

Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)

María Claudia Augusto Meléndez
Eduardo Dargent Bocanegra
Stéphanie Rousseau
Pontificia Universidad Católica del Perú

DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>

RECIBIDO: 13 de agosto de 2016

ACEPTADO: 2 de diciembre de 2016

MODIFICADO: 6 de enero de 2017

RESUMEN: En este artículo presentamos dos casos que resaltan cómo la sociedad civil regional contribuye a una mejor implementación de normas y políticas públicas en espacios subnacionales. En las regiones peruanas de San Martín y Cusco, actores de la sociedad civil aprovecharon el espacio de la descentralización para poner en marcha de manera efectiva leyes nacionales (normas ambientales, en el primer caso, y derechos para la población hablante de idiomas indígenas, en el segundo). Estos casos ayudan a explicar la heterogeneidad en la implementación de las normas en espacios subnacionales, un fenómeno común en América Latina.

PALABRAS CLAVE: descentralización • Perú • quechua • política ambiental • Estado (*Thesaurus*)

Parte de la investigación se financió con fondos del proyecto “La emergencia de políticas multiculturales en los gobiernos regionales y municipales del Perú: los casos de Cusco y Ayacucho-Huamanga” (2015-3-0008/000000000000194) de la Dirección General de Investigación-PUCP. El proyecto es desarrollado por el Grupo de Investigación en Estudios Cualitativos de la Política (GIECEP).

Beyond State Capacity: Civil Society and Policy Implementation at the Subnational Level in Cusco and San Martín (Peru)

ABSTRACT: In this article we present two cases that highlight how regional civil society contributes to improving the implementation of regulations and public policies in subnational spaces. In the regions of San Martín and Cusco in Peru, civil society actors took advantage of decentralized space to effectively enforce national laws (environmental regulations in the first case, and rights for the population that speaks indigenous languages in the second). These cases help to explain the heterogeneity encountered in implementing regulations in subnational spaces, a common phenomenon in Latin America.

KEYWORDS: decentralization • Peru • Quechua • environmental policy • State (*Thesaurus*)

Para além da capacidade estatal: sociedade civil e implementação de políticas a nível subnacional em Cusco e San Martín (Peru)

RESUMO: Neste artigo apresentamos dois casos que destacam como a sociedade civil regional contribui a uma melhor implementação de normas e políticas públicas em espaços subnacionais. Nas regiões peruanas de San Martín e Cusco, atores da sociedade civil aproveitaram o espaço da descentralização para implementar de maneira efetiva leis nacionais (normas ambientais, no primeiro caso, e direitos para a população falante de idiomas indígenas, no segundo). Esses casos ajudam a explicar a heterogeneidade na implementação das normas em espaços subnacionais, um fenômeno comum na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização • Peru • quéchua • política ambiental • Estado (*Thesaurus*)

Introducción

La heterogeneidad en la efectiva implementación de leyes y políticas públicas en el territorio es un fenómeno común en América Latina (O'Donnell 1993; Giraudy 2012). Aunque esta heterogeneidad trasciende el tema del gobierno subnacional, con frecuencia se vincula el fenómeno a los resultados de los procesos de descentralización desarrollados en las últimas décadas en la región. Mientras en algunas circunscripciones subnacionales (regiones, provincias, distritos) se implementan más efectivamente normas y políticas, en otras todo sigue igual o peor que antes de la descentralización (Gutiérrez Sanín *et al.* 2009). La regionalización en el Perú, relanzada en 2002 tras un fallido intento en los años ochenta, también muestra dicha heterogeneidad entre regiones y municipios (Barrantes, Cuenca y Morel 2012; Vargas 2010; Muñoz 2010).

El factor más evidente para explicar esta heterogeneidad es la capacidad estatal local, evaluada por los recursos financieros (presupuestos, extracción de recursos) e institucionales (tamaño y calidad de la burocracia) que poseen los gobiernos subnacionales o las oficinas locales del Estado central. Diversos autores resaltan la relación positiva entre capacidad estatal y una mayor fortaleza institucional, desarrollo de políticas, efectividad de la ley, respeto al Estado de derecho, entre otros (Rose-Ackerman 2007; Scartascini, Stein y Tomassi 2008; Stein y Tomassi 2006). En espacios subnacionales con alta capacidad estatal, probablemente será más pequeña la “brecha de implementación”, definida como “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y en lo que en realidad se ejecuta” (Grindle 2009, 33).

Sin embargo esta respuesta es parcial: esconde otros factores relevantes para entender la implementación efectiva de leyes y políticas a nivel subnacional. Primero, es necesario preguntarse por qué algunos gobiernos subnacionales alcanzan dicha capacidad mientras que otros no. ¿De dónde surge la capacidad estatal? ¿Qué condiciones son más propicias para alcanzarla? Una respuesta funcionalista, que asocie el nivel socioeconómico de una localidad y su calidad de gobierno, no es suficiente para explicar estos contrastes. Si bien áreas del territorio con mayores recursos y capital humano tendrán, por diversas razones, más posibilidades de desarrollar capacidad estatal, también es obvio que el nivel socioeconómico y esta capacidad no siempre coinciden. Segundo, ¿por qué se mantiene dicha capacidad? Esta pregunta no es secundaria, sino central para comprender qué factores hacen que el gobierno efectivo no sea flor de un día. Tercero, ¿qué otros factores, además de la capacidad estatal, pueden ayudar a la mejor implementación de leyes y políticas?

Basándonos en literatura de política comparada que estudia las relaciones Estado-sociedad y que suele trascender la capacidad estatal como factor explicativo, en este artículo presentamos dos casos regionales que resaltan cómo la sociedad civil regional puede contribuir a la implementación y el desarrollo de mejores políticas públicas. Definimos como sociedad civil “the social fabric formed by a multiplicity of self-constituted territorially- and functionally-based units which peacefully coexist and collectively resist subordination to the state, at the same time that they demand inclusion into national political structures” (Oxhorn 1998, 6). A través de entrevistas a actores estatales y de la sociedad civil, así como la revisión de documentos oficiales y prensa, proponemos que, en las regiones peruanas de San Martín y Cusco, actores de la sociedad civil con *expertise* y con una red de contactos a nivel nacional e internacional aprovecharon el espacio de la descentralización para promover la implementación y el desarrollo de mejores leyes nacionales.

El caso de San Martín, una región en la ceja de la selva amazónica, muestra cómo una coalición de actores de la sociedad civil interesados en el medioambiente aprovechó la descentralización para impulsar sus agendas, contribuyendo al desarrollo y continuidad de una institucionalidad ambiental efectiva, que incluye su desarrollo normativo regional y fiscalización. En este caso, el aumento de capacidad estatal en el gobierno regional, con la creación y el fortalecimiento de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), se debe en parte al esfuerzo de esta coalición. En la región Cusco, por su lado, se cumplen en forma más efectiva que en otras regiones las disposiciones de la Constitución de 1993 favorables a los derechos lingüísticos para la población hablante de idiomas indígenas y la Ley de Lenguas Originarias de julio del 2011 (Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, Ley 19735). Las demandas de la sociedad civil, y sus vínculos con gobiernos locales y una oficina local del gobierno central, la Dirección Desconcentrada de Cultura (DDC), han sido claves para el desarrollo de normas regionales y para la promoción y difusión del quechua. Si bien en este caso la oficina que antecedió a la DDC contaba con capacidad estatal desde antes de la descentralización, proponemos que sin una sociedad civil regional activa, difícilmente esta oficina, más vinculada a temas turísticos y patrimoniales, habría desarrollado estas políticas.

El artículo tiene la siguiente estructura: en la primera sección, presentamos literatura sobre la relación Estado y sociedad que busca explicar el surgimiento y continuidad de la capacidad estatal, así como sobre las condiciones que contribuyen a la implementación de las leyes. Ello permitirá entender la relevancia de la sociedad civil en los procesos regionales bajo análisis. En la segunda sección, ofrecemos evidencia de que las políticas bajo estudio han logrado un mayor nivel

de desarrollo y cumplimiento en Cusco y San Martín, contrastando estos resultados con otras regiones similares. En la tercera sección, documentamos cómo la sociedad civil fue clave para la implementación y continuidad de estas políticas. Concluimos con algunas ideas sobre las lecciones teóricas y prácticas del trabajo.

1. Capacidad estatal, sociedad y gobiernos locales

Los académicos usan diversos conceptos para estudiar al Estado y su fortaleza: capacidad, fuerza, poder infraestructural, entre otros (Fukuyama 2004; Skocpol 1985; Soifer 2008). Aunque con particularidades y énfasis distintos, estos conceptos suelen describir lo mismo: un Estado que puede cumplir con sus funciones y desarrollar e implementar sus políticas en forma efectiva. Así, Bersch, Praça y Taylor (2013, 2) definen la capacidad del Estado como “la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida”. En forma similar, Soifer y Vom Hau señalan que capacidad “es, en sentido amplio, una función de la burocracia estatal, la relación del Estado con los actores sociales y su alcance espacial y social. Estados con una alta capacidad son vistos generalmente como mejor equipados para establecer un monopolio de la violencia, hacer cumplir los contratos, controlar a su población, regular instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos” (2008, 219; traducción propia). Así, llamaremos capacidad estatal regional a la capacidad de gobiernos regionales y/u oficinas regionales del Estado central, y la evaluaremos considerando los recursos a su disposición: financieros (presupuesto, recaudación) e institucionales (personal, infraestructura) (Soifer 2008, 236). Asimismo, consideraremos en la evaluación los resultados obtenidos por estas oficinas regionales para implementar estas normas y políticas nacionales.¹

Los estudios comparados suelen preguntarse por qué algunos Estados alcanzan más capacidad que otros. Diversos trabajos recientes sobre América Latina exploran por qué algunos países como Chile y Uruguay gozan de mayor capacidad que otros, como Bolivia y Perú (Kurtz 2013; Paredes 2012; Soifer 2015; Saylor 2014). Pero otra forma de estudiar la capacidad estatal, sus orígenes y

1 Centrarse en “resultados” para evaluar la capacidad estatal es complicado y a veces inadecuado, pues dichos resultados a) pueden estar relacionados con otros factores (por ejemplo, disminuir la desnutrición infantil puede estar asociado al crecimiento económico, antes que la mayor efectividad estatal; Fukuyama 2013) o b) asumen que lo que hace o deje de hacer el Estado es un tema de capacidad, cuando en realidad puede ser más una decisión: el Estado *puede* hacerlo pero por diversas razones *decide* no hacerlo (Holland 2016; Slater y Kim 2014). Sin embargo, en nuestra evaluación nos centramos en algunos resultados de acciones (fiscalización, desarrollo de normativa regional) vinculadas al desarrollo de las normas nacionales que suelen mostrar una mayor capacidad estatal.

continuidad, pasa por analizar los contrastes en los niveles de capacidad de las agencias estatales dentro de un mismo Estado. Así, algunos trabajos exploran por qué algunas de sus áreas desarrollan más capacidad que otras (Bersch, Praça y Taylor 2013; Dargent 2015; Migdal, Kohli y Shue 1994). Por ejemplo, en América Latina las áreas económicas suelen tener niveles de capacidad más altos que las áreas sociales. La descentralización también permite explorar esta variación de capacidad dentro del Estado. Los diversos niveles de capacidad de gobiernos subnacionales que cuentan con las mismas competencias legales y, en muchos casos, similares recursos son ideales para este análisis (Muñoz 2008; Vargas 2010).

Ya hemos señalado el peso atribuido por diversos autores a la capacidad estatal como factor independiente para explicar diversos resultados asociados con el gobierno efectivo, la fortaleza institucional, implementación de la ley, mejor provisión de servicios, entre otros. Como han mostrado algunos estudios, una mayor capacidad regional, ya sea del gobierno regional o de entidades regionales del Estado central, estaría asociada a una mejor implementación de las normas y políticas (Barrantes, Cuenca y Morel 2012; Vargas 2010). Sin embargo, una creciente literatura en política comparada va más allá de la capacidad estatal para explorar cómo factores económicos, sociales y políticos ayudan a explicar a) el surgimiento de dicha capacidad, b) su continuidad en el tiempo y c) la adecuada implementación de la ley (*enforcement*) y/o la eficiente provisión de servicios, en casos en que el Estado sea débil.

Veamos primero el surgimiento de capacidad estatal. Diversos trabajos muestran cómo los actores políticos y económicos desempeñan un papel central en el momento de aumentar la capacidad de agencias estatales. Por ejemplo, centrándose en actores políticos, Geddes (1990 y 1994) resalta cómo los presidentes suelen fortalecer ciertas áreas estatales para que desarrollen las políticas que les darán popularidad y estabilidad. No tenemos que pensar sólo en políticos egoístas o actores individuales para apreciar este mecanismo de aumento de capacidad estatal, también pueden ser políticos reformistas o partidos políticos los que fortalezcan el Estado. A nivel subnacional, son comunes los casos donde gobernadores y alcaldes, y sus respectivas coaliciones políticas, marcaron un antes y un después en la calidad de gobierno. Gutiérrez Sanín *et al.* (2009), por ejemplo, muestran cómo coaliciones políticas reformistas fueron clave para establecer mejores políticas de seguridad en Bogotá y Medellín, en contraste con Cali (Colombia).

Del mismo modo, la capacidad estatal puede aumentar por presión de actores económicos interesados en que se desarrollen algunas políticas o en la protección de sus intereses. Silva (1993) —al discutir el poder de la tecnocracia económica

durante la dictadura de Pinochet—, Boylan (1998) —al explicar el surgimiento del Banco Central de Chile al final de dicha dictadura— y Durand (2006) —al discutir la captura del Estado en diversos organismos en el Perú contemporáneo— han resaltado cómo el poder privado puede buscar fortalecer al Estado para avanzar y proteger sus intereses (aunque en algunos de estos casos no se trate de un Estado autónomo sino capturado).

También podemos evaluar el peso de factores internacionales que contribuyen a que se refuercen determinadas áreas estatales. Por ejemplo, proyectos de la cooperación internacional que fortalecen oficinas y programas determinados, o desafíos o demandas externos que obligan a los gobernantes a fortalecer ciertas áreas del Estado para responder a estos desafíos en forma efectiva (Dargent 2014; Schrank 2009). También cabe pensar en actores estatales, tales como equipos de reforma, que tienen la capacidad de lograr cambios sustanciales desde adentro. Durand (2002) documenta cómo un equipo de reformadores dotados de recursos y personal calificado fue capaz de aumentar considerablemente la calidad de la administración tributaria en el Perú. En resumen, es posible rastrear en una serie de actores el impulso inicial para el fortalecimiento estatal.

Tan importante como el surgimiento de la capacidad estatal es explicar su continuidad. Con el tiempo, un área estatal que haya ganado capacidad puede ser “causa” de su propia continuidad: podrá usar su poder para defender sus fueros y resistir futuros intentos de debilitarla. Pensemos en Cortes Constitucionales, Bancos Centrales y Ministerios de Economía cuyo poder está consolidado, o en gobiernos subnacionales donde ya es muy difícil una caída en la capacidad de gobierno. Sin embargo, no hay que asumir que el fortalecimiento estatal es permanente; los casos de surgimiento y caída de capacidad estatal son frecuentes en América Latina. En muchos casos, esta dura el periodo de un presidente, un alcalde o un gobernador. Otra literatura se centra en explicar dicha continuidad, y también mira a la sociedad para explicarlo.

La idea central detrás de esta literatura es que una fuente de estabilidad está en el lado de la “demanda”. De acuerdo con North, las instituciones serán estables “only if they are supported by organizations with an interest in their perpetuation” (North 1995, 25). Podemos hacer el símil con las organizaciones estatales a cargo de hacer efectivas dichas instituciones: ganarán estabilidad si actores directa o indirectamente beneficiados por su acción tienen interés en su perpetuación. El interés de actores políticos, sociales y/o económicos será clave para garantizar la continuidad de la capacidad estatal, actuando como aliados, demandando resultados o ejerciendo presión contra quienes intenten debilitar estas agencias. Las políticas producidas por estas organizaciones incluso pueden

fortalecer a estos actores sociales y debilitar a los que se oponen (Graham *et al.* 1999; Levitsky y Murillo 2009, 123; Pierson 1993).²

Este argumento se ha usado para explicar la continuidad de organizaciones estatales, la estabilidad de instituciones formales o la producción de políticas públicas. El juego entre mayorías y minorías políticas ha contribuido al fortalecimiento y continuidad de cortes constitucionales, vistas como una garantía para quienes están fuera del gobierno (Ginsburg 2003; Ríos Figueroa 2007). En forma similar, Brinks y Botero (2014) discuten cómo las normas que crean derechos se vuelven efectivas cuando hay grupos sociales que ejercen estos derechos y demandan su efectividad. Evans, Huber y Stephens (2016), por su parte, resaltan cómo el desarrollo de instituciones desarrollistas dependerá en parte de partidos políticos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil capaces de demandar al Estado políticas efectivas. Incluso las burocracias profesionales pueden ser agentes de su propia continuidad al construir intencionalmente, con sus acciones y políticas, una base de apoyo social (Carpenter 2001).

Como veremos en este artículo, una sociedad civil regional organizada también puede contribuir al desarrollo de políticas estatales en sus áreas de interés. Especificamos qué mecanismos permiten a una sociedad civil organizada ser una fuente de buen gobierno, una idea desarrollada por Robert Putnam (1993) en su clásico estudio sobre cómo el capital social explica la contrastante calidad de gobierno en las regiones italianas.

Finalmente, es posible explorar qué causas, además de la capacidad estatal, pueden estar detrás de la implementación o el desarrollo de mejores políticas. Así, Amengual (2016) resalta cómo el grado de cumplimiento (*enforcement*) de la fiscalización laboral y ambiental en Argentina varía, no necesariamente por el nivel de capacidad estatal, sino por la relación entre el Estado y los grupos sociales interesados en hacer cumplir la ley, en su caso, sindicatos y asociaciones ecologistas. Estos grupos pueden “prestar” su organización e información a agencias estatales para hacer efectivo el *enforcement* de normas regulatorias, ya sea coproduciéndolo, cuando las oficinas estatales cuenten con mediana capacidad, o incluso guiando al Estado cuando este es débil. Si bien Amengual se centra en organizaciones reguladoras, señala que su teoría sirve también para explicar la provisión de servicios. En este caso vemos cómo la sociedad civil contribuye a la implementación con el desarrollo de normativas regionales (ordenanzas) y capacitando a los funcionarios encargados de implementar las políticas.

2 En otros casos, los actores sociales también pueden debilitar al Estado cuando se oponen a su regulación.

Esta literatura nos ayuda a explorar las causas detrás de la heterogeneidad regional en la implementación de leyes y políticas. En concreto, proponemos que una sociedad civil fuerte y con *expertise* explica por qué en dos regiones del Perú, Cusco y San Martín, se ha logrado implementar dos normas nacionales mejor que en otras regiones. Incluso en San Martín, el surgimiento de la capacidad estatal está relacionado con la actividad de estos actores.

2. Normas nacionales y su implementación a nivel subnacional

La creación de regiones se dio en Perú en 2002, tras la caída del régimen de Alberto Fujimori (1990-2000). La regionalización era una agenda central de la transición, pues el gobierno de Fujimori anuló con el autogolpe de abril de 1992 una primera experiencia de regionalización iniciada a fines de los ochenta, reduciendo así las facultades de alcaldes provinciales (Muñoz 2005). Los gobiernos regionales se establecieron sobre la base de los veinticinco departamentos administrativos del Estado unitario, con la idea de que en el futuro, voluntariamente, los departamentos conformaran regiones (Tanaka 2002). Ello no sucedió, y hoy se mantiene el número de regiones. La regionalización otorgó en forma rápida y poco planificada una serie de funciones a los recién creados gobiernos. Como veremos en los casos bajo análisis, se observa heterogeneidad en la implementación efectiva de estas competencias.

En esta sección demostramos que en las regiones de San Martín y Cusco existe una mayor implementación de dos normas nacionales. Veamos primero el caso de desarrollo de institucionalidad ambiental en San Martín. Históricamente, en el Perú la implementación de políticas de desarrollo regional ambiental ha estado guiada por el gobierno central, ignorando las particularidades geográficas del territorio y generando, en el camino, una ocupación desordenada con consecuencias ambientales. Sin embargo, el proceso de descentralización actual transfirió parte de esta responsabilidad a las regiones a través de la Ley de Gobiernos Regionales (Ley 27867). En la actualidad, estos se encuentran a cargo de la planificación del territorio a través de la formulación e implementación de políticas de Ordenamiento Territorial (arts. 50 y 53), con el fin de garantizar el uso sostenible de recursos naturales (art. 10).

Como política, el Ordenamiento Territorial busca garantizar el uso y ocupación ordenados del suelo bajo un enfoque integral que incluye diversos criterios (ambientales, económicos, socioculturales, institucionales, etcétera) (Ministerio de Ambiente 2012, 225). Este proceso técnico-político es supervisado por el Ministerio del Ambiente, que ha definido distintos instrumentos técnicos y participativos como la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), que deberán

ser desarrollados por los Gobiernos Regionales para generar información útil sobre los grupos y actividades que se despliegan en el territorio.

Pese a su importancia para el cumplimiento de otras funciones, los avances en la elaboración de ZEE a nivel nacional aún son muy limitados. El cuadro 1 sugiere que la transferencia de funciones de la ley no ha sido un incentivo suficiente para la elaboración del instrumento, dándose un desarrollo heterogéneo, incompleto y tardío. Esto puede atribuirse a distintos factores, tales como el poco interés a nivel regional, la debilidad del ente rector en la promoción y el acompañamiento del proceso, la limitación de recursos o la ausencia de *expertise* para llevarlo a cabo. En todo caso, pese a ser declarada de interés nacional en 2001 (D.S. 045-2001-PCM), tan sólo trece regiones cuentan con una ZEE concluida, y en la mayoría de los casos, esto es más simbólico que efectivo. Lo interesante para nuestro caso es que San Martín fue la región que realizó un proceso temprano y real de implementación.

Cuadro 1. Avances de regiones en elaboración de ZEE (porcentaje)

% (avance)	Número	Regiones
0-10	5	Ancash, Ica, La Libertad, Lima, Pasco.
11-50	5	Apurímac, Moquegua, Loreto, Tumbes, Ucayali.
51-99	2	Arequipa, Huánuco.
100	13	Amazonas, Ayacucho (2013), Cajamarca (2011), Callao (2012), Cusco (2009), Huancavelica (2014), Junín (2015), Lambayeque (2014), Madre de Dios (2009), Piura (2013), Puno (2015), San Martín (2006).

Fuente: Ministerio de Ambiente (2015).

En la última década, San Martín dejó de ser la región más deforestada a nivel nacional, con más de un millón de bosques afectados (Propuesta Ciudadana 2015, 21), y se convirtió en un modelo de gestión ambiental y territorial (GIZ 2015), sirviendo como referente para el diseño de políticas a nivel nacional. Aunque la tasa de deforestación no ha variado de forma significativa, para 2021 se espera que sea la única región con una tasa cero. Estos avances han sido en gran parte posibles a través de la construcción gradual de una institucionalidad ambiental basada en el trabajo de actores locales, junto a la cooperación internacional y las gestiones regionales.

Desde finales de los años noventa, la gestión territorial se convierte en un eje importante en la agenda local, debido a las emergencias ambientales, como se verá más adelante. Estos temas fueron impulsados por actores y expertos locales con el apoyo del gobierno regional, siendo especialmente favorecidos por la gestión del gobernador César Villanueva (2007-2014). En la actualidad, las gestiones

ambiental y territorial como políticas regionales han posibilitado avances importantes como la aprobación de la ZEE, cuyo diagnóstico reveló que el 64,80% del territorio correspondía a Zonas de Protección y Conservación Ecológica, y el 20%, a Zonas de Recuperación (Gobierno Regional de San Martín 2008, 11). Estas políticas regionales también permitieron la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), que integra funciones antes distribuidas en distintos sectores en una sola entidad, con mayor número de plazas y recursos.

La ARA cuenta con tres Direcciones Ejecutivas, que se encargan de la concertación de la política ambiental con actores políticos y sociales, la fiscalización de concesiones y el diseño e implementación de políticas territoriales. La mayoría del personal de la institución es sanmartinense, joven (Correa 2012), y proviene de universidades locales (la Universidad Nacional de San Martín [UNSM], por ejemplo), con especialización en temas ambientales. En muchos de los casos, los altos funcionarios han estado vinculados con ONG locales, entidades ambientales o la cooperación internacional. Al igual que otros actores, este personal se encuentra comprometido con la gestión ambiental, priorizando la conservación y sostenibilidad del territorio, y su incorporación ha permitido abordar mejor los problemas de la región (entrevista a Miranda 2016).

Cabe agregar que la ARA trabaja junto a otras instituciones (locales, regionales, nacionales) y a una red de concesionarios, aumentando así el alcance territorial de sus políticas. En consecuencia, más del 50% del territorio se encuentra protegido bajo alguna modalidad de conservación (SERNARP 2014), alcanzando cerca de 2.162.936 hectáreas protegidas, con la participación de la sociedad civil y de los tres niveles de gobierno (Propuesta Ciudadana 2015).

La fortaleza de la burocracia de la ARA y la aplicación de la ZEE han permitido la aprobación de otras políticas claves como el Plan Forestal Regional (de 2008) y la Política Territorial Regional (de 2012), siendo un referente en la implementación de las funciones transferidas. En efecto, entre 2004 y 2015 se han aprobado más de 140 normas ambientales a través de la Presidencia y del Consejo Regional. A nivel local, este número también es alto, entre las que encuentran iniciativas de protección de cuencas, gestión de residuos sólidos, reforestación, entre otros. En conjunto, esto ha permitido reorientar las actividades productivas; generar actividades de educación ambiental; planificar la inversión pública o privada de acuerdo con la ZEE; categorizar y reubicar a la población en áreas seguras o replicar los procesos a nivel municipal y sentar un sustento técnico que permite la continuidad de la política, independientemente de la gestión regional.

Estos avances resaltan frente a otras regiones. El cuadro 2 recoge este contraste con otras regiones amazónicas (Augusto 2016), donde, a través de un proceso de difusión institucional, se ha replicado la creación de la ARA. Como

queda claro, en ellas la institucionalidad ambiental se encuentra considerablemente menos desarrollada, ya sea porque la elaboración de la ZEE constituye un proceso reciente o nulo o por condiciones institucionales.

Cuadro 2. Desempeño de las regiones amazónicas en materia ambiental

Criterio	Amazonas	Loreto	M. de Dios	San Martín	Ucayali
Diseño	ARA	ARA	ARA	ARA	ARA
<i>Enforcement</i>	Bajo	Intermedio	Bajo	Alto	Bajo
Cuerpo burocrático	Débil	Intermedio	Débil	Fuerte	Débil
Resultado	Bajo	Intermedio	Bajo	Alto	Bajo

Fuente: Augusto (2016).

Veamos ahora el desarrollo de una institucionalidad en Cusco que busca dar contenido a disposiciones de la Constitución de 1993 y la reciente Ley de Lenguas Originarias de 2011, que otorgan derechos lingüísticos a la población hablante de idiomas indígenas. De manera discontinua y muy limitada, desde los años setenta el Estado peruano introdujo los idiomas indígenas como idiomas oficiales. En la Constitución de 1979 (art. 83), el quechua y el aimara son reconocidos como idiomas de uso oficial. La Constitución de 1993 marca un cambio sustantivo, pues reconoce a todos los idiomas indígenas el mismo estatus: “Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley” (art. 48). Además, reconoce el derecho a la identidad étnica y cultural, el deber del Estado de proteger la diversidad cultural del país y el derecho ciudadano de usar su idioma materno en todas las entidades públicas, con la ayuda de un intérprete (art. 2.19). Esas disposiciones, aunque en gran medida simbólicas, fueron abriendo el camino para que, durante la década de los dos mil, se elaborara una nueva agenda de derechos lingüísticos de la población hablante de idiomas indígenas. La Ley de Lenguas Originarias establece derechos lingüísticos en las regiones y municipalidades del país donde un idioma indígena es hablado por la mayoría de la población, y el ente rector de la Ley es el Ministerio de Cultura, en colaboración con el Ministerio de Educación.

Cusco es una de las cinco regiones donde el quechua es hablado por la mayoría de sus habitantes. Si bien el castellano ha sido el idioma del Estado en la región, el nuevo contexto normativo en materia de derechos lingüísticos ha generado una apertura creciente y varias iniciativas por parte de instituciones regionales, para introducir el quechua como idioma oficial de la región. Incluso antes de la adopción de la Ley de 2011, Cusco había empezado a avanzar hacia una nueva agenda

de normas y políticas para implementar el derecho de sus ciudadanos a recibir atención y servicios públicos en quechua. Debido a razones que expondremos más adelante, la región del Cusco se beneficia de varios elementos que le han dado una clara ventaja en la implementación de los nuevos derechos lingüísticos.

Uno de ellos es la institucionalidad cultural existente en la región. El mayor desarrollo de los nuevos derechos lingüísticos está asociado a la considerable capacidad de la que ha gozado desde hace décadas la oficina local de cultura del gobierno central. Cusco cuenta con una experiencia institucional excepcional en el campo de la cultura, dado que la abrumadora mayoría de los sitios arqueológicos e históricos más visitados del país se encuentra en esta región. El Instituto Nacional de Cultura (INC), que precedió al recientemente creado Ministerio de Cultura, tenía allí su sede regional más importante y desde hace décadas recibe parte de los recursos que dejan los turistas. Su sucesor, la Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco (DDC), es proporcionalmente más importante que cualquiera de los “equivalentes” en otras regiones del Perú. Si bien es un órgano del gobierno central, la gran mayoría de los funcionarios del INC (ahora DDC), eran y son cusqueños que han estudiado en la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

La fuerza institucional de la DDC le ha permitido crear una estructura que replica a nivel regional el organigrama del Ministerio de Cultura. Esto incluye, para lo relacionado con los derechos lingüísticos de los hablantes de idiomas indígenas, las oficinas encargadas de varias dimensiones de la interculturalidad. Como en el Ministerio, estas oficinas están agrupadas en una Sub-Dirección Desconcentrada de Interculturalidad, en donde se le ha dado un especial impulso al desarrollo del tema. Además, la DDC en su conjunto ha difundido internamente las normas relativas a los derechos lingüísticos para adecuar su gestión.

Los funcionarios contratados en estas oficinas están comprometidos con la implementación de la Ley de Lenguas Originarias. Desde la oficina de Ciudadanía Intercultural se ha trabajado con las municipalidades provinciales y distritales para que aprueben ordenanzas contra la discriminación y a favor del uso de lenguas originarias. Desde la oficina de Derechos de los Pueblos Indígenas se trabaja con organizaciones sociales para difundir los derechos lingüísticos, con el fin de que los ciudadanos conozcan su derecho a ser atendidos por el Estado en su propia lengua; también se ha trabajado el primer curso descentralizado de intérpretes en lenguas originarias, desarrollado en Quillabamba (Cusco) en 2015. Se han hecho talleres de difusión sobre los derechos lingüísticos en siete de las trece provincias de la región, en colaboración con las municipalidades provinciales (entrevistas a Campos y Cañari 2015).

En otras oficinas de la DDC existe también un compromiso con la agenda de los derechos lingüísticos, que se traduce en una mejor implementación de las políticas nacionales. Luis Nieto Degregori, exdirector de la oficina de Industrias Culturales, explicó que su primera medida fue contratar trabajadores quechua-hablantes en su equipo y orientar todas las actividades culturales a tener un contenido de promoción de las lenguas originarias, o que estén directamente orientadas a esta tarea. Todas las actividades culturales se presentan en quechua y castellano, y se procura que la difusión y publicidad sean bilingües (entrevista a Nieto Degregori 2016). A pesar del indudable valor explicativo de la capacidad de esta entidad para la mejor implementación de estas políticas, en la siguiente sección mostramos evidencia de que la sociedad civil ha sido clave para que la DDC se dedique a la difusión del quechua.

El gobierno regional también ha impulsado el tema. Antes del trabajo con base en el marco normativo de la Ley de Lenguas Originarias, el Gobierno Regional del Cusco (GRC) ya había manifestado su interés por la difusión del quechua a través de una ordenanza en 2007 (025-2007-CR/GRC), donde se establece esta lengua como curso de enseñanza obligatoria en todos los establecimientos educativos de la región. Aunque todavía se requieren herramientas para evaluar el cumplimiento por parte de los establecimientos educativos, la impresión general de los observadores cusqueños es que se ha vuelto generalizada la enseñanza del quechua en los colegios, a la vez que ha progresado la adopción del currículo de la educación intercultural bilingüe en la región. La DDC también ha logrado un acuerdo con la Gerencia de Desarrollo Social del GRC para darle un enfoque transversal a la interculturalidad en la gestión pública de la región.

Otro espacio institucional importante es la Municipalidad Provincial del Cusco, que en 2014 produjo una ordenanza (001-2014-MPC) basada en la Ley de Lenguas Indígenas para justificar la adopción de un Plan de Fortalecimiento del Quechua de la Municipalidad del Cusco. Este Plan contiene tres tipos de actividades: “a) Aquellas para mejorar la capacidad de la entidad frente a la población quechua hablante de menores recursos económicos; b) Acciones de carácter afirmativo al interno de la entidad municipal; y c) Acciones para mejorar la capacidad social en la provincia de Cusco en el uso y revaloración del idioma quechua”. La regidora Silvia Uscamayta, también teniente alcaldesa, ha sido su promotora. El trabajo de la municipalidad provincial es en realidad pionero sobre el tema. Los cusqueños resaltan la segunda gestión de Daniel Estrada (1990-1995) como alcalde provincial de Cusco, en la que desarrolló material educativo, colocó los nombres quechuas de calles cusqueñas y fomentó el uso del idioma en actividades municipales.

En otras regiones quechuahablantes no se observa similar desarrollo de políticas de promoción y reconocimiento del quechua u otras lenguas originarias. El caso de Ayacucho, otra región de mayoría quechuahablante, ofrece un contraste interesante. En la región, la descentralización también abrió espacio al tema y, en forma similar a Cusco, se desarrollaron instrumentos legales a nivel regional: la Ordenanza Regional 36-06 GRA/GR, que adoptó un ambicioso plan de educación con un alto contenido de educación bilingüe, Proyecto Educativo Regional de Ayacucho 2006-2021 (PERA), y la Ordenanza Regional 10-2008 GRA/GR, que reconoce al quechua, al español y al ashaninka como lenguas oficiales de la región, otorgan una serie de derechos y señalan obligaciones para el Estado. Estas normas, sin embargo, no han sido implementadas en forma similar en Cusco y son más bien simbólicas. En Ayacucho, la DDC es una entidad asociada a la promoción de actividades artesanales que incorpora el bilingüismo, pero no lo hace un tema central de su gestión.

3. Sociedad civil, actores y coaliciones

Esta sección documenta cómo en ambas regiones la sociedad civil, ya sean actores o coaliciones más estructuradas, ha sido clave para una mejor implementación de la Ley. En el caso de San Martín, una coalición de la sociedad civil interesada en el tema medioambiental y el desarrollo local es la que explica los mejores resultados en materia ambiental. En el caso de Cusco, no existe similar fortalecimiento estatal de instancias regionales y municipales, pero la sociedad civil ha sido clave tanto para incluir la agenda de derechos lingüísticos en las actividades de la DDC como en la implementación de estos derechos en varios municipios distritales y provinciales y en el gobierno regional.

En el caso de San Martín, los avances en la implementación de una efectiva institucionalidad ambiental pueden entenderse desde la existencia de una sociedad civil organizada que ha promovido el fortalecimiento en materia ambiental en distintos momentos y a través de diversos actores, ya sea por demandas específicas o por la colaboración con el gobierno regional para el desarrollo de políticas. Los actores están agrupados en una coalición, entendida como un conjunto de “actores provenientes de una variedad de instituciones públicas y privadas en todos los niveles de gobierno que comparten una serie de creencias básicas y que buscan manipular las reglas, los presupuestos y el personal de instituciones de gobierno para cumplir sus objetivos en el tiempo” (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Esta coalición está compuesta por actores locales interesados en la reflexión del desarrollo de la región desde una mirada propia que incorpora el

desarrollo económico, social y político-institucional, en respuesta a la intervención del gobierno central. Por tanto, la coalición articula un elemento político con “propuestas técnicas provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo y de los proyectos especiales que se desarrollaron con el apoyo de la Cooperación Internacional” (Propuesta Ciudadana 2015, 8). En el caso de las ONG pueden identificarse dos generaciones de actores. La primera, fuertemente influenciada por la cooperación holandesa y formada en las décadas de los sesenta y setenta, realizó una contribución importante en los proyectos políticos de la época. Sus integrantes, en su mayoría, completaron sus estudios fuera del país y retornaron a la región debido a sus vínculos con las empresas del departamento (Zárate 2003, 35). En este espacio pueden ubicarse ONG locales como el Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (CEDISA) y la Asociación de Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU). La segunda surge en los noventa e inicios de la década de los dos mil y estuvo conformada por ciudadanos locales más jóvenes, entre cuarenta y cincuenta años de edad, graduados de las carreras de Agronomía, Biología e Ingeniería Forestal. En este grupo pueden ubicarse instituciones como Taki Wasi (1992), Instituto para el Desarrollo y la Paz Amazónica (IDPA) (1996), Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Cordillera Escalera (CIMA) (2002), Urku Estudios Amazónicos (2002) y Amazónicos por la Amazonía (AMPA) (2006).

Pese a su diferencia temporal, estos actores comparten algunas características, como su *expertise* técnica. Este conocimiento les ha permitido ser reconocidos como voceros legítimos frente al Estado, especialmente en el plano ambiental. Debido a ello, han sido invitados a trabajar dentro del gobierno regional o con este, proponiendo o mejorando las iniciativas existentes. En ese sentido, su alta rotación dentro de ONG locales, la cooperación internacional, o alguno de los tres niveles de gobierno, ubica sus expectativas laborales dentro de estos espacios y garantiza la formación de una red que se mantiene actualizada. En segundo lugar, debido a su lugar de procedencia, tienden a apostar por una metodología participativa. Esto se aplica en todos sus ámbitos de intervención, ya sea en espacios habilitados por el gobierno regional, o en aquellos establecidos debido a su trabajo diario (entrevista a Paitán 2016). En tercer lugar, la agenda de la coalición ha sido fuertemente influenciada por la cooperación internacional. El aporte de la cooperación radica en la generación de capacidades locales, ya sea a través de espacios de reflexión o de capacitación en temas ambientales (cursos, carreras técnicas universitarias), como en el caso de la cooperación canadiense. Sin embargo, precisan del interés de actores locales para llevar a cabo sus iniciativas.

Esta coalición es anterior al proceso de descentralización. Las creencias compartidas por estos actores en temas ambientales surgen a raíz de los

problemas que experimentó la región, producto de una transformación rápida en los años ochenta tras la construcción de la carretera Marginal de la Selva. Esta carretera, pensada como eje de articulación para lograr el abastecimiento alimentario de la costa, trajo consigo un aumento del flujo migratorio, la mercantilización del campo a través de la promoción del monocultivo de arroz y maíz, y, posteriormente, la expansión del cultivo de coca³ (Pinedo 2009, 14). El desconocimiento del territorio y su ocupación desordenada produjeron, en el mediano plazo, la deforestación y la escasez del recurso hídrico. Así, se fue creando una identidad común entre varios actores con base en episodios como la crisis económica, la expansión del narcotráfico o la aparición de grupos subversivos durante los años ochenta.

Desde los años noventa es posible identificar iniciativas desde esta sociedad civil regional que permiten poner en agenda propuestas en los distintos espacios de gobierno, especialmente a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que administraban los espacios regionales desde el autogolpe de Fujimori de 1992, que disolvió las entonces asambleas regionales. Pensados como espacios verticales y cerrados, los CTAR eran conducidos desde el gobierno central. Sin embargo, la coalición logró persuadir a sus líderes regionales para iniciar el primer proceso participativo de Planeamiento Estratégico, siguiendo la metodología de USAID, a nivel regional y municipal. Esto fue posible a través de una estructura horizontal para la toma de decisiones, en donde estuvieron presentes las ONG locales, la Iglesia católica, la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), las comunidades nativas y otros expertos independientes. Esta “planificación participativa sentó bases sólidas en una masa crítica de profesionales, técnicos y líderes populares, constituyéndose en una fortaleza regional” (Pinedo 2009, 33), e identificó dentro de sus ejes la conservación de recursos naturales.

Esta actividad continuó con la transición democrática y el inicio del proceso de descentralización. A inicios de los años dos mil se siguió trabajando con la CTAR promoviendo las primeras experiencias de ZEE (anteriores a la legislación nacional de la descentralización) y se conformó la Comisión Ambiental

3 San Martín fue la zona cocalera más grande del país. Debido a ello se considera que las políticas de erradicación de cultivo de coca llevadas a cabo por la cooperación internacional y por el gobierno central son elementos claves para explicar los avances en la gestión ambiental. No obstante, es necesario señalar que aunque esto ha contribuido al fortalecimiento de la sociedad civil, es una dinámica que trasciende. La experiencia muestra que pese a esfuerzos similares, la cooperación internacional no ha tenido resultados similares en otras regiones (consideremos, por ejemplo, la creación de las ARA en el resto de regiones amazónicas). Asimismo, la existencia de actividad cocalera dificulta, más que contribuye, a la regulación ambiental, haciendo el caso todavía más interesante.

Regional (CAR), primera plataforma de concertación de la política ambiental a nivel regional. Así, desde los años noventa se observa una recomposición del tejido social en búsqueda de espacios participativos para la promoción de proyectos de desarrollo regionales fuera o dentro del gobierno (Meléndez 2004; Tenorio, Rodríguez y Neira 2002).

Estos actores han logrado colocar su agenda en el gobierno regional, siendo claves en el proceso de fortalecimiento institucional. Como señala una exgerente de la ARA, “la gestión territorial en San Martín inicia por un componente social más que por una decisión política. Había varios actores sociales del departamento preocupados por seguir las líneas de desarrollo económico-social pero que veían la presencia de emergencias ambientales” (entrevista a Reátegui 2015). Asimismo, estos actores persuadieron a otros actores para que apoyaran estas iniciativas, al mostrar beneficios de la gestión ambiental y crear capital social para presionar al gobierno regional.

Un ejemplo claro es la elaboración de la ZEE, que inicia en 2003 por iniciativa de la CAR, bajo la conducción del Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), y que recibió el apoyo de expertos locales, agrupados en ONG locales, institutos y municipios, que ya venían aplicando la metodología en pequeños espacios. Su naturaleza participativa permitió involucrar las demandas de distintos actores, incidiendo en el gobierno para la obtención de recursos (entrevista a Pinasco 2016). Como mencionamos en párrafos anteriores, el éxito de la experiencia local fue llevado a nivel nacional, convirtiendo a la ZEE en un instrumento obligatorio y vinculante en la toma de decisiones a nivel regional. En la actualidad, dado que los instrumentos ya han sido aprobados o se encuentran en curso, la coalición viene trabajando en la diversificación económica sostenible, de acuerdo con la ZEE.

Desde la descentralización hasta la actualidad, la coalición ha aprovechado las iniciativas a nivel nacional para adecuarlas a las demandas regionales. En muchos casos, como sucedió con el ordenamiento territorial, las competencias transferidas carecían de políticas aprobadas que definieran las fases o los procedimientos que debían seguir las regiones. En San Martín sí se aprovecharon esos espacios, a veces sin que las normas nacionales hubiesen sido desarrolladas. Aunque, según Reátegui, esto generó debates iniciales con el gobierno regional por la constitucionalidad de las normas, los resultados actuales le han dado mayor legitimidad y autonomía para la toma de decisiones (entrevista a Reátegui 2015).

La coalición ha sido central para enraizar y garantizar la continuidad de estas políticas. Con frecuencia se organizan talleres de capacitación, y con mayor intensidad en coyunturas claves, como los procesos electorales. Para ello se han trabajado con distintos actores como el Consejo Regional, encargado de la

toma de decisiones; la sociedad civil organizada en asociaciones de productores, comunidades indígenas u organizaciones sociales, cuyo apoyo es importante para presionar al gobierno y los medios de comunicación. Esto es más claro en momentos claves, como los comicios electorales del 2014. A través de talleres con periodistas, y la firma de un Acuerdo de Gobernabilidad con los candidatos para la continuidad de la política ambiental y territorial con base en la ZEE, se logró cambiar la postura del presidente electo, la cual promovía la inversión en minería e hidrocarburos (entrevista a Quevedo 2016).

En suma, se observa la presencia de una coalición de alto *expertise* ambiental, instalada en el gobierno regional y que continúa en el tiempo y potencia las políticas ambientales. Esta coalición mantiene un discurso estable y está conformada por actores que, pese a estar ubicados en distintas esferas, se conocen entre sí y refuerzan sus relaciones a través de espacios formales e informales.

En Cusco, una sociedad civil difusora de los derechos para la población quechua hablante cumple un papel fundamental en el desarrollo de políticas. Para situar la importancia y el surgimiento de dicha sociedad civil local debe resaltarse la centralidad de un fuerte regionalismo vinculado al reclamo de una herencia cultural inca por parte de las élites y de la población en general. A través del trabajo de algunos intelectuales cusqueños, como Luis Valcárcel, en las primeras décadas del siglo XX se construyó un discurso indigenista e incaísta, cuyo centro son Cusco y la sociedad cusqueña. A partir de los años cincuenta, el quechua empezó a ocupar un rol importante en esta identidad regional, a través de la formación de la Academia Mayor de la Lengua Quechua. Esta Academia tiene un papel relevante hasta el día de hoy y es parte de la sociedad civil que demanda políticas lingüísticas.

Este regionalismo indigenista ha crecido y se ha difundido en todos los sectores socioeconómicos de Cusco. Es un discurso que moviliza a la sociedad civil en distintos sectores: turismo, arqueología, negocios de diferente naturaleza, eventos culturales. Los símbolos del pasado inca han sido reapropiados de manera “moderna” y se combinan con reclamos sobre el quechua collao como idioma regional. Esto legitima y facilita la colaboración Estado-sociedad civil.

Otro sector de la sociedad civil ha estado más directamente vinculado al desarrollo de políticas interculturales y de promoción del quechua en materia de derechos ciudadanos. Desde los años setenta surgieron en Cusco diversas organizaciones no gubernamentales vinculadas a temas educativos y de alfabetización, por un lado, y de promoción de la identidad regional, por otro. Así, encontramos al Centro Andino de Educación y Promoción (CADEP)-José María Arguedas, que promueve la educación intercultural bilingüe; el Centro Bartolomé de las Casas (CBC), que ha contribuido al desarrollo de políticas lingüísticas en la

región y a su vez ha promovido la investigación del idioma y la capacitación de profesionales en políticas lingüísticas e interculturalidad. El CBC produce materiales de capacitación de funcionarios con énfasis en temas de educación y salud intercultural. Otro espacio que ha aportado en el tema es el Centro Guamán Poma de Ayala (CGPA), que, gracias a financiamiento de la cooperación vasca, también ha contribuido a la formación de funcionarios y el desarrollo normativo desde los gobiernos locales.

Lo que nos interesa resaltar es que esta sociedad civil ha demandado a la DDC y a los gobiernos subnacionales el desarrollo de políticas de interculturalidad y de implementación de la Ley de Lenguas Originarias. Incluso ha nutrido con sus agendas el contenido de las políticas de la DDC. Sin esta demanda sostenida, muy probablemente la DDC no daría la prioridad que desde hace unos años da a las políticas de difusión y promoción del quechua en los servicios públicos.

Estos proyectos de influencia en la política pública desde la sociedad civil pueden dividirse en dos grupos, por sus objetivos. Por un lado, como indicamos antes, el CGPA planteó como un objetivo importante la confección y aprobación de normativa local a través de ordenanzas. De esta manera, su equipo desarrolló talleres de sensibilización con organizaciones locales de base, así como un importante trabajo de cabildeo con autoridades municipales. Por otro lado, el CGPA complementó este trabajo con el proyecto Perú Suyo, cuyo objetivo era la promoción y “apología” del idioma mediante campañas culturales y eventos públicos de notable concurrencia, como en el caso de “La Hora del Quechua”. Este programa es desarrollado en las plazas y los espacios públicos de distintos lugares de la ciudad, donde, a través de actividades lúdicas, se incentiva el uso del idioma y se llama la atención sobre la importancia de revalorar y mantener el uso cotidiano del quechua. Los resultados de estas estrategias fueron la aprobación de ordenanzas en varias municipalidades de la provincia y la “adopción” del programa por parte de la Municipalidad Provincial.

Prueba de esta cercanía es que gran parte del personal de la DDC, que desde esta entidad ha impulsado las políticas lingüísticas, tiene una trayectoria profesional que está muy relacionada con la actividad de las ONG antes mencionadas. Así, por ejemplo, Luis Nieto Degregori, uno de los impulsores y gestores de estos proyectos de interculturalidad en el CGPA, asumió en 2014 un cargo ejecutivo dentro de la Sub-Dirección de Interculturalidad, y posteriormente se desempeñó como asesor de la en estos temas. En este periodo, dicha Sub-Dirección logró consolidar un equipo formado por profesionales que provenían de los diferentes proyectos desarrollados por el CGPA, sumando capacidades tanto en el desarrollo de políticas culturales de difusión del idioma como en la promoción de la Ley de Lenguas, mediante capacitaciones con organizaciones de base y coordinaciones con autoridades locales. Los funcionarios de la DDC, Teresa Campos e Hilda

Cañari (Pueblos Indígenas), y Jorge Vargas e Inés Quispe (Políticas Culturales), entrevistados para este artículo, ilustran este fenómeno.

El contraste con el caso de Ayacucho resalta la relevancia de esta sociedad civil cusqueña como factor explicativo. En Ayacucho, la sociedad civil también fue clave para adoptar la ordenanza de promoción de lenguas originarias antes señalada. Fue central en este esfuerzo la Federación Regional de Mujeres Indígenas de Ayacucho (FEREMIA), que contó con el apoyo de diversas organizaciones, algunas locales, como el Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), y otras nacionales, como la Asociación Tarea y la Asociación SER (entrevistas a Gamboa 2015; Riveros 2015). Sin embargo, comparada con la sociedad civil cusqueña, la ayacuchana carece de recursos e influencia similares. No cuenta con un regionalismo liderado por élites que asocie políticamente al quechua como un eje central de su identidad. Tampoco posee un espacio institucional donde trasladar ese tipo de demandas a nivel gubernamental. La Dirección Desconcentrada de Cultura de Ayacucho cuenta apenas con una docena de funcionarios, enfocados en temas patrimoniales y artísticos. Como resultado, las normas han carecido de una implementación adecuada.

Conclusión

Nuestros resultados apuntan a una causa por la que ciertas competencias de gobiernos subnacionales se desarrollan más que otras: una sociedad civil fuerte e interesada en los asuntos regulados en las normas será un buen predictor de este desarrollo. Resaltar esta relevancia de la sociedad civil para mejorar la implementación de leyes y políticas a nivel subnacional tiene implicancias teóricas y prácticas.

A nivel teórico, exploramos un nuevo mecanismo que ayuda a entender mejor el desarrollo de capacidad estatal a través de gobiernos subnacionales, que también puede darse a través del Estado central en general. Una ruta de investigación interesante pasa por explorar otros casos en los que la sociedad civil contribuye a una mejor implementación de la ley y el desarrollo de capacidad estatal a nivel local y del gobierno central.

Sin embargo, también cabe preguntarse por otras instancias y explorar donde esta relación entre Estado y sociedad civil puede ser menos virtuosa. Más que mejores desempeños, esta relación podría dar lugar a oficinas estatales débiles o incluso capturadas, ajenas a su misión institucional. El trabajo de Amengual (2016) precisamente muestra las dinámicas que pueden producirse cuando agencias estatales tienen demasiada cercanía con organizaciones sociales.

Asimismo, el trabajo deja lecciones importantes para los interesados en la reforma estatal. Nos ilustra, por un lado, sobre la importancia de contar con

coaliciones de apoyo fuera del Estado para la continuidad de las políticas, especialmente si estas cuentan con suficiente fuerza como para no depender de la cooperación internacional o un actor privado en particular. Si bien en algunos casos se justifica que los equipos de reforma realicen procesos cerrados para avanzar reformas, nuestros resultados sugieren que, en el largo plazo, esta estrategia de reforma puede ser un error en términos de sostenibilidad.

Involucrar a la sociedad civil organizada y con *expertise* en los temas de reforma, hacerla partícipe de las políticas, o incluso diseñar políticas que alineen los intereses del Estado con la sociedad, sirven como garantía de continuidad. Del mismo modo, los casos muestran que la sociedad civil puede buscar en el gobierno funcionarios interesados en promover la implementación de temas de su interés. El trabajo apunta a tomarse seriamente, y no sólo como un tema simbólico, los espacios participativos locales para el diseño, adopción e implementación de políticas. La continuidad de las políticas y el desarrollo en el tiempo de las propias instituciones de gobierno pueden depender de estas dinámicas.

Referencias

Fuentes primarias

Entrevistas

1. Campos Chong, Teresa. Coordinadora, Oficina de Derechos de Pueblos Indígenas, DDC. Cusco, 14 de octubre de 2015.
2. Cañari Loaiza, Hilda. Funcionaria, Oficina de Derechos de Pueblos Indígenas, DDC. Cusco, 14 de octubre de 2015.
3. Gamboa, Zoila. Vicepresidenta de FEDECMA (antes FEREMIA). Ayacucho, 14 de octubre de 2015.
4. Miranda, Carlos. Planificador de la Gerencia de la ARA. San Martín, 4 de febrero de 2016.
5. Nieto Degregori, Luis. Exdirector de Industrias Culturales, DDC Cusco, y funcionario de la ONG Centro Guaman Poma de Ayala. Cusco, 13 de febrero de 2016.
6. Paitán, Rubén. Director de Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales. Tarapoto, 16 de junio de 2016.
7. Pinasco, Karina. Exgerente de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente y Directora de AMPA. Lima, 10 de enero de 2016.
8. Quevedo, Lenin. Director del *Diario Voces*. Tarapoto, 6 de febrero de 2016.
9. Quispe Puma, Inés. Funcionaria, Oficina de Políticas Culturales, DDC. Cusco, 16 de febrero 2016.
10. Reátegui, Sylvia. Exgerente de la ARA y Coordinadora del Programa PRO Ambiente de GIZ. Lima, 17 de diciembre de 2015.
11. Riveros Reginaldo, Clelia. Expresidenta de FEDECMA. Ayacucho, 5 de octubre de 2015.
12. Vargas Prado, Jorge. Funcionario, Oficina de Políticas Culturales, DDC. Cusco. 13 de febrero de 2016.

Fuentes secundarias

13. Amengual, Matthew. 2016. *Politicized Enforcement in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
14. Augusto, María Claudia. 2016. “Los orígenes sociales de la institucionalidad política: una mirada a la gestión ambiental en San Martín (1998-2015)”, tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.
15. Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel. 2012. *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
16. Bersch, Katherine, Sérgio Praça y Matthew Taylor. 2013. “State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil”. Ponencia presentada en el Princeton-Oxford State Building Workshop, University of Oxford, Reino Unido.
17. Boylan, Delia. 1998. “Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile’s Transition from Authoritarian Rule”. *Comparative Politics* 30 (4): 443-462. URL: <http://www.jstor.org/stable/422333>
18. Brinks, Daniel y Sandra Botero. 2014. “Inequality and the Rule of Law: Ineffective Rights in Latin American Democracies”. En *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O’Donnell*, editado por Daniel Brinks, Marcelo Leiras y Scott Mainwaring, 214-239. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
19. Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
20. Correa, Flor. 2009. “El rol de los técnicos de una oficina regional de San Martín en la creación de políticas ambientales y territorial”, tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.
21. Dargent, Eduardo. 2014. “Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y Perú”. *Apuntes* 41 (74): 9-40. URL: <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/223/245>
22. Dargent, Eduardo. 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
23. Durand, Francisco. 2002. “Desarrollo institucional de la SUNAT: factores de éxito y fracaso”. *Aportes al Debate* No. 6. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
24. Durand, Francisco. 2006. “El problema del fortalecimiento institucional empresarial”. En *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, editado por John Crabtree, 189-210. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
25. Evans, Peter, Evelyn Huber y John Stephens. 2016. “The Political Foundations of State Effectiveness”. En *State Building in the Developing World*, editado por Miguel Centeno, Atul Kohli y Debora Yashar. Cambridge: Cambridge University Press.
26. Fukuyama, Francis. 2004. *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
27. Fukuyama, Francis. 2013. “What Is Governance?”. *Governance* 26 (3): 347-368. DOI: [dx.doi.org/10.1111/gove.12035](https://doi.org/10.1111/gove.12035)
28. Geddes, Barbara. 1990. “Building ‘State’ Autonomy in Brazil, 1930-1964”. *Comparative Politics* 22 (2): 217-235. URL: <http://www.jstor.org/stable/422315>
29. Geddes, Barbara. 1994. *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
30. Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press.

31. Giraudy, Agustina. 2012. "Conceptualizando la fortaleza del Estado: Más allá de los estados débiles o fuertes". *Revista Ciencia Política* 32 (3): 599-611. URL: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/11307>
32. GIZ. 2015. *La experiencia de gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014)*. Lima: GORESAM y GIZ.
33. Gobierno Regional de San Martín. 2008. *Plan Forestal Regional de San Martín*. Moyobamba: Gobierno Regional de San Martín.
34. Graham, Carol, Merilee Grindle, Eduardo Lora y Jessica Seddon. 1999. *Improving the Odds: Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
35. Grindle, Merilee. 2009. "La brecha de la implementación". En *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, editado por Freddy Mariñez y Vidal Garza, 33-53. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
36. Gutiérrez Sanín, Francisco, María Teresa Pinto, Juan Carlos Arenas, Tania Guzmán y María Teresa Gutiérrez. 2009. "Politics and Security in Three Colombian Cities". Crisis States Working Paper N°. 44 (series 2). Londres: Crisis State Research Center. URL: <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP442.pdf>
37. Holland, Alisha. 2016. "Forbearance". *American Political Science Review* 110 (2): 232-246. DOI: [dx.doi.org/10.1017/S0003055416000083](https://doi.org/10.1017/S0003055416000083)
38. Kurtz, Marcus. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
39. Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2009. "Variation in Institutional Strength". *The Annual Review of Political Science* 12: 115-133. DOI: [dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756)
40. Meléndez, Carlos. 2004. "¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín". Documento de trabajo n° 128. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
41. Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue. 1994. "Introduction: Developing a State in Society Perspective". En *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*, editado por Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue, 1-7. Cambridge: Cambridge University Press.
42. Ministerio de Ambiente. 2012. "Informe de gobernanza del Estado del Ambiente 2009-2011". Lima: MINAM. URL: <http://sinia.minam.gob.pe/documentos/informe-nacional-estado-ambiente-2009-2011>
43. Ministerio de Ambiente. 2015. "Regiones-ZEE". Ministerio del Ambiente, última modificación diciembre de 2015, último acceso 10 de agosto de 2016, <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones-zee-2/>
44. Muñoz, Paula. 2005. *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias en las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales. URL: http://www.ser.org.pe/files/CAT_LIB_libro_376.pdf
45. Muñoz, Paula. 2010. "¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal". Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales. URL: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_paula_munoz.pdf
46. North, Douglass C. 1995. "New Institutional Economics and Third World Development". En *The New Institutional Economics and Third World Development*,

- editado por John Harris, Janet Hunter y Colin Lewis, 17-27. Londres y Nueva York: Routledge.
47. O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Postcommunist Countries". *World Development* 21 (8): 1355-1369. DOI: [dx.doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
 48. Oxhorn, Philip. 1998. "Social Inequality and the Limits of Citizenship in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia internacional de la Latin American Studies Association, Chicago, Estados Unidos.
 49. Paredes, Maritza. 2012. "Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s", tesis de doctorado, University of Oxford, Reino Unido.
 50. Pierson, Paul. 1993. "Review. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45 (4): 595-628. URL: <http://www.jstor.org/stable/2950710>
 51. Pinedo, Teócrito, editor. 2009. *CEPCO y la región San Martín, una historia en paralelo*. Lima: Gama Gráfica.
 52. Propuesta Ciudadana. 2015. *San Martín: Un viaje a la otra orilla*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
 53. Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
 54. Ríos Figueroa, Julio. 2007. "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002". *Latin American Politics and Society* 49 (1): 31-57. URL: <http://www.jstor.org/stable/4490506>
 55. Rose-Ackerman, Susan. 2007. "Public Administration and Institutions in Latin America". Ponencia presentada en el Copenhagen Consensus Center, San José, Costa Rica. URL: http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/publ_admin_sp_ackerman_final.pdf
 56. Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
 57. Saylor, Ryan. 2014. *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford: Oxford University Press.
 58. Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tomassi. 2008. "Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence". IDB Working Paper n° 553. Washington: Inter-American Development Bank.
 59. Schrank, Andrew. 2009. "Professionalization and Probity in a Patrimonial State". *Latin American Politics and Society* 51 (2): 91-115. DOI: [dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2009.00049.x](https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2009.00049.x)
 60. SERNARP. 2014. "Los sistemas regionales de conservación: avances y lecciones aprendidas". Documento de trabajo n° 8. Lima: SERNARP.
 61. Silva, Eduardo. 1993. "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile 1973-1988". *World Politics* 45 (4): 526-559.
 62. Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back In*, editado por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 3-44. Cambridge: Cambridge University Press.
 63. Slater, Dan y Diana Kim. 2014. "Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia". *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia* 3 (1): 25-44. DOI: [dx.doi.org/10.1017/trn.2014.14](https://doi.org/10.1017/trn.2014.14)

64. Soifer, Hillel. 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development* 43 (3): 231-251. DOI: dx.doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6
65. Soifer, Hillel. 2015. *State Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
66. Soifer, Hillel y Mathias Vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power". *Studies in Comparative International Development* 43 (3): 219-230. DOI: dx.doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z
67. Stein, Ernesto y Mariano Tomassi. 2006. "The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America". Ponencia presentada en el Annual World Bank Conference on Development Economics, BID, Washington.
68. Tanaka, Martín. 2002. "La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?". Documento de trabajo n° 125. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
69. Tenorio, Alfonso, Daniel Rodríguez y Eduardo Neira. 2002. *La pequeña agroindustria en San Martín desde la experiencia de ITDG*. Lima: Intermediate Technology Development Group.
70. Vargas, Julio. 2010. "En los intersticios de la política de descentralización: direcciones regionales de educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y Huancavelica". En *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*, editado por Martín Tanaka, 301-351. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
71. Zárate, Patricia. 2003. *La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el departamento de San Martín*. Lima: Institutos de Estudios Peruanos.



María Claudia Augusto Meléndez es politóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (GICEP) de la misma institución. Sus líneas de investigación incluyen la política subnacional, la capacidad estatal, las políticas ambientales y territoriales, y la descentralización. Su más reciente publicación es (en coautoría) "El éxito de Francis Allison en el distrito de Magdalena del Mar (2002-2014). Un análisis empírico de la ventaja del incumbente a nivel subnacional". *Politai: Revista de Ciencia Política* 5 (10): 103-216, 2015. ✉ mcaugusto@pucp.pe

Eduardo Dargent Bocanegra es magíster en Filosofía Política por la University of York (Reino Unido) y doctor en Ciencia Política por la University of Texas at Austin (Estados Unidos). Es miembro del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (GICEP) y del grupo sobre Estudios Cualitativos de la Política (GIECEP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus líneas de investigación incluyen la política de la política pública, la capacidad estatal y la economía política. Dentro de sus últimas publicaciones se encuentran el libro *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014; el artículo "Determinantes

internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú”. *Apuntes* 41 (74): 9-40, 2014; y el capítulo (en coautoría) “Huntington in Peru. Or Beware of the Reforms”, en *Peru in Theory*, editado por Paulo Drinot. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2014. ✉ edargent@pucp.pe

Stéphanie Rousseau es magíster en Política Internacional de la Carleton University (Canadá) y doctora en Ciencia Política por la McGill University (Canadá). Profesora de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es miembro del Grupo de Investigación en Estudios Cualitativos de la Política (GIECEP). Sus líneas de investigación incluyen el género, la etnicidad, los movimientos sociales y la democracia. Dentro de sus últimas publicaciones se encuentran: “Indigenous Movement Politics in Bolivia”, en *Beyond Colonialism, Development and Globalization: Social Movement and Critical Perspectives*, editado por Dominique Caquette y Dip Kapoor. Londres: Zed Books, 2015; (en coautoría) “Paths towards Autonomy in Indigenous Women’s Movements: Mexico, Peru, Bolivia”. *Journal of Latin American Studies* 48 (1): 1-28, 2015. DOI: [dx.doi.org/10.1017/S0022216X15000802](https://doi.org/10.1017/S0022216X15000802); y “La construcción de lo indígena en Bolivia: conflictos y luchas entre organizaciones de mujeres en el escenario post constituyente”. En *Conflicto social en los Andes: Protestas en el Perú y Bolivia*, editado por Narda Henríquez. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. ✉ srousseau@pucp.pe