

No. **121**

Junio del 2025

ISSN 2215 – 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Universidades regionales y capacidades de funcionarios subnacionales en materia ambiental. Un estudio comparativo entre dos departamentos amazónicos de Perú y Colombia

Emilio Jesús Legonía Córdova

Serie Documentos de Trabajo 2025

Edición No. 121

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Junio 2025

© 2025 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autor

Emilio Jesús Legonía Córdova

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Alejandra Rojas Forero

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Universidades regionales y capacidades de funcionarios subnacionales en materia ambiental. Un estudio comparativo entre dos departamentos amazónicos de Perú y Colombia¹²

Por Emilio Jesús Legonía Córdova³

Resumen

La relación entre las universidades regionales y las capacidades de los funcionarios de gobiernos subnacionales en ámbitos amazónicos es un asunto poco explorado en Perú y Colombia. Su abordaje y discusión podría llevar a cambios interesantes en el desarrollo y la gobernanza ambiental a nivel local. En ese marco, el presente documento busca comprender desde un enfoque cualitativo el vínculo entre la universidad y las capacidades locales del Estado, dentro de un contexto de descentralización asimétrica y deforestación de la Amazonía en ambos países. El trabajo se enfoca en dos departamentos amazónicos: San Martín en Perú y Caquetá en Colombia, permitiendo un acercamiento comparativo de las dinámicas que se tejen entre estas instancias a nivel regional. Se encuentra que la idea sobre las limitadas capacidades de los funcionarios subnacionales es una trampa que esconde problemas estructurales de centralismo y exclusión. Además, la falta de visibilidad de la relación entre la universidad regional y el gobierno subnacional impide utilizar la experiencia generada por ambas partes para producir evidencia útil en la toma de decisiones, la gobernanza ambiental y el desarrollo local.

Palabras claves: capacidad del Estado, gobierno subnacional, universidad, Amazonía.

¹ Esta investigación fue presentada como trabajo de grado de Maestría en Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes en junio del 2024, bajo la asesoría de Camilo González.

² Agradecimiento especial a María Cecilia Dedios y Paola Bustamente, por la lectura del documento y sus recomendaciones como jurados. También un agradecimiento a quienes hicieron parte del proceso: mis padres, Rosa y Emilio, mis hermanos, Martín, Claudia e Ítalo, así como Mario Morales, Jessica Soto, Lorena Alcázar, Santiago Alfaro, Carlos Armando Vázquez, Silvana Bedoya, Juliana González, Dulhy Pinedo, Laura Ramirez, Claudia Wong, Inés Jáuregui, Miguel Valderrama, David Rivera, Jorge Arrunátegui, Juanita Kuramoto, Edgardo Cruzado, Jeffer Toscano, Cristina Becerra, Erika Salazar, Adriana Cardona, Héctor Paredes, Omar Manky, Andrés Vargas, Luisa Gaviria, Lorena Dellepiane, Diego Lucumí, y a las personas entrevistadas. Finalmente, un agradecimiento a Silvia Aragón, Alejandra Rojas y Diana Balcázar, por la revisión del documento.

³ Antropólogo. Magister en Políticas Públicas por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Correo electrónico de contacto: e.legonia@uniandes.edu.co

Regional universities and the capacities of subnational environmental officials. A comparative study between two amazonian departments in Peru and Colombia⁴⁵

By Emilio Jesús Legonía Córdova⁶

Abstract

The relationship between regional universities and the capacities of subnational government officials in Amazonian contexts remains largely unexplored. Examining and discussing this issue could drive meaningful changes in local governance and development. This thesis takes a qualitative approach to analyze this relationship within the broader context of asymmetric decentralization and ongoing deforestation in the Amazon. The study focuses on two Amazonian regions in Peru and Colombia, allowing for a comparative perspective on the dynamics between these institutions at the regional level. The findings suggest that the narrative of limited capacities among subnational officials serves as a trap, obscuring deeper structural issues related to centralism and exclusion. Moreover, the lack of recognition of the relationship between subnational governments and regional universities prevents the effective use of their combined expertise to generate evidence that could support decision-making, governance, and sustainable local development.

Keywords: State capacity, subnational government, university, Amazon.

⁴ This research was submitted as a master's thesis in Public Policy at the School of Government, Universidad de los Andes in June 2024, under the supervision of Camilo González.

⁵ Special thanks to María Cecilia Dedios and Paola Bustamante for their review of the manuscript and their recommendations as thesis committee members. I also extend thanks to those who were part of this journey: my parents, Rosa and Emilio; my siblings, Martín, Claudia, and Ítalo; as well as Mario Morales, Jessica Soto, Lorena Alcázar, Santiago Alfaro, Carlos Armando Vázquez, Silvana Bedoya, Juliana González, Dulhy Pinedo, Laura Ramirez, Claudia Wong, Inés Jáuregui, Miguel Valderrama, David Rivera, Jorge Arrunátegui, Juanita Kuramoto, Edgardo Cruzado, Jeffer Toscano, Cristina Becerra, Erika Salazar, Adriana Cardona, Héctor Paredes, Omar Manky, Andrés Vargas, Luisa Gaviria, Lorena Dellepiane, Diego Lucumí, and the interviewees. Finally, I would like to thank Silvia Aragón, Alejandra Rojas and Diana Balcázar for reviewing the document.

⁶ Anthropologist. Master's in Public Policy from the School of Government at Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Contact email: e.legonia@uniandes.edu.co

Tabla de contenido

1. <i>Introducción</i>	5
2. <i>Marco conceptual</i>	7
2.1 Miradas sobre la capacidad del Estado.....	8
2.2 Élités subnacionales: relación entre la universidad y el gobierno subnacional	11
3. <i>Contexto: descentralización y deforestación en la Amazonía</i>	13
3.1 La descentralización asimétrica	13
3.2 La Amazonía deforestada: casos de Perú y Colombia	17
4. <i>Metodología</i>	22
4.1 Criterios para el análisis cualitativo del estudio	22
4.2 Medición de la capacidad del Estado: los casos de Perú y Colombia	30
5. <i>Capacidades de los funcionarios subnacionales de las oficinas de ambiente</i>	36
5.1 El caso peruano	36
5.2 El caso colombiano	39
6. <i>Relación entre la universidad local y el gobierno subnacional</i>	43
6.1 El caso peruano	43
6.2 El caso colombiano	48
7. <i>Conclusiones</i>	52
7.1 La trampa de las capacidades	53
7.2 La danza invisible entre la universidad y el gobierno subnacional	55
8. <i>Recomendaciones de política: un río de posibilidades</i>	57
8.1 Repensando la trampa de las capacidades a nivel subnacional	57
8.2 Al son de la danza entre las universidades y los gobiernos subnacionales	59
9. <i>Referencias</i>	62
10. <i>Anexos</i>	70

Lista de Tablas

<i>Tabla 1. Muestra de actores entrevistados</i>	<i>26</i>
<i>Tabla 2. Estructura de comparación e instituciones de interés en Perú y Colombia</i>	<i>30</i>
<i>Tabla 3. Hallazgos comparativos entre Perú y Colombia</i>	<i>52</i>
<i>Tabla 4. Resumen de variables utilizadas para la selección del estudio de caso</i>	<i>70</i>
<i>Tabla 5. Superficie de bosque amazónico húmedo</i>	<i>70</i>
<i>Tabla 6. Pérdida de hectáreas de bosques según regiones para el año 2018</i>	<i>71</i>
<i>Tabla 7. Resumen de variables utilizadas para la selección del estudio de caso</i>	<i>71</i>
<i>Tabla 8. Área amazónica y Participación en área de la Amazonia colombiana, por Departamento</i> <i>71</i>	
<i>Tabla 9. Cambio en la superficie cubierta por bosque natural, por Departamento, 2020-2021</i>	<i>72</i>
<i>Tabla 10. Colombia: Tipologías vs. variables complementarias (nivel departamental)</i>	<i>73</i>

Lista de Mapas

<i>Mapa 1. Colombia: Tipologías departamentales.....</i>	<i>73</i>
--	-----------

Lista de Anexos

<i>Anexo 1. Criterios para la selección de departamentos de los estudios de caso en Perú y Colombia</i> <i>70</i>	
<i>Anexo 2. Colombia: Resultados - Medición del Desempeño Departamental (MDD).....</i>	<i>72</i>
<i>Anexo 3. Colombia: Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de</i> <i>capacidades y resultados para la vigencia 2024</i>	<i>73</i>

1. Introducción

En un marco de descentralización y deforestación, profundizar acerca de las condiciones y los soportes que pueden ser determinantes para conseguir unas capacidades apropiadas de los gobiernos subnacionales se vuelve crucial. Más aún en países como Perú y Colombia, caracterizados por la percepción de que sus gobiernos subnacionales tienen capacidades limitadas; por lo que la tarea se hace más urgente⁷. En este contexto, la figura de las universidades departamentales cobra especial relevancia debido a su rol en la generación de conocimiento y en la formación de profesionales con competencias clave para el diseño de políticas y la gestión pública. Muchos de estos egresados terminan integrándose a las administraciones locales, aportando con sus conocimientos al fortalecimiento institucional.

En esa línea, muchas veces se argumenta que el problema recurrente, y siempre pendiente, son las limitadas capacidades de los funcionarios de entidades de gobiernos subnacionales para resolver de manera autónoma y oportuna las etapas del ciclo de las políticas públicas; así como para mantener las operaciones básicas y las prestaciones de los servicios públicos. Dentro de ese contexto, encontramos que, en países del área Amazónica, como Perú o Colombia, una problemática territorial que se hace cada vez más profunda, por su nivel de afectación, es la deforestación. Ante ello, es clave la capacidad de los funcionarios estatales del nivel subnacional para dar respuestas pertinentes en clave de políticas y gestión pública.

Este escenario se torna más problemático en países cuya área amazónica representa un gran porcentaje de su territorio – para Colombia es el 44,3 % (OPIAC, 2022) y para Perú es el 60,3 % (Espinosa, 2022) – y a su interior se presentan gobiernos subnacionales que deben dar atención a problemáticas de poblaciones lejanas o distantes del centro de operaciones o capitales de departamento, caracterizadas por altos índices de necesidades básicas insatisfechas y la presencia de actividades económicas ilegales, como la deforestación o la minería informal, de las cuales depende un sector significativo de la población por ser una fuente de ingreso alternativa para las familias ante la falta de

⁷ Tanto gobiernos regionales o departamentales como los distritales o locales muestran debilidad en casi todos los ámbitos de su competencia, desde la gestión presupuestal hasta en otros campos en los que se esperaría su involucramiento y pertinente gestión, como salud, educación, transporte, comunicaciones y ambiente.

empleo. La deforestación, así como otras actividades extractivas ilegales, están generando la constitución de élites regionales; como en el caso de Madre de Dios en Perú, donde se lanzan candidatos a la gobernación o el consejo regional vinculados a la minería informal (Ojo Público, 2022).

Dado que el despliegue normativo, asociado a la descentralización en ambos países, no ha logrado generar el desarrollo esperado de los territorios (Cruzado y Espinoza, 2023; Radics et al., 2022), es que surge la necesidad del estudio de las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales a partir de su relación con las universidades departamentales. Como se aborda más adelante, se presume que las universidades pueden ser un actor clave para cubrir vacíos que el Estado presenta, sobre todo en el ámbito subnacional, a través del fortalecimiento de capacidades u otros mecanismos de soporte. Como se explicará luego, según la literatura revisada (Ballón y Barrenechea, 2010; Vergara, 2015; Castaño y Ramírez, 2016; Valero y Van Reenen, 2019; Melo, 2020; Diez, 2003), existen tres actores de interés para el estudio en términos de élite: (i) el burocrático, (ii) el académico y (iii) el económico vinculada a actividades ilegales; no obstante, el estudio se centra en los dos primeros por razones que serán expuestas más adelante.

Así, la presente investigación busca comprender las interacciones entre la burocracia y la academia, en particular entre los gobiernos regionales (Perú) o gobernaciones departamentales (Colombia) y las universidades, considerando estas últimas como actores claves para el acceso de élites regionales a cargos públicos en instituciones de gobierno (Vergara, 2015), el fortalecimiento de la administración pública (Castaño y Ramírez, 2016), el crecimiento económico, de capital humano (capacidades), de innovación y de actitudes prodemocráticas en diversas regiones (Valero y Van Reenen, 2019). Considerando estos aspectos, se pretende identificar la relación y los flujos de información entre la academia y los gobiernos subnacionales en materia ambiental, en general, y de deforestación, en particular.

A partir de lo anterior, se aborda la preocupación por las capacidades de los funcionarios subnacionales en materia ambiental dentro de un contexto de descentralización, atendiendo la urgencia de observar asuntos como la deforestación desde los niveles de gobierno más cercanos al territorio. Así, en un marco de enfoque

territorial, la variable analítica central para la investigación será la relación entre las élites académicas y la burocracia departamental; ello por el efecto que las élites académicas pueden ejercer sobre la administración pública y las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales (Vergara, 2015; Castaño y Ramírez, 2016). En ese orden de ideas, se formula la siguiente pregunta general de investigación: ¿Cómo las universidades locales se relacionan e influyen sobre las capacidades de los funcionarios de oficinas de ambiente en gobiernos subnacionales amazónicos en Perú y Colombia, en un contexto de descentralización y de deforestación?

Se realizó un trabajo de campo en dos departamentos de la Amazonía: San Martín en Perú y Caquetá en Colombia. Más allá de las diferencias o similitudes entre estos dos escenarios, como se mencionó al inicio, el interés está centrado en un ejercicio descriptivo y comparativo de los departamentos de ambos países. Esto, a partir de la necesidad de pensar la Amazonía como un espacio común y sin fronteras, en términos de reserva natural, geográfica y biodiversidad que, además, está en riesgo debido a la deforestación por actividades extractivas ilegales que afectan la gobernanza, los recursos naturales, la seguridad y la permanencia de las poblaciones residentes en términos de seguridad alimentaria, enfermedades físicas y mentales, entre otros.

El presente documento está organizado en ocho secciones, empezando con esta introducción. En la segunda sección, se presenta el marco conceptual, en la tercera el contexto respecto a la Amazonía y la descentralización. Posteriormente, en la cuarta sección se presenta la metodología. La quinta y sexta sección del documento consideran los hallazgos sobre las capacidades de los funcionarios subnacionales de las oficinas de ambiente, así como la relación entre la universidad local y la entidad subnacional de ambiente. La séptima muestra las conclusiones de la investigación y, finalmente, la octava recoge las recomendaciones de políticas públicas.

2. Marco conceptual

La importancia de las capacidades de las entidades del Estado en todos sus niveles de gobierno para el ejercicio efectivo de su autoridad en el territorio se sustenta en la facultad de generar mayor acceso a oportunidades económicas, la provisión de bienes y servicios públicos y la protección de derechos legales (Soifer, 2015). Considerando esta premisa,

a continuación, se presenta un breve marco conceptual sobre las capacidades del Estado, en general, y de los gobiernos subnacionales, en particular, la importancia de las universidades locales para el desarrollo de capacidades de funcionarios subnacionales y la relación entre estos dos actores.

2.1 Miradas sobre la capacidad del Estado

La capacidad del Estado se ha abordado principalmente desde dos enfoques: el primero es el enfoque de copiamiento institucional o infraestructural, vinculado a la capacidad expansiva del Estado para penetrar el territorio con reglas y servicios a partir de expertos (por lo general, universitarios altamente calificados) que aplican recetas exitosas (muchas veces, foráneas a la localidad donde se aplican) para organizar la sociedad (Mann, 1984; Fukuyama, 2013; Soifer, 2015). El segundo, es el enfoque de aprendizaje institucional o adaptativo-iterativo, el cual resalta la generación de una capacidad colectiva local a partir de respuestas exitosas, autónomas y sostenibles a problemas específicos; e invita a cuidarse de la trampa de las capacidades, tomando distancia de enfoques que atribuyen fracasos de una política a las capacidades de los individuos antes que al sistema que las sostiene, como los recursos financieros o la autonomía (Andrews et al., 2017).

Respecto al primer enfoque, se define al Estado como un escenario delimitado territorialmente y centralizado que representa la suma de relaciones sociales que se generan dentro de sus territorios y da límites territoriales a las relaciones sociales que se despliegan fuera de este. Así, se distingue dos tipos de poderes: el despótico y el infraestructural (Mann, 1984). El poder despótico del Estado es el poder de la élite estatal sobre las clases y élites de la sociedad civil, que es limitado en tanto tiene logros precarios. Siendo así, es la capacidad infraestructural y logística efectiva de los Estados lo más relevante para penetrar y coordinar la vida social de un territorio (Mann, 1984, p. 211).

En esa línea, Soifer (2015) vincula la capacidad administrativa de la burocracia con la construcción del Estado⁸ post-independencia a principios del siglo XX, tomando el caso de 4 países: Colombia, Chile, México y Perú. El autor se enfoca en la dependencia

⁸ El autor plantea cuatro casos: Colombia con esfuerzos de construcción del Estado nunca surgieron, Perú con esfuerzos de construcción del Estado fracasaron, y México y Chile con esfuerzos de construcción del Estado tuvieron éxito (Soifer, 2015).

del diseño de las instituciones de administración local y argumenta que estas fracasaron cuando la tarea de administrar los entes territoriales estuvo a cargo de élites locales (caso peruano) y que tuvieron éxito cuando los administradores de las instituciones locales fueron extranjeros (casos mexicano y chileno)⁹.

También se utiliza el concepto de gobernanza para instrumentalizar la capacidad del gobierno en su rol de establecer y hacer cumplir las reglas y la prestación de servicios, independientemente de si funciona de manera democrática o no (Fukuyama, 2013). Esto último, dado su interés por establecer medidas que funcionen tanto para regímenes autoritarios como democráticos. A partir de ello, para evaluar la calidad de la gobernanza plantea cuatro tipos de mediciones: de procedimientos, de insumos, de resultados, y de autonomía burocrática.

Lo planteado por el enfoque de Fukuyama (2013) guardan relación con los resultados del documento “Metodología de tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades y resultados para la vigencia” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2024, p. 39). Este refiere que hay una estrecha relación entre las capacidades de las Entidades Territoriales (EETT) y sus distancias espaciales entre municipios y densidades poblacionales. Así, mientras más distantes y menos densas, las capacidades tienden a disminuir y, en contraste, los niveles de pobreza y la demanda de servicios públicos y sociales aumentan.

En cuanto al segundo enfoque, sobre la construcción de capacidades en el Estado, se plantea que los Estados deben preocuparse por resolver problemas en lugar de importar soluciones: “las capacidades no se importan, se desarrollan desde la práctica persistente, no imitando a otros. Es como aprender un instrumento musical, un idioma o un deporte” (Andrews et al., 2017, p. 28). Esto quiere decir que las recetas de “buenas prácticas” llevadas o “implantadas” de una realidad o contexto (foráneo) a otro pueden ser parte del

⁹ Soifer (2015) sostiene que: “las élites locales estaban menos involucradas en la construcción del Estado y eran menos responsables ante sus superiores en la burocracia nacional (es decir, no hubo una preocupación por rendir cuentas al nivel central). En Perú, especialmente antes de 1985, los líderes estatales delegaron la administración a las élites locales, y el resultado fue que las iniciativas de construcción del Estado que emanaba del centro dieron pocos frutos. Por el contrario, en Chile y México, los líderes estatales desplegaron agentes burocráticos externos en todo el territorio nacional; esto condujo a un mayor éxito en la construcción del Estado.” (p. 6)

problema más que de la solución. Es el éxito que se tenga en estos procesos de aprendizajes y prácticas persistentes, el que genera capacidades y no al revés.

Complementariamente, sostienen que el logro de la correcta implementación de las políticas se deriva menos de “buenas instituciones” y más del éxito local de procesos que llevan a la construcción de buenas instituciones. Lo anterior, plantea que el desafío estaría en cómo mejorar la frecuencia, la calidad y la solidez de estos procesos exitosos. De este modo, se proyecta que las buenas capacidades del Estado resultan de la consolidación y la cosificación de las prácticas exitosas (Andrews et al., 2017, p. 28). En esa línea, los autores proponen un enfoque denominado “Adaptación Iterativa Impulsada por Problemas” (PDIA, por sus siglas en inglés¹⁰), que consiste en partir de problemas priorizados localmente que generen estrategias iterativas y permitan identificar respuestas personalizadas “mejor adaptadas” (Andrews et al., 2017, p. 5). Esto se desarrolla de la mano de una comunidad práctica, que podría ser una universidad local, de forma que se puedan compartir las experiencias posteriormente¹¹.

En consonancia con lo anterior, Andrews et al. (2017) plantean la necesidad de estar alerta ante una trampa de las capacidades; la cual es central y tiene que ver con que los fracasos de una política o una iniciativa se atribuyan a los individuos antes que al sistema. Esto significa tener cuidado con atribuir el fracaso de las acciones de los gobiernos subnacionales a la falta de capacidades del personal o falta de buenas prácticas antes que al sistema que sostiene dichas capacidades. Este sistema guarda relación con la autonomía, la normativa, la infraestructura o los recursos financieros que permita a los funcionarios dar respuesta a los problemas que enfrentan.

La recurrencia de atribuir el fracaso a individuos limita la comprensión del ecosistema organizacional del Estado, compuesto por agentes, organizaciones, normativas, estructuras, instrumentos y sistemas (Andrews et al., 2017, p. 33). Ello genera que no se entienda que, para hallar soluciones a problemas locales, es necesaria una

¹⁰ Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA).

¹¹ Además, Andrews et al. (2017) invitan a considerar las brechas de capacidad entre instituciones de un mismo país, así como a tener cuidado con el mimetismo isomórfico, frecuente en las instituciones de países en desarrollo.

capacidad colectiva adquirida a través de procesos de ensayo-error y partir de un sistema soporte para construir capacidades (Andrews et al., 2017, p. 51).

Finalmente, es importante considerar aquella mirada que, define los medios del Estado para recaudar y ejecutar recursos financieros dentro de un territorio, como una medida de la capacidad estatal para crear o fortalecer instituciones, emplear personal, cooptar apoyo político, subsidiar empresas y financiar programas sociales (Skocpol, 1985; Avellaneda, 2009; Fukuyama, 2013). Aunque sus autores también reconocen algunas limitaciones en dicha medición.

2.2 Élités subnacionales: relación entre la universidad y el gobierno subnacional

En cuanto a la relación entre las universidades y los gobiernos subnacionales, se parte de lo anterior para discutir que las universidades son un foco de desarrollo de capacidades de los territorios y de las instituciones nacionales y subnacionales, lo cual se relaciona con el enfoque expansivo del Estado, al ser las universidades centros de formación de tecnocracia. Además, dicha relación entre la universidad y el Estado se vincula con el enfoque de aprendizaje institucional local, ya que al ser un proceso iterativo requiere de una masa de funcionarios que se tecnifica, hace sostenibles sus experiencias exitosas y las comparte en espacios académicos.

Desde el punto de vista histórico, encontramos una estrecha relación entre la universidad y el gobierno subnacional. En el caso colombiano, durante el siglo XIX, las élites locales o grupos dominantes, entre ellos profesionales como abogados, repercuten sobre los asuntos públicos y la gobernanza local: se resisten al centralismo y promueven el federalismo o la descentralización a través de arreglos políticos que institucionalizan la unión de las provincias para no dejarse controlar por Bogotá¹² (Melo, 2020). En el caso peruano, entre 1956 y 1969, el boom universitario o la fundación de universidades públicas en diversos departamentos, sentó las bases para un cambio en el acceso a los puestos públicos regionales: ya no serían copados sólo por los hijos de gamonales o familias ricas que realizan estudios superiores en Lima, sino también por hijos de

¹² Este hito marca la historia de Colombia porque muestra la importancia de las élites regionales, entre ellas las académicas, para evitar un fuerte centralismo, impulsar la descentralización y reconocer el rol de las élites, académicas y económicas, en procesos de contra argumentación a intensiones centralistas.

campesinos o sectores populares urbanos y rurales que pueden acceder a estudios universitarios en su departamento¹³ (Vergara, 2015).

Esta estrecha relación histórica obedece a una idea instrumental: la universidad ha sido y es una fuerza de desarrollo e innovación local, nacional y global (Chankseliani et al., 2021). Lo confirman estudios económicos como el de Valero y Van Reenen (2019), donde encuentran que el aumento de 10 % en el número de universidades per cápita de una región se asocia a un crecimiento del PBI en 0,4 % en la misma; lo cual va acompañado por una mayor oferta de capital humano (capacidades), innovación y actitudes prodemocráticas más fuertes. La universidad produce élites profesionales locales que, eventualmente, se instalan en el aparato público y forman burocracias cada vez más especializadas. No obstante, actualmente, la relación entre la universidad y los gobiernos subnacionales ha encontrado figuras diversas; saliendo de la tradicional relación donde la universidad es proveedora de capital humano para los gobiernos subnacionales.

En ese marco, a partir de la literatura revisada, se identifican dos tipos de relacionamiento entre la universidad y el gobierno local: un tipo tradicional y otro moderno. El relacionamiento tradicional se da cuando la cooperación entre ambas instituciones es básica: la universidad es responsable de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para asegurar una buena gobernanza. Así, a partir de las coincidencias de experiencias en países como Indonesia (Arifin, 2016), Reino Unido (Sellik, 2016) y Colombia (Castaño y Ramírez, 2016), se determinó que algunas formas de vinculación tradicional son: (i) contratación de egresados por parte de instituciones gubernamentales para investigar y diseñar normas o políticas regionales¹⁴; (ii) capacitación o programas de extensión en gestión y políticas públicas dirigidos a funcionarios, miembros del consejo regional o representantes de partidos políticos; (iii)

¹³ La universidad permite la constitución de una élite provinciana basada en el conocimiento que puede acceder a cargos políticos o técnicos en las instituciones de gobierno. Esta élite basada en la legitimidad del conocimiento cuenta con herramientas para demandar y negociar sus necesidades locales con el Estado central.

¹⁴ La autora da diversos ejemplos al respecto, como el programa de Economía Rural y Uso de la Tierra del Consejo de Investigación del Reino Unido que invierte presupuesto para comprender los desafíos sociales, económicos, ambientales y tecnológicos que enfrentan las comunidades rurales. El programa trabajó con el gobierno local y produjo varias notas de política y prácticas. Otro ejemplo, es el trabajo de la Universidad de Edimburgo con seis departamentos de trabajo social de autoridades locales, donde se involucraron académicos, trabajadores sociales del gobierno y usuarios, para producir una guía de buenas prácticas para ayudar a construir relaciones laborales positivas.

pasantías de estudiantes; y (iv) difusión de resultados de investigaciones vinculadas a políticas públicas.

El relacionamiento moderno se da cuando la cooperación entre ambas instituciones cumple con las actividades esenciales del relacionamiento tradicional, pero expanden su ámbito de influencia, pasando del apoyo a la gobernanza regional a cumplir roles claves para aprovechar la infraestructura, dar un valor agregado al conocimiento y la innovación generada localmente o planificar el territorio consultivamente. Así, a partir de los estudios de Sellik (2016) en el Reino Unido y Fonseca y Nieth (2021) que compara cuatro universidades europeas, se determinó que algunas formas de vinculación moderna son: (i) aprovechamiento de terrenos y activos inmobiliarios como aulas, viviendas o laboratorios; (ii) exportación del conocimiento en formatos como la educación misma, la comercialización de investigaciones y la innovación desarrollada a partir de la colaboración local (sobre todo con un tercer actor clave: la empresa); (iii) contar con autoridades locales como miembros de los consejos y comités consultivos universitarios, o al revés, con académicos como miembros de consejos o comités de gobiernos locales; y (iv) mantener a las universidades como “intermediarios honestos” en cada etapa de las políticas.

3. Contexto: descentralización y deforestación en la Amazonía

3.1 La descentralización asimétrica

Acerca de la descentralización no existe una definición universal ni indiscutible – a favor o en contra –, así como tampoco, un consenso sobre cómo medirla (Lago, 2021). La definición común se vincula a la transferencia de poderes políticos, fiscales y administrativos desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales (World Bank, 2000; Falleti, 2006). No obstante, en América Latina las reformas de descentralización no siempre dan más poder a los gobiernos subnacionales (Falleti, 2010).

Sobre los tipos de descentralización, encontramos que la descentralización política tiene que ver con la elección de autoridades locales por parte de los ciudadanos, compartiéndose el poder entre el Gobierno nacional y subnacional, y siempre siendo el nacional el más importante. La descentralización administrativa hace referencia a la

transferencia de funciones y competencias, así como a las capacidades de los niveles subnacionales de gobierno; mientras que la descentralización fiscal implica la transferencia de responsabilidad del gasto y de ingresos (recaudación) por parte de los gobiernos subnacionales (Lago, 2021).

El marco fiscal y administrativo descentralizador de un país puede sentar las condiciones sobre el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales para dar respuesta a sus necesidades locales. Desde la década de 1970, el tema de capacitaciones del Estado ha venido siendo abordado por diversos autores, y las capacidades de los gobiernos subnacionales ha ido cobrando atención por su importancia en la implementación de políticas y el desarrollo económico a nivel local; siendo clave el examinar cómo estas unidades subnacionales generan y acumulan capacidades (Fontanelli, 2022).

Para entender el problema de la debilidad de las capacidades de los gobiernos subnacionales es fundamental tener en cuenta que, tanto Perú como Colombia, han tenido procesos de descentralización fallidos y distinguidos por la asignación de competencias sin procesos de planificación rigurosos. Esto ha generado la ausencia de un tratamiento diferenciado, según las realidades territoriales; sin dotación de recursos financieros y capacidades acordes con las realidades locales (OCDE, 2019; Duque y Moncayo, 2020; Došek et al., 2022; Radics et al., 2022). Una explicación de esta limitante son los enfoques que han guiado los procesos descentralizadores, con énfasis en el tratamiento y la organización de los territorios como si fueran unidades homogéneas, con la finalidad de dar una provisión de servicios más eficiente (Finot, 2001).

No obstante, desde la normativa de ambos países se tiene apertura para que las instituciones del Estado cubran sus necesidades de capacitación en temas que mejoren la productividad y el desempeño subnacional. En Colombia, más temprano en los años 90, se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado¹⁵. En Perú, recientemente, se organiza el Servicio Civil para los tres niveles de gobierno¹⁶ a través de la aprobación de materias prioritarias de capacitación: (i) modernización de la gestión pública; (ii) gestión de recursos humanos; (iii) planeamiento

¹⁵ Con el Artículo 5 del Decreto Ley 1567.

¹⁶ Resolución Presidencia Ejecutiva N° 000029-024-SERVIR-PE.

estratégico; (iv) presupuesto público; (v) gobierno y transformación digital; y (vi) integridad¹⁷.

En Perú, el Estado está definido como unitario, representativo y descentralizado¹⁸. Luego de la restitución democrática, con la caída del Gobierno de Fujimori (2001), se dieron avances normativos para impulsar el proceso descentralizador¹⁹; sin embargo, Perú sigue siendo un país altamente centralizado. Durante los primeros años de la década del 2000, hubo un esfuerzo para transferir funciones a los gobiernos regionales, con la preocupación de que estos estuvieran preparados (capacidades) para cumplirlas en términos fiscales y administrativos (Radics et al., 2022). Esta preocupación se centró en el nivel departamental de gobierno, descuidando a los gobiernos locales (Legonía, 2015).

Este proceso, que comenzó en el año 2002, buscaba el desarrollo equitativo de los departamentos con respecto a la capital (Cruzado y Espinoza, 2023). Se esperaba que las disparidades entre departamentos se acortasen (sobre todo entre Lima y el resto del país), a través de procesos de transferencia de poder de decisión, formación de gobiernos regionales, establecimiento de un congreso con distritos electorales y asignación de mayores recursos a los departamentos y municipios²⁰. De todos estos procesos, el avance más significativo fue la creación de gobiernos regionales. Además, se propuso la conformación de macrorregiones basadas en la unión de departamentos. Sin embargo, en el 2005 mediante un referéndum, la población rechazó dicha conformación.

Así mismo, durante el Gobierno de Humala, entre 2011 y el 2016, los gobiernos regionales sufrieron de una política de desacreditación por casos de corrupción e ineficiencia del gasto en algunos departamentos²¹. Ambos hechos generaron un estancamiento y desaliento del proceso de descentralización.

La mayor parte de estudios en torno a la descentralización peruana se organiza según los tres poderes mencionados: administrativo, político y fiscal. En esa línea, Došek

¹⁷ Artículo 11 de la Ley del Servicio Civil – Ley 30057.

¹⁸ Artículo N° 43, Título II, Del Estado y la Nación, de la Constitución Política del Perú (1993).

¹⁹ Con la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27789) del año 2001; la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales - LOGR (Ley N° 27867); la Ley Orgánica de Municipalidades – LOM (Ley N° 27972), del 2002, del 2003; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE (Ley N° 29158) del 2007

²⁰ Cruzado y Espinoza, 2023, p. 48.

²¹ Cruzado y Espinoza, 2023, p. 55.

et al. (2022) califica la descentralización administrativa como ambigua y con serias deficiencias. La política como deficiente por no lograr enmendar problemas de representatividad y gobernación, a pesar de crearse gobiernos regionales, la apertura de movimientos políticos regionales y promoverse mecanismos de participación local ciudadana. La fiscal, como la más problemática por no avanzar en materia de autonomía, previsibilidad y transparencia de los gobiernos subnacionales, sin llegar a los resultados esperados por las restricciones políticas (fallida regionalización), administrativas (limitada capacidad estatal) así como el extremo control presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Desde el inicio de la descentralización hasta la actualidad, la principal preocupación del Estado peruano se ha centrado en la capacidad fiscal del gasto de los gobiernos subnacionales a través de mecanismos de control por parte del nivel central antes que el desarrollo de mejores competencias de sus funcionarios. Es decir, no se ha atendido el conocimiento, la aptitud o el expertise de los recursos humanos para la gestión del gasto y la recaudación autónoma por parte de los niveles subnacionales. En cambio, la preocupación estuvo centrada en cómo desde el nivel nacional se controla el gasto del nivel subnacional de gobierno.

Lo anterior se ha visto reflejado en el desarrollo de mecanismos para la verificación y la inspección de la gestión presupuestal (en términos del uso de recursos) así como de la inversión pública derivada de la recaudación por actividades extractivas por transferencias del nivel central al local²² (Radics et al., 2022). Los gobiernos regionales no recaudan y dependen de las transferencias del nivel nacional de gobierno: reciben 25 % de lo que se recauda a través del canon, ya que el 50 % va al municipio (distrital o provincial) donde se realiza la actividad extractiva (Hernández, 2021).

Por su lado, Colombia es uno de los países unitarios más descentralizados de América Latina y el Caribe según Radics et al. (2022) y otros autores expertos citados por su estudio²³. Con un proceso que comenzó en la década de 1970 y fue consagrado con la Constitución de 1991, la descentralización colombiana presenta avances en términos normativos de política y de disciplina fiscal en torno a la transferencia de

²² Minería, gas y petróleo, pesca, forestal e hidroenergética.

²³ Citado por BID, 2022, p. 128: Del Villar y otros (2013), Bousquet, Daude y de la Maisonnette (2015), y OCDE (2019).

recursos y endeudamiento de gobiernos subnacionales; aunque en un contexto de responsabilidades y funciones poco claras. Se ha avanzado en la creación de nuevos impuestos y el ordenamiento de procedimientos tributarios para generar más ingresos a los gobiernos subnacionales; estableciéndose, además, un sistema de monitoreo y seguimiento de recursos para el sistema de transferencias.

Así también, en el 2001 se crea en Colombia el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP) para racionalizar los recursos mediante transferencias condicionadas (Radics et al., 2022). Luego, en el 2011 se crea el Sistema General de Regalías (SGR), aplicando un criterio redistributivo de los ingresos fiscales provenientes de la exportación de materias primas hacia los territorios. Así, si bien se han presentado avances en la distribución de recursos y el recaudo en gobiernos subnacionales, la principal debilidad sigue siendo la calidad del gasto por falta de claridad en la definición de competencias, así como su poca capacidad para la ejecución del gasto.

No obstante, los avances de la descentralización fiscal y administrativa en Colombia han mantenido un tratamiento homogéneo de los gobiernos subnacionales basados en criterios de riqueza, sin tener en cuenta variables que podrían ser más relevantes para capturar la realidad local en materia social, económica y ambiental²⁴ (Duque y Moncayo, 2020). En respuesta a ello, desde la OCDE (2019) y otros autores (Benedetti y Arroyo, 2018; Duque y Moncayo, 2020) se retoma la discusión de la descentralización asimétrica²⁵ como alternativa política para la planificación del desarrollo territorial y la creación de regiones funcionales, así como para fortalecer las capacidades de los recursos humanos, la autonomía y la gobernanza para reducir las disparidades interregionales.

3.2 La Amazonía deforestada: casos de Perú y Colombia

La exploración de las capacidades en el presente estudio gira alrededor del tema ambiental y, específicamente, de la deforestación. En esa línea, se trata de explorar las

²⁴ Lo cual se encuentra contemplado en la Constitución de 1991.

²⁵ Según la OCDE (2019), Colombia presenta acuerdos de descentralización asimétrica desde los años 90. Desde los cuales y desde entonces, se han planteado diversas herramientas y enfoques para avanzar en el proceso de descentralización.

capacidades de los funcionarios subnacionales para responder al problema de la deforestación. Al respecto, se entiende a la deforestación como “la reducción de la capacidad de un bosque para cumplir una función particular” (Schmink, 1994, como se citó en Peña, 2022). Esta afecta especialmente a las poblaciones locales ubicadas cerca o dentro del bosque, por la dependencia directa de los recursos forestales y sus medios de vida (Peña, 2022).

En un marco de sistema-mundo, históricamente la deforestación está marcada por la explotación de recursos de países periféricos para satisfacer necesidades de aquellos hegemónicos (Bartley y Bergesen, 1997, como se citó en Peña, 2022). Así también, como por una distribución ecológica desigual marcada por la apropiación de recursos naturales por parte de países distantes, que acumulan riqueza y no se hacen responsables de la contaminación, el agotamiento de los recursos y el empobrecimiento de la población de las zonas periféricas (Homborg, 2003, como se citó en Peña, 2022).

La Amazonía, ubicada en América del Sur, representa el 40 % del territorio del continente (Orihuela y Contreras, 2021) y es una de las extensiones más megadiversas del mundo, extendiéndose a lo largo de 9 países²⁶. En ella encontramos bosques húmedos, manglares, pantanos, matorrales, sabanas y pastizales (RAISG, 2022). En Colombia, la Amazonía representa el 44,3 % del territorio nacional (OPIAC, 2022)²⁷; mientras que, en Perú, el 60,3 % (Espinosa, 2022)²⁸. Su cuenca fluvial es la más extensa del planeta, ocupando cerca de 7,5 millones de kilómetros cuadrados. La riqueza de su flora y fauna es basta, es el territorio más biodiverso de la Tierra, con el 30 % de especies de plantas y el 50 % de especies de fauna del planeta: es el hogar de cerca de 2,5 millones de especies de insectos, 2500 de peces, más de 1500 de aves, 550 reptiles y 500 mamíferos (Espinosa, 2022).

²⁶ Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyane française, Perú, Surinam y Venezuela.

²⁷ Para Colombia, según OPIAC (2022), el bioma amazónico alberga 10 % de las especies conocidas, su red hidrográfica almacena el 20 % del agua dulce existente en el mundo; sus bosques producen lluvias que alimentan los ciclos hídricos de los Andes y otras regiones del continente; sus ecosistemas cumplen un papel fundamental para el equilibrio climático global y la pervivencia física y cultural de habitantes-defensores; sus aguas proporcionan el 70 % de la utilizada para la agricultura y consumo humano de la región andina; y 64 de los 115 pueblos indígenas del país viven en esta región.

²⁸ Para Perú, la diversidad cultural es significativa, existiendo cerca de 400 pueblos indígenas, de los cuales 51 son reconocidos de forma oficial por el Estado peruano y 60 viven en aislamiento voluntario debido a las violentas experiencias históricas con las sociedades foráneas a ellos. Su diversidad biológica también es relevante, con 31 zonas ecosistémicas, 7372 especies de flora, 263 de mamíferos, 806 de aves, 180 de reptiles, 206 de anfibios y 607 de peces (Figallo y Vergara, 2014).

De acuerdo con la WWF (2022)²⁹ la protección de la Amazonía es clave por cinco razones: (i) alberga miles de especies, (ii) es refugio de muchas especies en peligro de extinción, (iii) ayuda a mitigar la crisis climática, (iv) sus áreas protegidas son clave en la lucha contra la deforestación, y (v) su riqueza está en riesgo.

En los últimos años, la Amazonía presenta varios riesgos, siendo el principal la deforestación. En Colombia, entre 2001 y 2020 se perdieron 2,3 millones de hectáreas de áreas de bosque, principalmente en los departamentos del piedemonte amazónico: Caquetá, Meta y Putumayo (RAIGS, 2022). El acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva, la expansión de cultivos ilícitos, entre otros, representan el 63 % de la deforestación. Así mismo, la minería de oro ilegal ha aumentado la contaminación con mercurio de, al menos, 20 ríos (OPIAC, 2022).

Para el caso peruano, entre 2001 y 2020, se tiene una pérdida de 29 683 mil km² de bosque amazónico, principalmente en los departamentos de Ucayali, Loreto y Madre de Dios (RAIGS, 2022). Los agronegocios se han expandido con la palma aceitera y el cacao, cuadruplicándose en media década y representando cerca de 60 000 hectáreas; generando desigualdad y concentración de tierras. Los cultivos ilegales, principalmente de coca, representan cerca de 50 000 hectáreas, y están en proceso de expansión, generando conflictos entre la población local y colonos que llegan como mano de obra. La tala ilegal mueve cerca de \$100 millones de dólares anuales y las entidades reguladoras se caracterizan por estar centralizadas y tener una débil institucionalidad: con pocos recursos y poca capacidad efectiva en el territorio. Teniendo en cuenta la necesidad de fiscalización por las concesiones forestales, esta debilidad habilita la extracción ilegal de madera.

Sobre el contexto político, en Colombia la Amazonía abarca 10 departamentos, 6 municipios cabeceras departamentales, 52 municipios y 20 corregimientos departamentales (Observatorio Regional ODS, 2020). Respecto al contexto social y económico, según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³⁰ del

²⁹ Revisado el 27 de setiembre del 2023:

<https://www.wwf.org.co/?287870/TOP2D52DPor2Dque2Des2Dclave2Dproteger2Dla2DAmazonia>

³⁰ Que busca determinar las necesidades básicas cubiertas para la población.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2020), a partir del Censo (2018), el NBI para el departamento de Putumayo fue 18,4 %; Caquetá fue 23,5 %; Guaviare fue 27,8 %; Amazonas fue de 34,9 %; Guainía, fue 59,2 %; y Vaupés fue 68,9 % (Observatorio Regional ODS, 2020). Así mismo, la densidad de población es baja, y está compuesta principalmente por pueblos indígenas³¹, con un 79,4 % de la población trabajando de manera independiente o como obrera (DANE, 2019).

Por su lado, la Amazonía peruana está marcada por las desigualdades de ingresos y oportunidades entre población indígena y no indígena (Orihuela y Contreras, 2021). Utilizando el mismo NBI, encontramos que para el año 2017, NBI para la población indígena rural fue de 91 %, mientras que para la no indígena rural fue de 69 %; para la población indígena urbana fue de 51 %, mientras para la no indígena urbana fue de 38 %. Así también, para el año 2017, la población que cuenta con educación secundaria es baja: sólo 36 % de la población indígena rural, mientras la no indígena rural es 50 %; y 53 % de la población indígena urbana, frente a 63 % de la no indígena urbana (Orihuela y Contreras, 2021).

El porcentaje del PBI que cada país asigna al sector ambiental y a las regiones es importante de considerar³². En la Unión Europea (UE), el gasto en protección del medio ambiente osciló entre 0,2 % y 1,4 % en 2022³³. Para Colombia, según el PNUD (2022), durante el año 2021, se tuvo un gasto público en biodiversidad de 0,15 % del PBI³⁴; para Perú, los datos más actuales encontrados son del año 2012 y muestran un gasto del 0,4 %

³¹ Tikuna, Uitoto, Yagua, Cocama, Yucuna, Macuna, Muinane, Andoke, Bora, Miraña. Los cuales gozan de autonomía política y autodeterminación cultural (Tobón y Cúbeo, 2015)

³² El presupuesto verde de algunos países de la OCDE, incluido Colombia, puede ser un punto de partida. Colombia recientemente introdujo un presupuesto verde y planea desarrollarlo bajo un enfoque de etiquetado para facilitar una mayor rendición de cuentas y transparencia (OCDE, 2021). En Perú encontramos la promoción de las Finanzas Verdes, cuyo objetivo es canalizar recursos para implementar medidas que mitiguen el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación de los ecosistemas, la contaminación, el estrés hídrico, entre otros (Ministerio del Ambiente del Perú, s. f.).

³³ Con Países Bajos (1,4 %), Bélgica (1,2 %) y Francia (1,1 %) a la cabeza; y Finlandia (0,2 %), Irlanda (0,3 %) y Dinamarca (0,4 %) en la cola de países que invirtieron recursos de sus PBI en ambiente (Eurostat, 2024).

³⁴ De este presupuesto, según PNUD (2022), 62 % del gasto en biodiversidad es gasto de inversión en proyectos directamente relacionados con el fortalecimiento del proceso de licenciamiento ambiental, la administración de áreas protegidas, y la conservación de servicios ecosistémicos; mientras que el 38% restante es gasto de funcionamiento, relacionados con nóminas y gastos entidades públicas del sector ambiental.

del PBI (MINAM, 2015)³⁵. Ambos países están por debajo del rango que presentan los países de la Unión Europea.

Tanto Colombia como Perú funcionan bajo esquemas institucionales centralizados – competencias y funciones – responsables de responder a los problemas mencionados que afectan la Amazonía. Los municipios amazónicos tienen poca o nula participación en el diseño e implementación de estrategias y acciones que aborden los riesgos aludidos que aquejan a sus territorios. En ese marco, es urgente investigar sobre las capacidades y la gestión municipal para identificar características burocráticas particulares que son relegadas por la normativa y las entidades del nivel central. Estas últimas, parecen desconocer las limitaciones vinculadas a recursos, herramientas y cuadros de funcionarios públicos de los niveles subnacionales.

Así también, es necesario el diseño y el mejoramiento de instrumentos para medir el desempeño de gobiernos subnacionales, algo que ya se realiza en Colombia, pero no en Perú. En Colombia se tiene la Medición del Desempeño Municipal (MDM)³⁶, a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuya última versión de 2021 arroja que los departamentos de la región Amazónica como Caquetá, Vaupés, Putumayo y Guaviare cuentan con municipios de niveles alto y medio de gestión. En Perú, no se tiene una medición del desempeño, pero el Instituto Nacional de Estadística (INEI) publica anualmente un informe de Indicadores de Gestión Municipal que muestra desde características de recursos humanos hasta la existencia de oficinas de ambiente³⁷, sin embargo, la información se presenta de manera agregada por departamento³⁸. También,

³⁵ En el año 2023 la ministra de Ambiente de Perú resaltó que al país el cambio climático le costaría el 20 % del PBI al 2050 (El Peruano, 2023).

³⁶ Cuyos rangos de calificación son tres: (i) Bajo, para municipios cuyo puntaje es menos de 45 puntos; (ii) Medio, para municipios con puntajes entre los 45 y 55 puntos; y (iii) Alto, para municipios con puntaje mayor a los 55 puntos. Siendo el mínimo puntaje 0 y el máximo puntaje 100. Así mismo, la MDM se estructura en dos componentes y una categoría de agrupación: el primer componente es de gestión, el segundo componente es de resultados y la categoría de agrupación está definida por las capacidades iniciales de los municipios.

³⁷ Las categorías de los indicadores son: (i) Recursos humanos, (ii) maquinaria pesada y vehículos, (iii) tecnología de la información y comunicaciones, (iv) planificación municipal, (v) finanzas municipales, (vi) desarrollo económico local, (vii) servicios sociales, (viii) salud, (ix) limpieza pública, (x) seguridad ciudadana, (xi) gestión de riesgos de desastres, y (xii) protección y conservación del ambiente.

³⁸ En Amazonas, 40,5 % de 84 municipios cuentan con una oficina ambiental; en Loreto, 73,6 % de 53 municipios; en Madre de Dios, 90,9 % de 11 municipios; en San Martín, 85,7 % de 77 municipios; y en Ucayali, el 100% de 17 municipios.

el Ministerio de Economía y Finanzas publica información sobre la ejecución del gasto del presupuesto de los gobiernos subnacionales, a través de la Consulta Amigable.

4. Metodología

El presente estudio es cualitativo, no obstante, esta sección se ha organizado en dos subsecciones: la primera y central presenta los criterios utilizados para el análisis cualitativo; la segunda, aborda la medición de las capacidades del Estado a nivel subnacional para Perú y Colombia. La primera subsección expone el esquema utilizado para la selección de actores, unidades de análisis e instrumentos, así como el tratamiento de la información bajo un enfoque comparativo. La segunda subsección es complementaria y presenta un marco de caracterización que justifique los casos de estudio elegidos, a partir de la literatura abocada a la medición.

4.1 Criterios para el análisis cualitativo del estudio

Para investigar y comprender la relación entre las universidades locales y las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales, se utilizó una metodología cualitativa, de carácter exploratorio, descriptiva y analítica. El estudio se centra en las interacciones entre dos actores de interés: los funcionarios subnacionales y los académicos de universidades regionales. Siendo clave para el análisis la comparación entre la autopercepción de los funcionarios sobre sus capacidades y la percepción desde la universidad respecto a las capacidades de los primeros.

El análisis se centra en la relación entre las capacidades de los funcionarios del gobierno regional en materia ambiental y las universidades locales de regiones amazónicas de Perú y Colombia. La unidad de análisis es la vinculación entre las capacidades de los funcionarios del gobierno regional en materia de ambiente y las universidades regionales vinculadas al tema ambiental (Castaño y Ramírez, 2016; Sellik, 2016; Arifin, 2016; Chankseliani et al., 2021; Fonseca y Nieth, 2021; Vergara, 2015). Por ejemplo, algunas formas de relacionamiento pueden ser la demanda de cursos de

extensión, asesorías, consultorías o investigaciones³⁹. Para ello, se consideran dos subunidades de análisis claves que permiten un acercamiento comprensivo de las capacidades de las entidades subnacionales de gobierno (Avellaneda, 2009; Fukuyama, 2013): (i) el nivel educativo o de profesionalización/especialización; (ii) la experiencia laboral en administración pública.

En ese marco, se identificaron cuatro tipos de actores que ejercen un efecto importante sobre las capacidades de los gobiernos subnacionales frente al tema ambiental, a los cuales llamaremos élites locales: (i) la élite burocrática, es decir los analistas, especialistas, coordinadores o jefes/directores de las áreas responsables de temas ambientales en los gobiernos subnacionales; (ii) la élite académica, es decir docentes, coordinadores e investigadores, vinculados a la oferta de educación superior en temas de ambiente y de gestión pública o afines⁴⁰; (iii) la élite económica, es decir empresarios o representantes de asociaciones de productores, vinculados a actividades ambientales (legales e ilegales)⁴¹, y (iv) la élite internacional, es decir autoridades o funcionarios de la Cooperación Internacional (CI). A partir de ello, el estudio se centró en las dos primeras élites, excluyendo a las élites económicas⁴² y a la CI para el recojo de información, pero sí incluyéndolos en el análisis.

³⁹ De manera preparatoria se revisará información vinculada a (i) las acciones de las instituciones del nivel central de gobierno que tengan algún grado de responsabilidad sobre las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales en materia de gestión pública y deforestación (Ej. Autoridad del servicio civil, Función Pública, Ministerio de Ambiente); como normativa, dotación de recursos, institucionalidad y políticas que rigen las capacidades de los municipios en materia ambiental en un marco de descentralización.

⁴⁰ Se buscarán las carreras técnico profesionales o universitarias que puedan estar vinculadas a la deforestación y la gestión pública. Por ejemplo, en temas de ambiente puede ser agronomía, ingeniería forestal, ingeniería ambiental, economía ambiental, biología, entre otros; mientras que en temas de gestión pública pueden ser administración pública, políticas públicas o gestión o administración en general pero que se contemplen más de 3 cursos en asuntos públicos.

⁴¹ En ese ejercicio, a manera de ejemplo, se puede pensar a dichas élites de la siguiente manera: De un lado, con un tipo de élite beneficiada directamente y constituida a partir de actividades económicas ilegales que afectan el bosque y los recursos naturales locales, como la deforestación, la cual puede tener el respaldo de un sector de la población dependiente de dicha actividad. Por otro lado, con una élite beneficiada indirectamente de dichas actividades ilegales, debido a la ausencia de otras actividades económicas que provean de recursos que permitan generar un mercado dinámico local. Finalmente, con una élite opuesta a estas actividades económicas ilegales que afectan el ambiente, de un carácter más conservacionista, que puede ejercer cierto poder local a partir del desarrollo de actividades económicas sostenibles como el turismo o la producción de cacao o café, por ejemplo.

⁴² Es el conjunto de individuos que poseen los factores de producción en una economía. Dentro de esta élite, existen múltiples subgrupos que gestionan la extracción, procesamiento, utilización y comercialización de recursos específicos, bienes y sus derivados. Dichos grupos pueden tener intereses divergentes en áreas como la política fiscal, el comercio, las políticas sociales, o la capacidad del Estado; lo que genera disputas intra-élite que influyen en el diseño institucional y en la distribución del poder. (Paniagua y Vloger, 2022; Ippolito y Walker, 1980)

Si bien, la información obtenida de élites económicas y la CI sería relevante, el objeto del estudio está centrado en la relación de la universidad y el gobierno regional, por lo que ampliar el espectro de actores a consultar, podría distraer la finalidad del estudio. En línea con lo anterior, otras razones de exclusión de estos dos actores son el alcance de la tesis, puesto que incluir dos actores adicionales hubiera demandado mayor tiempo y recursos económicos. Así también, la accesibilidad, ya que es más sencillo acceder y generar el interés en actores del gobierno y la universidad. Finalmente, la seguridad, ya que el acceso a élites económicas vinculadas a actividades ilegales podría poner en riesgo la integridad del investigador. Ahora bien, la CI es un actor que estuvo presente en las percepciones de funcionarios y académicos por la labor y cercanía que tiene con los gobiernos subnacionales y la universidad.

En particular, para la élite académica, el estudio se centra en universidades con oferta académica vinculada a temas ambientales, mientras que, para la élite burocrática, este se concentra en las oficinas de ambiente o entidades ambientales del nivel regional. Bajo este panorama, se considera también la influencia del contexto y el estado actual de la descentralización sobre las interacciones entre ambos actores, teniendo presente el tratamiento no diferenciado de política fiscal y administrativa (capacidades / servicio civil) que da el nivel central a los gobiernos subnacionales en ambos países.

Para llegar a obtener un análisis sustancial y riguroso de las capacidades, se siguió la siguiente ruta de información vinculada con las mencionadas subunidades de análisis: (i) la educación de los funcionarios; (ii) la experiencia profesional de los funcionarios; (iii) la (auto) percepción de las capacidades de los funcionarios en materia de ambiente; y (iv) la interacción entre las capacidades de los funcionarios subnacionales y las universidades locales en materia ambiental.

En primer lugar, se realizó una revisión de la literatura disponible acerca de los siguientes temas ejes: capacidades del Estado (específicamente, de gobiernos subnacionales), élites regionales (específicamente, académicas), descentralización y política ambiental (específicamente, sobre deforestación). Se priorizó la documentación de los países de interés: Perú y Colombia. Estos países fueron elegidos para ser comparados, al compartir dos problemáticas centrales: un proceso de descentralización

que no da autonomía económica y política a los gobiernos subnacionales, ni considera la heterogeneidad territorial; y un proceso de deforestación de la Amazonía en aumento, considerando que esta área representa un porcentaje alto del territorio nacional, con características similares de acceso, pobreza, etnicidad, dispersión de la población, etc.

A partir de la literatura revisada, se diseñaron dos instrumentos o guías de entrevistas, que tienen en común el enfoque de “*elite interviewing*”⁴³. Fueron aplicados durante el trabajo de campo a los dos actores de interés: (i) académicos de las universidades locales y (ii) funcionarios públicos de las entidades departamentales de ambiente. Ambos actores tienen en común ser autoridades, tomadores de decisiones y expertos en materia ambiental (Roulston et al., 2003).

Respecto al uso de instrumentos de tipo *elite interviewing*, se consideró que las élites políticas no siempre quieren hablar sobre temas sensibles y controvertidos que se pueden estimar perjudiciales para quien divulga la información (Carnegie y Carson, 2020, como se citó en Markiewicz, 2024). Además, se contó con poco tiempo para generar confianza con los informantes (Markiewicz, 2024). Para resolver ello, Markiewicz (2024) propone dos técnicas: (i) el uso de textos *in situ*⁴⁴, y (ii) el empleo de prácticas de autopresentación adaptables⁴⁵. Así mismo, fue pertinente el uso de entrevistas semiestructuradas como instrumento para desarrollar la reflexividad en el campo, la

⁴³ Parafraseando a Rich et al. (2018) se encontró que muchas preguntas relevantes en políticas públicas solo se responderán si se logra entender cómo piensan y actúan ciertos individuos específicos. Por ejemplo, aunque siempre se puede especular sobre las lógicas detrás de la implementación de una política pública, solo se puede conocer cómo es que funciona realmente una política en la práctica si averiguamos cómo lo pensaron los funcionarios encargados de su implementación. Responder este tipo de preguntas requiere entrevistas a élites. Así mismo, una persona es considerada de la élite si posee conocimientos que, para los fines de una determinada investigación, requieren que se le otorgue un trato especial a través de una entrevista personal. Su estatus de élite no depende de su rol en la sociedad, sino de su acceso a información que puede ayudar a responder una pregunta de investigación específica. Aunque quienes reciben este trato de élite en una investigación suelen ser personas de importancia política, social o económica (los criterios habituales para ser considerados 'élite'), esto no es un requisito.

⁴⁴ El uso de textos *in situ* consiste en aludir los temas sensibles sin preguntar directamente sobre ellos ni mencionar directamente el fenómeno controvertido. Esta técnica no fue la utilizada en el estudio.

⁴⁵ La práctica de la autopresentación adaptable se basa en una metodología interpretativa, la reflexividad del investigador y las habilidades de improvisación y adaptabilidad durante el trabajo de campo (Schwartz y Yanow, 2012; Becker, 1998; Lynch, 2014; Fuji, 2018, como se citó en Markiewicz, 2024). El punto clave de esta técnica es enfatizar de manera adaptable con cada informante los elementos de la identidad del investigador, con el objetivo de realizar una entrevista receptiva que genere confianza, resaltando los aspectos biográficos del investigador y enfatizando su estatus de *outsider* o *insider*. Esta forma de cómo el investigador se posiciona dentro del estudio (Gallagher, 2016, como se citó en Markiewicz, 2024) es un factor clave para coger evidencia valiosa durante las entrevistas (Ackerly et al., 2006; Alles et al., 2018, como se citó en Markiewicz, 2024). Esta técnica fue la utilizada en el estudio.

adaptabilidad y el espacio para profundizar en las respuestas (Fuji, 2018; Soss, 2014; Yanow y Schwatz-Shea, 2014, como se citó en Markiewicz, 2024). Pese a ello, una posible limitante es que los informantes no hayan proporcionado determinada información por considerarla sensible para ellos. Sin embargo, se hizo el esfuerzo por profundizar en los temas claves.

En total se realizaron 10 entrevistas a autoridades de las universidades y del gobierno de Perú y Colombia. En Perú, se entrevistaron a 3 autoridades de la universidad local y 3 autoridades de la entidad regional ambiental. En Colombia, se entrevistó a 2 autoridades de la universidad local y 2 autoridades de entidades regionales de ambiente. La muestra de actores entrevistados se encuentra en la Tabla 1 y respondió al fenómeno que se quiso estudiar (Small, 2009). Los dos casos seleccionados para ser comparados en Perú y Colombia no tienen validez externa, pero pueden utilizarse para futuros estudios o generalizarse bajo determinadas condicionantes específicas locales⁴⁶ (Merkens, 2004).

Tabla 1. Muestra de actores entrevistados

REGIÓN, PAÍS	NIVEL	INSTITUCIÓN	ACTOR
San Martín, Perú	Departamental	Entidad Departamental Ambiental (EDA)	Funcionaria/o 1
			Funcionaria/o 2
			Funcionaria/o 3
		Universidad Departamental - Escuela Ambiental (UDEA)	Académica/o 1
			Académica/o 2
			Académica/o 3
Caquetá, Colombia	Departamental	Entidad Departamental Ambiental (EDA)	Funcionaria/o 1
			Funcionaria/o 2
		Universidad Departamental - Escuela Ambiental (UDEA)	Académica/o 1
			Académica/o 2

Fuente: elaboración propia.

Nota: no se mencionan los nombres de las instituciones ni los cargos de los funcionarios y los académicos entrevistados para asegurar el anonimato y proteger sus identidades.

Para seleccionar los dos casos de estudio, en Perú y Colombia, se identificaron dos departamentos pertenecientes al área amazónica que cuenten con: (i) grandes áreas afectadas por la deforestación; (ii) gobiernos subnacionales con oficinas de ambiente; (iii) universidades locales dentro de su territorio; y (iv) accesibilidad para el investigador. A

⁴⁶ Los más importantes son: (i) estar ubicadas en una región amazónica; (ii) contar con una universidad pública departamental o regional; (iii) ser instituciones públicas, subnacionales o departamentales; (iv) contar con prestigio político, económico o académico a nivel regional; y (v) vincularse con el tema ambiental.

partir del cruce de estos criterios, se determinó que los estudios de caso se realizarían en los departamentos de San Martín en Perú y Caquetá en Colombia (Ver Anexo 1).

Se consideró el uso de entrevistas individuales como técnica de recolección de información porque facilita la aplicación del enfoque cualitativo y permite profundizar en las percepciones de los actores claves. Así mismo, esta herramienta se alinea con el enfoque de elite *interviewing*. Además, se presume que los actores de interés cuentan con tiempos limitados, por lo que hubiera sido complejo reunirlos en grupos focales. Asimismo, al ser una población heterogénea, se tomó como opción obtener información a partir de entrevistas individuales antes que de interacciones entre actores.

Luego de la recolección de información con la aplicación de las entrevistas, se realizó un proceso de transcripción. Desde un enfoque axial (Strauss y Corbin, 2002) se revisaron las transcripciones para identificar y seleccionar la información más relevante para el análisis. Posteriormente, se generaron códigos claves que permitieron la definición de categorías (temas globales) y subcategorías (temas) que reflejaron y agruparon adecuadamente los hallazgos (Attride-Stirling, 2001). De manera transversal, se sostuvo un proceso reflexivo permanente para cada etapa de la investigación; poniendo en tensión la posición y la subjetividad del investigador frente a la información recibida, las interacciones y el análisis de los resultados. Igualmente, se asumió una posicionalidad fluida, como *outsider* e *insider* a la vez, al estar familiarizado previamente con ciertos temas, pero desconociendo su puesta en práctica en el territorio (Hellawell, 2006).

En general el involucramiento fue distante, en primer lugar, por ser la primera interacción con los actores de universidades e instancias ambientales subnacionales de ambos países y regiones. En segundo lugar, por el corto tiempo de permanencia en los lugares visitados (en promedio una semana en cada departamento). Para el caso de Perú, se tuvo una posición de *insider*, por la nacionalidad peruana del investigador, así como por un mayor conocimiento y aproximación al contexto del departamento seleccionado. Mientras que, para el caso de Colombia, la posición fue de *outsider* por ser la primera vez que se investigó sobre el departamento amazónico seleccionado, las instituciones y los temas de interés para el estudio.

Así también, la posición del investigador sobre los temas del sector ambiental y las universidades públicas amazónicas locales fue de *outsider*, al ser estudiados por primera vez. Además, la residencia en las capitales de cada país, y no en las regiones del estudio, presume una posición limitada para una comprensión más profunda de las dinámicas en ambos departamentos amazónicos. No obstante, la trayectoria profesional del investigador – realizando trabajo de campo en varios departamentos de Perú, estudiando la Amazonía y la descentralización – puede aportar una mirada comprensiva sobre el centralismo y la falta de autonomía de gobiernos subnacionales en ambos países.

En ese marco, una limitante puede ser la dificultad para interpretar ciertos significados ocultos en los datos o la información recibida. Dicha limitación trató de ser solucionada con la revisión de literatura específica y la reflexividad. Entendiendo que la reflexividad es un instrumento valioso para que el investigador reconozca activamente que su experiencia y sus acciones impactarán en las reacciones, respuestas y significados de la investigación (Berger, 2013). De este modo, al considerar que la posición del investigador no estuvo marcada por ser un *insider* o un *outsider*; se obtuvieron consecuencias facilitadoras y limitantes para el estudio.

La consecuencia facilitadora, fue explotar la calidad de estudiante universitario extranjero para generar confianza en los informantes sobre el rol como investigador que busca una objetividad “desde fuera” y un acercamiento comparativo entre países vecinos que presentan problemáticas similares. La consecuencia limitante, tiene que ver con los ámbitos y temas poco conocidos, así como con la falta de familiaridad con experiencias específicas dentro de las universidades regionales y las instancias subnacionales ambientales dentro de cada departamento en ambos países (Berger y Malkinson, 2000, como se citó en Berger, 2013). Esto último genera barreras para identificar terminología que pudieron pasar desapercibidas para el investigador, por no haberlas experimentado personal o profesionalmente dentro del ámbito de los informantes (Fontes, 1998; Pillow, 2003, como se citó en Berger, 2013); más aún si se contempla que estos son expertos o una élite dentro de su región, sector o institución.

Por otro lado, el estudio presenta un especial cuidado y tratamiento a la información recibida, sin asumir jerarquías entre el conocimiento previo con el que se aborda el estudio y la experiencia propia frente a nueva información marcada por los

puntos de vista de los informantes. Así, se tuvieron en cuenta los siguientes principios éticos en las diferentes etapas de la investigación: el respeto por las personas⁴⁷, la beneficencia⁴⁸ y la justicia⁴⁹ (National Institutes of Health [NIH], 1979; Robinson, 2019).

A partir de lo mencionado, la aplicación de la metodología cualitativa permitió:

- i. Explorar el estado de las capacidades de los funcionarios de gobiernos subnacionales de dos departamentos de la Amazonía de Perú y de Colombia.
- ii. Explorar cómo las universidades locales responden a las problemáticas ambientales de sus regiones y si vienen generando nuevos conocimientos y capacidades al respecto.
- iii. Explorar las necesidades de tratamiento de los gobiernos subnacionales en términos de recursos y capacidades desde el nivel central, para responder en materia ambiental.

En cuanto a los desafíos durante el desarrollo del estudio, se tuvo que la accesibilidad a los actores identificados no fue tan sencilla. Para llegar a ellos se utilizaron redes personales y académicas del investigador, así como la visita presencial a las regiones y las instituciones para conversar personalmente con los actores de interés. Por otro lado, se aseguró la confidencialidad de la información, la cual fue considerada durante el diseño de los instrumentos, y se utilizaron los mecanismos necesarios para guardar la identidad de los informantes y su relación con la información proporcionada.

Respecto a la estructura de comparación utilizada (Ver Tabla 2), teniendo en cuenta los niveles de gobierno y las instituciones de interés, se realizó un ejercicio de comparación centrado en la relación entre las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales, en materia ambiental y las universidades locales. Con base en elementos que permitieron comprender el contexto y las condiciones donde se despliegan

⁴⁷ El respeto por las personas incorpora dos convicciones éticas: la primera es que los individuos deben ser tratados como agentes autónomos; la segunda, que las personas cuya autonomía se encuentra disminuida tienen derecho a recibir protección. (La Comisión Nacional 1979).

⁴⁸ Las personas son tratadas de manera ética para asegurar su bienestar. Dicho trato se enmarca en el principio de beneficencia: abarca actos de amabilidad o caridad que van más allá de la obligación. Entendiéndola como una obligación, se formulan 2 reglas como expresión de beneficencia: (1) no ocasionar daños y (2) maximizar beneficios y minimizar daños (La Comisión Nacional 1979).

⁴⁹ Ocurre una injusticia cuando se niegan los beneficios a los que una persona tiene derecho sin un motivo justificable o cuando se impone alguna carga indebidamente (La Comisión Nacional 1979).

dichas relaciones en torno a las capacidades, como son: las normativas, funciones, competencias, instrumentos de gestión, recursos y acciones de cada institución. En función a dicha información, un foco relevante fue el análisis de las percepciones sobre las interacciones entre los gobiernos subnacionales y las universidades locales sobre las capacidades en el tema ambiental.

Tabla 2. Estructura de comparación e instituciones de interés en Perú y Colombia

REGIÓN, PAÍS	NIVEL	INSTITUCIÓN / ÁREA / SECTOR	
		ESTADO	ACADEMIA
San Martín, Perú	Departamental	Entidad Departamental Ambiental (EDA)	Universidad Departamental - Escuela Ambiental (UDEA)
Caquetá, Colombia	Departamental	Entidad Departamental Ambiental (EDA)	Universidad Departamental - Escuela Ambiental (UDEA)

Fuente: elaboración propia.

Nota: no se mencionan los nombres de las instituciones ni los cargos de los funcionarios y los académicos entrevistados para asegurar el anonimato y proteger sus identidades.

4.2 Medición de la capacidad del Estado: los casos de Perú y Colombia

4.2.1 Medición de la capacidad del Estado

La conceptualización realizada en el marco teórico sobre las capacidades del Estado invita a pensar en su medición y operatividad. Así, se encontraron diversas mediciones a través de índices. Aunque, en su mayor parte, las mediciones presentan limitaciones y problemas de claridad, validez y representatividad (Fukuyama, 2013; Soifer, 2015). Los más conocidos son los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial, el Índice Putterman de antigüedad estatal, las medidas *Freedom House & Policy*, el Índice de Transformación de Bertelsmann, la Guía Internacional de Riesgo País del Grupo del Servicio de Riesgo Político, o los Indicadores del Instituto de Calidad de Gobernanza de Bo Rothstein en Gothemburgo.

En ese marco, y a partir de la literatura revisada, se encontró que se han planteado cuatro tipos de dimensiones para evaluar la calidad de las capacidades del Estado alrededor de la gobernanza: (i) procedimientos (gestión), (ii) insumos (recursos), (iii)

resultados y (iv) autonomía burocrática. Además, se se hace referencia a dos⁵⁰ formas comunes de medir la capacidad de los Estados (Fukuyama, 2013). La primera es la capacidad de recaudación fiscal (capacidad extractiva)⁵¹; aunque esta presenta varias limitaciones. La segunda es el nivel de educación y profesionalización de los funcionarios públicos⁵². Esto se relaciona con la propuesta de Fukuyama (2013), quien destaca la importancia de analizar, cómo se vinculan las capacidades de la burocracia con su nivel de autonomía. Según el autor, a mayor capacidad burocrática, mayor debería ser la disposición a otorgarle autonomía; y, por el contrario, cuanto más baja sea la capacidad, se tenderá a limitar su autonomía.

Además, por lo general, la literatura subraya el enfoque⁵³ para medir la capacidad estatal examinando la presencia de varias instituciones del gobierno en todo un territorio, incluyendo la eficacia para hacer cumplir la autoridad estatal. En relación a este punto, Soifer (2015) plantea y analiza tres categorías de las funciones centrales del Estado: (i) la administración de un conjunto básico de servicios (gestión)); (ii) la movilización de mano de obra (recursos) y (iii) la extracción de ingresos (impuestos).

En ese marco, cabe mencionar que, durante los últimos años, una preocupación a nivel latinoamericano ha sido cómo medir las capacidades y el desempeño de los gobiernos subnacionales. Al respecto, Fontanelli (2022) propone una medición para el caso brasileño, a través de un índice multidimensional de capacidades de los gobiernos locales (CGL); el cual consiste en la medición de tres dimensiones: (i) capacidad de

⁵⁰ Una tercera forma, no tan común pero interesante para discutir, es la medida de producción (productos como servicios de salud y educación); citando a Migdal (1988), Fukuyama refiere que el modelo de este autor sobre la capacidad de Estados débiles y fuertes para penetrar o regular dependerá tanto de la capacidad del Estado como de la capacidad de autoorganización de la sociedad. Así, dos Estados pueden tener capacidades regulatorias similares pero resultados regulatorios distintos porque una de las sociedades puede presentar mejor organización para resistir la penetración del Estado.

⁵¹ La cual puede ser medida de dos formas: (i) la necesidad de capacidades, independientemente de cómo se genera la recaudación de impuestos; y (ii) la recaudación fiscal exitosa que proporciona recursos que permiten al gobierno operar en otros ámbitos.

⁵² En ese apartado, Fukuyama presenta como ejemplos los Bancos Centrales de Reserva de países en desarrollo a principios del siglo XXI, los cuales están mejor administrados que en período previo a la crisis de deuda de la década de 1980 en América Latina y el África subsahariana. Así también a los Estados Unidos de la Era Progresista en que se construye un Estado sustituyendo a personal incompetente designados por redes clientelistas por profesionales agrónomos, ingenieros y economistas con formación universitaria.

⁵³ Estrechamente vinculado con la desagregación del poder estatal planteada por Tilly (1975) consistente en dimensiones regulatorias, extractivas y coercitivas; buscando capturar, además, las dimensiones del concepto de poder infraestructural de Mann (1984): la capacidad del Estado para implementar las políticas elegidas.

gestión fiscal⁵⁴, (ii) capacidad política⁵⁵, y (iii) capacidad administrativa⁵⁶. La principal conclusión del autor es que la capacidad del Estado varía dentro de cada gobierno subnacional; es decir, se encuentran capacidades diferenciadas.

4.2.2 Capacidades subnacionales: el caso peruano

Para el caso peruano, las capacidades a nivel municipal han sido un campo poco estudiado desde las ciencias sociales o la gestión pública, en general. Más escasos aún son las investigaciones que abordan las capacidades de los niveles subnacionales de gobierno, así como los ejercicios de medición de estas capacidades a nivel municipal. Desde las ciencias políticas, encontramos una invitación para realizar estudios descriptivos y explicativos (Dargent, 2012); no obstante, en ningún momento se hace referencia a la medición de las capacidades. El autor hace referencia a estudios que han tratado de abordar el tema desde el análisis de los determinantes de la capacidad de agencias estatales (Muñoz, 2008), la descentralización (Vargas, 2010⁵⁷; Barrantes, Cuenca y Morel, 2012⁵⁸), la concentración de poder (Awapara, 2010), el liderazgo público (Durand, 2002), o la interacción entre normativa y agencia de funcionarios públicos (Geddes, 1991; Ginsburg, 2003; Dargent, 2009).

Sobre la relación entre formación de capacidades y las capacidades propias de las burocracias subnacionales, para el caso peruano se plantea comprender a las élites subnacionales o periféricas (anti-oligárquica) a partir de (i) la categoría de élite marginal (Skocpol, 1976, como se citó en Vergara, 2015) y (ii) el proceso de expansión de capacidades que va de la mano de la expansión de la educación superior en el Perú durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y de boom económico (Vergara, 2015).

⁵⁴ Definida por (i) la capacidad extractiva y (ii) la capacidad de mantener cierto nivel de libertad presupuestal para asignarlos en gastos de inversión.

⁵⁵ Definida por (i) la capacidad del gobierno para involucrar a la sociedad civil en la administración y (ii) la habilidad municipal para cooperar con otros niveles de gobierno e instituciones internacionales.

⁵⁶ Definida por (i) la capacidad tecnológica, (ii) la capacidad burocrática y (iii) la capacidad institucional. Esta última vinculada con la disponibilidad de herramientas e instrumentos institucionalizados, como leyes, reglamentos, fondos y planes municipales que refuerzan la capacidad de gestionar los servicios públicos.

⁵⁷ Sobre desempeño diferenciado en Direcciones Regionales de Educación en Ayacucho y Huancavelica.

⁵⁸ Sobre la reducción de la desigualdad debido a coaliciones políticas que permitieron una gestión más o menos efectiva de lo público en Arequipa y Cajamarca.

Estas expansiones han generado cambios institucionales y sociales, relacionados a la forma como se estructura el poder⁵⁹.

En Perú, los trabajos que más han ido en la línea de la medición de capacidades de gobiernos subnacionales son los de Torero y Valdivia (2002), Herrera y Málaga (2004), Herrera y Francke (2009). Torero y Valdivia (2002) elaboran una tipología de municipalidades distritales y provinciales en términos de las necesidades y la gestión (capacidad financiera), a través de una metodología de conglomerados (Método de Ward) con el objetivo de resaltar la alta heterogeneidad que pueden presentar los municipios de todo el país. Para los indicadores de necesidades utilizan variables de pobreza (tasas de pobreza y desnutrición) e infraestructura (acceso a desagüe, electricidad y vías); mientras que para los indicadores de gestión utilizan variables de capacidad financiera (ingresos tributarios per cápita e ingresos totales) y nuevos indicadores de gestión (número de servicios administrativos automatizados y profesionales por cada mil habitantes)⁶⁰. Así, resaltan la necesidad de mayor y mejor información a través de sistemas que optimicen y garanticen la calidad de la recolección y el acopio de información financiera y de resultados de los municipios.

Por su lado, Herrera y Francke (2009)⁶¹, y Herrera y Málaga (2004) muestran que, a nivel nacional, las municipalidades podrían ofrecer bienes y servicios públicos con 57,6% menos del presupuesto actual: 49,3 % menos a nivel provincial y 63,2 % menos a nivel distrital. Para todos los municipios distritales, las transferencias del FONCOMUN producen un impacto negativo en la eficiencia del gasto de recursos; mientras que la participación de la sociedad civil, a través de los Consejos de Coordinación Local (CCL),

⁵⁹ Haciendo una línea de tiempo, Vergara menciona que: “Entre 1917 y 1955, no se había fundado ninguna (ni una sola) universidad en el Perú, ni pública ni privada. De pronto, entre 1955 y 1969 (coincidiendo con el momento de apertura democrática), se fundan 24 universidades: 11 en Lima y 13 en provincias, 15 son públicas y el resto (9) privadas. Las universidades privadas son mayoritariamente inauguradas en Lima (7 de 9: el mercado satisfaciendo la nueva demanda capitalina); las universidades públicas se inauguran en provincias (el Estado satisfaciendo una vieja demanda provinciana)” (Vergara, 2015, p. 149)

⁶⁰ Encuentran que la mayor parte de municipios de San Martín entrarían en la tipología de Alta Gestión y Alta Pobreza; no obstante, no se da mayor detalle sobre por qué se podría dar este contraste.

⁶¹ El trabajo analiza la eficiencia del gasto para el 2003, definiendo 10 categorías de municipios (4 provinciales y 6 distritales), analizando grupos de municipios con características similares a partir de variables de población, urbanidad y necesidades básicas insatisfechas (NBI). Para su análisis utilizan 5 metodologías, 3 no paramétricas para rendimientos constantes y variables a escala, y 2 paramétricas. Al igual que el estudio anterior, establecen una frontera de producción (inputs y outputs) con los mejores resultados de municipios y estiman la ineficiencia relativa del resto de municipios según la distancia a la frontera.

llevan a un gasto eficiente de los recursos municipales. Así, recomiendan la implementación de un sistema de medición de las capacidades de la gestión municipal compuesto por 3 ejes centrales: (i) un sistema de medición de capacidades de gestión, (ii) un mecanismo de capacitación y asistencia técnica, que parta de los resultados obtenidos del sistema antes mencionado, y (iii) un sistema para obtener indicadores input y output para medir anualmente la eficiencia municipal.

4.2.3 Capacidades subnacionales: el caso colombiano

Para el caso colombiano, Avellaneda (2009) mide la capacidad municipal de 40 municipios, entre los años 2000 y 2004, a través del efecto de la calidad de las alcaldías sobre las finanzas locales. Esta calidad de la alcaldía es definida por dos variables: (i) la formación educativa del alcalde y (ii) la experiencia previa del alcalde en gestión municipal⁶²; mientras que las finanzas locales son medidas por las variables de: (i) recaudación de impuestos a la propiedad y (ii) gasto social per cápita. La autora encuentra que la calidad de la alcaldía está asociada con una mayor recaudación de impuestos a la propiedad y un mayor gasto social per cápita. No obstante, la influencia disminuye cuando hay presencia de grupos armados ilegales⁶³. El estudio resalta que la descentralización puede no mejorar directamente las finanzas subnacionales, pero sienta las condiciones para fortalecer la contribución de alcaldes calificados a mejorar las finanzas públicas.

La experiencia de descentralización en Colombia ha presentado propuestas interesantes respecto al tratamiento diferenciado de gobiernos subnacionales a partir del concepto de la descentralización asimétrica (Benedetti y Arroyo, 2018; OCDE, 2019; Duque y Moncayo, 2020). La necesidad de un tratamiento diferenciado para los gobiernos subnacionales parte de la noción de las “trampas de desigualdad” que ayuda a comprender mejor la desigualdad territorial (Berdegué y Modrego, 2016) y están definidas como “situaciones donde toda la distribución es estable porque las varias dimensiones de la desigualdad (riqueza, poder, estatus social) interactúan para proteger a los ricos de una

⁶² La experiencia que muestra impacto es ser exalcalde.

⁶³ Muchos alcaldes colombianos son amenazados o deben lidiar con demandas de grupos armados ilegales; lo cual afecta la productividad local y los obliga a poner en riesgo su seguridad y vida.

movilidad descendente y para prevenir que los pobres puedan ascender” (Roa, 2006, como se citó en Berdegué y Modrego, 2016, p. 19-20)⁶⁴.

Por otro lado, la Medición de Desempeño Departamental (MDD) del año 2021 que realiza la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DODT) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), encuentra que Caquetá ocupa el puesto 18 (de 32 departamentos) en el puntaje global de la MDD, con un puntaje promedio de 55,3 puntos, lo cual le daría una calificación de desempeño Medio pero muy cercano al Bajo⁶⁵. Si desagregamos el indicador global en sus componentes, encontramos que Caquetá presenta un puntaje de 55,9 y el puesto 17 para el componente de gestión, y un puntaje de 57,2 y el puesto 26 para el componente de resultados; ubicándolo en la clasificación Bajo en gestión y Medio en resultados⁶⁶ (Ver Anexo 2).

Finalmente, desde la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal (DDFF) del DNP, se elaboró un interesante documento: “Metodología de Tipologías de las Entidades Territoriales para el Reconocimiento de Capacidades y Resultados para la Vigencia 2024” (DNP, 2024), donde construyen un indicador que pondera la distancia entre municipios y la densidad poblacional (IDD). Así, se expone que: en la categoría 1 se ubican a los departamentos con municipios menos distantes y altas densidades en promedio, y con gobernaciones con buenas capacidades fiscales y administrativas; y en contraste, en la categoría 3 se tienen departamentos con municipios en promedio distantes y menos densos (mayor ruralidad), con gobernaciones con bajo puntaje en sus

⁶⁴ Lo anterior, permite reflexionar sobre la necesidad de construir estrategias nacionales de desarrollo territorial que aborden las dimensiones de (i) políticas de desarrollo territorial orientadas a fortalecer capacidades y (ii) aplicar un lente territorial a las políticas sectoriales; con lo cual se podría avanzar en el logro de la cohesión territorial (Berdegué y Modrego, 2016). El marco de trampas de desigualdad es útil y en el análisis de los municipios se puede complementar con el concepto de “gobernanza frágil” (Montero y Chapple, 2018), referente a “procesos emergentes de coordinación y colaboración entre actores locales para promover objetivos comunes de desarrollo endógeno en el contexto de capacidades institucionales débiles” (Montero y Chapple, 2018, p. 21).

⁶⁵ El indicador final de la MDD se encuentra expresado entre 0 y 100. El departamento con puntuación cercana a 100 obtuvo un excelente desempeño en términos de los dos componentes que estructuran la metodología de la MDD: (i) gestión y (ii) resultados de desarrollo. Los rangos de calificación de la MDD son los siguientes: (i) Bajo, con puntaje menor de 55 puntos; (ii) Medio, con puntaje entre 55 y 70 puntos; y (iii) con puntaje mayor de 70 puntos.

⁶⁶ Así mismo, dentro del componente de gestión encontramos a Caquetá un puntaje de 36,4 (Bajo) y puesto 26 en la Movilización de Recursos; 56,5 (Medio) y puesto 5 en Ejecución de Recursos; 62,7 (Medio) y puesto 23 en Gobierno y Transparencia; y 64,2 (Medio) y puesto 25 en Planeación Estratégica. Para el componente de gestión, encontramos un puntaje de 34,5 (Bajo) y puesto 24 en Educación; 79,6 (Alto) y puesto 19 en Salud; 37,4 (Bajo) y puesto 19 en Servicios; 68,5 (Medio) y puesto 14 en Seguridad y Convivencia; 64,3 (Medio) y puesto 29 en Niñez y Juventud; 52,6 (Medio) y puesto 21 en Trabajo; y 63,4 (Medio) y puesto 18 en Medio Ambiente (véase Anexo 2).

capacidades fiscales y administrativas. El estudio encuentra que la mayoría de los departamentos de la categoría 3 se encuentran en el área Amazónica de Colombia, incluyéndose el departamento de Caquetá. Estos departamentos de categoría 3 presentan los promedios más altos en pobreza multidimensional, de necesidades básicas insatisfechas, y son los territorios más afectados por el conflicto armado y con los más bajos niveles de calidad del agua (Ver Anexo 3).

5. Capacidades de los funcionarios subnacionales de las oficinas de ambiente

En esta cuarta sección y la siguiente, se presentan los principales hallazgos del estudio para Perú y Colombia; correspondientes a las capacidades de los funcionarios de oficinas subnacionales de ambiente, así como la relación entre la universidad local y el gobierno subnacional.

5.1 El caso peruano

La investigación toma como referencia los estudios que miden la calidad de la alcaldía y la capacidad del Estado a partir de dos variables: (i) el nivel educativo y (ii) la profesionalización o la experiencia del funcionario vinculada a la gestión pública (Avellaneda, 2009; Fukuyama, 2013). En ese marco, se encuentra que los tres funcionarios de la entidad regional de ambiente que fueron entrevistados para el estudio cuentan con (i) estudios de pregrado y postgrado (especializaciones y maestría) y (ii) experiencia previa en gestión pública antes de ocupar los cargos actuales. Ello hace pensar que todos los funcionarios cuentan con las capacidades necesarias para cumplir con sus responsabilidades⁶⁷.

Así también, el análisis parte de la propuesta que plantea que el éxito de la implementación de las políticas se deriva menos de “buenas instituciones” y más del éxito local de procesos que llevan a la construcción de buenas instituciones (Andrews et al.,

⁶⁷ Posteriormente, esta información es complementada con datos sobre autopercepción de los funcionarios y percepción de académicos sobre estos funcionarios; con el objetivo de valorar y profundizar los determinantes de las capacidades de funcionarios públicos subnacionales.

2017). En esa línea, de manera consistente con la propuesta, el caso peruano de la institución subnacional ambiental muestra cómo la implementación satisfactoria de sus intervenciones no depende tanto de buenas estructuras institucionales preexistentes, sino de la capacidad para generar dinámicas locales efectivas. En particular, el éxito de su estrategia se centra en conformar equipos de confianza con los que pueda coordinar estrechamente el seguimiento de los proyectos, prestando especial atención al avance sincronizado de la ejecución física y financiera (presupuestal).

Así mismo, los funcionarios refirieron que cuentan con incentivos para una buena gestión, como el que se hable bien de su persona, como funcionario y profesional. Entendiendo este incentivo como parte de su carrera pública donde la evaluación la hace la población a partir de la buena percepción que se tenga del funcionario. Esto hace pensar que la autopercepción que tienen los funcionarios acerca de sus capacidades es positiva; es decir, se perciben a ellos mismos con las capacidades necesarias para cumplir con los resultados requeridos.

Con la experiencia que tengo, lo que hago es tener un especialista que me apoya con el seguimiento de inversiones y tiene que ir para el tema del financiamiento: ver el tema de la ejecución física y financiera... tiene que ir a la par, porque si no van a la par, no hay un excelente seguimiento y ejecución de la inversión. (Funcionaria/o público, comunicación personal, 2 de abril de 2024)

De igual forma, se cumple lo planteado por Andrews et al. (2017), en tanto las capacidades no se importan, sino que se desarrollan desde la práctica persistente. Lo anterior cobra sentido, ya que una cuestión relevante para ellos es la consideración respecto a que no todos los funcionarios llegan con conocimientos previos sobre sus funciones. No obstante, la capacidad es evaluada según la rapidez con que se aprenden y dominan sus funciones, así como a través de la efectividad para la obtención de resultados. De lo contrario, se considera la posibilidad de reemplazar al funcionario.

Por otro lado, desde la universidad se conoce a los funcionarios porque varios son sus egresados, y en algunos casos hasta docentes de la Facultad de Ecología. Los académicos reconocen que los funcionarios del Estado cuentan con buen conocimiento sobre temas ambientales. Incluso, si bien perciben que una debilidad podría ser la falta de

preparación en gestión pública, reconocen que los funcionarios se preocupan por capacitarse al respecto.

En ese contexto, una declaración interesante fue compartida por un docente universitario y exfuncionario público, quien refirió que es recurrente que las capacidades de los funcionarios del Estado se vean disminuidas por el miedo a ser sancionados administrativamente. Es decir, que ven la normativa como una camisa de fuerza y se ajustan a ella de manera muy estricta por el temor a ser denunciados, fiscalizados o ir a la cárcel. Esto genera que prefieran no tomar decisiones relevantes para no correr riesgos de medidas correctivas o algún tipo de sanción o condena. A su vez, en un contexto de regiones Amazónicas sin presencia del Estado y afectadas por actividades ilegales, otra razón que limita la toma de decisiones es el temor a represalias por parte de grupos delictivos vinculados con la deforestación.

Capacidades en cuanto a conocimiento, lo tienen. Lo que digamos debilita sus capacidades es [que] tenemos funcionarios muy pegados a la norma, de manera que prefieren no tomar decisiones y estar tranquilos. (Docente universitario, comunicación personal, 29 de febrero de 2024).

Otro tema relevante mencionado por los funcionarios, de utilidad para comprender de manera integral el tema de las capacidades, es la necesidad de descentralizar la toma de decisiones, debiendo incluirse a las áreas técnicas subnacionales en el diseño de las políticas nacionales en materia ambiental. Ello, en tanto que la implementación de políticas ambientales de alcance nacional, que son diseñadas sin el aporte e involucramiento de las autoridades regionales, pueden afectar de manera negativa al territorio y al desarrollo de los departamentos.

En esa dirección, los funcionarios señalan que, en la actualidad, desde el nivel central de gobierno —tanto desde el Ejecutivo como el Legislativo— se diseñan políticas que afectan a su región, pero no consultan a los equipos técnicos regionales. Asimismo, advierten que los congresistas que representan a las regiones no manejan adecuadamente los temas técnicos ambientales ni territoriales. De acuerdo con el testimonio de un funcionario, lo que se observa en la práctica es una centralización deliberada de las políticas desde el nivel nacional, motivada por criterios de conveniencia.

Que no sea estas políticas nacionales solamente hechas a nivel nacional. Porque si yo tengo un instrumento de gestión que voy a utilizar a nivel regional, a nivel provincial; entonces, debería articular con los profesionales de la región y de las provincias. (Funcionaria/o público, comunicación personal, 2 de abril de 2024)

En cuanto a la autonomía presupuestal, desde la universidad se menciona que las tareas para la conservación del ambiente requieren de recursos que ni el Gobierno Regional ni la Universidad local tienen. La conservación es vista como una potencial fuente de ingresos si se sabe manejar y se asignan los recursos necesarios para impulsar actividades económicas sostenibles desde las regiones. No obstante, las políticas para impulsar este potencial no cuentan con recursos que sean asignados a nivel regional para su implementación desde las instancias territoriales correspondientes.

Finalmente, en consonancia con lo anterior, los funcionarios consideran que los bosques que están siendo deforestados están a distancias muy largas de la capital del departamento, porque los territorios amazónicos son extensos y no cuentan con infraestructura vial. Para llegar a los territorios afectados requieren no solo de planeamiento, estrategias, personal e instrumentos específicos en materia ambiental; sino también de infraestructura, vehículos, logística y coordinación con otros sectores, como la policía nacional, la fiscalía o el Ministerio de Justicia. Para contar con dichos requerimientos se necesitan recursos que no son asignados a las regiones. Con ello se podría asegurar la presencia y la operatividad del Estado en zonas alejadas que vienen siendo deforestadas. Sin embargo, desde el nivel central no hay voluntad para transferir dichos recursos.

5.2 El caso colombiano

Al igual que para el caso peruano, en Colombia se encontró que los dos funcionarios entrevistados de las entidades regionales de ambiente cuentan con (i) estudios de pregrado y postgrado (especializaciones y maestría) y (ii) experiencia previa en gestión pública antes de ocupar los cargos que actualmente tienen (Avellaneda, 2009; Fukuyama, 2013). Es decir, cuentan con las capacidades necesarias para cumplir con sus responsabilidades.

Yo siento que las personas que están [en las entidades departamentales de ambiente] tienen muchas capacidades y, además, tienen una ventaja: conocen el territorio. Eso es bastante positivo. (Docente universitario, comunicación personal, 12 de abril de 2024)

A partir de lo anterior, se percibe que el problema de la gestión y los resultados de los gobiernos subnacionales no serían las capacidades de los funcionarios sino la escasez de recursos financieros. Ello limita la presencia del gobierno a lo largo del extenso territorio amazónico y, por tanto, del cumplimiento de las responsabilidades y las metas. De manera complementaria, se encontró que la autopercepción de los funcionarios sobre sus capacidades es de idoneidad y de competencia: cuentan con buenos perfiles técnicos de distintos tipos de profesiones, relevantes en el campo ambiental, como ingeniería ambiental, ingeniería forestal, ingeniería agroecológica o administración de empresas; las cuales son requeridas para alcanzar las competencias establecidas y las actividades programadas en materia ambiental.

Nuevamente, la gran limitante para estos funcionarios son los escasos recursos que restringen el cumplimiento de las tareas definidas a lo largo del año. Por ejemplo, la falta de recursos dificulta contar con personal, vehículos, combustible y logística para llegar a localidades alejadas y dispersas donde se debe fiscalizar o hacer seguimiento al uso de la madera. Otra dificultad muy importante mencionada es la falta de recursos para contratar personal durante varios meses del año. Se han presentado casos de años en que no se contrata personal entre los meses de diciembre a marzo (4 meses), y este período puede extenderse hasta por seis meses, entre noviembre y abril. Todo ello, produce serios obstáculos a los funcionarios y las instituciones ambientales para cumplir con las actividades y las operaciones esperadas para esos meses⁶⁸.

⁶⁸ Otro ejemplo referido por un funcionario es la visita de inspección para el decomiso de madera, para lo cual se requiere de recursos para transportarse al lugar donde se realizará la inspección. Para ello se necesita de una movilidad (un camión para llevar la madera decomisada), gasolina y viáticos para la alimentación, como requerimientos básicos. Teniendo en cuenta, además, que muchas localidades de la Amazonía son lejanas, están dispersas y no existe un transporte público que se pueda tomar para reducir los costos de la inspección. Así, al no contar con un camión o un vehículo para transportar la madera, la entidad debe pedir a la persona a quien se le decomisa la madera, que preste su vehículo para llevar la madera decomisada a otro lugar. Ahora bien, la entidad también puede decomisar el vehículo, pero prefiere negociar el no decomiso del camión a cambio del servicio de transporte de la madera decomisada. Así, con este ejemplo, se pretende dar luces de las carencias de recursos que pueden tener las entidades para cumplir con sus funciones, sobre todo en ámbitos tan complejos y dispersos como la Amazonía.

Yo siempre digo que [a] la corporación le faltan como dientes para poder operar, porque jurídicamente tienes todo para hacerlo, pero no tenemos los medios. (Funcionaria/o público, comunicación personal, 13 de abril de 2024)

Reforzando lo antes referido, desde la Universidad local los docentes coinciden con que las capacidades de los funcionarios no son una limitante. El problema radica en otro aspecto y está relacionado con el sistema de gestión ambiental, el cual resulta obsoleto para la realidad de la Amazonía de Caquetá. Es un sistema pensado en 1992 y que vincula al Caquetá con autoridades del Estado central (ejecutivo y legislativo) que están desligadas de las realidades amazónicas locales. Desde la percepción académica, los tomadores de decisiones y el congreso, que diseñaron dicho sistema, lo hicieron desconociendo la realidad de la Amazonía colombiana: reflejo de ello es la creación de solo dos corporaciones de desarrollo sostenible para seis departamentos, y no una corporación por cada departamento.

En ese orden de ideas, los académicos refieren que el sistema vigente genera que las corporaciones no cuenten con la apropiada institucionalidad para tomar decisiones a nivel departamental que se correspondan con las necesidades y realidades territoriales. A decir de un docente: el Caquetá cuenta con intelectuales con capacidades y que conocen el territorio, el problema viene con la mencionada estructura de las corporaciones y el sistema ambiental.

Tenemos un sistema de gestión ambiental obsoleto, pensado en el 92. Y tenemos un sistema de incorporación de autoridades ambientales, principalmente en estas zonas como la Amazonía, totalmente desligada de las realidades locales. En ese momento el Congreso no tenían en el imaginario a la Amazonía colombiana. No entendían qué era eso y dejaron solamente dos corporaciones de desarrollo sostenible para toda la Amazonía. (Docente universitario, comunicación personal, 12 de abril de 2024)

Así también, los funcionarios consideran otros elementos relevantes vinculados a las capacidades como los cambios de gobierno y los periodos de adaptación, que resultan muy cortos o efímeros. A pesar de contar con profesionales preparados, la combinación

de cortos periodos de adaptación, constantes cambios de gobierno, y ritmos de la gestión pública, generan un desgaste de las capacidades sumamente alto. A ello le suman la deficiente gestión documental, cuando un funcionario es reemplazado, se lleva consigo todo el conocimiento adquirido sin transferirlo adecuadamente para el diseño y uso de instrumentos de planeamiento, gestión, seguimiento, resultados y normativa.

A partir de lo anterior, se plantea la pregunta de cómo hacer para que estos procesos de adaptación a las estructuras, sistemas y burocracia sean más sencillos, claros y fáciles. Asegurando, además, contar con sistemas de gestión documental. Ante la interrogante, se considera a la universidad como un espacio de posibilidades, desde donde se puedan concentrar esfuerzos para contar con laboratorios, observatorios o repositorios de intervenciones, políticas y gestión pública, con sus aciertos, retos y aprendizajes. Ello, vendría de la mano de un acompañamiento y articulación permanente con el Estado.

Respecto a los instrumentos de planeamiento, gestión, seguimiento, resultados y normativa que, por lo general, son diseñados desde el nivel central de gobierno y se espera que sean utilizados de manera homogénea por los departamentos, se identificaron dos problemas. Primero, los académicos refieren que desde su experiencia hay normativas que no se ajustan a su realidad como Amazonía: instrumentos que no son útiles, por ejemplo, para la descontaminación de los ríos. Esto refuerza la idea de que el sistema ambiental actual, la estructura y los instrumentos no son efectivos para la articulación entre actores claves del territorio; pensando en sus competencias y capacidades, pero también en la relación entre competencias y necesidades territoriales. No obstante, hay algunos avances como, por ejemplo, el Plan de Gestión del Cambio Climático de nivel departamental.

Segundo, para los funcionarios la falta de presupuesto para gobiernos subnacionales presenta dos condicionantes claves que pueden permitir comprender de manera integral el tema de las capacidades. La primera es la dependencia del presupuesto asignado por parte de la sede central de la corporación, la cual se ubica en otro departamento distinto al Caquetá. Así, su preocupación reside en que desde otro departamento no se conozca correctamente la realidad y las necesidades del Caquetá, por lo que la asignación presupuestal puede correr el riesgo de no ser la apropiada. Además,

desde la dirección general de la institución macrorregional se le da prioridad al departamento donde se ubica la junta directiva para la asignación presupuestal.

Finalmente, la segunda condicionante es la normativa, la cual refiere que la principal fuente de ingreso para el presupuesto de las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) es el impuesto predial. No obstante, esto es considerado como una seria inconsistencia, ya que, en los departamentos del ámbito amazónico, la cantidad de predios es reducida por la poca densidad poblacional y la dispersión.

6. Relación entre la universidad local y el gobierno subnacional

6.1 El caso peruano

En primer lugar, se encontró que la disposición de la entidad ambiental para articular con la universidad local es bastante buena y abierta. Aunque, actualmente, su relación se limita a espacios formales informativos y la realización de prácticas profesionales por parte de los estudiantes que están por egresar, no se plantean espacios para producir o compartir información administrativa desde el gobierno que podría ser aprovechada para generar conocimiento o recomendaciones de mejora de las intervenciones o de las políticas locales desde la universidad regional.

A pesar de lo anterior, la entidad gubernamental ambiental muestra disposición para comunicar, desde los espacios informativos formales, sobre los temas y las actividades que viene trabajando. La universidad, por su parte, muestra interés en conocer qué se hace desde las instituciones de la región en materia de ambiente. Sin embargo, no hay dispositivos normativos que incentiven un acercamiento real y un mayor involucramiento entre ambas entidades. De este modo, ambos actores muestran disposición para encontrar espacios comunes, y lograr una articulación y coordinación que permita intercambiar información y se abra la posibilidad de capacitación y acceso a estudiantes de los últimos años sobre los procesos en los que trabajan las instituciones públicas de la región. No obstante, se requiere el diseño de normas que permitan concretar e incentivar este interés común. En esa línea, el entrevistado refirió lo siguiente: “nosotros no tenemos ningún problema en el caso de poder informarles [a la universidad] de qué es

lo que trabaja el área, se les apoya. Estamos con la predisposición de enseñarles qué es lo que tenemos.” (Funcionaria/o público, comunicación personal, 2 de abril de 2024).

El vínculo entre la universidad y la entidad ambiental se hace evidente en tanto que muchos académicos han sido los profesores de los actuales funcionarios. Es más, un directivo de la entidad ambiental fue profesor del actual gerente general. Dicho vínculo facilita la apertura de la entidad ambiental para trabajar con la universidad. Como refiere un funcionario: “La apertura está, y los docentes saben, son mis docentes. Mi director de gestión era mi profesor, ahora está conmigo.” (Funcionaria/o público, comunicación personal, 2 de abril de 2024).

No obstante, se encontró que durante el último año la actual gestión ha presentado un mínimo acercamiento con la universidad: por ejemplo, no se ha solicitado ningún tipo de capacitación. Así, el único punto de encuentro sobre el que se hizo referencia fue la invitación realizada por el gobierno hacia los académicos para que participen de reuniones estratégicas del ejecutivo en torno al sector ambiental. En todo caso, se mencionó que las principales instituciones que la entidad ambiental subnacional ha buscado para solicitar capacitaciones son el Ministerio de Ambiente (MINAM), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y el Colegio de Ingenieros.

Lo antes mencionado no quiere decir que la universidad carezca de una oferta académica de cursos de extensión vinculada a temas ambientales. Desde la casa de estudios, se realizan diplomados apoyados por la Cooperación Internacional (CI) que abordan temas como el cambio climático, la huella de carbono de los cultivos de café, la transición justa y el empleo verde. Gracias a la virtualidad y la modalidad semipresencial, el público no se limita al departamento de San Martín, sino que también incluye a personas de otros departamentos de Perú. Por lo general, se trata de personas vinculadas al cultivo de cacao y café, que promueve la producción y el desarrollo sostenible en zonas urbanas y rurales. El perfil de los estudiantes de los diplomados es de gestores del sector agropecuario, miembros de asociaciones agropecuarias, profesionales de la Cámara Peruana del Café y empresarios. No se tiene participación de funcionarios de entidades del Estado en estos.

Respecto al abordaje del tema de la deforestación desde la oferta académica de la universidad, se encontró que se hace de manera esporádica y puntual, y de forma articulada con proyectos impulsados por la CI antes que por iniciativa de estudiantes, docentes o funcionarios interesados en dicha problemática. En ese marco, es importante destacar el rol que tiene la CI, apoyando el desarrollo de diferentes proyectos, como la implementación de sistemas de información y seguimiento. Sin embargo, gran parte de este conocimiento, experiencias y capacidades generadas se pierden cuando se terminan los proyectos y la CI no tiene más presencia local. En ese escenario, hay interés y apertura desde la universidad para dar continuidad a las experiencias y los conocimientos adquiridos, con miras a una mejora sostenible de las capacidades en las instituciones privadas o públicas que generen valor público.

En síntesis, el análisis de la relación entre la academia y el Estado a través del flujo de información ha sido central para el estudio. Desde la universidad se percibe que la entidad regional ambiental cuenta con sistemas de información interesantes, pero que no le dan un uso más allá del administrativo, como la mejora de procesos, la investigación o la planificación. Por más que la entidad ambiental tenga apertura para compartir información, no se plantea la posibilidad de aprovechar la información para producir conocimiento desde la universidad. Por ejemplo, podrían impulsarse investigaciones sobre la deforestación en comunidades indígenas alejadas, o la mejora de procedimientos administrativos relevantes para la entidad ambiental, para su análisis desde la academia.

Ahora bien, desde la academia se percibe que la generación de investigaciones y la producción de conocimiento tiene un ritmo que no produce resultados inmediatos, sino más bien al mediano y largo plazo. Este ritmo académico no coincide con la velocidad con la que funciona el Estado, donde la mayor parte del tiempo se requiere resultados al corto plazo. Este desencuentro es interpretado por los académicos como un reto que puede superarse a través de convenios interinstitucionales, así como con un trabajo articulado donde se aproveche el espíritu emprendedor de las y los “sanmartinenses”. Por ejemplo, partiendo de los proyectos ambientales y comunitarios de la universidad que son de largo plazo y que se alineen con políticas o intervenciones del gobierno subnacional, para que dichos proyectos puedan tomarse como puntos de partida para generar indicadores de logros de sostenibilidad ambiental y social en la región.

Lo anterior nos lleva a abordar el tema del financiamiento de las universidades. Desde la academia se resaltan dos hechos importantes que los han beneficiado en los últimos años, los cuales podrían ser aprovechados para articularse con el Estado. El primero, es la experiencia de coordinación exitosa con la Cooperación Internacional, la cual los ha animado a abrir una ventana de oportunidad que desconocían y que tienen la intención de seguir aprovechando; principalmente, a través de la cooperación con universidades extranjeras. El segundo, es la reforma universitaria del año 2014, que ha permitido que la universidad cuente con un presupuesto considerable para desarrollar investigación; lo cual hace una gran diferencia comparando a los años anteriores en los que se tenía muy poco financiamiento.

No obstante, esto último no niega que las universidades aún sigan padeciendo una escasez de recursos para desarrollar investigaciones y actividades académicas relevantes para la producción de conocimiento local. Además, los docentes y las autoridades de la universidad manifiestan que dicha escasez tiene un efecto importante y constante en sus actividades educativas, y lleva a huelgas todos los años.

Otra limitación para esta universidad amazónica peruana es la falta de infraestructura adecuada para la investigación: no se cuenta con un campus amplio ni con instalaciones apropiadas con tecnología, aulas, laboratorios, comedores, viviendas estudiantiles, centros culturales y auditorios que estén instalados a lo largo de la jurisdicción de la región. Esta presencia de la universidad, a través de infraestructura ubicada en zonas alejadas y dispersas, es clave para el desarrollo institucional y regional; aspecto que sí fue identificado como un activo para la universidad amazónica de Colombia.

Según uno de los académicos peruanos, hace varios años desde el gobierno regional se ha prometido otorgarles ocho hectáreas de terreno en la capital del departamento, para la ampliación de las instalaciones del campus. Sin embargo, esto aún no se concreta. Este aspecto indica que sería más difícil aún que se le pueda otorgar a la universidad espacios e infraestructura en zonas más alejadas y a lo largo del departamento, con el objetivo de acercar la academia con el territorio. Como refiere un docente: “Pasa por contar con las condiciones básicas. Una de ellas es un campus universitario, una ciudad [universitaria que no la tenemos. Nuestra sede es pequeña y el

Gobierno Regional nos ha ofrecido otorgar ocho hectáreas y media de terreno.” (Docente universitario, comunicación personal, 29 de febrero de 2024).

De otro lado, en los últimos años la relación entre la universidad y las comunidades nativas se ha fortalecido. Si bien las comunidades cuentan con un conocimiento profundo sobre la gestión y el uso de los recursos naturales en la Amazonía, durante los últimos años, estas han buscado a la universidad para el acompañamiento y la asistencia técnica para la gestión del bosque dentro del marco normativo vigente. Esto no pasaba antes, ya que predomina la desconfianza de las comunidades hacia las instituciones del Estado (Legonía y Rivera, 2014). No obstante, hacen falta los recursos para mostrar con resultados a las comunidades, la relevancia de la investigación en sus territorios. Finalmente, es importante mencionar que este acercamiento de las comunidades con la universidad se produce en un contexto de falta de presencia y monitoreo del Estado en localidades alejadas, que están siendo afectadas por la deforestación.

Según refiere un docente de la universidad, solo los comuneros llegan hasta las zonas afectadas por la deforestación y son estos quienes se encargan de vigilar y proteger el bosque sin apoyo de ninguna institución del gobierno. Esta tarea es realizada a pesar del riesgo a ser asesinados, debido a la presencia de grupos armados responsables de las actividades ilegales. En esa línea, la universidad ha sido un aliado estratégico, capacitando a la comunidad para que instalen cámaras trampa y realicen un monitoreo más seguro, en un contexto donde el Estado permanece ausente. Al respecto, la entidad ambiental refiere que un monitoreo de drones o el uso de tecnología satelital sería suficiente para solucionar el problema. Sin embargo, esto no ha sido implementado y se continúa sin la presencia de las autoridades sectoriales en las zonas afectadas. Por ello, resulta especialmente interesante la propuesta de promover la integración entre las comunidades y la universidad para el desarrollo de estrategias que aborden el problema de la deforestación.

6.2 El caso colombiano

En Colombia, también se encontró que la relación entre la universidad y el Estado es compleja porque existen entidades macro regionales⁶⁹ cuyas sedes principales están ubicadas en otros departamentos. Esto dificulta la articulación y coordinación entre las instituciones locales académica y de gobierno. La relación entre ambas instituciones se sostiene en lo formal y normativo. La universidad hace parte del sistema de gestión ambiental, ya que su rector es miembro de la junta directiva de la corporación macrorregional ambiental, por lo cual tiene voz y voto en las decisiones que se toman. Esto hace que, de alguna manera, la misión académica de la universidad tenga la posibilidad de plasmarse en el ejercicio de dicha autoridad.

En los departamentos con menor cantidad de población, como el Caquetá, hay más probabilidades que la relación entre autoridades está marcada por la política. El vínculo entre la academia y la corporación ambiental está marcado por la interacción, que se produce dentro de la mencionada junta directiva macrorregional. De este modo, si el director de la corporación es un funcionario candidateado por el rector de la universidad, la relación entre ambas entidades se hace cercana; por el contrario, si el director elegido no es el que apoyó el rector, la relación podrá ser lejana. Como lo indica un funcionario: “Las articulaciones van muy relacionadas al tema político y no debería ser así. Debería ser una mayor articulación entre la academia y la autoridad.” (Funcionaria/o público, comunicación personal, 13 de abril de 2024).

En esa línea, se encontró que en el Caquetá la mayoría de las autoridades se conocen y mantienen una relación cordial. Esto genera cierta articulación entre la entidad ambiental y la universidad, lo cual se refleja en diferentes tipos de actividades y apoyos mutuos entre profesionales de ambas instituciones. Como se mencionó, la relación está marcada por la política y se limita a formalismos, como el origen académico de los funcionarios públicos. Por lo que aún está pendiente la materialización de una articulación y cooperación real a través convenios que generen sinergias más provechosas para ambas instituciones.

⁶⁹ Como son la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia) o la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente de la Amazonia (CDA).

En ese contexto, se identificó que una instancia articuladora es Visión Amazonía (VA). Esta es una iniciativa del gobierno nacional colombiano que busca reducir las emisiones por la deforestación en el área amazónica, a través de un modelo de desarrollo sostenible. VA ha logrado involucrar y articular roles y esfuerzos de diversas instituciones del departamento, incluidas entidades ambientales como la corporación, la universidad local, la Gobernación y centros de investigación como el Instituto Sinchi.

Se hacen muchas actividades, que las hace Visión [Amazonía], y asistimos la universidad y la corporación. Ahí están articulados. Un proyecto por ahí, como bonito, se llamaba Escuela de Selva. Visión lo hizo con la universidad, y nosotros tenemos algunos roles allí de apoyo. Pero no es tan fuerte el esfuerzo. (Funcionaria/o público, comunicación personal, 13 de abril de 2024)

Una limitación de VA es que la asignación y la gestión de los recursos de sus intervenciones está centralizada desde el nivel nacional. Lo cual genera una fuerte dependencia presupuestal de las entidades ambientales regionales con el nivel central. Si se piensa desde la preocupación por la relación local entre el Estado y la Academia, esto produciría que no se aprovechen aprendizajes, desarrollo de capacidades, experiencias e información que podría ser útil para las autoridades ambientales de la región, a través de la gestión del conocimiento de la universidad.

La universidad local ha desarrollado estudios sobre temas de deforestación para que el gobierno los tome en cuenta en las políticas ambientales. Sin embargo, la principal limitación es que las instituciones subnacionales del Estado se encuentran politizadas y eso restringe la articulación con la universidad y la producción de evidencia para la toma de decisiones. Además, dichas instituciones no consideran que, muchas veces, la universidad está más cerca al territorio, los productores y otros actores estratégicos, que el propio Estado.

De este modo, es clave considerar que la función pública podría apoyarse en la universidad. Desde la percepción de los académicos locales hay necesidades no cubiertas de los funcionarios públicos vinculados al tema ambiental en términos de capacidades. Esta limitante podría ser resuelta articulando con la academia para que proporcione formación y asesoramiento. Por ejemplo, un docente de la universidad mencionó que un

mecanismo es la oferta que tienen de especialización en derecho ambiental. Igualmente, desde la universidad se pueden diseñar cursos, especializaciones o talleres para dar soporte a las capacidades; principalmente en áreas donde se identifican debilidades, como la gestión del conocimiento o los sistemas de monitoreo.

Nuevamente, como se mencionó, se puede aprovechar la cercanía y la buena relación entre la universidad, los productores y el territorio. Además, teniendo en cuenta el modo de operar de la universidad: ella misma busca y gestiona el financiamiento de cursos que sean gratuitos o económicos para el público.

En esa línea, es interesante el trabajo que despliegan los académicos para el desarrollo de capacidades de los productores locales en materia productiva, ambiental y agroecológica a través del programa “Escuela de Campo”. Este consiste en la oferta de cursos de extensión gratuitos por demanda, orientados a los productores de zonas alejadas y dispersas. Para esto, la universidad primero busca al público y luego lanza la convocatoria del curso, taller o diplomado. El costo lo asume la institución educativa a través de recursos propios o por convenios con la Cooperación Internacional. Las clases son realizadas en las aulas o los laboratorios de la universidad ubicados a lo largo de todo el departamento.

Estos espacios son puntos donde llegan los productores, desde localidades distantes entre sí, para concentrarse a recibir la capacitación o la asesoría. Para realizar las Escuelas de Campo, los docentes deben desplazarse desde la capital del departamento, donde se ubica el campus central de la universidad, hasta dichas aulas o laboratorios distantes pero ubicados en puntos estratégicos de la región para conseguir reunir a los productores en núcleos geográficos⁷⁰. Así mismo, los académicos mencionaron que se realizan talleres para las comunidades indígenas y campesinas bajo un enfoque multicultural.

Hicimos Escuelas de Campo en producción de cacao, dirigidas a productores que hacen parte de las agremiaciones. Y tuvimos un congreso de caucho, orientado a productores del departamento... Lo que hacemos regularmente es ir al campo y

⁷⁰ No obstante, en algún momento han llevado a los núcleos de productores a la capital del departamento para presentar y dar a conocer la oferta académica y la infraestructura.

ellos tienen núcleos. Entonces, ellos se interesan. Nosotros vamos a la vereda, en una escuela de campo. (Docente universitario, comunicación personal, 12 de abril de 2024).

Para implementar estas Escuelas de Campo, la universidad busca financiamiento a través de mecanismos como regalías, proyectos de los profesores, planes de gestión del vicerrectorado de investigación (estampilla pro-universidad y estampilla pro-departamento) o planes de desarrollo de la universidad con indicadores de acompañamiento al sector productivo. Sobre los mecanismos de financiación, para realizar cursos de extensión, talleres, diplomados o congresos, un docente refiere que el 80 % son recursos gestionados por convenios y el 20 % por recursos propios. Este 80 % de recursos por convenios llega de las regalías de la CI, principalmente.

No obstante, muchas veces el financiamiento se queda corto, por lo que hacen un uso muy responsable o “mesurado” de los recursos dadas las carencias: “con una moneda hacemos diez actividades” (Docente universitario, comunicación personal, 12 de abril de 2024)). Debido a esto han tenido que cambiar y ajustar los esquemas de gasto; por ejemplo, dejando de comprar refrigerios o materiales logísticos para cubrir los gastos de transporte de los productores. Así también, utilizan esquema de trabajo como las mingas, las cuales consisten en solicitar la colaboración de los productores en los talleres a través de donaciones de alimentos para los refrigerios.

La presencia de la Cooperación Internacional para el desarrollo de capacidades territoriales es clave. Ante la escasez de recursos, se presenta como un aliado fundamental para la gobernación departamental. Este actor (la CI) ha mostrado interés en la región y los temas ambientales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese marco, hay una presencia importante de agencias internacionales dispuestas a brindar recursos financieros y técnicos para implementar proyectos que fortalezcan las capacidades y promuevan el manejo sostenible de los recursos naturales. Aunque, un funcionario refiere que desde hace algunos años la CI dejó de trabajar articuladamente con la corporación departamental y empezó a implementar proyectos gestionados de manera autónoma y articulados directamente con la población. Ello es visto por los funcionarios ambientales locales como un riesgo para la sostenibilidad de

los proyectos, porque sus tiempos de vida son cortos. Esto último, implica la pérdida de conocimientos y capacidades adquiridas al cierre de estos.

Desde la academia también se percibe a la CI como un gran aliado. Así mismo, se coincide en que su alcance es limitado puesto que muchos de sus proyectos no llegan a ser sostenibles porque se diluyen cuando se terminan sus recursos o cuando hay cambio de gobierno. Además, refieren que, en algunos casos, se genera duplicidad de esfuerzos con actividades de otras entidades, como la propia universidad local.

Finalmente, se encontró que la presencia de la CI no asegura la articulación entre el Estado y las universidades. No obstante, su intervención podría ser una oportunidad si a través de la universidad se orienta la sostenibilidad del conocimiento y las capacidades que se desarrollan. La universidad puede desempeñar la función de repositorio de información y experiencias, si se la considera como un actor clave de las intervenciones. Ello podría contribuir a resolver problemas institucionales, como la duplicidad de esfuerzos. Principalmente, si se diseñan intervenciones que consideren al fortalecimiento de las capacidades locales, tanto de funcionarios públicos como de la sociedad civil.

7. Conclusiones

En esta sección se presentan las principales conclusiones de la investigación. Primero, se muestra un cuadro resumen y comparativo de los hallazgos para Perú y Colombia. Esto, con la intención de ayudar en la lectura y la ruta que sigue el análisis.

Tabla 3. Hallazgos comparativos entre Perú y Colombia

Tema	Perú	Colombia
Capacidades de los funcionarios subnacionales		
Funcionarios entrevistados con nivel de educativo universitario de posgrado y experiencia en gestión pública.	Sí	Sí
Autopercepción de funcionarios: cuentan con buenas capacidades.	Sí	Sí
Percepción de académicos sobre capacidades de funcionarios públicos de entidad regional ambiental: son competentes y técnicos.	Sí	Sí
Percepción de académicos y funcionarios públicos: el problema no son las capacidades locales; es la falta de recursos, la normativa y el centralismo.	Sí	Sí
Gobierno Regional cuenta con infraestructura logística para tener presencia en el territorio.	No	No
Normativa del impuesto predial como fuente de ingreso de las entidades ambientales es acorde a la realidad regional.	-	No

Inclusión de funcionarios de regiones en el diseño de políticas nacionales ambientales que afectan sus funciones y territorio.	No	No
Élites subnacionales: Relación entre las Universidades y las Entidades Ambientales Regionales		
Universidad con presencia en territorio del departamento: cuenta con áreas propias e infraestructura.	No	Sí
Oferta académica universitaria en temas ambientales y de la deforestación financiada con recursos principalmente del Estado.	No	No
Oferta académica universitaria en temas ambientales y de la deforestación financiada con recursos principalmente de la Coop. Internacional.	Sí	Sí
Principal público de la oferta académica universitaria son funcionarios públicos	No	No
Principal público de la oferta académica universitaria son productores o asociados al sector agropecuario.	Sí	Sí
Desde la universidad se produce conocimiento e investigación que podría ser aprovechado por la entidad ambiental regional.	Sí	Sí
La entidad ambiental regional aprovecha el conocimiento y la investigación producidas por la universidad.	No	No
La normativa sostiene el relacionamiento entre la universidad y la entidad ambiental regional.	No	Sí
La relación entre la universidad y la sociedad civil (productores o comunidades indígenas) está marcada por un vínculo cercano y de confianza.	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

7.1 La trampa de las capacidades

Para Perú y Colombia el discurso construido en torno a que los funcionarios de los gobiernos de departamentos amazónicos no tienen capacidades, es percibida como una trampa (Andrews et al., 2017) que busca encubrir problemas estructurales no resueltos desde el nivel central de gobierno. A partir de lo planteado por Avellaneda (2009) y Fukuyama (2013), respecto a la medición de la calidad de las capacidades de los funcionarios a través de su nivel educativo y su nivel de profesionalización o experiencia laboral, se encuentra que en ambos países los funcionarios subnacionales cuentan con niveles educativos altos de maestría, así como con experiencia previa en la gestión pública. Es decir, que los directivos de las instituciones ambientales de los departamentos cuentan con suficientes capacidades para cumplir sus funciones y responsabilidades⁷¹.

Así también, tanto funcionarios como académicos sostienen que el problema de la gestión pública en sus territorios no es la limitada capacidad de las autoridades públicas sino la falta de recursos, la normativa y el centralismo que sostiene un sistema ambiental

⁷¹ Para darle rigurosidad al análisis, la información del grado de estudio y experiencia profesional de los funcionarios es construida a partir de la autopercepción de los funcionarios y la percepción de los académicos acerca de los funcionarios. En ambos casos se percibe la capacidad de los funcionarios como buena o satisfactoria.

y una estructura del Estado que produce resultados limitados en las regiones (Andrews et al., 2017). Es en ello en que reside la mencionada trampa.

En ese contexto es que dicha escasez de recursos lleva a una precariedad de logros por una falta de infraestructura logística que no permite penetrar el territorio para atender a la población y proteger al bosque (Mann, 1984; Soifer, 2015). Más aún, considerando que los departamentos amazónicos son extensos, dispersos, con grandes distancias entre sus localidades y carecen de vías de acceso (fluvial o terrestre). Dicha complejidad es aprovechada por los grupos ilegales para desplegar actividades que afectan el territorio, como la deforestación.

Como se mencionó en el marco conceptual, la medición de la capacidad del Estado, y en consecuencia de sus instancias subnacionales, a través de la recaudación de recursos financieros en un territorio es un enfoque utilizado con frecuencia, aunque con limitantes (Skocpol, 1985; Avellaneda, 2009; Fukuyama, 2013). La normativa colombiana establece la recaudación financiera predial como la principal fuente de ingreso para las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Sin embargo, en el departamento amazónico de estudio la cantidad de predios es reducida debido a la poca densidad y la dispersión poblacional; por tanto, una normativa como la aplicada no es adecuada para dotar de recursos a las instituciones subnacionales de gobierno.

Finalmente, otra limitación es la exclusión de los funcionarios de las regiones en el diseño y la toma de decisiones de políticas nacionales ambientales que afectarán directamente sus funciones y su territorio. Por lo general, el diseño y la toma de decisiones de políticas queda en manos de políticos y técnicos del nivel central que conocen poco o nada de la realidad amazónica. Así también, no existen mecanismos sectoriales claros de consulta y participación de los niveles subnacionales para que participen del diseño y de la toma de decisiones de políticas nacionales que los afectarán. Así como la precaria representatividad, otro problema es la falta de un sistema y mecanismos que fomenten el éxito de funcionarios locales en procesos de diseño e implementación de políticas territoriales que lleven a la construcción y fortalecimiento de capacidades e institucionalidad (Andrews et al., 2017).

Lo anterior quiere decir que si un funcionario regional no puede probar si sus ideas y acciones en materia pública tienen éxito o no en el territorio, nunca podrá desarrollar capacidades ni institucionalidad estatal. Si no se parte de priorizar problemas locales para luego generar estrategias iterativas, "mejor adaptadas" y trabajadas de manera cercana con el territorio y la sociedad civil local (con comunidades nativas, productores y universidades). Las autoridades locales no podrán desarrollar conocimientos, herramientas e instrumentos que sean útiles y apropiados para los territorios.

7.2 La danza invisible entre la universidad y el gobierno subnacional

Antes de entrar en los detalles sobre la relación entre la universidad y el gobierno subnacional, muchas veces imperceptible, es pertinente exponer una breve referencia sobre la relación entre la universidad y el territorio. Dentro de un territorio, la universidad tiene objetivos formativos, investigativos y de proyección social. Para cumplir con estos requiere de infraestructura y equipamiento, los cuales no son contenedores de actividades abstractas porque finalmente la universidad busca resolver necesidades sociales, culturales, económicas y tecnológicas (Castro, 2013). Dicha infraestructura puede presentarse como oficinas, aulas, laboratorios, auditorios, bibliotecas, viviendas estudiantiles; con una escala local, regional o nacional; y para ámbitos urbanos y rurales.

En ese marco, en Colombia se encontró que la universidad del departamento amazónico de interés para el estudio cuenta con una importante presencia de infraestructura en el territorio a través de laboratorios, oficinas y aulas ubicadas estratégicamente en localidades que permiten trabajar con núcleos de productores. Esto, además, permite a la universidad estar más cerca de la fauna y la flora amazónica. Por el contrario, en Perú la universidad cuenta sólo con dos campus ubicados en las dos ciudades más grandes del departamento. La casa de estudios no cuenta con infraestructura en otras localidades estratégicas urbanas y rurales. No obstante, en ambos países las universidades conservan una estrecha relación con la sociedad civil, gracias al trabajo académico realizado en el territorio: en Colombia con productores, a quienes capacitan periódicamente, y en Perú con comunidades indígenas afectadas por la deforestación, a quienes acompañan y brindan asistencia técnica.

Por otro lado, puede ser relevante mencionar que en Perú la relación entre la universidad y los gobiernos subnacionales se produce después de la segunda guerra mundial, a través de la construcción de campus universitarios en capitales de departamentos. Antes de esto, las universidades estaban concentradas en Lima. Esta descentralización de la oferta de educación superior universitaria genera élites regionales basadas en población antes marginada y que no accedía a cargos políticos (Vergara, 2015). Luego de esta expansión educativa se puede encontrar, por ejemplo, a hijos de campesinos ocupados como servidores públicos gracias a la legitimidad del conocimiento adquirido en las universidades departamentales.

Esta danza invisible entre la universidad y el Estado ha sido poco estudiada en la región y está llena de posibilidades para el beneficio de zonas poco desarrolladas (Sellik, 2016). Uno de estos pocos estudios es el de Arifin (2016), donde se identifica que existen limitaciones normativas y presupuestales que generan restricciones a la relación entre estas dos instituciones.

Ahora bien, en ambos países las universidades cuentan con mecanismos de financiamiento desde el Estado. Se encontró que en Perú a través de la Ley Universitaria de 2014 se asigna presupuesto a los docentes investigadores; mientras que en Colombia con las regalías se financian proyectos de los docentes. No obstante, ambos países presentan un punto en común: tanto los proyectos gubernamentales como los académicos universitarios que abordan los temas ambientales y la deforestación a nivel local son financiados, principalmente, con recursos de la Cooperación Internacional (CI).

En ese contexto, en Perú un docente universitario entrevistado refirió que dos diplomados vinculados al campo ambiental se financiaron con recursos de la CI; mientras que, en Colombia, un coordinador universitario mencionó que su oferta académica dependió 80 % de la CI y 20 % de recursos propios. Por otro lado, si bien normativamente en Colombia se establece una relación entre la universidad y la entidad gubernamental ambiental a través del rector que hace parte de la junta directiva; no obstante, esta relación contribuye poco en la articulación y la cooperación entre ambas entidades, porque la mayor parte de las decisiones se toman en otro departamento.

Así mismo, se debe considerar que la universidad es una fuente de crecimiento de capital humano (capacidades) en las localidades o países donde tienen injerencia (Valero y Van Reen, 2019). Sin embargo, no siempre este capital humano se dedica a la función pública. En ambos países, se recogió que la oferta académica universitaria en temas ambientales y deforestación no tiene como público a funcionarios de las entidades ambientales, sino a productores asociados al sector agropecuario. Esto se alinea a una mirada más funcional de la universidad anclada al mercado laboral (Chankseliani et al., 2021) antes que a la formación para el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Finalmente, en Colombia y Perú las universidades manifiestan que producen conocimiento e investigaciones que podrían ser aprovechadas por las entidades ambientales regionales. Este aprovechamiento de las investigaciones no se produce y genera que la danza entre ambas instituciones siga siendo invisible. Esto contrasta con lo encontrado por Fonseca y Nieth (2021) en cuatro universidades europeas que vienen ampliando su ámbito de influencia local: ya no se abocan sólo a la formación, investigación y proyección social, sino que pasan a apoyar la gobernanza regional a través de roles claves para la planificación estatal. Así, llenan vacíos de capacidades de las autoridades gubernamentales regionales.

8. Recomendaciones de política: un río de posibilidades

8.1 Repensando la trampa de las capacidades a nivel subnacional

Para superar la trampa de las capacidades regionales hay que romper con la percepción y el discurso que se tiene desde el nivel central: las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales no son limitadas, pobres o escasas. Es importante reconocer que hay otros factores más relevantes, como la disponibilidad de recursos de las instituciones, la normativa, la estructura de los sistemas ambientales, y las características y particularidades territoriales: el acceso, las distancias, la dispersión y la densidad de la población. Las capacidades y los esfuerzos de las autoridades subnacionales para cumplir las tareas asignadas desde el nivel nacional para conservar la Amazonía y luchar contra la deforestación, sirven poco o nada sin una autonomía económica y política que les permita desplegar mejores y mayores acciones. Como refiere Alacio (2018): “el poder

político se ejerce aún sin voluntad política; no obstante, la voluntad política requiere de poder” (p. 30).

En base a lo anterior, es importante examinar la distribución del presupuesto nacional por nivel de gobierno. Así, en Perú, para el año 2024, se destina 63,8 % al nivel nacional de gobierno, 21,8 % al nivel regional y 14,4 % al nivel local (ComexPerú, 2023). En Colombia, para el año 2023, los departamentos que menos recursos recibieron fueron los ubicados en la región amazónica (Becerra, 2022). En ese contexto, es necesario que las entidades del nivel nacional, como el Ministerio de Economía y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en Perú, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia, revisen y mejoren las estructuras, la normativa y los mecanismos de participación financiera y política de los departamentos para dar más autonomía, recursos y poder de acción a las entidades ambientales regionales.

Así también, valorar la precariedad de los logros de los gobiernos departamentales amazónicos, por la falta de infraestructura es un buen punto de partida para entender que el cumplimiento de resultados en materia ambiental depende de las condiciones estructurales locales. En América Latina, Perú (0,29) y Colombia (0,21) presentan los mayores índices de desigualdad de la productividad laboral en el año 2019 (IPE, 2024). En ese sentido, es central el diseño de políticas sostenibles y productivas que pongan como prioridad los recursos naturales y la economía de los hogares que habitan dentro del bosque o alrededor de este. Lo anterior, pensando en los hogares afectados por la deforestación, pero también en los hogares de aquellas personas dedicadas a las actividades ilegales, para cambiar el rumbo de sus acciones. La pertinencia de tener enfoques y normativas que respondan a las realidades particulares de los departamentos, con complejidades y particularidades como la Amazonía, va dirigida a las entidades responsables de la política fiscal y la recaudación subnacional⁷², con el objetivo de repasar la normativa y los mecanismos de recaudación, para buscar opciones más oportunas que se ajusten a la realidad de los departamentos amazónicos.

⁷² Como son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para Colombia, y el Ministerio de Economía y Finanzas junto con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para Perú.

Finalmente, una tarea pendiente es incluir a funcionarios de las regiones en el diseño de políticas nacionales y regionales ambientales que impactarán directamente sus competencias y el desarrollo de sus territorios. Para ello, la tecnología es un aliado, al permitir la participación de diversos actores ubicados en zonas alejadas uno del otro. No obstante, el centro de este cambio se encuentra en la normativa y los mecanismos que puedan establecerse desde los Ministerios de Ambiente y las entidades vinculadas al proceso de descentralización y la promoción de mayor participación de las autoridades subnacionales en el diseño y toma de decisiones de las políticas territoriales. Con este cambio, el resultado esperado debe verse reflejado en el desarrollo de capacidades e instituciones competentes, a través de procesos de ensayo-error, de iteración y de éxito.

8.2 Al son de la danza entre las universidades y los gobiernos subnacionales

La danza entre la universidad y el gobierno subnacional puede empezar con promover, fortalecer y aprovechar la presencia de las universidades en el territorio a través de la construcción de infraestructura y equipamiento tecnológico apropiado. Con ello se favorece la confianza establecida entre la universidad y la sociedad civil para desarrollar proyectos productivos que implican intervenciones en zonas alejadas, dispersas y afectadas por la deforestación. Lo anterior se puede lograr mediante una mayor asignación de recursos para robustecer y asegurar la sostenibilidad de iniciativas como las Escuelas de Campo desde la Universidad (caso colombiano).

Complementariamente, es clave que el aumento de recursos a las universidades vaya concatenado con proyectos de interés para la población (productores o comunidades indígenas) y para las entidades regionales ambientales, con el objetivo de contribuir a la institucionalidad de estas últimas. Igualmente, es importante generar condiciones estructurales para conseguir o reforzar la presencia de la universidad en el territorio y continuar con proyectos de desarrollo productivo integrales.

Bajo estas condiciones, se pueden desarrollar espacios de producción de evidencia para la toma de decisiones de políticas públicas locales. Espacios que generen información relevante para el departamento, como observatorios o laboratorios sectoriales, proyectos de gestión documental o repositorios de experiencias desarrollados en cada gestión o gobierno. Esto último con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de

las políticas. De este modo, la universidad se puede ver fortalecida institucionalmente y, a la vez, se convierte en un espacio que asegura la continuidad y seguimiento del desarrollo de las intervenciones públicas y sus resultados⁷³.

Para conseguir lo anterior es fundamental contar con recursos que no provengan de la Cooperación Internacional sino desde el propio Estado central. La CI puede participar a través de asistencia técnica y financiamiento de manera limitada. Es el Estado quien, principalmente, debe velar por la dotación de recursos y condiciones para el desarrollo de proyectos ambientales de la universidad y el gobierno en los departamentos. Esto con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las intervenciones, teniendo en cuenta el contexto actual de desfinanciamiento y debilitamiento de la presencia de la cooperación internacional en países en desarrollo.

Considerando lo anterior, se identificó que en Perú se pueden examinar los artículos 49 y 51⁷⁴ de la Ley 30220 (Ley Universitaria); mientras que en Colombia se pueden evaluar los artículos 86 y 87⁷⁵ de la Ley 30 de 1992 (Ley de Educación Superior). En ambos casos, con el objetivo de formular mecanismos financieros que prioricen en las universidades departamentales el fomento de creación de espacios de producción de información de interés para los gobiernos regionales en un marco de sostenibilidad. En Colombia, puede ayudar y dar soporte a la propuesta el Artículo 67 de la Constitución Política que hace referencia a la función social de la Educación, así como el Sistema Nacional de Educación Superior (SNIES), el cual mide las capacidades y resultados de las universidades. En Perú, por su parte, se podría trabajar el desarrollo de un enfoque social de la educación y un sistema nacional que genere evidencias similares a las referencias colombianas.

Finalmente, en los procesos de capacitación de los servidores públicos se puede considerar, la generación de incentivos para el involucramiento de las universidades. Esto requiere contar con una normativa que abra la posibilidad de asignar recursos y disponer de convenios formales entre las entidades regionales de gobierno y las casas de estudio.

⁷³ Todo ello a cargo de estudiantes destacados que reciban incentivos y recursos para desplegar sus labores.

⁷⁴ Sobre el financiamiento de la investigación y la coordinación con las entidades públicas y privadas, respectivamente.

⁷⁵ Sobre el presupuesto de las universidades y los aportes del Gobierno Nacional a las universidades, respectivamente.

En esa línea, se encontró que en Perú la normativa⁷⁶ del servicio civil vinculada a la gestión de la capacitación de los funcionarios, refiere a las universidades como potenciales proveedores externos del servicio. Sin embargo, no se profundiza en las condiciones que incentiven un acercamiento más integral entre las universidades y las entidades públicas del nivel subnacional.

Por su lado, en Colombia se cuenta con el Documento CONPES 4091 (2022), sobre la política para la asistencia técnica territorial (ATT)⁷⁷, el cual refiere una gran cantidad de iniciativas unidireccionales de asistencia técnica, que van desde el nivel central hacia las entidades subnacionales. Sin embargo, no presenta un análisis crítico, respecto a si dichas iniciativas de asistencia desde arriba hacia abajo son un buen camino y han funcionado⁷⁸. Es decir, no se plantean preguntas como: ¿Por qué no pensar en otras rutas, como integrar en estos modelos de ATT a las universidades regionales? Esto permitiría asegurar la formación de los funcionarios desde las propias regiones bajo un enfoque de demanda (lo que necesite el territorio y las instituciones), y desde abajo hacia arriba. Todo esto con la finalidad de no tener recetas paliativas, inconsistentes y débiles en términos de pertinencia y sostenibilidad.

⁷⁶ Ley 30057, Ley del Servicio Civil (2013), Reglamento de Ley 30057 (2014), Resolución Presidencial Ejecutiva 141-2016-SERVIR-PE (2016).

⁷⁷ Desde la Constitución de 1991 se reglamenta el interés de fortalecer las capacidades de los entes subnacionales.

⁷⁸ Por diversas razones, desde la falta de presupuesto hasta la limitada cobertura desde el nivel central.

9. Referencias

- Alacio, R. (2018). Voluntad política, toma de decisiones y poder: los mecanismos de democracia en México. *De Política*, 6(11), 29-54.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability. Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.
- Avellaneda, C. (2009). Mayoral quality and local public finance. *Public Administration Review*, 69(3), 469-486. <https://www.jstor.org/stable/27697887>
- Arifin, S. (2016). University and local government partnership in strengthening the capacity of good governance. *International Journal of Business, Economics and Law*, 9(4), 10-15.
- Attride-Stirling, J. (2001). Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative Research*, 1(3), 385-405.
- Ballón, E., & Barrenechea, R. (2010, diciembre). Especial poder regional: El poder desde las regiones. ¿Quién es quién en el Perú de hoy? *Poder*, (22).
- Becerra, B. X. (2022, octubre 19). Así se distribuirá el presupuesto que recibirán los departamentos en el próximo año. La República. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/asi-se-distribuirá-el-presupuesto-que-recibirán-los-departamentos-en-el-próximo-año-3471825>
- Benedetti, A., & Arroyo, J. (2018). La planificación del desarrollo territorial y la creación de regiones funcionales: un esquema para la materialización de la descentralización asimétrica en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 48(2), 107-128. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol48n2.4>.
- Berdegú, J., & Modrego, F. (2016). Distribución territorial del crecimiento, la pobreza y la desigualdad en América Latina. En F. Modrego Benito, & J. A. Berdegú (Comp.), *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina* (pp. 17-24). Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Economía.
- Berger, R. (2013). Now I see it, now I don't: researcher's position and reflexivity in qualitative research. *Qualitative Research*, 15(2), 219-234. <https://doi.org/10.1177/1468794112468475>
- Castaño, G. A., & Ramírez, C. M. (2016). El poder de la universidad en la administración pública. La participación de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales en la construcción de políticas públicas de la región. *Sotavento MBA*, (27), 10-20. <http://dx.doi.org/10.18601/01233734.n27.02>

- Casas, C. (2017). Impacto de la capacidad técnica de las administraciones municipales sobre los indicadores de endeudamiento y financieros de las municipalidades del Perú entre 2012 y 2015. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Castro, C. (2013). Conexiones universidad – territorio en la escena latinoamericana: un acercamiento desde el caso colombiano. *UD y la Geomática*, (7), 65-73. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/UDGeo/article/view/7574/10347>
- Chankseliani, M., Qoraboyev, I., & Gimranova, D. (2021). Higher education contributing to local, national, and global development: New empirical and conceptual insights. *Higher Education*, 81, 109-127. <https://doi.org/10.1007/s10734-020-00565-8>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2023). Análisis de la deforestación y pérdida de vegetación a nivel nacional y el impacto a nivel regionales. Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos.
- ComexPerú. (2023, diciembre 5). Presupuesto del sector público para 2024: esta es la distribución por sectores y niveles de gobierno [Artículo]. Recuperado de <https://www.comexperu.org.pe/articulo/presupuesto-del-sector-publico-para-2024-esta-es-la-distribucion-por-sectores-y-niveles-de-gobierno>
- Cruzado, E., & Espinoza, M. (2023). Descentralización: expectativas y realidades dos décadas después. En E. Ballón (Comp.), *Perú Hoy: Descentralización, 20 años no es nada* (pp. 45-66). Lima: Desco.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Mercado laboral de las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y ciudades intermedias. <http://bit.ly/4kgJ4BT>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Cuentas departamentales: Producto Interno Bruto por departamento, 2018 provisional. *Boletín Técnico*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2018provisional.pdf
- Dargent, E. (2012). El Estado en el Perú: Una agenda de investigación. PUCP. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Política para la Asistencia Técnica Territorial* (Documento CONPES 4091). Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4091.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Informe de resultados: MDD 2021. Medición del desempeño departamental (MDD). <https://bit.ly/4deY11B>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Metodología de tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades y resultados para la vigencia 2024. <https://bit.ly/4j2K2Rf>
- Diez, A. (2003). Élités y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho. Lima: DFID.
- Došek, T., Quiñón, A., & Elías, M. (2022). Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022) (Documento de Trabajo). Lima: PUCP.
- Duque, N., & Moncayo, E. (2020). Descentralización administrativa y categorización municipal en Colombia. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(3), 136-150.
- El Peruano. (2023, septiembre 26). Cambio climático le costaría al Perú 20 % del PBI al 2050 [Noticia]. Recuperado de <https://www.elperuano.pe/noticia/223970-cambio-climatico-le-costaria-al-peru-20-del-pbi-al-2050>
- Espinosa, O. (2022). El nudo amazónico. Perú y sus pueblos indígenas. Lima: Ministerio de Cultura. Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú.
- Eurostat. (2024, 13 de septiembre). Government expenditure on environmental protection [Statistics Explained]. Recuperado el 21 de marzo de 2025, de https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Government_expenditure_on_environmental_protection
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- Falleti, T. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press.
- Figallo, M., & Vergara, K. (2014). La Amazonía peruana hoy. En R. Barrantes, & M. Glave (Eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico* (pp. 47-108). IEP; GRADE.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago: ILPES; CEPAL.
- Fonseca, L., & Nieth, L. (2021). The role of universities in regional development strategies: A comparison across actors and policy stages. *European Urban and Regional Studies*, 28(3), 298-315.

- Fontanelli, F., Fernandes, A. S. A., Grin, E. J., & Nascimento, A. B. F. M. do. (2022, octubre 5-7). Local government capacity in Brazil: An index proposal [Conferência]. IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo, Brasil. Sociedade Brasileira de Administração Pública.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Hellawell, D. (2006). Inside-out: analysis of the insider–outsider concept as a heuristic device to develop reflexivity in students doing qualitative research. *Teaching in Higher Education*, 11(4), 483-494. <https://doi.org/10.1080/13562510600874292>
- Hernández, R. (2021). Financiamiento de los Gobiernos Regionales en la experiencia extranjera. Perú, Alemania y España. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/31947/2/Financiamiento_Regional_Comparado.pdf
- Herrera, P., & Málaga, R. (2004). Indicadores de desempeño y capacidades de gestión: Una aproximación al análisis de la eficiencia municipal en el marco del proceso de descentralización. CIES. <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/aproximacion-al-analisis-de-la-eficiencia-municipal.pdf>
- Herrera, P., & Francke, P. (2009). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Economía*, 32(63), 113-178.
- IDEAM. (2022). Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque – Año 2021. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2023/04/Cifra_Actualizacion_Deforestacio%CC%81n2021_julio2022_CORTA.pdf
- Instituto Peruano de Economía. (2024, enero). IPE-ARD-Presentacion-VF [Presentación]. Recuperado de <https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2024/01/IPE-ARD-Presentacion-VF.pdf>
- Ippolito, D. S., & Walker, T. G. (1980). Political parties, interest groups, and public policy: Group influence in American politics. Prentice Hall.
- Lago, I. (2021). *Handbook on decentralization, devolution, and the state*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Legonía, E., & Rivera, D. (2014). Dilemas de frontera: Cultura, organización, poder y participación entre los matsés de la Amazonía peruana. En A. Diez et al. (Eds.), *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA XV, Chachapoyas 2013* (pp. 598-

- 647). SEPIA. <https://sepia.org.pe/publicaciones/peru-el-problema-agrario-en-debate-sepia-xv-chachapoyas-2013/>
- Legonía, E. (2015). Descentralizar salud y educación. Responsabilidades, capacidades y articulación de gobiernos regionales y locales respecto a salud y educación en dos regiones amazónicas del Perú: San Martín y Loreto. CIES. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/informe_final_emilio_legonia-descentralizar_salud_y_educacion.pdf
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- Markiewicz, T. (2024). Talking to the State: Interviewing the elites about what's not to be said. *International Studies Perspectives*, 25(2), 265-284.
- Melo, J. O. (2020). *Colombia: una historia mínima* (4ª ed.). Editorial Planeta Colombiana.
- Mendiburu, C., & Cosavalente, I. (2023). Situación y potencialidades de la Amazonía peruana. *Moneda*, (196), 76-81.
- Merkens, H. (2004). Selection procedures, sampling, case construction. In U. Flick, E. von Kardoff & I. Steinke (Eds.), *A companion to qualitative research* (pp. 165-171). London: Sage.
- Ministerio del Ambiente del Perú. (–s. f.). Finanzas verdes [página de campaña]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minam/campa%C3%B1as/7006-finanzas-verdes>
- Ministerio del Ambiente del Perú. (2015). Caracterización y cuantificación del gasto público ambiental peruano [Informe]. Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/informe-GPA.pdf>
- Montaño, F., & Santos, G. (2022, 21 de septiembre). Madre de Dios: Candidatos investigados y vinculados a la minería informal. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/politica/elecciones-2022/los-candidatos-madre-dios-vinculados-la-mineria-informal>
- Montero, S., & Chapple, K. (2018). Regiones periféricas, gobernanza frágil: desarrollo económico local desde América Latina. En S. Montero & K. Chapple (Comp.), *Regiones periféricas, gobernanza frágil. Desarrollo económico local desde América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes; Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER); Ediciones Uniandes.

- National Institutes of Health. (1979). *Informe Belmont: Principios y guías éticos para la protección de los sujetos humanos de investigación*. Comisión Nacional para la Protección de los Sujetos Humanos de Investigación Biomédica y Comportamental. <https://www.hhs.gov/ohrp/regulations-and-policy/belmont-report/index.html>
- OCDE. (2019). *Asymmetric decentralization: Policy implications in Colombia*. OECD.
- Observatorio Regional de Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Universidad de los Andes. (2020). *Informe Región Amazónica*. <http://hdl.handle.net/1992/47762>
- Ojo Público. (2022, septiembre 22). *Los candidatos de Madre de Dios vinculados a la minería informal*. <https://ojo-publico.com/politica/elecciones-2022/los-candidatos-madre-dios-vinculados-la-mineria-informal>
- OPIAC. (2022). *Amazonía viva y Estado intercultural*. <https://www.ambienteysociedad.org.co/amazonia-viva-y-estado-intercultural/>
- Orihuela, J. C., & Contreras, C. (2021) *Amazonía en cifras. Recursos naturales, cambio climático y desigualdades*. Oxfam América.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Green Budgeting in OECD Countries [informe completo]*. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/green-budgeting-in-oecd-countries_acf5d047-en/full-report.html
- Paniagua, V., y Vogler, J. P. (2022). *Economic elites and the constitutional design of sharing political power*. *Constitutional Political Economy*, 33(1), 25–52. <https://doi.org/10.1007/s10602-021-09338-6>
- Peña, J. (2022). *Deforestación en el municipio de Florencia, departamento de Caquetá, Colombia: un análisis de las dinámicas productivas y extractivas en el período 2000-2021* [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022, 5 de agosto). *Gasto público en biodiversidad en Colombia*. UNDP. <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/gasto-publico-biodiversidad-colombia>
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez Benítez, N., y Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. BID y CEPAL. <https://doi.org/10.18235/0004201>

- RAISG. (2022). *Deforestación en la Amazonía al 2025*. https://infoamazonia.org/wp-content/uploads/2023/03/DEFORESTACION-AMAZONIA-2025_21032023.pdf
- Rich, R., Brians, C. L., Manheim, J., & Willnat, L. (2018). Elite and specialized interviewing. En *Empirical Political Analysis: Quantitative and Qualitative Research Methods* (pp. 199–213). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315109664-20>
- Roa, V. (2006). On “Inequality Traps” and Development Policy. *Development Outreach*, febrero, pp. 10-13. Washington, D.C.: The Work Bank.
- Robinson, B. (2019). *Historia y principios éticos: Ciencias sociales, de la conducta y la educación* [Curso en línea]. CITI Program. <https://www.citiprogram.org/>
- Roulston, K., de Marrais, K., & Lewis, J. B. (2003). Learning to interview in the social sciences. *Qualitative Inquiry*, 9(4), 643-668.
- Sellik, J. (2016, 8 de mayo). Universities and local authorities-working together for “rural” people and places? *Rural Services Network*. <https://www.rsonline.org.uk/universities-and-local-authorities-working-together-for-rural-people-and-places>
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En: P. Evans, P., D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Small, M. L. (2009). How many cases do I need?: On science and the logic of case selection in field-based research *Ethnography*. 10(1), 5-19. <https://doi.org/10.1177/1466138108099586>
- Soifer, H. D. (2015). Introduction: The origins of state capacity in Latin America. En *State building in Latin America* (pp. 1-23). Cambridge University Press.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (2002). El análisis por medio del examen microscópico de los datos. En *Bases de la Investigación Cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (pp. 63-79). Editorial Universidad de Antioquía.
- Tilly, C. (Ed.). (1975). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton University Press. <https://archive.org/details/formationofnatio0000char>
- Tobón, M. A, y Cubeo, R. G. (2015). *Redes de control político en el Amazonas colombiano Movimiento reciente de su historia política*. *Mundo Amazónico*, 6(2).

- Torero, M., & Valdivia, M. (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú* [Informe final]. GRADE.
https://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/MT-MV-Descentralizacion_TipologiaGRADE2002.pdf
- Valero, A., & Van Reenen, J. (2019). *The economic impact of universities: Evidence from across the globe*. *Economics of Education Review*, 68, 53-67.
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil: Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú, 1952-2012* (América Problema N° 41). Lima: IEP.
- World Bank. (2000). *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Washington, DC: World Bank.
- WWF. (2022, 5 de septiembre). *¿Por qué es clave proteger la Amazonía? Te damos cinco razones*. *WWF Perú*.
<https://www.wwf.org.pe/?287870/TOP2D52DPor2Dque2Des2Dclave2Dproteger2Dla2DAmazonia>

10. Anexos

Anexo 1. Criterios para la selección de departamentos de los estudios de caso en Perú y Colombia

Caso Perú

Tabla 4. Resumen de variables utilizadas para la selección del estudio de caso

Región / Departamento	Nº Universidades	GSN-Oficina de Ambiente	Deforestación (ha.)
Ucayali	2	No	23 836
Loreto	2	Sí	22 523
Madre de Dios	1	Sí	19 649
San Martín	1	Sí	16 541
Huánuco	3	Sí	15 437
Cusco	3	Sí	5 870
Amazonas	2	Sí	
Junín	6	Sí	
Puno	2	Sí	
Pasco	1	Sí	

Fuentes: BCR (2013), Portal SUNEDU, Portal del Gobierno del Perú, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN] (2023).

Tabla 5. Superficie de bosque amazónico húmedo

Región / Departamento	Millones de ha.	% del total nacional	% de región
Loreto	35	51 %	95%
Ucayali	9,3	14 %	90 %
Madre de Dios	7,9	12 %	92 %
San Martín	3,3	5 %	65 %
Cusco	3	4 %	42 %
Amazonas	2,8	4 %	72 %
Junín	1,8	3 %	41 %
Huánuco	1,5	2 %	41 %
Puno	1,4	2 %	20 %
Pasco	1,4	2 %	55 %
Total (Perú)	68,10	100 %	53 %

Fuente: BCR, Situación y potencialidades de la Amazonía peruana. Setiembre, 2023

Tabla 6. Pérdida de hectáreas de bosques según regiones para el año 2018

Región/Departamento	Deforestación (has)	Nº de Alertas
Ucayali	23 836	264 841
Loreto	22 523	250 255
Madre de Dios	19 649	218 326
San Martín	16 541	183 785
Huánuco	15 437	171 520
Cusco	5870	65 217

Fuente: CEPLAN, 2023. Análisis de la deforestación y pérdida de vegetación a nivel nacional y el impacto a nivel regional

Caso Colombia

Tabla 7. Resumen de variables utilizadas para la selección del estudio de caso

Departamento	Nº Universidades	GSN-Oficina de Ambiente	Deforestación (ha.)
Caquetá	1	Sí	-5861
Meta	2	Sí	-3437
Amazonas	1	Sí	-1707
Vichada	0	Sí	-1143
Vaupés	0	Sí	-781
Guainía	0	Sí	-744
Guaviare	0	Sí	-532
Cauca	1	No	-477
Putumayo	0	No	-337
Nariño	2	No	2028

Fuente: SINCHI, SIATAC, MINEDUCACION, IDEAM, Portales de Gobernaciones

Tabla 8. Área amazónica y Participación en área de la Amazonia colombiana, por Departamento

Región/Departamento	Área Amazónica (Km²)	% del total nacional
Amazonas	109 223	22,51
Caquetá	92 795	18,64
Guainía	4942	14,65
Guaviare	70 670	11,4
Vaupés	55 499	11,01
Vichada	30 595	8,74
Meta	2936	6,09
Putumayo	25 947	5,34
Cauca	53 093	1,02
Nariño	37 817	0,6
Total	483 517	100

Fuente: <https://www.sinchi.org.co/division-politico> y <https://siatac.co/la-amazonia-colombiana/>

Tabla 9. Cambio en la superficie cubierta por bosque natural, por Departamento, 2020-2021

Departamento	Deforestación (has)
Caquetá	-5861
Meta	-3437
Amazonas	-1707
Vichada	-1143
Vaupés	-781
Guainía	-744
Guaviare	-532
Cauca	-477
Putumayo	-337
Nariño	2028

Fuente: IDEAM, 2022. Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque, 2021

Anexo 2. Colombia: Resultados - Medición del Desempeño Departamental (MDD)

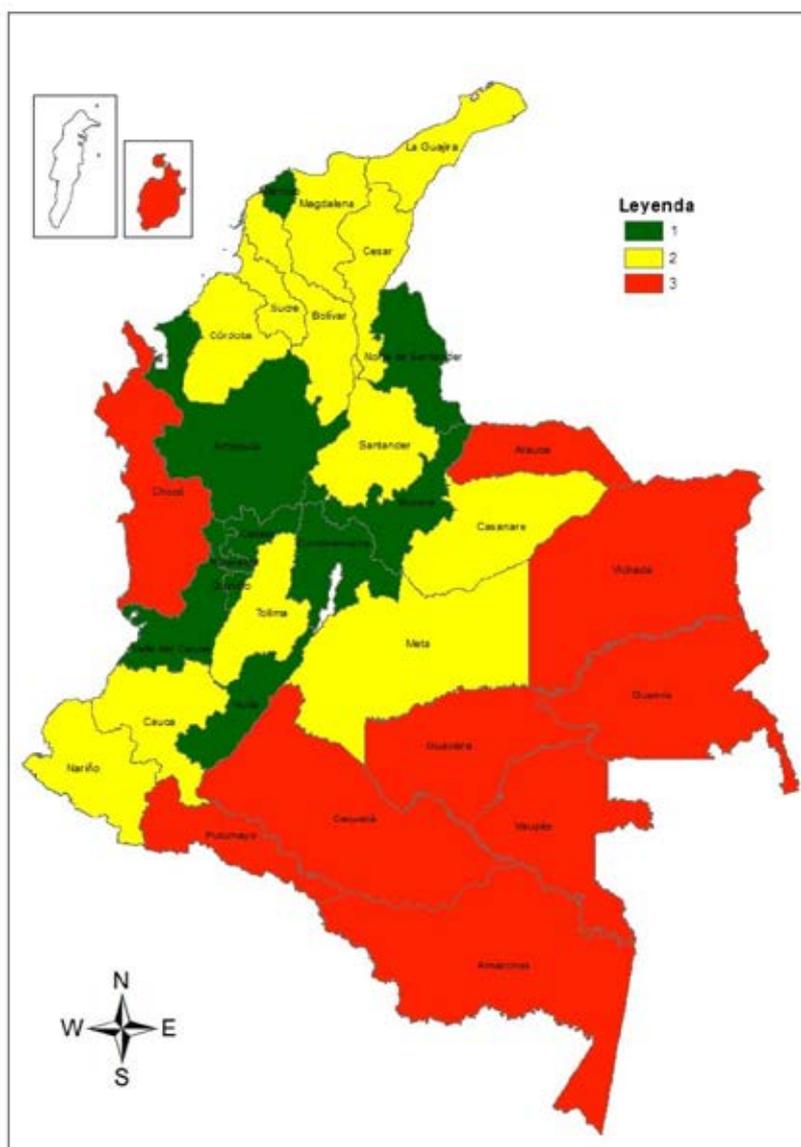
Seleccione un departamento							
CAQUETÁ							
Código DANE	18000	Región			Amazonia		
Resultados MDD	Año de comparación			Vigencia actual			Cambio de posición 2020-2021
	2020			2021			
	Puntaje	Promedio de la región	Ranking departamental	Puntaje	Promedio de la región	Ranking departamental	
Puntaje global MDD	58.10	56.44	24	61.84	55.26	18	6 ↑
Moviliación de recursos	25.12	34.99	27	30.47	36.36	26	1 ↑
Ejecución de recursos	69.58	65.99	14	80.58	56.52	5	9 ↑
Gobierno abierto y transparencia	68.09	59.65	22	70.16	62.65	23	1 ↓
Planeación estratégica	66.52	62.15	22	68.29	64.18	25	3 ↓
Componente de gestión	57.33	55.69	23	62.38	54.93	17	6 ↑
Educación	41.85	33.05	23	42.75	34.45	24	1 ↓
Salud	89.27	79.13	20	89.32	79.55	19	1 ↑
Servicios	52.39	40.19	21	50.75	37.40	22	1 ↓
Seguridad y convivencia	65.69	71.65	16	61.51	68.51	14	2 ↑
Niñez y juventud	53.58	55.76	24	45.32	64.30	29	5 ↓
Trabajo	52.94	40.70	12	43.77	52.56	21	9 ↓
Medio ambiente	69.87	65.25	18	70.47	63.39	18	0 →
Componente de resultados	60.80	55.10	21	57.70	57.17	26	5 ↓

Puntajes menores a 55 puntos son clasificados como bajos. Entre 55 y 70 son de nivel medio y superiores a 70 son de nivel alto.

Fuente: DNP, 2022.

Anexo 3. Colombia: Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimiento de capacidades y resultados para la vigencia 2024

Mapa 1. Colombia: Tipologías departamentales



Fuente: DNP, 2024.

Tabla 10. Colombia: Tipologías vs. variables complementarias (nivel departamental)

Tipología	Cant. Dptos	IPM	NBI	IICA	IRCA
		Media			
1	10	10,005	8,997	0,061	62,317
2	12	23,845	17,971	0,145	36,601
3	10	41,480	24,980	0,423	14,090
Total	32	25,031	17,357	0,206	37,603

Fuente: DNP, 2024.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes