personal que conoce los sistemas SIAF e Invierte.pe, y limitaciones en la supervisión de obras en localidades de difícil acceso. SERVIR (2022) estima que alrededor del 68% del personal del Gobierno Regional de Loreto se encuentra en regímenes de contratación temporal, lo que hace estructuralmente imposible la acumulación de conocimiento institucional necesaria para mejorar el desempeño de manera sostenida.

Los 43 proyectos paralizados o abandonados identificados por la Contraloría General de la República (2023) en Loreto representan no solo pérdida de recursos públicos, sino también costos indirectos: daños a comunidades que esperaban los beneficios de la inversión, deterioro de la confianza institucional y señales negativas para potenciales inversores privados. Este análisis permite sostener que el problema central de Loreto no es primariamente fiscal, aunque las brechas de financiamiento existen. El problema central es de capacidad institucional: la incapacidad para transformar los recursos disponibles en resultados verificables para la población.

2.3 Gestión por resultados y modernización del Estado

La incorporación del enfoque de Gestión por Resultados (GpR) al aparato estatal peruano constituye uno de los intentos más sistemáticos por cerrar la brecha entre diseño institucional y desempeño efectivo. El BID (2015) define la GpR como el ciclo integrado que articula planificación estratégica, programación presupuestal, monitoreo del desempeño y evaluación de impacto dentro de un marco de aprendizaje institucional continuo. El instrumento central de esta reforma en el Perú es el Presupuesto por Resultados (PpR), implementado progresivamente desde 2007 mediante programas presupuestales que vinculan la asignación de recursos con metas verificables de política.

El avance normativo ha sido notable: a 2023, el Perú cuenta con más de ochenta programas presupuestales que cubren áreas tan diversas como reducción de la anemia, competitividad agropecuaria, gestión de riesgos de desastres, lucha contra la violencia de género y modernización de la gestión pública. Shack (2018) advierte, sin embargo, que la implementación efectiva enfrenta obstáculos

persistentes: sistemas de información fragmentados entre sectores, escasez de evaluadores de políticas públicas en el Estado, y una cultura organizacional todavía orientada al cumplimiento procedimental antes que al análisis de impacto real. Los indicadores de desempeño se llenan correctamente pero no orientan las decisiones estratégicas de asignación.

En los gobiernos regionales, estos obstáculos se amplifican. La aplicación efectiva del PpR requiere equipos técnicos especializados en estadística, econometría, evaluación de políticas y análisis de costo-efectividad que escasean críticamente en contextos subnacionales con alta rotación. La consecuencia es que muchos gobiernos regionales cumplen formalmente con los requisitos del sistema llenan las fichas técnicas, reportan indicadores en los plazos establecidos sin que esos ejercicios orienten sus decisiones estratégicas reales de asignación presupuestal. Se opera el sistema sin incorporar su lógica. Para Loreto, cuya situación de desarrollo requiere exactamente políticas intersectoriales con evaluación multidimensional, esta brecha entre forma y sustancia es especialmente costosa.

2.4 Fragmentación institucional y coordinación intergubernamental

La descentralización multiplica los centros de decisión; la gobernanza multinivel los articula. En ausencia de mecanismos efectivos de coordinación, la primera produce fragmentación sin que la segunda produzca integración. Hooghe y Marks (2003) distinguen dos modelos de gobernanza multinivel con lógicas institucionales diferentes. El Tipo I opera con jurisdicciones generales, pocas en número y con competencias delimitadas en múltiples funciones el sistema federal clásico. El Tipo II opera con jurisdicciones especializadas, numerosas, flexibles y diseñadas específicamente para funciones concretas agencias regulatorias, autoridades metropolitanas, consejos de cuencas. El Perú opera formalmente en el Tipo I, pero enfrenta presiones propias del Tipo II sin los mecanismos de coordinación que este requiere.

Muñoz y García (2016) documentaron que los espacios formales de coordinación intergubernamental en el Perú el Consejo de Coordinación Intergubernamental, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, los Consejos de Coordinación Regional funcionan predominantemente como foros

de diálogo político sin capacidad vinculante. Las decisiones adoptadas no generan obligaciones presupuestales automáticas ni mecanismos de seguimiento compartidos entre niveles. La coordinación efectiva depende de relaciones informales entre autoridades y funcionarios, lo que la hace vulnerable a los cambios de gobierno y a las fricciones políticas entre niveles.

Para Loreto, la coordinación intergubernamental tiene una dimensión adicional que la complejiza y la hace más urgente: la frontera internacional. La región comparte fronteras con Colombia, Brasil y Ecuador, convirtiendo a Loreto en territorio donde las políticas nacionales de seguridad, salud, comercio, conservación ambiental y derechos indígenas tienen implicaciones transfronterizas directas y cotidianas. Sin mecanismos de coordinación efectivos entre el gobierno regional y los ministerios sectoriales nacionales que gestionan esas relaciones, las implicaciones se administran de manera reactiva y fragmentada, desaprovechando oportunidades de cooperación regional amazónica.

2.5 Transparencia, integridad institucional y gobernanza anticorrupción

Rothstein y Teorell (2008), en su influyente redefinición de la calidad gubernamental, proponen centrar el análisis no en la eficiencia de las instituciones sino en su imparcialidad: la calidad de gobierno se define por el grado en que las instituciones aplican las reglas de manera uniforme para todos los ciudadanos, independientemente de su posición social, su poder económico o sus conexiones políticas. Esta definición tiene una consecuencia analítica importante: la corrupción no es una aberración marginal del sistema; es su negación estructural. Donde prima la discrecionalidad, los recursos públicos fluyen hacia quienes tienen acceso político, no hacia quienes tienen las necesidades más urgentes.

Transparencia Internacional (2022) ubica al Perú en el puesto 105 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción, con una caída de doce posiciones respecto de 2012. Este deterioro refleja tanto el impacto de escándalos de corrupción de alto nivel Lava Jato y sus ramificaciones peruanas como el fracaso de las reformas institucionales para construir sistemas de control efectivos. La Contraloría General de la República (2023) identificó

irregularidades por más de dos mil millones de soles en los gobiernos regionales durante el período 2020-2022, concentradas principalmente en obras de infraestructura y adquisición de bienes y servicios.

En Loreto, los informes de control de la Contraloría señalan patrones recurrentes: sobrevaluación de contratos en obras de infraestructura fluvial, fraccionamiento irregular de adquisiciones para eludir controles de licitación, deficiencias en la supervisión de obras en zonas de difícil acceso, y casos de favorecimiento en la contratación de personal. La estructura geográfica de la región extensa, aislada, con baja densidad poblacional y escasa presencia de medios de comunicación crea condiciones de menor supervisión social que en regiones más densas y conectadas, lo que amplifica los riesgos de corrupción en la gestión pública.

La evidencia internacional demuestra que la lucha efectiva contra la corrupción requiere una combinación de mecanismos preventivos, detectives y sancionadores que operan de manera sistémica. Klitgaard (1988), en su fórmula ya clásica, propone que la corrupción es función del monopolio más la discrecionalidad menos la rendición de cuentas: C = M + D − A. Reducir la corrupción requiere introducir competencia donde hay monopolio, reducir la discrecionalidad donde no es necesaria, y ampliar radicalmente los mecanismos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, el poder judicial y los medios de comunicación.

2.6 Descentralización fiscal y brechas territoriales

Los ingresos del Gobierno Regional de Loreto dependen en más del 75% de transferencias del gobierno central, con una estructura marcadamente dependiente del canon y sobre canon petrolero que ha representado históricamente entre el 30% y el 45% del total de ingresos en años de precios altos (MEF, 2022). En el período 2014-2020, los ingresos por canon cayeron más del 60% como consecuencia del declive en los precios internacionales del petróleo y del agotamiento progresivo de los yacimientos loretos. Esta volatilidad convierte la planificación presupuestal en un ejercicio de alta incertidumbre: los gobiernos regionales no saben cuánto recibirán el año siguiente y difícilmente pueden comprometerse con inversiones de largo plazo.

Rodríguez-Pose y Ezcurra (2010) documentaron que la descentralización fiscal produce resultados divergentes según la capacidad institucional de partida. Regiones con instituciones sólidas aprovechan la autonomía fiscal para innovar en políticas, diversificar su economía y reducir brechas sociales. Regiones con instituciones débiles tienden a reproducir ineficiencias y, en el peor caso, a ampliar las brechas con las regiones más desarrolladas. El caso peruano post-descentralización confirma este patrón: la dispersión de indicadores de desarrollo entre regiones aumentó en la primera década del proceso, aunque con matices que dependen de los indicadores y períodos analizados.

La solución no puede ser la recentralización fiscal, que retiraría los recursos sin resolver el problema de fondo. La alternativa es construir simultáneamente tres capacidades fiscales: recaudación propia especialmente en tributos vinculados a actividades económicas emergentes; gestión eficiente de los recursos disponibles lo que requiere capacidad técnica en planificación, formulación de proyectos y ejecución presupuestal; y acceso a fuentes alternativas de financiamiento no dependientes del petróleo cooperación internacional, financiamiento climático, mercados de servicios ecosistémicos. El capítulo IV desarrolla estas alternativas en detalle.

2.7 Gobernanza multinivel: condiciones para la efectividad

Peters (2015) advierte que la gobernanza efectiva en sistemas descentralizados requiere tres condiciones simultáneas que rara vez coexisten de manera completa: claridad en la distribución de competencias entre niveles, mecanismos vinculantes de coordinación con capacidad operativa real, y sistemas de información compartidos que permitan a todos los actores saber qué están haciendo los demás y qué resultados están produciendo. El Perú cumple razonablemente la primera condición la legislación es relativamente clara, aunque con zonas grises pero carece de las otras dos de manera sistemática.

Construir gobernanza multinivel efectiva para Loreto significaría, como mínimo: que el Plan de Desarrollo Regional Concertado se articule formalmente con los planes de desarrollo local de municipalidades distritales y con las estrategias sectoriales de los ministerios nacionales; que existan comités técnicos intergubernamentales con mandato operativo, presupuesto específico y agenda vinculante para temas críticos como deforestación, infraestructura fluvial y salud

intercultural; y que los sistemas de información del gobierno regional sean interoperables con los del MEF, MINAM, MINEDU y los gobiernos locales. Ninguna de estas condiciones existe actualmente de manera consolidada. Construirlas es la tarea institucional más urgente de la próxima década para la región.

CAPÍTULO III

Diagnóstico estructural de la región Loreto: brechas, potencialidades y gobernanza territorial

ALUMNI EDITORA

3.1 Estructura socioeconómica: entre el potencial extraordinario y el rezago persistente

Con 368,852 kilómetros cuadrados equivalente al 28.7% del territorio nacional y mayor que países como Alemania o Japón, Loreto es la región más extensa del Perú y uno de los territorios con mayor concentración de biodiversidad del planeta (INEI, 2023). Alberga más de 60,000 especies de plantas vasculares catalogadas, más de 1,000 especies de aves, alrededor de 600 especies de peces de agua dulce y una diversidad de mamíferos, reptiles y anfibios que supera a la de cualquier otra región del país. Esta riqueza biológica tiene valor económico real y creciente en los mercados globales, al tiempo que cumple funciones ecológicas de regulación climática que benefician a poblaciones mucho más allá de las fronteras amazónicas.

Sin embargo, esa magnitud geográfica y esa biodiversidad extraordinaria coexisten con una economía regional de bajo dinamismo y un bienestar humano persistentemente rezagado. El PBI per cápita de la región alcanzó S/ 8,912 miles en 2022, equivalente al 45% del promedio nacional, lo que ubica a Loreto entre las cinco regiones con menor productividad económica del país (BCRP, 2023). La tasa de pobreza monetaria (32.6%) más que duplica la media nacional (20.1%), y la pobreza multidimensional que incorpora acceso a servicios básicos, educación y calidad de la vivienda alcanza el 42.3%, evidenciando que las carencias van mucho más allá de los ingresos monetarios (INEI – ENAHO, 2023). Esta paradoja riqueza natural excepcional, rezago social persistente es el punto de partida analítico ineludible de cualquier estrategia de desarrollo regional.

La economía loretana ha sido moldeada por ciclos extractivos sucesivos que dejaron escasa transformación productiva y acumulación de capacidades locales. El boom del caucho entre 1880 y 1912 generó riquezas para una minoría extractivista mientras diezmaba poblaciones indígenas y destruía ecosistemas. La extracción maderera durante la primera mitad del siglo XX produjo degradación forestal sin crear industrias de procesamiento local. El petróleo desde los años setenta generó rentas fiscales significativas, pero no diversificación económica, y dejó un pasivo ambiental de más de 1,000 sitios contaminados cuya remediación supera las capacidades técnicas y financieras del gobierno regional. Sachs y Warner (2001) documentaron el mecanismo por el cual esta dependencia se perpetúa: las rentas extractivas aprecian los tipos de cambio reales, desincentivan

la inversión en sectores tratables no extractivos y generan élites políticas cuya supervivencia está ligada al control de las rentas, no al desarrollo productivo diversificado.

Tabla 5: Indicadores socioeconómicos comparados: Loreto, Ucayali, Madre de Dios y promedio nacional (2022-2023)

Indicador socioeconómico	Loreto	Ucayali	Madre de Dios	Promedio nacional	Fuente
Pobreza monetaria (%)	32.6	24.1	8.2	20.1	INEI, 2023
Pobreza multidimensional (%)	42.3	31.8	14.6	27.4	INEI – ENAHO, 2023
Desnutrición crónica < 5 años (%)	28.3	21.4	9.8	12.9	MINSA, 2023
Anemia en menores de 3 años (%)	53.7	48.2	34.1	40.2	MINSA, 2023
Acceso agua potable red pública (%)	62.1	71.3	80.4	88.6	INEI, 2023
Acceso saneamiento básico (%)	38.4	52.7	68.1	75.3	INEI, 2023
Matrícula secundaria neta (%)	74.2	79.8	85.4	87.3	MINEDU, 2023
PBI per capital (S/ miles)	8,912	11,340	18,760	19,850	BCRP, 2023
IDH regional (0-1)	0.512	0.558	0.641	0.594	PNUD Perú, 2022
Esperanza de vida al nacer (años)	71.3	73.8	76.2	75.1	MINSA, 2023

Nota. Elaboración propia basada en INEI (2023), INEI-ENAHO (2023), MINEDU (2023), MINSA (2023), BCRP (2023) y PNUD Perú (2022). Los datos del IDH corresponden al último informe disponible a nivel regional. La pobreza multidimensional se calcula con base en el Índice de Pobreza Multidimensional adaptado por el INEI.

El análisis comparado del Cuadro 5 revela que Loreto no es simplemente la región amazónica con mayores desafíos, sino aquella donde la brecha entre potencial territorial y bienestar efectivo es más pronunciada. Madre de Dios, con menor superficie y más expuesta a la minería ilegal, registra un PBI per cápita

más del doble que Loreto y tasas de pobreza cuatro veces menores. Ucayali, con una estructura productiva algo más diversificada, supera a Loreto en todos los indicadores de bienestar. La variable explicativa no es la dotación de recursos naturales que Loreto tiene en mayor abundancia, sino la calidad de las instituciones que determinan cómo se utilizan esos recursos y en beneficio de quiénes. Este hallazgo confirma empíricamente la tesis central del libro: la competitividad regional sostenible depende estructuralmente de la calidad de la gestión administrativa.

3.2 Infraestructura, conectividad y aislamiento estructural

Iquitos es una de las pocas capitales regionales del mundo sin conexión terrestre con el sistema nacional de infraestructura vial. Esta condición no es solo una curiosidad geográfica; es una limitante estructural que encarece todos los intercambios económicos, dificulta el acceso a servicios públicos de calidad, amplifica los costos de la gestión pública y reduce la velocidad de respuesta ante emergencias. El Banco Mundial (2020) estima que los costos logísticos en regiones sin conectividad terrestre pueden ser entre tres y seis veces mayores que en regiones integradas a redes viales, lo que reduce sistemáticamente la rentabilidad de cualquier actividad productiva que requiera acceso a mercados externos y encarece todos los insumos que la región debe importar.

El sistema de transporte fluvial articulado en torno a los ríos Amazonas, Ucayali, Marañón, Napo, Pastaza, Tigre, Corrientes y sus miles de afluentes cumple una función imprescindible en la movilidad regional, pero opera con infraestructura precaria y regulación insuficiente. La mayoría de los puertos y embarcaderos en centros poblados distintos a Iquitos son informales, sin condiciones de seguridad ni facilidades de carga y descarga. Los tiempos de tránsito son prolongados de Iquitos a Santa Clotilde en el Napo, por ejemplo, el trayecto puede tomar entre cinco y ocho días según las condiciones del río, y las tarifas de flete son elevadas en relación con el valor de los productos transportados, especialmente para productos agrícolas de bajo precio unitario. Esta estructura logística penaliza severamente a los productores de pequeña escala y desincentiva la formalización de actividades productivas.

La brecha de conectividad digital amplifica el aislamiento físico con consecuencias que se extienden mucho más allá del acceso a entretenimiento o

redes sociales. Según el INEI (2023), solo el 28% de los hogares rurales de Loreto tiene acceso a internet frente al 67% del promedio nacional rural, y en comunidades indígenas esa cifra cae a menos del 10%. La conectividad digital no es un lujo tecnológico en el siglo XXI: es la infraestructura que permite acceder a educación a distancia, telemedicina, gobierno electrónico, mercados de exportación para bioproductos amazónicos, sistemas de alerta temprana ante eventos climáticos y plataformas de coordinación entre productores. Sin ella, cualquier estrategia de modernización productiva o institucional enfrenta un obstáculo estructural previo que ningún diseño de política puede ignorar.

La llegada de internet satelital de baja latencia Starlink y sistemas similares representa una oportunidad tecnológica real para acelerar la conectividad en comunidades amazónicas remotas, independientemente de la infraestructura terrestre. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) comenzó en 2023 a evaluar la incorporación de estas tecnologías en su estrategia de conectividad rural. Para el gobierno regional, gestionar activamente esta transición tecnológica identificando comunidades prioritarias, subsidiando la instalación donde los costos no son asumibles por los usuarios, negociando tarifas reducidas y desarrollando programas de alfabetización digital representa una de las inversiones de mayor rentabilidad social posible en el corto plazo.

3.3 Capacidad institucional del Gobierno Regional de Loreto

El diagnóstico institucional del Gobierno Regional de Loreto revela un conjunto de debilidades sistémicas que se refuerzan mutuamente y producen un rendimiento organizacional persistentemente por debajo de sus propias metas y de los promedios nacionales. La ejecución presupuestal total alcanzó el 72.1% en 2023 trece puntos por debajo del promedio nacional y la ejecución de inversión pública fue aún menor: 58.3%, dieciocho puntos bajo la media (MEF – Consulta Amigable, 2023). El 41.7% del presupuesto de inversión sin ejecutar no permanece neutral: equivale a obras que no se construyeron, servicios que no se prestaron y necesidades de infraestructura que permanecieron insatisfechas mientras los recursos dormían en cuentas bancarias del Tesoro Público.

Las causas de esta baja ejecución son múltiples y se refuerzan en ciclos difíciles de romper sin reformas sistémicas. La alta tasa de personal en regímenes

temporales estimada en aproximadamente el 68% del total según SERVIR (2022) genera discontinuidad en los equipos técnicos que formulan expedientes técnicos, gestionan contratos y supervisan obras. Cuando un funcionario que conoce el sistema Invierte.pe o los procedimientos de contratación del OSCE es reemplazado al inicio de una nueva gestión, el proyecto que estaba formulando debe reiniciarse desde cero con un nuevo funcionario que necesita meses para aprender los sistemas. La Contraloría (2023) identificó 43 proyectos paralizados o abandonados en Loreto, muchos de ellos víctimas de este ciclo.

La posición de Loreto en el Índice de Competitividad Regional (INCORE) puesto 24 de 25 en 2023 refleja el impacto acumulado de estas debilidades sobre la competitividad económica (IPE/INCORE, 2023). Los pilares con peores puntajes son exactamente los más vinculados a la gestión administrativa: instituciones, infraestructura y capital humano. El pilar de instituciones, que mide ejecución presupuestal, gestión pública y seguridad jurídica, ubica a Loreto consistentemente en los últimos tres lugares del ranking desde que el índice se publica. Esta posición no cambia significativamente con los cambios de gobierno: es una constante estructural, no una anomalía de gestiones específicas.

La rotación política del personal técnico es el mecanismo central que reproduce estas debilidades. Molina (2020), en su análisis de la profesionalización del servicio civil en gobiernos subnacionales peruanos, encontró que en promedio el 45% de los cargos técnicos en los gobiernos regionales cambia en los primeros seis meses de cada nueva gestión. En Loreto, estimaciones basadas en datos de SERVIR sugieren que esa cifra puede ser mayor, dado el alto porcentaje de contratos CAS y locadores que no tienen estabilidad garantizada. El resultado es que el conocimiento institucional acumulado cómo se operan los sistemas, cuáles son los proveedores confiables, cómo se relaciona el gobierno regional con las comunidades, cuáles proyectos están avanzados se pierde sistemáticamente con cada cambio de gestión.

3.4 Dependencia fiscal y estructura productiva: la trampa del monocultivo

La estructura fiscal del Gobierno Regional de Loreto ilustra con precisión el mecanismo de la "maldición de los recursos" en el nivel subnacional. El 75% de sus ingresos proviene de transferencias del gobierno central, y dentro de estas, el

canon y sobre canon petrolero representó históricamente entre el 30% y el 45% del total en años de precios altos. Cuando los precios del petróleo cayeron entre 2014 y 2016 y luego en 2020, los ingresos por canon se redujeron drásticamente, obligando al gobierno regional a recortar inversiones en educación, salud e infraestructura. Esta volatilidad hace que la planificación presupuestal sea estructuralmente incierta: los gobiernos regionales no pueden comprometerse con inversiones de largo plazo cuando no saben cuánto recibirán el siguiente año.

La estructura productiva regional refleja décadas de orientación extractivista. La actividad petrolera en declive por agotamiento de yacimientos en los lotes históricamente explotados y el sector terciario comercio, servicios públicos y transporte fluvial dominan el valor agregado regional. La agricultura, que ocupa a la mayoría de la población rural, es predominantemente de subsistencia con escasa conectividad a mercados. La actividad forestal maderable opera mayoritariamente de manera informal o ilegal, con escaso valor agregado local y altos costos sociales y ambientales. Los sectores con mayor potencial de crecimiento sostenido acuicultura nativa, productos forestales no maderables, biocomercio, turismo científico y biotecnología basada en biodiversidad son todavía incipientes, con cadenas de valor fragmentadas y sin las condiciones logísticas, institucionales y de capital humano necesarias para su desarrollo a escala comercial.

Tabla 6: Comparación de modelos de desarrollo para Loreto: extractivismo petrolero vs. bioeconomía amazónica

Dimensión de análisis	Extractivismo petrolero (modelo dominante hasta 2020)	Bioeconomía amazónica (modelo propuesto 2025-2040)
Base productiva	Explotación de hidrocarburos no renovables con bajo procesamiento local	Aprovechamiento sostenible de biodiversidad: bioproductos, acuicultura nativa, turismo científico, servicios ecosistémicos
Generación de valor	Concentrada en extracción; escaso valor agregado local; canon como mecanismo redistributivo	Cadenas de valor locales con certificación; mayor distribución de ingresos en territorio

Empleo generado	Enclave: empleo técnico especializado externo; bajo empleo local calificado	Empleo territorial diversificado; requiere y promueve capital humano local calificado
Impacto ambiental	Pasivos ambientales acumulados (>1.000 sitios contaminados); deforestación inducida	Compatible con conservación; genera incentivos económicos para proteger ecosistemas
Gobernanza territorial	Conflictos socioambientales recurrentes; comunidades excluidas de decisiones	Gobernanza colaborativa; conocimiento indígena como activo productivo central
Dependencia fiscal	Alta volatilidad; ciclos de abundancia y crisis ligados a precios internacionales	Flujos más estables; acceso a mercados de carbono, servicios ecosistémicos y cooperación climática
Marco conceptual	Maldición de los recursos (Sachs & Warner, 2001); trampa de especialización primaria	Bioeconomía (OCDE, 2020); economía rosquilla (Raworth, 2017); límites planetarios seguros

Nota. Elaboración propia basada en Sachs y Warner (2001), OCDE (2020), Rivas Toledo y Brodie (2020), Raworth (2017), Rockström et al. (2023) y diagnóstico regional del autor. El modelo de bioeconomía amazónica es el horizonte normativo propuesto en el capítulo IV.

El Cuadro 6 sintetiza las diferencias estructurales entre el modelo extractivista dominante y la alternativa de bioeconomía amazónica que se propone en el capítulo IV. La comparación no es académica: ilustra las decisiones de política que el gobierno regional debe tomar en los próximos años, mientras el modelo petrolero se agota. Las diferencias en generación de empleo, impacto ambiental, gobernanza territorial y estabilidad fiscal son suficientemente grandes para que la elección estratégica tenga consecuencias irreversibles a treinta años.

3.5 Sostenibilidad ambiental y conflictos socioambientales

Tabla 7: Indicadores ambientales de la región Loreto (2020-2023) y comparación regional

Indicador ambiental	Loreto	Valor referencial	Tendencia (2015-2023)	Fuente y notas
Superficie de bosque (millones ha)	34.2	—	Estable con focos de pérdida acelerada en bordes viales	MINAM, 2022
Deforestación anual (ha/año)	~45,000	~30,000 (Ucayali)	Creciente; pico en 2020-2021	MINAM, 2022; GEOBOSQUES
Degradación forestal (ha/año)	~120,000	—	Creciente; no contabilizada en cifras oficiales	SERFOR, 2022
Áreas naturales protegidas (% territorio)	~28%	Promedio nacional: 18%	Estable; presión sobre zonas de amortiguamiento	SERNANP, 2022
Concesiones mineras activas	142	—	En aumento: +35% respecto a 2018	MINEM, 2022
Pasivos ambientales petroleros (sitios)	>1,000	—	Sin remediación en >60% de casos	OEFA, 2023
Conflictos socioambientales activos	18	Promedio nacional: 11	Persistentes; sin resolución estructural	Defensoría, 2023
Emisiones GEI por deforestación ($MtCO_2eq$/año)	~12.4	—	Creciente; Loreto es la mayor fuente regional del Perú	MINAM, 2022
Potencial REDD+ (millones tCO_2eq)	~800	—	Sin aprovechar por limitaciones institucionales	MINAM – REDD+ Peru, 2022

Nota. Elaboración propia basada en MINAM (2022), SERFOR (2022), SERNANP (2022), MINEM (2022), OEFA (2023) y Defensoría del Pueblo (2023). Los datos de deforestación provienen del sistema GEOBOSQUES del MINAM. Los pasivos ambientales son del registro OEFA actualizado a diciembre 2022.

La deforestación en Loreto estimada en alrededor de 45,000 hectáreas anuales de pérdida directa más 120,000 hectáreas de degradación forestal que no siempre se contabiliza en las estadísticas oficiales (SERFOR, 2022) tiene múltiples impulsores que actúan simultáneamente y requieren respuestas diferenciadas. La agricultura itinerante de pequeña escala en márgenes de ríos y

carreteras es el factor más extendido territorialmente: comunidades que han perdido acceso a tierras comunales tituladas, o que carecen de alternativas productivas sostenibles, recurren a la tumba-y-quema como estrategia de subsistencia. La extracción maderera informal y la ampliación de cultivos ilegales de coca son factores con mayor impacto por unidad de área. Las concesiones mineras en expansión 142 activas según MINEM (2022), un incremento del 35% respecto a 2018 representan una presión creciente sobre ecosistemas frágiles.

Los más de 1,000 sitios con pasivos ambientales petroleros identificados por OEFA (2023) constituyen una herencia tóxica del extractivismo que afecta directamente la salud de las comunidades ribereñas, la calidad del agua para consumo humano y la productividad de los sistemas acuáticos donde muchas familias obtienen su proteína animal. La remediación de estos pasivos es una obligación legal del Estado y de las empresas operadoras, pero avanza a ritmo lento por falta de recursos, capacidades técnicas y voluntad política para exigir el cumplimiento a empresas con poder económico y conexiones políticas.

Chirif (2017) documenta que las comunidades indígenas amazónicas han sido históricamente las gestoras más efectivas de los bosques que habitan: sus territorios registran tasas de deforestación entre cinco y diez veces menores que las zonas no tituladas adyacentes con características ecológicas similares. Este dato no es sorprendente desde la teoría de la gobernanza de los comunes: Ostrom (1990) demostró que las comunidades con reglas de uso colectivo claras, mecanismos de monitoreo y capacidad de sanción a infractores pueden gestionar recursos naturales de manera sostenible sin necesidad de privatizarlos ni de que el Estado los administre directamente. Las comunidades indígenas amazónicas son, en muchos casos, ejemplos exactos de estos sistemas de gobernanza comunitaria funcionales.

AIDESEP (2022) señala que la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la OIT ratificado por el Perú en 1994 se implementa frecuentemente como trámite formal, no como proceso genuino de diálogo intercultural. Las comunidades son informadas de decisiones ya tomadas, no consultadas antes de tomarlas; el proceso se desarrolla en plazos insuficientes para que las asambleas comunitarias puedan deliberar adecuadamente; y los mecanismos de seguimiento a los compromisos asumidos son débiles. El resultado es que la consulta previa pierde su función de construir legitimidad social para los

proyectos y se convierte en una fuente adicional de conflicto cuando las comunidades sienten que el proceso fue manipulado.

La Defensoría del Pueblo (2023) registra 18 conflictos socioambientales activos en Loreto, el mayor número de cualquier región amazónica y por encima del promedio nacional de 11. Estos conflictos no son solo costos humanitarios; son costos económicos directos: paralizan inversiones, incrementan los costos de transacción de los proyectos, generan litigios y deterioran la imagen de la región como destino de inversión responsable. Abordarlos estructuralmente —no solo mediando caso por caso requiere reformar la arquitectura de gobernanza territorial para incluir genuinamente a las comunidades indígenas en las decisiones sobre sus territorios.

3.6 Capital humano y sistema educativo

La región Loreto presenta brechas educativas que se acumulan a lo largo del ciclo formativo y producen una generación de trabajadores y ciudadanos con competencias significativamente menores a las que el mercado laboral y el ejercicio de la ciudadanía requieren en el siglo XXI. La tasa neta de matrícula en educación secundaria de 74.2% trece puntos por debajo del promedio nacional de 87.3% significa que uno de cada cuatro adolescentes loretos en edad escolar no asiste a la educación secundaria (MINEDU, 2023). Las razones son múltiples y se refuerzan: distancia a los centros educativos, necesidad de contribuir al ingreso familiar desde temprana edad, oferta educativa de baja calidad que no retiene a los estudiantes, y en comunidades indígenas, un sistema educativo que no valora ni incorpora las lenguas y conocimientos locales.

La educación intercultural bilingüe —EIB—, obligatoria por ley en comunidades con lengua indígena como lengua materna, enfrenta déficits estructurales persistentes: escasez de docentes formados en las lenguas locales, materiales educativos inadecuados o insuficientes, alta rotación de los docentes que no son de la comunidad y se van en cuanto pueden, y una brecha curricular entre lo que se enseña y lo que las comunidades necesitan que sus hijos sepan. Espinosa (2020) documenta que los estudiantes indígenas que asisten a escuelas donde la EIB se implementa de manera efectiva con docentes de la comunidad, materiales pertinentes y currículo adaptado registran tasas de permanencia y

desempeño significativamente mayores. El problema es que esas condiciones se cumplen en una minoría de las escuelas EIB en Loreto.

Esta brecha de capital humano tiene una consecuencia directa sobre la capacidad administrativa del gobierno regional: la demanda de profesionales especializados en gestión pública, planificación territorial, gestión ambiental, ingeniería fluvial o tecnologías de información supera ampliamente la oferta de graduados formados en la región. La Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) formas profesionales en carreras tradicionales derecho, educación, administración, biología pero tiene una oferta limitada en las especializaciones que el mercado laboral institucional regional requiere. La consecuencia es una dependencia de consultores externos y personal CAS sin arraigo territorial que eleva costos, reduce la transferencia de conocimiento a la organización y perpetúa la dependencia de capacidades externas.

3.7 Gobernanza indígena y territorio: una perspectiva desde los pueblos amazónicos

Loreto alberga la mayor diversidad étnica de cualquier región del Perú: más de cuarenta pueblos indígenas con lenguas, culturas y sistemas de organización política propios, desde los numerosos grupos Quechua del Napo y el Pastaza hasta pueblos de contacto reciente en aislamiento voluntario. Esta diversidad no es solo un dato etnográfico; es un activo territorial de primera magnitud. El conocimiento ecológico tradicional acumulado durante generaciones sobre los ecosistemas amazónicos qué plantas tienen propiedades medicinales, cuándo y dónde pescar para no agotar los stocks, cómo leer los patrones fluviales para anticipar crecidas, qué prácticas agrícolas mantienen la fertilidad del suelo sin deforestar constituye un sistema de información ambiental que ninguna institución científica moderna puede replicar completamente.

Chirif (2017) y Greene (2009) documentan que la gobernanza indígena de los territorios amazónicos es funcionalmente compleja y altamente adaptada a las condiciones de los ecosistemas. Los sistemas de toma de decisiones colectivas en asambleas comunales, los acuerdos de uso compartido de recursos entre comunidades vecinas, y los mecanismos de resolución de conflictos basados en autoridades tradicionales constituyen formas de gobernanza comunitaria que en muchos casos son más efectivas que las instituciones formales del Estado para

gestionar los comunes amazónicos. Ignorarlas o subordinarlas a la lógica burocrática estatal produce no solo injusticia, sino también ineficiencia en la gestión territorial.

AIDESEP (2022) reporta que el 30% de las comunidades nativas de Loreto no cuenta con título de propiedad comunal registrado una cifra que supera las 400 comunidades, a pesar de que el marco legal peruano reconoce el derecho a la titulación desde 1974 con la Ley de Comunidades Nativas. Las razones de este retraso son múltiples: complejidad burocrática del proceso de titulación, superposición con concesiones mineras y forestales previas, falta de recursos en el gobierno regional para llevar adelante los procedimientos de demarcación y registro, y en algunos casos resistencia de actores económicos que prefieren la tierra sin titular para facilitar su apropiación informal. La titulación pendiente no es solo una deuda histórica: es una condición necesaria para que las comunidades puedan ejercer sus derechos territoriales, acceder a programas de pago por servicios ecosistémicos y participar en mercados de carbono forestal.

3.8 Oportunidades estratégicas emergentes

El diagnóstico de las brechas de Loreto no puede concluir sin identificar las oportunidades estratégicas que emergen de su posición particular en la economía global del siglo XXI. Cuatro tendencias globales convergentes crean condiciones de mercado favorables para un modelo amazónico de desarrollo que el extractivismo petrolero no pudo construir.

La primera tendencia es la creciente valorización económica de la biodiversidad. El mercado global de ingredientes naturales cosméticos, nutracéuticos, farmacéuticos, alimentos funcionales creció a una tasa anual del 8% entre 2015 y 2023, y las proyecciones indican que superará el billón de dólares anuales para 2030 (PNUD Perú, 2021). La Amazonía peruana es proveedora potencial de una fracción significativa de ese mercado, con ventaja comparativa en biodiversidad que ninguna región puede replicar.

La segunda tendencia es la transición global hacia economías bajas en carbono. Los compromisos de carbono neutralidad adoptados por más de ciento treinta países para 2050, y por miles de empresas corporativas, están creando mercados de servicios ecosistémicos créditos de carbono forestal, biodiversidad, regulación hídrica que son fuentes potenciales de ingresos para regiones con

bosques tropicales bien conservados. Loreto tiene el mayor potencial de REDD+ del país: estimaciones del MINAM (2022) sugieren que podría generar más de 800 millones de toneladas de créditos de carbono equivalente en los próximos treinta años, a valores de mercado que siguen creciendo.

La tercera tendencia es la revalorización del conocimiento indígena como activo en la biotecnología y la bioprospección. Empresas farmacéuticas, cosméticas y alimentarias están invirtiendo en identificar y desarrollar compuestos bioactivos de plantas y organismos que las comunidades indígenas han utilizado durante generaciones. Los marcos éticos y legales de acceso y participación en beneficios el Protocolo de Nagoya del Convenio de Diversidad Biológica establecen las condiciones bajo las cuales esta bioprospección puede ser equitativa y sostenible para las comunidades proveedoras del conocimiento.

La cuarta tendencia es el crecimiento del turismo científico y de naturaleza como sector de alto valor agregado y bajo impacto ambiental. Loreto posee condiciones únicas para este mercado: biodiversidad extraordinaria, culturas indígenas con historia y práctica viva, ríos que ofrecen experiencias de navegación irrepetibles, y una distancia de los centros globales de emisión de turistas que hace del destino una experiencia genuinamente remota y diferenciada. El desafío es desarrollar la infraestructura básica de recepción y la certificación de servicios sin destruir la autenticidad que es la ventaja competitiva del destino.

El Instituto Peruano de Economía (INCORE, 2023) identifica que los pilares donde Loreto muestra mayor potencial de mejora relativa son precisamente los más susceptibles de intervención institucional: calidad educativa, desempeño institucional y acceso a servicios. Esto significa que las palancas del cambio están, en buena medida, dentro del control de las propias instituciones regionales. La región no necesita esperar condiciones externas favorables que no puede controlar; puede construir competitividad desde adentro, si dispone de la gestión administrativa necesaria para catalizar sus ventajas naturales.

CAPÍTULO IV

Propuestas estratégicas para la gestión regional y la competitividad sostenible

ALUMNI EDITORA

4.1 Marco conceptual de la propuesta: de la administración operativa a la gestión estratégica territorial

El diagnóstico de los capítulos anteriores revela un patrón coherente: las brechas de desarrollo de Loreto no se explican principalmente por escasez de recursos naturales que son extraordinarios, sino por la incapacidad institucional para transformar ese capital natural en bienestar sostenible. Esta conclusión determina el enfoque de las propuestas: la intervención más rentable no es la que inyecta más recursos al presupuesto regional, sino la que fortalece la capacidad del gobierno regional para usar eficazmente los recursos que ya tiene y para articular los actores que el territorio necesita coordinar.

Bryson (2018) define la gestión estratégica en el sector público como el proceso deliberado mediante el cual las organizaciones gubernamentales definen prioridades, asignan recursos y generan valor público en contextos de alta complejidad e incertidumbre. La distinción entre administración operativa ejecutar lo que ya está diseñado, siguiendo procedimientos establecidos y gestión estratégica diseñar lo que debería ejecutarse, por qué y cómo en función de objetivos de valor público es crítica para el caso de Loreto. Un gobierno regional que opera en modo exclusivamente operativo reproduce las estructuras existentes; uno que opera en modo estratégico puede transformarlas.

La propuesta de transformación institucional que se desarrolla en este capítulo se articula en siete ejes estratégicos interconectados. Estos ejes no son proyectos separados que pueden implementarse de manera independiente; son dimensiones de un mismo proceso de transformación institucional que se refuerzan mutuamente. La secuencia de implementación importa: algunas reformas son habilitantes para otras. La reforma del servicio civil, por ejemplo, es condición necesaria para que la gestión por resultados funcione efectivamente; la conectividad digital es condición para que la transformación digital pública produzca resultados. El cuadro maestro al final del capítulo presenta la propuesta integrada con plazos, indicadores y responsabilidades.

4.2 Eje 1: Gestión estratégica territorial y gestión por resultados

La propuesta central de este eje es construir un sistema de gestión estratégica territorial integrado que articule planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación en un ciclo de aprendizaje institucional continuo. Actualmente, el gobierno regional opera con un Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) que raramente orienta la formulación del presupuesto anual, sistemas de seguimiento de indicadores que se llenan formalmente sin retroalimentar las decisiones, y ausencia de evaluaciones de impacto que permitan aprender de las intervenciones anteriores.

La reforma propuesta tiene cuatro componentes operativos. El primero es actualizar el PDRC con indicadores alineados a los ODS pertinentes para Loreto específicamente los ODS 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 13, 15 y 16, con metas específicas, verificables y con plazos definidos que permitan el seguimiento transparente de los avances. El segundo es establecer un Sistema de Información Territorial (SIT) que integre en una plataforma única y de acceso público los datos del MEF, MINAM, MINEDU, MINSA, INEI y el gobierno regional, generando un tablero de control que cualquier ciudadano pueda consultar. El tercero es institucionalizar evaluaciones independientes anuales de los diez programas presupuestales de mayor ejecución del gobierno regional, con publicación obligatoria de resultados. El cuarto es crear una Unidad de Prospectiva Estratégica dentro de la Gerencia Regional de Planeamiento, con capacidad para analizar escenarios de largo plazo y anticipar riesgos y oportunidades para la región.

Shack (2018) advierte que la reforma del sistema de gestión por resultados en el Perú ha avanzado más en la dimensión normativa que en la cultural: los funcionarios aprenden a operar los sistemas sin internalizar la lógica de orientación a resultados que debería guiar sus decisiones. Cambiar esa cultura organizacional requiere liderazgo político sostenido, sistemas de incentivos que premien el desempeño verificable y, sobre todo, evidencia de que los indicadores de resultado realmente orientan las decisiones de asignación presupuestal. Sin esa evidencia, los funcionarios racionales aprenden rápidamente que los indicadores son para los reportes, no para la gestión.

Los indicadores de seguimiento propuestos para este eje incluyen: tasa de ejecución presupuestal total ≥ 88% y de inversión pública ≥ 80% en el año 3; porcentaje de programas regionales con evaluación ex post completada ≥ 60% en el año 5; avance de al menos cinco posiciones en el componente institucional del INCORE en cuatro años; y porcentaje de la ciudadanía que conoce y puede acceder al sistema de información territorial ≥ 50% en el año 4.

4.3 Eje 2: Reforma del servicio civil y profesionalización institucional

La reforma del servicio civil es la más urgente y la más transformadora de todas las propuestas, porque es la condición habilitante de todas las demás. Sin funcionarios competentes, estables y con incentivos orientados al desempeño, ningún sistema de gestión por resultados puede funcionar, ninguna estrategia de bioeconomía puede implementarse y ningún proceso de transformación digital puede sostenerse más allá de la gestión que lo inició. Evans (1995) demostró que la burocracia meritocrática no es simplemente un ideal de buen gobierno: es un factor causal del desarrollo económico sostenido.

La propuesta tiene tres componentes principales. El primero es la transformación progresiva de los contratos temporales en puestos permanentes de carrera pública, mediante concursos meritocráticos que evalúen competencias técnicas verificables para los perfiles específicos que cada unidad orgánica requiere. Esto no significa contratar a todos los actuales CAS muchos de los cuales no cumplen los perfiles técnicos necesarios, sino diseñar concursos rigurosos que identifiquen los mejores candidatos disponibles para cada puesto. SERVIR (2022) ha desarrollado metodologías de concurso que pueden adaptarse a las condiciones específicas de Loreto.

El segundo componente es un programa de desarrollo de capacidades específicamente diseñado para las necesidades de gestión del gobierno regional loretano. Las capacitaciones genéricas en administración pública que SERVIR ofrece a nivel nacional no son suficientes para las necesidades particulares de una región amazónica que debe gestionar inversión pública en zonas de difícil acceso, negociar con comunidades indígenas, formular proyectos de bioeconomía y administrar territorios de enorme complejidad ecológica. Se propone establecer

un programa de especialización en alianza con la UNAP, el IIAP y universidades nacionales con experiencia en gestión pública amazónica.

El tercer componente es un sistema de gestión del desempeño individual que evalúe a los funcionarios según resultados verificables vinculados a los objetivos institucionales, no según cumplimiento formal de procedimientos. Esto requiere que previamente existan los objetivos institucionales claros el componente del eje 1, los indicadores de seguimiento también del eje 1 y los recursos para remunerar de manera diferenciada a quienes demuestren mejor desempeño. La secuencia es importante: evaluar el desempeño sin objetivos claros ni indicadores verificables produce frustración y cinismo, no mejora del rendimiento.

4.4 Eje 3: Bioeconomía amazónica como modelo de desarrollo

La OCDE (2020), en su análisis prospectivo de la bioeconomía global, proyecta que para 2030 este sector representará entre el 2% y el 3% del PBI de los países que lo desarrollen activamente, con tasas de crecimiento de dos a tres veces superiores al promedio económico. Para economías con alta diversidad biológica como la región Loreto, las oportunidades son proporcionales a esa biodiversidad: extraordinarias. Rivas Toledo y Brodie (2020) identificaron más de trescientas especies amazónicas con potencial de uso en industrias de alta demanda global, y el PNUD Perú (2021) estimó que el mercado de bioproductos amazónicos podría superar los 50 mil millones de dólares anuales para 2030 si se desarrollan las condiciones de oferta necesarias.

La propuesta se estructura en cinco líneas de acción complementarias que abordan los principales cuellos de botella identificados en el diagnóstico. La primera es la creación de un Fondo Regional de Bioeconomía Amazónica con un capital inicial de S/ 50 millones, financiado con recursos del gobierno regional, cooperación internacional BID, FIDA, Fondo Verde para el Clima y sector privado bajo esquemas de inversión de impacto. Este fondo apoyaría proyectos de cadenas de valor sostenibles en cuatro sectores prioritarios: acuicultura de especies nativas, productos forestales no maderables certificados, turismo científico y de naturaleza, y biotecnología aplicada a la biodiversidad amazónica.

La segunda línea es el fortalecimiento del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) como nodo de transferencia tecnológica entre la investigación científica y el sector productivo. El IIAP tiene capacidades de investigación valiosas pero débil articulación con las empresas y comunidades que podrían aplicar sus resultados. Se propone establecer un programa de innovación abierta que conecte investigadores del IIAP con emprendedores locales, comunidades indígenas con saberes tradicionales pertinentes y empresas interesadas en desarrollar productos basados en biodiversidad. Lundvall (1992) demostró que los sistemas de innovación más productivos son los que facilitan la interacción frecuente entre actores con tipos diferentes de conocimiento.

La tercera línea es el desarrollo de programas de certificación de bioproductos amazónicos que cumplan estándares internacionales de sostenibilidad, trazabilidad y comercio justo. Sin certificación reconocida, los productos loretos compiten en mercados genéricos de comodines donde el precio es el único diferenciador. Con certificación, pueden acceder a nichos de mercado premium orgánicos, sostenibles, de comercio justo, con indicación geográfica protegida donde los precios son entre dos y cinco veces mayores. El gobierno regional puede gestionar activamente esta transición subsidiando los costos de certificación para pequeños productores y organizaciones comunitarias que no pueden absorberlos individualmente.

La cuarta línea es la promoción del turismo científico y de naturaleza como sector de alto valor agregado. Loreto tiene ventajas comparativas excepcionales: la Reserva Nacional Pacaya-Samiria la más grande del Perú, el río Amazonas con sus bosques inundables únicos, la Zona Reservada Sierra del Divisor y decenas de lodges de naturaleza con reputación internacional. El turismo científico expediciones de investigación, observación de aves, foto safaris de mamíferos y el turismo cultural indígena son subsegmentos de alto gasto promedio por visitante y bajo impacto ambiental por unidad de ingreso generada. El desafío es mejorar la conectividad aérea, elevar los estándares de los servicios turísticos y desarrollar productos diferenciados que justifiquen el precio premium que el mercado global está dispuesto a pagar.

La quinta línea es la articulación de la bioeconomía con los sistemas de conocimiento indígena mediante alianzas formales que garanticen beneficios equitativos para las comunidades proveedoras. El Protocolo de Nagoya del

Convenio de Diversidad Biológica establece el marco jurídico internacional para el acceso y la participación en beneficios de la bioprospección. Perú tiene legislación nacional compatible con ese marco la Ley N° 27811 de protección del conocimiento colectivo indígena, pero su aplicación efectiva requiere capacidades institucionales que actualmente el gobierno regional no tiene. Construirlas, en alianza con AIDESEP y organizaciones de base, es condición para que la bioeconomía sea éticamente sostenible y políticamente viable.

4.5 Eje 4: Innovación pública y transformación digital

La transformación digital de la administración pública no es un objetivo tecnológico: es una reforma de la relación entre el Estado y la ciudadanía, y entre diferentes unidades del aparato estatal. Mergel et al. (2019), en su análisis de procesos de transformación digital en veinte países, distinguen tres niveles de ambición: la digitalización automatizar procesos existentes, la transformación rediseñar procesos orientándolos al usuario utilizando tecnología, y la innovación crear nuevos servicios y modelos de gobernanza que antes eran imposibles. La diferencia no es tecnológica sino organizacional y cultural: transformar requiere liderazgo, disposición para eliminar procedimientos burocráticos que protegen intereses establecidos, y capacidad de diseñar desde la perspectiva del usuario final.

El BID (2020), en su análisis del estado de GovTech en América Latina, identifica cuatro dimensiones prioritarias de la transformación digital para regiones como Loreto. La primera es la digitalización de trámites y simplificación administrativa: el gobierno regional ofrece decenas de servicios que requieren presencia física en Iquitos, lo que excluye a la mayoría de los ciudadanos rurales. Digitalizar los más demandados certificaciones, licencias, permisos ambientales, consultas presupuestales reduciría costos para ciudadanos y para la administración, y ampliaría el acceso a servicios en localidades remotas.

La segunda dimensión es el desarrollo de sistemas de información para la gestión territorial. La toma de decisiones sobre inversión pública, gestión ambiental y planificación territorial en Loreto se realiza con información fragmentada, desactualizada o inaccesible. Un sistema de información territorial integrado que combine datos satelitales, registros administrativos, estadísticas sectoriales y conocimiento local en una plataforma accesible a todos los actores

relevantes gobierno regional, municipios, comunidades indígenas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado transformaría la calidad de las decisiones públicas y privadas.

La tercera dimensión es la transparencia y la rendición de cuentas digital. Las plataformas que permiten a cualquier ciudadano consultar en tiempo real la ejecución presupuestal del gobierno regional, el avance de las obras, los contratos firmados y los resultados de los programas sociales son herramientas poderosas de control social que complementan los mecanismos institucionales de supervisión. La evidencia internacional demuestra que la transparencia activa publicar proactivamente la información sin esperar solicitudes de acceso reduce la corrupción y mejora la calidad del gasto público.

La cuarta dimensión son los servicios digitales de salud, educación y agricultura adaptados a poblaciones rurales y dispersas. La telemedicina permite a comunidades sin puesto de salud acceder a consultas médicas especializadas mediante conexión de video; la educación a distancia permite a estudiantes rurales acceder a contenidos de calidad sin depender de la presencia física de docentes calificados; las plataformas de información agrícola y pesquera permiten a productores tomar mejores decisiones sobre cuándo y qué producir, a qué precio vender y cómo acceder a mercados más amplios. Ninguna de estas aplicaciones requiere conectividad de banda ancha universal: requiere conectividad estratégica en nodos clave y tecnología robusta para entornos de baja conectividad.

4.6 Eje 5: Gobernanza territorial e inclusión intercultural

La sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo en la Amazonía loretana depende de su legitimidad ante los pueblos que habitan y conocen el territorio. Ansell y Gash (2008), en su análisis de más de cien casos de gobernanza colaborativa, identificaron las condiciones bajo las cuales la coordinación entre actores con intereses diversos produce mejores resultados que la toma de decisiones jerárquica: cuando existe interdependencia genuina de recursos ningún actor puede lograr solo sus objetivos, cuando hay historia previa de cooperación o conflicto que requiere ser gestionada, y cuando el proceso es facilitado por un intermediario con credibilidad ante todas las partes. Las tres

condiciones están presentes en Loreto. Lo que falta es el marco institucional para activarlas de manera sistemática y sostenida.

La gobernanza territorial inclusiva que se propone tiene cuatro componentes operativos. El primero es acelerar el proceso de titulación de territorios comunales pendientes: la Defensoría del Pueblo (2023) estima que más de 400 comunidades loretas carecen de título formal, lo que las deja en situación de vulnerabilidad legal ante invasores, concesiones mineras y proyectos de infraestructura. La titulación requiere recursos para los procedimientos de demarcación y registro estimados en aproximadamente S/ 15,000 por comunidad, coordinación entre el gobierno regional, el Ministerio de Cultura y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, y voluntad política para resolver los conflictos de superposición con concesiones previas.

El segundo componente es la incorporación formal de representantes de organizaciones indígenas con voz y voto en los espacios de planificación del gobierno regional. No como invitados ocasionales a audiencias públicas, sino como miembros permanentes de los comités de planificación, los consejos de coordinación regional y los grupos de trabajo técnico que toman decisiones sobre inversión, gestión ambiental y desarrollo productivo. Esta incorporación requiere adaptar los formatos y tiempos de los espacios de participación para que sean accesibles para representantes de comunidades remotas sesiones híbridas, interpretación en lenguas indígenas, subsidio de gastos de traslado.

El tercer componente es el diseño de protocolos de consulta previa que sean genuinamente informados, previos y de buena fe, como establece el Convenio 169 de la OIT. Esto requiere: iniciar el proceso antes de que las decisiones estén tomadas; proporcionar información completa y comprensible en las lenguas de las comunidades; otorgar tiempo suficiente para que las asambleas comunales deliberen; y aceptar que el resultado puede ser la modificación o el rechazo de la propuesta gubernamental. A cambio, los proyectos que superen un proceso genuino de consulta tienen legitimidad social que reduce los conflictos durante la implementación y mejora la probabilidad de resultados sostenibles.

El cuarto componente es el desarrollo de programas de gestión territorial comunitaria que combinen el conocimiento ecológico tradicional de las comunidades con herramientas tecnológicas de monitoreo GPS, drones, imágenes satelitales, sensores remotos para el seguimiento de la deforestación,

los cambios en los recursos hídricos y la biodiversidad. Varias organizaciones indígenas en la Amazonía peruana Awajún, Wampis, algunas comunidades Shipibo-Konibo han desarrollado experiencias exitosas de guardabosques comunitarios con apoyo tecnológico que merecen ser replicadas y escaladas en Loreto.

4.7 Eje 6: Gestión ambiental estratégica y financiamiento climático

El IPCC (2022) proyecta que la Amazonía enfrentará en las próximas décadas condiciones climáticas más extremas como consecuencia del calentamiento global: sequías más intensas e infrecuentes, inundaciones más severas, aumento de la temperatura media y mayor frecuencia de eventos extremos que afectan la productividad agrícola, la salud pública y la navegabilidad de los ríos. Para Loreto, esto no es una amenaza abstracta: las sequías de 2010 y 2016 afectaron gravemente la navegabilidad del Amazonas, impactaron la producción pesquera y generaron emergencias de salud en comunidades ribereñas que dependen del río para todo. Diseñar estrategias de adaptación que reduzcan la vulnerabilidad de la región ante estos eventos es tan urgente como las propuestas de desarrollo productivo.

La gestión ambiental estratégica propuesta integra tres dimensiones complementarias. La mitigación busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas a la deforestación y la degradación forestal, promoviendo modelos de uso de suelo que combinen producción con conservación. La adaptación diseña sistemas de infraestructura puertos modulares, carreteras con diseño resiliente, sistemas de agua potable con fuentes alternativas y sistemas de producción variedades agrícolas resistentes a sequías e inundaciones, acuicultura adaptada a variaciones hidrológicas que reduzcan la exposición de las comunidades a los impactos del cambio climático. El financiamiento climático accede a mecanismos internacionales que compensan económicamente a las regiones que conservan sus bosques y ecosistemas, diversificando así las fuentes de ingresos regionales.

Tabla 8: Mecanismos de financiamiento climático con potencial para la región Loreto

Mecanismo	Descripción	Potencial para Loreto	Condiciones habilitantes
REDD+ (Reducción Emisiones Deforestación)	Pago por conservación de bosques; créditos de carbono en mercados internacionales	~800 MtCO2eq potencial; ingresos estimados USD 2-5 por tCO2	Titulación territorial; sistema de monitoreo MRV; marco legal regional
Fondo Verde para el Clima (GCF)	Financiamiento multilateral para adaptación y mitigación en países en desarrollo	Acceso a ventanillas de adaptación y sistemas de alerta temprana	Propuesta de país validada; MINAM como entidad acreditada
Mercado voluntario de carbono	Créditos de carbono para empresas privadas con metas de neutralidad	Crecimiento de mercado del 4x entre 2020 y 2023 (Ecosystem Marketplace)	Certificación Gold Standard o VCS; cadena de custodia verificable
BIOFIN-PNUD	Marco de financiamiento para la biodiversidad; identifica brechas y soluciones	Loreto como piloto nacional por su biodiversidad prioritaria	Inventario completo de ecosistemas; valoración de servicios ambientales
Pago por Servicios Ecosistémicos (PSE)	Compensación a proveedores de servicios ambientales por comunidades o empresas	Experiencias en cuencas hidrográficas vinculadas a acuicultura y agua potable	Marco legal PSE (Ley N° 30215); contratos vinculantes entre partes

Nota. Elaboración propia basada en MINAM – REDD+ Peru (2022), GCF (2023), Ecosystem Marketplace (2023), BIOFIN-PNUD (2022) y Ley N.° 30215 (Marco de PSE en Perú). Los potenciales de ingreso son estimaciones orientativas basadas en precios de mercado a 2023, sujetos a variación.

El Cuadro 8 muestra que los mecanismos de financiamiento climático representan una oportunidad real y creciente para diversificar los ingresos del gobierno regional y de las comunidades indígenas loretas, reduciendo la dependencia del canon petrolero. El potencial REDD+ de 800 millones de toneladas de créditos de carbono equivalente no se realizará automáticamente: requiere construir el sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV) que certifica las reducciones de emisiones, negociar los acuerdos de distribución de beneficios con las comunidades proveedoras del servicio de conservación, y

desarrollar las capacidades técnicas en el gobierno regional para gestionar proyectos de esta complejidad. Pero el tamaño de la oportunidad justifica plenamente la inversión en esas capacidades.

4.8 Eje 7: Sistema regional de innovación y capital humano

Lundvall (1992) demostró que la competitividad sostenida de las economías regionales depende de sistemas de innovación que integran universidades, empresas, instituciones de investigación, gobierno y sociedad civil en redes de aprendizaje interactivo. La innovación no es un proceso lineal que va de la investigación a la aplicación; es un proceso iterativo de interacción entre actores con distintos tipos de conocimiento científico, técnico, de mercado, ecológico tradicional que se retroalimentan continuamente. En Loreto, este sistema de innovación existe en estado embrionario: la UNAP y el IIAP tienen capacidades de investigación relevantes pero débil articulación con el sector productivo y con el gobierno regional.

La propuesta contempla la creación de un Consorcio de Innovación Amazónica que articule formalmente al gobierno regional, la UNAP, el IIAP, las organizaciones indígenas, el sector empresarial y la cooperación internacional en una plataforma de gestión del conocimiento con tres funciones principales: identificar problemas productivos y de gestión que requieren soluciones basadas en conocimiento; conectar a quienes tienen los problemas con quienes tienen el conocimiento para resolverlos; y desarrollar capacidades para que los actores locales puedan implementar y adaptar las soluciones identificadas. CONCYTEC podría ser un socio clave para financiar proyectos piloto a través de sus fondos de innovación productiva.

La profesionalización del servicio civil regional ya desarrollada en el Eje 2 tiene una dimensión adicional en este contexto: la formación de una masa crítica de profesionales loretos especializados en las disciplinas que el desarrollo regional requiere. Un programa de becas de posgrado para funcionarios del gobierno regional y jóvenes profesionales loretos en especialidades estratégicas gestión pública, planificación territorial, gestión ambiental, biología de la conservación, ingeniería fluvial, ciencias de datos financiado con recursos regionales, cooperación internacional y alianzas con universidades nacionales,

invertiría en el capital humano que sostendrá las transformaciones institucionales de la próxima generación.

Tabla 9: Cuadro maestro de propuestas estratégicas para el desarrollo sostenible de la región Loreto (2025-2035)

Línea estratégica	Fundamento teórico	Acción principal (2025-2030)	Indicadores (meta a 5 años)	Actores responsables
Gestión estratégica territorial	Bryson (2018); Moore (1995)	Sistema integrado de monitoreo territorial con indicadores ODS adaptados a Loreto	Ejecución ≥ 88%; posición INCORE +5 lugares; 100% programas con evaluación ex post	GORE-Loreto, MEF-DNPP, CEPLAN
Reforma del servicio civil	SERVIR (2022); Evans (1995)	Concursos meritocráticos para 100% plazas técnicas; eliminación progresiva de CAS en puestos clave	% personal en carrera pública ≥ 60%; tasa rotación técnica < 15% anual	GORE-Loreto, SERVIR, PCM
Bioeconomía amazónica	OCDE (2020); Rivas Toledo & Brodie (2020)	Fondo Regional de Bioeconomía (S/50M); certificación de 10 cadenas sostenibles	N° cadenas certificadas ≥ 10; valor exportaciones bioproductos +200%	GORE, PRODUCE, IIAP, BID, FIDA
Transformación digital pública	Mergel et al. (2019); BID (2020)	Plataforma integrada de trámites y transparencia; conectividad satelital en 200 comunidades	Trámites digitalizados ≥ 40; cobertura internet comunal ≥ 60%	GORE, MTC, PCM-Secretaría Digital
Gobernanza territorial intercultural	Chirif (2017); Ansell & Gash (2008)	Mesa de diálogo multinivel con agenda vinculante; titulación de 400	Acuerdos formalizados/año ≥ 12; comunidades tituladas ≥ 200 en 3 años	GORE, MINEM, MINAM, AIDESEP, municipios

		comunidades pendientes		
Gestión ambiental y resiliencia climática	IPCC (2022); Rockström et al. (2023)	Plan forestal comunitario REDD+ en 2M ha; acceso a Fondo Verde del Clima	Ha bajo manejo sostenible ≥ 2M; financiamiento climático ≥ USD 50M	GORE, MINAM, AIDESEP, cooperación internacional
Sistema regional de innovación	Lundvall (1992); OCDE, 2016	Consorcio GORE-UNAP-IIAP-empresa: 5 laboratorios biotecnología aplicada	Patentes/año ≥ 5; spin-offs universitarias ≥ 3/año; publicaciones indexadas +40%	GORE, UNAP, IIAP, CONCYTEC, sector privado

Nota. Elaboración propia. Referencias teóricas por eje: Gestión estratégica: Bryson (2018), Moore (1995), Shack (2018); Servicio civil: Evans (1995), SERVIR (2022), Molina (2020); Bioeconomía: OCDE (2020), Rivas Toledo y Brodie (2020), BID (2022); Transformación digital: Mergel et al. (2019), BID (2020); Gobernanza territorial: Chirif (2017), Ansell y Gash (2008), AIDESEP (2022); Gestión ambiental: IPCC (2022), Rockström et al. (2023), MINAM (2022); Sistema de innovación: Lundvall (1992), OCDE (2016). GORE = Gobierno Regional de Loreto.

CAPÍTULO V

Conclusiones: tensiones, aprendizajes y agenda de investigación

ALUMNI EDITORA

5.1 Gestión administrativa como condición estructural del desarrollo

La tesis central de este libro que la competitividad regional sostenible depende estructuralmente de la calidad de la gestión administrativa se ve confirmada de manera robusta por el diagnóstico del capítulo III. La comparación sistemática de Loreto con Ucayali y Madre de Dios muestra que las diferencias en desempeño institucional predicen mejor las diferencias en desarrollo humano que las diferencias en dotaciones de recursos naturales: Loreto tiene mayor biodiversidad que ambas regiones y peores indicadores socioeconómicos en casi todas las dimensiones. Esta evidencia invierte la causalidad habitual en el debate sobre desarrollo regional y tiene implicaciones directas para la política pública.

Si el problema central es institucional, la solución central también debe serlo. Andrews et al. (2017) advierten que las reformas institucionales más frecuentemente fracasan cuando se concentran en adoptar las estructuras formales correctas aprobar leyes, crear unidades orgánicas, instalar sistemas sin construir las capacidades operativas que les dan funcionalidad. La reforma institucional loretana no puede consistir en crear una nueva ley de servicio civil regional o un nuevo sistema de monitoreo y esperar que las capacidades emerjan espontáneamente. Debe invertir simultáneamente en competencias técnicas, incentivos organizacionales, cultura institucional y liderazgo político de largo plazo.

Implicación para la política pública: el horizonte temporal relevante para la reforma institucional es de diez a quince años, no de un período de gobierno. Esto requiere construir consensos políticos interpartidarios que protejan las reformas de las alternaciones electorales lo que a su vez exige que la sociedad civil, las universidades, las organizaciones indígenas y los medios de comunicación sean actores activos del proceso de monitoreo y presión por la continuidad. Las reformas institucionales exitosas en América Latina la reforma del servicio civil en Chile, la descentralización fiscal en Colombia, la reforma de la salud en Brasil compartieron esta característica: trascendieron los períodos de gobierno de quienes las iniciaron.

5.2 De la paradoja extractiva a la oportunidad bioeconómica

El análisis de este libro permite sostener que la región Loreto enfrenta una disyuntiva histórica cuya resolución no puede postergarse. La reducción progresiva de las reservas petroleras explotables estimadas en menos de quince años de producción a los ritmos actuales, la volatilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos y la creciente presión global hacia economías bajas en carbono están erosionando las bases fiscales del modelo extractivista. El tiempo para construir un modelo alternativo se acorta con cada año que pasa sin reformas estructurales.

La bioeconomía amazónica no es una promesa utópica: es un sector con mercados reales, crecientes y exigentes en estándares de sostenibilidad que Loreto puede satisfacer con ventajas comparativas genuinas. La OCDE (2020) y el BID (2022) documentan que las regiones que han consolidado economías biológicas exitosas comparten una característica: Estados regionales capaces de crear y sostener ecosistemas de innovación que articulan investigación, producción, certificación y comercialización. Construir ese Estado regional es exactamente lo que las propuestas del capítulo IV persiguen.

La transición no puede ser abrupta: la región necesita el canon petrolero mientras desarrolla las alternativas. Pero puede comenzar ahora con proyectos piloto en cadenas específicas acuicultura nativa certificada, productos del bosque con indicación geográfica, turismo científico de alto valor que permitan generar aprendizajes institucionales y demostrar viabilidad económica mientras se construyen las capacidades de escala. Implicación para la política pública: el gobierno regional debe asignar en el presupuesto 2025-2026 recursos específicos para financiar al menos tres proyectos piloto de bioeconomía con evaluación rigurosa de impacto, y publicar los resultados positivos y negativos para orientar la escala siguiente.

5.3 Gobernanza territorial intercultural como condición de legitimidad

La sostenibilidad de cualquier modelo de desarrollo amazónico depende, en última instancia, de su legitimidad ante los pueblos que habitan y conocen el territorio. Los 18 conflictos socioambientales activos en Loreto no son anomalías del sistema; son síntomas de una arquitectura de gobernanza que

sistemáticamente excluye a las comunidades indígenas de las decisiones sobre sus propios territorios. Chirif (2017) y AIDESEP (2022) documentan que esa exclusión no solo viola derechos reconocidos por el marco internacional y la Constitución peruana; también es estratégicamente costosa: genera conflictos que paralizan inversiones, destruyen confianza institucional y dilapidan el capital social necesario para el desarrollo colaborativo.

Los territorios amazónicos donde se han desarrollado modelos exitosos de desarrollo sostenible experiencias en Ecuador, Brasil, Costa Rica y el propio Perú en algunos casos locales invariablemente han incorporado el conocimiento y la participación de las comunidades locales como activos centrales del proceso, no como obstáculos a superar. La conclusión es clara: la gobernanza territorial inclusiva no es una concesión política; es una condición de eficiencia y una estrategia de reducción de riesgos para cualquier inversión en Loreto.

Implicación para la política pública: el gobierno regional debe transformar la consulta previa de trámite burocrático a proceso genuino de construcción de consensos. Esto requiere tiempo, recursos y voluntad política para aceptar que las decisiones pueden modificarse como resultado del proceso. A cambio, produce legitimidad social que reduce los costos de implementación y mejora la calidad de las decisiones territoriales al incorporar conocimiento local que los técnicos regionales no tienen.

5.4 Innovación digital y conectividad amazónica

La transformación digital de la administración pública loretana no puede diseñarse desde Lima ni desde estándares de conectividad urbana. Debe partir de las condiciones reales del territorio: comunidades dispersas en un área de 368,000 km², conectividad internet limitada al 28% de hogares rurales, baja alfabetización digital en poblaciones adultas pero alta adopción de tecnología móvil en jóvenes. Mergel et al. (2019) documentan que las transformaciones digitales más exitosas en sectores públicos son las que diseñan soluciones específicas para sus usuarios concretos, iterando a partir de pruebas en condiciones reales, no las que importan modelos estandarizados desarrollados para contextos urbanos con alta conectividad.

La llegada de internet satelital de baja latencia abre una ventana de oportunidad para superar la limitación histórica de conectividad sin esperar

décadas de inversión en infraestructura terrestre. El gobierno regional puede gestionar activamente esta transición subsidiando equipos en comunidades prioritarias, negociando tarifas reducidas con operadores y desarrollando programas de alfabetización digital adaptados a las lenguas y prácticas locales. La inversión en conectividad tiene retornos en múltiples dimensiones: educativa, sanitaria, económica e institucional, lo que la convierte en una de las intervenciones de mayor rentabilidad social posible.

5.5 Tensiones no resueltas y agenda de investigación futura

Este libro ha desarrollado un argumento coherente sobre la relación entre gestión administrativa y desarrollo sostenible en Loreto. Sin embargo, presentarlo como un argumento cerrado sería intelectualmente deshonesto. Existen tensiones analíticas y empíricas importantes que las páginas anteriores no han resuelto y que merecen investigación rigurosa futura.

Tabla 10: Tensiones no resueltas y agenda de investigación para el desarrollo amazónico loretano

Tensión identificada	Descripción del dilema	Experiencias comparadas	Implicaciones para Loreto
Tiempo político vs. tiempo institucional	Reformas requieren 10-15 años; ciclos electorales son de 4 años	Chile (SEGPRES): marcos de largo plazo protegidos por acuerdo multipartidario; Colombia: reforma carrera administrativa transcurrió 3 períodos presidenciales	Necesidad de pactos políticos regionales que trasciendan cambios de gestión; agencias de evaluación independientes
Escala vs. diversidad territorial	Estrategias de bioeconomía suponen articulación de pequeños productores dispersos en 368.000 km²	Costa Rica: cooperativas de café y cacao como intermediarios de escala; Brasil-Pará: plataformas digitales de comercialización colectiva	Rol central de cooperativas indígenas y redes de economía solidaria; tecnología satelital para reducir costos de coordinación
Soberanía vs. cooperación internacional	Cooperación aporta recursos, pero	Ecuador-Yasuní: tensión entre moratoria petrolera	Negociación de condiciones con mecanismos de

	puede imponer agendas externas	y financiamiento internacional; Perú-REDD+: debates sobre soberanía forestal	veto local; AIDESEP como actor central en acuerdos internacionales
Conservación vs. desarrollo local	Comunidades necesitan ingresos inmediatos; la conservación rinde frutos a largo plazo	Indonesia: programas de pago adelantado por conservación; Bolivia TIM-II: modelo mixto chaco-bioeconomía	Diseñar mecanismos de transferencia directa a comunidades por servicios de conservación; no postergar beneficios locales

Nota. Elaboración propia basada en el análisis comparado de los capítulos II, III y IV, y en la revisión de literatura sobre reforma institucional en contextos amazónicos latinoamericanos. Las experiencias comparadas citadas son referencias de aprendizaje, no modelos de replicación directa.

La primera tensión es la del tiempo político versus el tiempo institucional. Las reformas que se proponen en el capítulo IV requieren horizontes de diez a quince años para producir resultados verificables; los ciclos políticos son de cuatro años. Sin mecanismos institucionales que protejan las reformas de las alternaciones electorales un servicio civil meritocrático con protección legal, agencias independientes de evaluación con mandatos de largo plazo, compromisos multipartidarios formalizados en planes de gestión que trascienden períodos de gobierno el riesgo de reversión es estructuralmente alto. ¿Qué diseño institucional específico reduce ese riesgo en el contexto político peruano? La respuesta requiere investigación comparada con reformas subnacionales exitosas en América Latina que hayan sobrevivido cambios de gobierno.

La segunda tensión es la de escala versus diversidad territorial. Las propuestas de bioeconomía y cadenas de valor sostenibles asumen que es posible articular productores de pequeña escala dispersos en un territorio de casi 370,000 km², con comunidades que en muchos casos están a varios días de navegación de los centros urbanos. ¿En qué condiciones esa articulación es económicamente viable y sostenible? ¿Qué papel juegan las cooperativas, las organizaciones indígenas, las plataformas digitales y los intermediarios formales en reducir los costos de coordinación a la escala que los mercados internacionales requieren? Estas preguntas requieren investigación empírica en contextos

específicos de la región, con metodologías que combinen análisis económico con perspectivas de economía política y sociología de las organizaciones.

La tercera tensión es la de soberanía versus cooperación internacional. La cooperación puede aportar recursos, tecnología y redes globales que el gobierno regional no puede generar solo. Pero también puede imponer agendas que no responden a las prioridades locales como ha ocurrido en experiencias de conservación que no incorporaron adecuadamente las necesidades de las comunidades o crear dependencias que debiliten la autonomía institucional a largo plazo. ¿Cómo negociar condiciones de cooperación que maximicen los beneficios y minimicen las dependencias? Esta es una pregunta de economía política que requiere análisis específico del caso peruano en el contexto de la cooperación amazónica internacional.

La cuarta tensión, menos frecuentemente discutida pero igualmente importante, es la de conservación versus desarrollo local inmediato. Los mecanismos de financiamiento climático prometen ingresos futuros por conservar los bosques; las comunidades necesitan ingresos presentes para sus necesidades básicas actuales. Sin mecanismos de transferencia directa e inmediata de beneficios a las comunidades conservadoras, los incentivos estructurales siguen favoreciendo la deforestación sobre la conservación. Diseñar sistemas de PSE y REDD+ que paguen de manera oportuna, justa y verificable a las comunidades es la clave para resolver esta tensión.

Estas tensiones no invalidan el argumento del libro; lo enriquecen y lo sitúan en el territorio de la complejidad real que cualquier estrategia de desarrollo amazónico debe navegar. El desarrollo de Loreto no es un problema técnico con solución óptima calculable: es un proceso político, cultural e institucional que debe construirse colectivamente, con rigor analítico, honestidad sobre las incertidumbres, respeto por la diversidad de concepciones del bienestar que coexisten en el territorio, y compromiso de largo plazo con las poblaciones que habitan uno de los territorios más extraordinarios del planeta.

Limitaciones del estudio

Este libro se basa en fuentes documentales públicas, estadísticas oficiales y literatura académica disponible hasta mediados de 2024. El análisis territorial de la región Loreto no incluye trabajo de campo sistemático ni entrevistas con

actores institucionales funcionarios del gobierno regional, representantes de organizaciones indígenas, empresarios locales, académicos de la UNAP, lo que limita la profundidad del análisis de los procesos internos de las organizaciones y de las percepciones de los actores sobre las dinámicas institucionales. Un análisis complementario con metodología cualitativa podría enriquecer significativamente el diagnóstico.

La comparación con Ucayali y Madre de Dios es ilustrativa, no exhaustiva: un análisis comparado más riguroso requeriría datos primarios comparables, controles estadísticos por variables de confusión y metodologías de inferencia causal que exceden el alcance de este libro. Los indicadores presupuestales y de desempeño institucional están sujetos a revisión conforme el MEF, INEI, SERVIR y las entidades especializadas actualicen sus registros. Algunos datos citados son estimaciones con márgenes de incertidumbre que el texto reconoce, pero no puede cuantificar con precisión en todos los casos.

Finalmente, las propuestas del capítulo IV son prescriptivas: establecen qué debería hacerse con base en el diagnóstico y la evidencia comparada, pero no pueden predecir con certeza cuál será su impacto real en el contexto específico de Loreto. La implementación de políticas en contextos de alta complejidad siempre produce resultados inesperados positivos y negativos que los diseñadores no pueden anticipar completamente. Por eso, la evaluación rigurosa y adaptativa de las intervenciones, con disposición para corregir el rumbo a partir de la evidencia, es tan importante como el diseño inicial.

Referencias

AIDESEP. (2022). Informe sobre situación de territorios indígenas amazónicos en el Perú. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Publishers.

Alford, J., & O'Flynn, J. (2012). Rethinking public service delivery: Managing with external providers. Palgrave Macmillan.

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

BCRP. (2023). Informe económico de la región Loreto. Banco Central de Reserva del Perú – Sucursal Iquitos.

Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2011). Public value: Theory and practice. Palgrave Macmillan.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y marcos analíticos para su análisis. Ciencia, Docencia y Tecnología, 26(50), 1–28.

BID. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

BID. (2020). GovTech en América Latina y el Caribe: la digitalización del gobierno como palanca del desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.

BID. (2022). Bioeconomía en la Amazonía: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible regional. Banco Interamericano de Desarrollo.

BIOFIN-PNUD. (2022). Estudio de financiamiento de la biodiversidad en el Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Bryson, J. M. (2018). Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement (5.ª ed.). Wiley.

Camagni, R. (2002). On the concept of territorial competitiveness: Sound or misleading? Urban Studies, 39(13), 2395–2411. https://doi.org/10.1080/0042098022000027022

CEPAL. (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://doi.org/10.18356/5b107c3c-es

CEPLAN. (2022). Informe de seguimiento a planes regionales de desarrollo concertado: Avances y brechas. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Chirif, A. (2017). Pueblos indígenas de la Amazonía peruana: territorios, derechos y desarrollo. CAAAP – Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

Contraloría General de la República. (2023). Informe anual de control de gobiernos regionales 2022. CGR del Perú.

Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., & van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, 387, 253–260. https://doi.org/10.1038/387253a0

Crozier, M. (1963). Le phénomène bureaucratique. Seuil.

Daly, H. E. (1996). Beyond growth: The economics of sustainable development. Beacon Press.

Defensoría del Pueblo. (2023). Reporte mensual de conflictos sociales N.° 232. Defensoría del Pueblo del Perú.

Dourojeanni, M. J. (2013). Loreto sostenible al 2021. DAR – Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government. Oxford University Press.

Ecosystem Marketplace. (2023). State of the voluntary carbon markets 2023. Forest Trends.

Espinosa, O. (2020). Entre la autonomía y la integración: dilemas del desarrollo indígena amazónico en el Perú. IEP – Instituto de Estudios Peruanos.

Evans, P. (1995). Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton University Press.

Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. American Sociological Review, 64(5), 748–765. https://doi.org/10.2307/2657374

Falleti, T. G. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? Governance, 26(3), 347–368. https://doi.org/10.1111/gove.12035

GCF. (2023). Green Climate Fund results management framework. Green Climate Fund.

Greene, S. (2009). Customizing indigeneity: Paths to a visionary politics in Peru. Stanford University Press.

Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En M. Lang & D. Mokrani (Eds.), Más allá del desarrollo (pp. 21–54). Fundación Rosa Luxemburgo.

Hausmann, R., & Klinger, B. (2006). Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space (CID Working Paper No. 128). Harvard University.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C., & Dixon, R. (2015). A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government. Oxford University Press.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. American Political Science Review, 97(2), 233–243. https://doi.org/10.1017/S0003055403000649

IIAP. (2022). Informe anual de investigaciones en la Amazonía peruana. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

INEI. (2023). Compendio estadístico regional Loreto 2023. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI – ENAHO. (2023). Encuesta Nacional de Hogares 2022: indicadores de bienestar regional. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

IPBES. (2022). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services (Revised ed.). Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. https://doi.org/10.5281/zenodo.6417333

IPCC. (2022). Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009325844

IPE/INCORE. (2023). Índice de competitividad regional 2023. Instituto Peruano de Economía.

Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. University of California Press.

Kooiman, J. (2003). Governing as governance. SAGE.

Lundvall, B.-Å. (Ed.). (1992). National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning. Pinter Publishers.

MEF. (2022). Informe de finanzas públicas regionales: análisis de ingresos y gastos subnacionales. Ministerio de Economía y Finanzas.

MEF. (2023). Consulta amigable – ejecución presupuestal regional 2023. Ministerio de Economía y Finanzas. https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/

Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government Information Quarterly, 36(4), 101385. https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002

Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. Social Forces, 18(4), 560–568. https://doi.org/10.2307/2570723

MINAM. (2022). Mapa de deforestación y degradación forestal en la Amazonía peruana 2021. Ministerio del Ambiente – Programa GEOBOSQUES.

MINEDU. (2023). Indicadores de la educación en el Perú 2022: estadísticas regionales. Ministerio de Educación.

MINEM. (2022). Registro de concesiones mineras por región. Ministerio de Energía y Minas.

MINSA. (2023). Indicadores de salud regional 2022. Ministerio de Salud.

Molina, R. (2020). Profesionalización del servicio civil en los gobiernos regionales del Perú: avances y desafíos. Cuadernos de Gestión Pública, 4(1), 45–71.

Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.

Muñoz, P. (2019). Descentralización y gobernabilidad en el Perú: avances y desafíos pendientes. Fondo Editorial PUCP.

Muñoz, P., & García, J. (2016). Coordinación intergubernamental en el Perú: desafíos y oportunidades para la reforma del Estado. Revista de Ciencia Política, 36(2), 451–472.

Nussbaum, M. C. (2011). Creating capabilities: The human development approach. Harvard University Press.

Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

OCDE. (2016). Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Perú – Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264265226-es

OCDE. (2020). The bioeconomy to 2030: Designing a policy agenda. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264056886-en

OEFA. (2023). Registro de pasivos ambientales del sector hidrocarburos. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley.

Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

Oszlak, O. (2020). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Ediciones Continente.

Peters, B. G. (2015). Advanced introduction to public policy. Edward Elgar Publishing.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Governance, politics and the state. Macmillan.

PNUD Perú. (2021). Perspectivas de la bioeconomía amazónica en el Perú: potencial y condiciones habilitantes para su desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD Perú. (2022). Informe de desarrollo humano Perú 2022: índices de desarrollo humano regionales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public management reform: A comparative analysis — new public management, governance, and the neo-Weberian state (3.ª ed.). Oxford University Press.

Porter, M. E. (1990). The competitive advantage of nations. Free Press.

ProÉtica. (2022). Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022. Consejo Nacional para la Ética Pública.

Raworth, K. (2017). Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st-century economist. Chelsea Green Publishing.

Repetto, F. (2016). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documentos de Trabajo INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open University Press.

Rivas Toledo, A., & Brodie, J. (2020). Bioeconomía amazónica: potencial y desafíos para el Perú. DAR – Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Rockström, J., Gupta, J., Qin, D., Lade, S. J., Abrams, J. F., Andersen, L. S., Armstrong McKay, D. I., Bai, X., Bala, G., Bunn, S. E., Ciobanu, D., DeClerck, F., Ebi, K.,

Gifford, L., Gordon, C., Hasan, S., Kanie, N., Lenton, T. M., Loriani, S., … Zhang, X. (2023). Safe and just Earth system boundaries. Nature, 619, 102–111. https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. Journal of Economic Geography, 10(5), 619–644. https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049

Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. Governance, 21(2), 165–190. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x

Sachs, J. D. (2015). The age of sustainable development. Columbia University Press.

Sachs, J. D., & Warner, A. M. (2001). The curse of natural resources. European Economic Review, 45(4–6), 827–838. https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8

Selznick, P. (1949). TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization. University of California Press.

Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.

SERFOR. (2022). Anuario forestal y de fauna silvestre 2021. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

SERNANP. (2022). Anuario estadístico de áreas naturales protegidas 2021. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

SERVIR. (2022). Diagnóstico del servicio civil peruano 2022: avances y brechas pendientes. Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Shack, N. (2018). Presupuesto por resultados en el Perú: avances, limitaciones y perspectivas para la siguiente década. Dirección General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas.

Tanaka, M. (2021). Los límites de la descentralización en el Perú: política, instituciones y territorio. IEP – Instituto de Estudios Peruanos.

Transparencia Internacional. (2022). Corruption Perceptions Index 2022. Transparency International.

Vázquez-Barquero, A. (2005). Las nuevas fuerzas del desarrollo. Antoni Bosch Editor.

WCED. (1987). Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development. Oxford University Press.

Weber, M. (1978). Economy and society: An outline of interpretive sociology (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press. (Obra original publicada en 1922)

GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

EN LA REGIÓN LORETO

Diagnóstico institucional y propuestas estratégicas para la competitividad regional sostenible



ALUMNI EDITORA

2026

PRIMERA EDICIÓN

GESTIÓN EFICIENTE | DESARROLLO SOSTENIBLE | COMPETITIVIDAD REGIONAL | BIENESTAR Y FUTURO

ISBN: 978-9942-7465-8-0