

INFORME FINAL DE LA ASISTENCIA TÉCNICA GENERAL (ATG) SOBRE
LAS LECCIONES APRENDIDAS DEL TRABAJO EN LOS TERRITORIOS
RURALES PIDERAL

PERU

BLOQUE I: ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LOS TERRITORIOS RURALES DE PIDERAL (OTER)	3
I.1 La definición de los territorios de intervención de PIDERAL.....	4
Proceso de selección de los territorios PIDERAL.....	4
Criterios para la delimitación de los territorios PIDERAL.....	4
Breve descripción y valoración de los territorios PIDERAL.....	4
I.2 ¿Cuál es el modelo/fórmula institucional de organización actual de los territorios rurales (OTER) en los que interviene PIDERAL?	6
Normativa que regula las OTER	6
Funciones que desempeña la OTER.....	7
Organizaciones que desempeñan las funciones de la OTER en los territorios de intervención de PIDERAL (cuales son y cómo lo hacen)	7
 BLOQUE II: MAPEO DE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS DEL TERRITORIO	 9
II.1 Actores públicos del territorio y su visión del territorio y valoración de la OTER.....	9
II.2 Participación y desempeño de los actores públicos en la OTER	10
II.3 Actores privados del territorio y su visión del territorio y valoración de la OTER.....	10
II.4 Participación y desempeño de los actores privados en la OTER	11
 BLOQUE III: LA PLANIFICACIÓN ACTUAL EN LOS TERRITORIOS PIDERAL	 12
III.1 Planes de desarrollo del territorio de distintos niveles de administración	12
III.2 Valoración del proceso de elaboración de los planes de desarrollo existentes.....	13
III.3 Valoración del enfoque y contenido de los planes de desarrollo existentes	13
 BLOQUE IV: AVANCES LOGRADOS POR PIDERAL EN EL TRABAJO TERRITORIAL	 14
IV. 1 Avance en la constitución OLDER.....	14
IV.2 Avances en la redacción del PEDER.....	16
 BLOQUE V: LA VIABILIDAD DEL MODELO IDEAL DE ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO (OLDER) Y DEL PLAN DE DESARROLLO (PEDER) DEL PROYECTO PIDERAL	 18
V.1 El encaje legal de la OLDER en el ordenamiento jurídico del país.....	18
V.2. La visión y actitud de los actores públicos ante el modelo OLDER	18
V.3 La visión y actitud de los actores privados ante el modelo OLDER	19
V.4 Las dificultades para fortalecer o crear la OLDER	20
V.5 El Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDER) como plan nuevo elaborado por la OLDER o como síntesis de los planes existentes elaborados en el marco de la OTER.....	21

BLOQUE VI: LA DISTANCIA ENTRE LA ORGANIZACIÓN REAL DEL TERRITORIO (OTER) Y LA ORGANIZACIÓN IDEAL DEL TERRITORIO (OLDER).....	22
VI.1 Hasta qué punto la OTER está lejos de ser una OLDER	22
VI.2 Que mejoras o cambios se podría introducir en la OTER para acercarse a la OLDER.....	23
VI.3 Si ya existe una OLDER, como se valora su estructura formal y funcionamiento y cómo se podría fortalecer	23
VI.4 Si existe un PEDET elaborado por la OLDER como valora el proceso de elaboración y contenido del plan.....	24
 BLOQUE VII: LAS POLÍTICAS LOCALES Y SU ARTICULACIÓN CON LAS NACIONALES Y SUB-NACIONALES PARA EL DTR	 24
VII.1 Cuellos de botella administrativos y limitaciones de las políticas públicas para el desarrollo del territorio.....	24
VII.2 Cuáles son las políticas y programas públicos más eficaces y con mejores resultados para el desarrollo del territorio.....	25
VII.3 Como se relacionan y coordinan las administraciones locales con la administración del nivel superior (subnacional)	26
VII.4 Espacios, mecanismos y reglas para que la planificación de las administraciones nacional y sub-nacional tengan en cuenta las necesidades y prioridades del territorio expresadas en el PEDET (planes estratégicos de desarrollo del territorio).....	27

BLOQUE I: ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LOS TERRITORIOS RURALES DE PIDERAL (OTER)

I.1 La definición de los territorios de intervención de PIDERAL

Proceso de selección de los territorios PIDERAL

La ATG no participó en el proceso de selección de los territorios de PIDERAL

Criterios para la delimitación de los territorios PIDERAL

La ATG no participó en el proceso de delimitación de los territorios de PIDERAL. En el caso de Ayabaca la existencia de la MMSCA fue decisiva a la hora de delimitar el territorio de intervención. En el caso de Lamas, la aplicación de los criterios clásicos del DTR: extensión, población, conectividad, identidad, etc. son los que explican la delimitación del territorio de intervención.

Breve descripción y valoración de los territorios PIDERAL

Ayabaca

El territorio de Ayabaca está formado por los distritos de Paimas, Montero, Jilili, Sicchez, Ayabaca, Suyo y Lagunas¹. Su extensión territorial es de 3.412,9 Km² y abarca una población de 83.167 habitantes. Distritos de naturaleza claramente rural (Montero, Jililí, Sicchez, Lagunas y Suyo) coexisten con otros que congregan una mayor concentración de población y servicios (Ayabaca y Paimas).

La topografía es muy variada pues en las partes más altas del territorio existen fuertes pendientes, mientras que la parte baja es plana o levemente ondulada. Las altitudes varían entre los 3.000 msnm. que se alcanzan el punto más alto, a los 600 msnm a los que se encuentran los puntos más bajos del territorio. La mala infraestructura vial es sin duda uno de los elementos más caracterizadores del territorio de Ayabaca.

Destaca la pequeña producción familiar como sistema económico y modo de vida de más del 90% de la población siendo entonces la principal fuente de empleo e ingresos económicos. Por otra parte, la agricultura orgánica de exportación es un rubro significativo y se realiza a través de empresas asociativas que comercializan café, cacao, panela y, en menor medida, frutas y mermeladas. La prestación de servicios al turismo religioso es también una actividad de cierta importancia. La minería informal es un problema social y de salud pública, sobre todo en el distrito de Suyo.

La población del territorio necesita tener más y mejor educación, atención médica, ingresos económicos adecuados, posibilidad de acceder a un empleo,

¹ La Provincia de Ayabaca está formada por los distritos de Suyo, Paimas, Jililí, Sicchez, Montero, Lagunas, Ayabaca, Sapillica, Frias y Pacaipampa. El "territorio de Ayabaca" para el proyecto PIDERAL está formado solamente por los distritos que forman parte del ámbito de jurisdicción de la Mancomunidad Municipal del Señor Cautivo de Ayabaca (MMSCA).

ambiente físico, libertad económica, política y humana. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el territorio de Ayabaca, según los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2006, es 0,491: la esperanza de vida al nacer se sitúa en 67,8 años; el analfabetismo es del 79% y el ingreso medio per cápita se sitúa en los 208,24 soles peruanos.

En el sistema social del territorio de Ayabaca destacan las Comunidades Campesinas y las Rondas Campesinas. Ambas juegan un papel importante en aspectos como la conservación de recursos y la protección del medio ambiente.

Lamas

El territorio de Lamas está conformado por los distritos de Lamas, Alonso Alvarado, Cuñumbuqui, Pinto Recodo, Rumisapa, San Roque de Cumbaza, Shanao, Tabalosos y Zapatero y se encuentra situado en la parte noreste de la región de San Martín². La extensión territorial es de 2.338,90 Km² y abarca una población de 66.015 habitantes.

El río Mayo (afluente del Huallaga) y la cordillera La Escalera constituyen los elementos geográficos más relevantes del territorio. Las altitudes oscilan entre los 1.100 m.s.n.m. de Alonso de Alvarado y los 230 m.s.n.m. de Cuñumbuqui. Las principales zonas de producción se encuentran a orillas del río Mayo donde se asientan las poblaciones y se desarrollan con mayor intensidad las actividades agropecuarias.

La agricultura es claramente la actividad predominante en el territorio siendo los productos más significativos el café, el plátano, el cacao, el arroz y la caña de azúcar. Algunos cultivos son adquiridos por cooperativas o empresas destacando de entre todas ellas la Cooperativa Agraria Cafetalera Oro Verde Ltda. que alberga a 1.850 familias asociadas (un 15% de los productores de la provincia). La importancia ganadera queda reflejada en la existencia de más de 12.000 hectáreas de pastizales a nivel provincial y la presencia de la empresa Lácteos San Martín SAC. perteneciente al Grupo Gloria, que está instalada en el distrito de Cuñumbuqui. El turismo constituye una actividad emergente siendo los lugares más visitados el barrio indígena Wayku, la Plaza de Armas de Lamas y el Castillo de Lamas. San Roque de Cumbaza pretende constituirse en un destino turístico relacionado con la naturaleza.

La incidencia de la pobreza en los distritos de Lamas es muy superior al promedio regional (44,1% en 2009); los niveles de Desnutrición Crónica Infantil (DCI) son sensiblemente más bajos al promedio regional (28,2% en 2009) pero aún muy relevantes teniendo en cuenta que la DCI es una de las principales causas de reproducción futura de la pobreza. El territorio necesita todavía de fuerte atención médica pues la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) es del 21%. Finalmente, los problemas educativos tienen su principal manifestación en los

² La Provincia de Lamas está conformada por los distritos de Lamas, Alonso de Alvarado, Cuñumbuqui, Pinto Recodo, Rumisapa, San Roque de Cumbaza, Shanao, Tabalosos, Zapatero, Barranquita y Caynarachi. Estos dos últimos distritos (Barranquita y Caynarachi) no forman parte del denominado "Territorio de Lamas" a los efectos del proyecto PIDERAL.

bajos índices de comprensión lectora (el 9,6% de los infantes alcanzan los niveles esperados) y razonamiento matemático (el 5,2% de los infantes alcanzan los niveles esperados).

La estructura de la administración pública nacional en el territorio de Lamas, se basa en los Organismos Descentralizados de cada Ministerio (ODM), otros organismos y empresas del Estado, Gobierno Regional San Martín y gobiernos locales. Existe además un tejido institucional privado, que agrupa aproximadamente al 30% de los productores agropecuarios del territorio y una sociedad civil que, aunque débilmente organizada, cuenta con algunas organizaciones como el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Lamas – FREDDIPL, la Federación de Pueblos Indígenas Kechuas de la región San Martín – FEPIKRESAM, o el Comité de Organizaciones Club de Madres y Vaso de Leche.

I.2 ¿Cuál es el modelo/fórmula institucional de organización actual de los territorios rurales (OTER) en los que interviene PIDERAL?

Normativa que regula las OTER

Ayabaca

Antes de la intervención de PIDERAL en el territorio de Ayabaca existía la Mancomunidad Municipal del Señor Cautivo de Ayabaca (MMSCA) que había nacido por acuerdo de las Municipalidades Distritales de Paimas, Montero, Jililí, Sicchez y Lagunas y la Municipalidad Provincial de Ayabaca. La Resolución de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros N° 114-2011-PCM/SD que dispone la inscripción de la MMSCA en el Registro de Mancomunidades Municipales es del 5 de Marzo de 2011. El marco normativo principal referido a las mancomunidades de municipios en Perú es el siguiente:

- i. Ley 29029 de la Mancomunidad Municipal
- ii. Ley 29341 que modifica la Ley 29029 de la Mancomunidad Municipal y dicta otras disposiciones
- iii. Decreto Supremo N° 046-2010 PCM por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29029 de la Mancomunidad Municipal modificada por la Ley 29341

Lamas

No existía ninguna fórmula institucional tipo OTER que se acomodase al ámbito de intervención establecido por el proyecto (Distritos de Lamas, Alonso de Alvarado, Cuñumbuqui, Pinto Recodo, Rumisapa, San Roque de Cumbaza, Shanao, Tabalosos y Zapatero). En el mes de Febrero de 2013 se preparó un informe en el que se estudiaron las diferentes opciones institucionales para la creación de una OLDER a partir de algunas experiencias de concertación que hay en la zona y nuevas propuestas.

Funciones que desempeña la OTER

Ayabaca

La participación en Ayabaca se canalizaba a través de un órgano denominado Conferencia Ciudadana (en adelante CC-MMSCA). Hasta la reforma estatutaria, la CC-MMSCA estaba conformada por los Alcaldes y representantes de la sociedad civil acreditados en los Consejos de Coordinación Local (CCL) de cada una de las municipalidades que participan en el Mancomunidad. Sus funciones estaban enunciadas en el antiguo Art. 19º de los Estatutos de la MMSCA y eran las siguientes:

- i. Promover la priorización de iniciativas para la elaboración de estudios de pre-inversión o la ejecución de proyectos de inversión pública, que se presenten al presupuesto participativo
- ii. Promover las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración con las organizaciones sociales de base, vecinales y comunales, para la promoción del desarrollo económico, u otras acciones que correspondan a las competencias y funciones que hayan sido delegadas a la MMSCA.

No se tiene seguridad de que la CC-MMSCA haya sesionado alguna vez antes de la intervención de PIDERAL en el territorio, pero si de que ha habido eventos de convocatoria amplia donde representantes de las diversas organizaciones del territorio asistían con el objeto de conocer o validar productos relacionados con algún proyecto o programa que intervino en el territorio. Estas últimas son, probablemente, las acciones más dinamizadoras que se hayan producido en Ayabaca antes de la intervención de PIDERAL.

Lamas

Algunas de las instancias existentes en el territorio de Lamas fueron examinadas en una misión de trabajo obteniendo como resultado el informe de Febrero de 2013. Todas ellas coincidían en tener un funcionamiento bastante irregular, ámbitos de acción diferentes a los delimitados por PIDERAL y un enfoque de trabajo diferente del DTR ³.

Organizaciones que desempeñan las funciones de la OTER en los territorios de intervención de PIDERAL (cuales son y cómo lo hacen)

³ Las instancias examinadas fueron las siguientes:

- i. Mancomunidad Municipal Cuenca del Río Cumbaza
- ii. Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social en Cuñumbuque
- iii. Mesa de Concertación Para la Lucha contra la Pobreza de San Martín (MCLCP)
- iv. Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Provincia de Lamas
- v. Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM)

Ayabaca

En el caso de Ayabaca los órganos de la MMSCA que tenían más actividad eran la Gerencia General y el Consejo Directivo. Entre las funciones que le correspondían a la Gerencia General destacaremos están las siguientes:

- i. Representar legalmente a la Mancomunidad Municipal.
- ii. Aprobar los documentos de gestión de la Mancomunidad Municipal.
- iii. Elaborar la propuesta de Plan Operativo (...) y presentarla ante el Consejo Directivo, para su aprobación.
- iv. Elaborar la propuesta de presupuesto de la Mancomunidad Municipal (...) y presentarla al Consejo Directivo, para su aprobación.
- v. Informar al Consejo Directivo sobre la ejecución presupuestal, y el estado del cumplimiento de la ejecución de obras o proyectos de inversión pública y la prestación de servicios.
- vi. Elaborar la Memoria Anual de Gestión.
- vii. Aceptar las donaciones, a nombre de la Mancomunidad Municipal.

El Consejo Directivo de la MMSCA está compuesto por los Alcaldes de las municipalidades que participan en la Mancomunidad. Sus funciones están recogidas en el antiguo Art. 13º y destacaremos algunas:

- i. Supervisar la gestión de la Mancomunidad Municipal y el desempeño del Gerente General.
- ii. Elaborar la propuesta de aportes de las municipalidades participantes de la Mancomunidad Municipal, así como la propuesta de sus modificaciones, y someterlas a consideración de aquellas.
- iii. Aprobar el Plan Operativo para el ejercicio de las competencias y funciones delegadas.
- iv. Aprobar el presupuesto de la Mancomunidad Municipal.

Lamas

En el caso de Lamas, al no existir ninguna instancia tipo OTER previa a la intervención de PIDERAL tampoco existían organizaciones que desempeñasen sus funciones.

I.3 Valoración de la normativa existente y del desempeño de la OTER del territorio

Ayabaca

La normativa existente en relación a las mancomunidades ha sido enunciada en la sección I.2 de este mismo documento y no ha sido objeto de un estudio exhaustivo por parte de la ATG. Por otra parte, se llegó a la conclusión de que la actividad planificada de la MMSCA era reducida y que las acciones que pudiesen generar cierta dinamización territorial, además de los eventos ya mencionados en la sección I.2, se limitaban a contactos telefónicos o electrónicos y encuentros bilaterales del Gerente General de la MMSCA con algunos miembros de los equipos técnicos de las municipalidades que más

participan en el Mancomunidad. Los contactos y encuentros respondían probablemente a la necesidad de solucionar aspectos técnicos y/o administrativos (avales, co-financiaciones) ligados a oportunidades de financiación identificadas generalmente por el Gerente General. Aunque ninguno de ellos dispone, de momento, con recursos para su ejecución, la MMSCA ha impulsado la formulación de algún proyecto cuyo ámbito de intervención es el territorio de la Mancomunidad:

- i. “Fortalecimiento institucional del turismo en los municipios de la MMSCA, provincia de Ayabaca. Piura” por un monto aproximado de 100.000 USD
- ii. “Seguridad alimentaria para niñas, niños y sus familias en caseríos de los distritos pertenecientes a la MMSCA” por un monto aproximado de 2.500.000 USD

Lamas

En el caso de Lamas, al no existir ninguna instancia tipo OTER previa a la intervención de PIDERAL, no procede la valoración de su normativa y desempeño⁴.

BLOQUE II: MAPEO DE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS DEL TERRITORIO

II.1 Actores públicos del territorio y su visión del territorio y valoración de la OTER

Ayabaca

La MMSCA según el Art. 2º de sus estatutos es una entidad pública y su Órgano Directivo, el Consejo Directivo, está conformado por actores públicos (Municipalidades Distritales de Paimas, Montero, Jililí, Sicchez y Lagunas y la Municipalidad Provincial de Ayabaca). Los actores mencionados son los actores de naturaleza pública más relevantes del territorio. En general, tienen poca visión territorial y ven a la MMSCA - la OTER -, como un instrumento de utilidad relativa a la hora de acceder a recursos bajo la premisa de que “la unión hace la fuerza”.

A lo largo de la intervención de PIDERAL en el territorio otros 4 actores públicos han participado de manera regular en las diversas convocatorias de la Conferencia Ciudadana: FONCODES, AGRORURAL, PROCAT y Dirección General Agraria⁵. Ninguno de ellos es en sentido estricto un actor “del territorio” pues se trata de entidades que tienen su base fuera de Ayabaca (normalmente

⁴ Las instancias existentes en el territorio de Lamas previas a la intervención de PIDERAL fueron examinadas en una misión de trabajo obteniendo como resultado el informe de Febrero de 2013. Se han emitido algunas valoraciones en la sección I.2 b)

⁵ Estas dos últimas instancias pertenecen al Gobierno Regional de Piura

en la ciudad de Piura) pero sus actuaciones se desarrollan en uno o varios de los distritos del territorio delimitado por PIDERAL. FONCODES y AGRORURAL probablemente hayan entendido los aspectos esenciales del DTR y de la oportunidad que podría representar la MMSCA para impulsar ese enfoque en Ayabaca.

Lamas

La Municipalidad Provincial de Lamas y las Municipalidades Distritales de Alonso de Alvarado, Cuñumbuqui, Pinto Recodo, Rumisapa, San Roque de Cumbaza, Shanao, Tabalosos y Zapatero son los actores públicos del territorio de Lamas. De ellos conviene destacar a la Municipalidad Provincial de Lamas (MPL), la cual a través de su Alcalde y sus Directores han venido participando activamente en las actividades programadas por PIDERAL. En MPL existe visión “supra-distrital” ya que por su propia naturaleza debe atender asuntos que afectan a toda la provincia y no solo al Distrito de Lamas. Sin embargo, la visión provincial no debe homologarse a la visión territorial⁶.

II.2 Participación y desempeño de los actores públicos en la OTER

Ayabaca

El Consejo Directivo conformado por los Alcaldes de las municipalidades que conforman la MMSCA es, junto con la Gerencia General, el órgano de la OTER que más actividad puede acreditar. Por otra parte, son las municipalidades los actores que han asistido con mayor regularidad a las actividades programadas por PIDERAL. En unas ocasiones han estado representadas por los Alcaldes y en otras por alguno de los Regidores, aunque en mayor medida han sido miembros de los equipos técnicos los que han ostentado la representación.

Lamas

En el caso de Lamas, al no existir ninguna instancia tipo OTER previa a la intervención de PIDERAL, no existe tampoco información al respecto de la participación y desempeño de los actores públicos en ella.

II.3 Actores privados del territorio y su visión del territorio y valoración de la OTER

Ayabaca

Las Asociaciones de Pequeños Agricultores Agropecuarios (APPAGROP) promovidas por la Central Piurana de Cafetaleros (CEPICAFE) y otras agrupaciones de pequeños productores y ganaderos son los actores privados más importantes de Ayabaca. También son significativas las asociaciones de

⁶ El hecho de que PIDERAL no interviniese en toda la provincia fue un tema polémico a lo largo de todo el proyecto.

mujeres tejedoras y emprendedoras⁷. Se trata de actores débiles y con muy poca visión territorial y que ven a la MMSCA, al igual que los Alcaldes, como un instrumento de utilidad relativa a la hora de acceder a recursos bajo la premisa de que “la unión hace la fuerza”.

Lamas

El actor privado más importante en el territorio de Lamas es la Cooperativa Agraria Cafetalera Oro Verde que alberga a 1.850 familias asociadas (un 15% de los productores de la provincia). Lácteos San Martín SAC perteneciente al Grupo Gloria y que está instalada en el distrito de Cuñumbuqui es también una entidad de importancia ya que se trata de una planta industrial con capacidad para procesar 60.000 litros de leche diarios. Existen además asociaciones y cooperativas de pequeños productores y empresas con enfoque de mercado respecto a productos agrícolas de la zona. La economía privada de Lamas se completa con otras actividades de menor escala como son el comercio, la construcción, la actividad forestal maderable y el turismo, que constituye una actividad emergente⁸.

La participación de la Cooperativa Oro Verde en el Programa de Desarrollo de Turismo Inclusivo “De mi tierra un producto” puede interpretarse como un ejercicio en desarrollo de DTR. El programa es impulsado desde la MPL pero cuenta con la participación de los actores privados: comerciantes, productores, etc⁹. El resto de los actores privados es probable que alcancen a tener una visión de tipo “supra-distrital” y a sentir algunas de las oportunidades asociadas a operar a esa escala¹⁰. Sin embargo, los hechos demuestran que es muy difícil motivar a este tipo de actores a participar en espacios tipo OTER.

II.4 Participación y desempeño de los actores privados en la OTER

Ayabaca

La provincia de Ayabaca es una zona de presencia importante de agentes de cooperación internacional (agencias, ONGs, etc.) los cuales a lo largo de los últimos años han venido aplicando con la mejor voluntad enfoques de trabajo “participativos”. En Ayabaca resulta evidente que se han ido generando

⁷ La ATG ha elaborado un archivo en el que se recogen los actores que han participado en las actividades de PIDERAL. Se han registrado 13 APPAGROP, 11 asociaciones de pequeños productores y ganaderos y 9 asociaciones de tejedoras.

⁸ La ATG y el ETT han elaborado un archivo en el que se recogen los actores que han participado en alguna de las actividades de PIDERAL. En relación a los actores privados se han registrado 11 asociaciones de productores agropecuarios y 3 empresas concentradas en la comercialización nacional e internacional de productos de la zona.

⁹ “De mi tierra un producto” es un buen ejemplo de actuación multisectorial donde alrededor de un producto (en este caso el cacao) se perfila la identidad de un territorio. Los aspectos productivos del cacao se han integrado de manera creativa e innovadora con las acciones de turismo vivencial que se venían desarrollando en torno Comunidad Nativa de El Wayku (distrito Lamas). Recordemos que en la comunidad de El Wayku están los orígenes de la cultura kechwa-lamista la cual se ha ido extendiendo hasta constituir 27 comunidades que contribuyen también a darle identidad y atractivo singular al territorio de Lamas.

¹⁰ Véase la sección II.1

algunas malas prácticas y que los talleres de la MMSCA se han ido convirtiendo en eventos retóricos donde el desempeño de los actores privados es casi ceremonial y donde resulta bastante claro que no se consigue participación real.

Lamas

En el caso de Lamas, al no existir ninguna instancia tipo OTER previa a la intervención de PIDERAL, no existe tampoco información al respecto de la participación y desempeño de los actores privados en ella.

BLOQUE III: LA PLANIFICACIÓN ACTUAL EN LOS TERRITORIOS PIDERAL

III.1 Planes de desarrollo del territorio de distintos niveles de administración

Ayabaca

La ATG ha tenido acceso a los siguientes planes de desarrollo a nivel distrital, provincial y regional:

- i. Plan de Desarrollo Concertado (PDC) del Distrito de Jililí
- ii. PDC del Distrito de Ayabaca
- iii. PDC del Distrito de Lagunas
- iv. PDC del Distrito de Paimas 2011-2021
- v. PDC del Distrito de Sicchez 2011-2021
- vi. PDC del Distrito de Montero 2011-2021
- vii. PDC de la Provincia de Ayabaca "Ayabaca hacia el 2021"
- viii. PDC de la MMSCA 2011-2021
- ix. Estrategia Regional de Desarrollo Rural Piura (ERDG- Piura)

Lamas

La ATG ha tenido acceso a los siguientes planes de desarrollo a nivel distrital, provincial y regional:

- i. Plan de Desarrollo Institucional del Distrito de Alonso de Alvarado Roque 2011-2014
- ii. Plan de Desarrollo del Distrito de Alonso de Alvarado Roque
- iii. PDC del Distrito de Cuñumbuqui 2011-2016
- iv. PDC de la Provincia de Lamas 2011-2016
- v. PDC del Distrito de Pinto Recodo
- vi. PDC del Distrito de Rumisapa 2010-2014
- vii. PDC del Distrito de San Roque de Cumbaza
- viii. PDC del Distrito de Shanao
- ix. PDC del Distrito de Zapatero 2010-2014

- x. PDC del Distrito de Tabalosos 2009-
- xi. PDC Departamental San Martín 2008-2015

III.2 Valoración del proceso de elaboración de los planes de desarrollo existentes

Los procesos de elaboración de los planes tanto en Ayabaca como en Lamas cumplirían con los preceptos contenidos en la Ley 27783 – Ley de Bases de Descentralización en cuanto a la obligatoriedad de promover la participación ciudadana en la formulación de sus planes de desarrollo, y en la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades en cuanto al presupuesto participativo y a la concordancia de éste en relación a los PDC de su jurisdicción. La otra base legal que soportó la elaboración de los PDC es la siguiente:

- i. Ley 28056 - Ley Marco de Presupuesto Participativo
- ii. Ley 27293 - Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública
- iii. Para el caso de Lamas: Ley 27034 - Ley de promoción de la inversión en la Amazonía

Ayabaca

Todos los planes han sido elaborados a lo largo del año 2011 y todos ellos, excepto la ERDR-Piura, han contado con el apoyo del proyecto “Fortalecimiento de la Gestión Integral de Cuenca Binacional Catamayo Chira” al amparo del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú financiado por la Cooperación Española.

Lamas

Los planes han sido elaborados entre 2008 y 2012, siendo el más reciente de PDC provincial (Abril).

III.3 Valoración del enfoque y contenido de los planes de desarrollo existentes

Los planes tienen una estructura tradicional e incluyen una caracterización más o menos exhaustiva de la zona, una sección dedicada a realizar análisis estratégico y culminan con una propuesta de intervención ordenada en ejes o líneas estratégicas, programas y proyectos. Los programas suelen estar asociados a unos resultados esperados y los proyectos solo alcanzan a ser enunciados. Los PDC distritales son planes poco trabajados y en el mejor de los casos alcanzan a estimar el presupuesto global asociado a los proyectos.

La ATG realizó un ejercicio de comprobación del grado de alineamiento de los planes empezando en el Plan Bicentenario “Perú hacia el 2021” siguiendo por los planes y estrategias regionales, los PDC provinciales y terminando en los

PDC distritales¹¹. Fruto del trabajo de revisión se descubrió que había secciones idénticas entre planes¹².

Probablemente, los documentos de mejor calidad son:

- i. PDC de la Provincia de Ayabaca “Ayabaca hacia el 2021”
- ii. PDC de la MMSCA 2011-2021
- iii. Estrategia Regional de Desarrollo Rural Piura (ERDG- Piura)
- iv. PDC Departamental San Martín 2008-2015

BLOQUE IV: AVANCES LOGRADOS POR PIDERAL EN EL TRABAJO TERRITORIAL

IV. 1 Avance en la constitución OLDER

Ayabaca

Desde octubre de 2012 la ATG ha acompañado el proceso de sensibilización de los actores locales. El proceso ha permitido la localización de algunos líderes que deberían contribuir a impulsar el proceso. Podemos distinguir varios productos asociados a esta actividad:

- i. Listado de actores identificados para formar parte de la Conferencia Ciudadana (CC-MMSCA) a raíz de la celebración de la ronda de talleres distritales de Enero de 2013.
- ii. Listado histórico de actores a los que se ha ido sensibilizando mediante diferentes herramientas (reuniones, visitas, talleres centralizados y descentralizados). El listado considera también a los que han participado en las diversas sesiones de la CC-MMSCA desde la su sesión constituyente (Mayo 2013). Finalmente, incluye una propuesta de composición de las Mesas Temáticas (MT) y una señalización de algunos líderes que podrían encabezarlas¹³.

En Ayabaca se ha optado por trabajar en el ámbito de la MMSCA y se ha hecho de la siguiente manera:

- i. Se ha promovido la introducción de nuevos artículos en los Estatutos

¹¹ Cuando se llegó al nivel regional, en el caso de Piura se revisó la ERDG y en el caso de San Martín el PDC Departamental 2008-2015. En el caso de Ayabaca al existir también un PDC de la MMSCA también se integró en la comprobación del grado de alineamiento.

¹² En Ayabaca los programas y los resultados esperados del PDC del distrito de Sicchez son iguales que los del PDC del distrito de Lagunas. En el caso de Lamas las estrategias de los PDC de los distritos de Pinto Recodo, Rumisapa, San Roque de Cumbaza y Shanao son idénticas.

¹³ Según los datos registrados, en las actividades programadas por PIDERAL han participado 93 personas diferentes. De ellos, 28 han participado de manera más o menos regular. Esos 28 se distribuyen de la siguiente manera: 8 participan en instituciones pertenecientes al sector público, 14 pertenecen al ámbito “productivo organizado” (APPAGROP y asociaciones), y 6 pertenecen a instancias pertenecientes a la sociedad civil.

de las MMSCA con la intención de reforzar y estructurar la CC-MMSCA y la Gerencia General. PIDERAL ha aprovechado la coyuntura motivada por una reforma estatutaria en marcha para la incorporación a la MMSCA de la Municipalidad Distrital de Suyo. En concreto, se han modificado los artículos 10º, 13º, 17º y 18º. Los cambios estatutarios se han aprobado en el marco de la sesión del Consejo Directivo de la MMSCA del día 1º de Abril de 2013.

- ii. Se ha diseñado y aprobado un Reglamento Interno de la CC-MMSCA. El reglamento fue aprobado en el marco del Plenario celebrado el día 18 de Mayo de 2013; consta de 30 artículos y regula aspectos organizativos de la CC-MMSCA así como las atribuciones y obligaciones de sus miembros, desarrollando en lo necesario los artículos contenidos en el Capítulo IV de los Estatutos de la MMSCA aprobados el 1 de abril de 2013.
- iii. Se ha elegido a una Mesa Directiva (MD) de la CC-MMSCA. La elección se ha realizado de manera democrática en la sesión plenaria de la CC del 18 de Mayo de 2013. La MD está regulada en los artículos 10º y 11º del Reglamento Interno de la CC-MMSCA¹⁴

Lamas

Desde octubre de 2012 la ATG ha acompañado el proceso de sensibilización de los actores locales avanzando en la identificación de líderes locales. En Lamas, a diferencia de Ayabaca, no existía ninguna estructura tipo OTER en la que PIDERAL pudiese intervenir para tratar de convertirla en OLDER. Las acciones llevadas a cabo en el territorio de Lamas fueron las siguientes:

- i. Se ha elaborado un listado histórico de actores a los que se ha ido sensibilizando mediante diferentes herramientas (reuniones, visitas y talleres centralizados). El listado es único y se mantiene actualizado conforme se van realizando actividades de sensibilización¹⁵.
- ii. Se preparó un informe en el que se estudiaban las diferentes opciones para la creación de una OLDER en el territorio de Lamas (Febrero de 2013). La dirección del proyecto optó por la constitución de un “espacio de concertación”.
- iii. El día 19 de abril de 2013 se celebró la asamblea constituyente de la OLDER-Lamas y se aprobaron sus Normas de Funcionamiento¹⁶.
- iv. La Municipalidad Provincial de Lamas dio reconocimiento a la

¹⁴ Los miembros titulares de la MD son los siguientes: Don Raúl Riofrío Correa por la Municipalidad Distrital de Montero, Don Arístides Castillo Ramírez por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios de Montero y Doña Angélica Lazo por la ONGD ESCAES.

¹⁵ El listado refleja que en las actividades de PIDERAL en el territorio de Lamas han participado 197 personas diferentes. 53 más han sido convocadas de alguna manera pero no llegaron a asistir a ninguna de las actividades. De los 197 que si participaron, 26 pueden ser clasificados con actores privados, 52 pertenecen a la sociedad civil y el resto -119- pertenecen a instancias públicas.

¹⁶ En la Asamblea Constituyente participaron 22 personas. Como representante de la sociedad civil estuvo presente el Frente de Defensa de Lamas y por parte de los actores privados la Cooperativa Agraria Cafetalera de Lamas Ltda. El resto de los asistentes pertenecían al sector público.

OLDER Lamas mediante la Resolución de Alcaldía N ° 189-A-MPL-13.

- v. El día 23 de mayo de 2013 se celebró la segunda sesión de la Asamblea General en la que se trataron los siguientes asuntos:
- Incorporación de nuevos integrantes a la Asamblea General de la OLDER Lamas
 - Elección del Consejo Directivo de la OLDER Lamas¹⁷
 - Elección de la Secretaría Técnica de la OLDER Lamas¹⁸
 - Elección de los Equipos Técnicos de Trabajo
 - Elaboración de un plan de trabajo del Consejo Directivo de la OLDER Lamas

IV.2 Avances en la redacción del PEDER

Ayabaca

El ETT ha elaborado un documento denominado “Situación del Territorio. MMSCA. Región Piura” de 45 páginas de extensión y estructurado en las siguientes secciones:

- i. Situación Económica y Social
- ii. Limitaciones y Oportunidades de la Zona
- iii. Relación con los mercados regionales, nacionales e internacionales
- iv. Distribución de la población según grupos étnicos
- v. Participación de la mujer y jóvenes en espacios públicos
- vi. Actividad económica por género y franja etárea
- vii. Gremialismo de las organizaciones locales
- viii. Organización Municipal
- ix. Mapa político de la Región Piura
- x. Identidad cultural y territorial
- xi. Recursos naturales y dimensión del territorio

Por otra parte, como ya se señaló, existe un “Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021. MMSCA” elaborado en Agosto de 2011 y que se encuentra estructurado de la siguiente manera:

¹⁷ La composición del Consejo Directivo (CD) electo el 23 de Mayo de 2013 es la siguiente: por la Municipalidad Provincial de Lamas (Presidente de la OLDER-Lamas) Don Fernando del Castillo Tang; por la Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (representante del sector público) Don Manuel Trigozo Rojas; por el Instituto Vial Provincial de Lamas (representante del sector público) Don John Saavedra Coral; por la Asociación agropecuaria e industrial de Tabalosos (representante del sector privado) Don José Torres Cachique; por la Cooperativa Cafetalera Cristo Rey Ltda (representante del sector privado) Don Adler Sánchez Romero; por el Frente de Defensa de Lamas (representante de la sociedad civil) Don Mario Reina González; por la Asociación de Discapacitados “Fraternidad Cristiana” (representante de la sociedad civil) Doña Marisol Rojas Sandoval.

¹⁸ La Secretaría técnica de la OLDER ha recaído, a propuesta del Alcalde Provincial de Lamas, en la persona de Diana Cuesta Saavedra, Gerente de Planeación y Presupuesto de la MP de Lamas.

- i. Capítulo I: Caracterización General
- ii. Capítulo II: Institucionalidad
- iii. Capítulo III: Premisas y Mandatos del PDC
- iv. Capítulo IV: Gestión Estratégica de la Mancomunidad
- v. Capítulo V: Análisis Estratégico del Territorio
- vi. Capítulo VI: Ejes Estratégicos
- vii. Capítulo VII: Resultados, Programas y Proyectos
- viii. Capítulo VIII: Gestión del Plan de Desarrollo Concertado

En relación al “Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021. MMSCA” deben señalarse algunas acciones de cara a la conseguir un PEDER en la línea de PIDERAL:

- i. Al documento se le han realizado ajustes de redacción como consecuencia de la incorporación del distrito de Suyo a la MMSCA.
- ii. Se ha hecho una revisión de los cambios que se han incorporado en el Capítulo VII (“Resultados, Programas y Proyectos”) como consecuencia de la incorporación de Suyo y se han preparado matrices comparativas.
- iii. En la sesión de la CC-MMSCA del día 12 de julio se ha hecho el ejercicio de alineamiento de los ejes del PDC de la MMSCA con el PDC-Regional. Los cambios de redacción han sido incorporados a la última versión disponible del documento.
- iv. Se celebró un taller en la localidad de Paimas el 21 de febrero de 2013 que tuvo como objeto principal el validar las ideas-fuerza que se habían elaborado en gabinete a partir de la revisión de los PDC de los distritos y del PDC-MMSCA¹⁹. Además de la validación de estas ideas-fuerza, se hizo un ejercicio para evidenciar qué ideas y proyectos eran los más priorizados por los asistentes (fundamentalmente, equipos técnicos de las municipalidades -unos 20 técnicos en total-).
- v. La ATG considera prioritaria la oportunidad de someter a validación de la nueva versión del documento PDC-MMSCA (con la incorporación e Suyo y otros cambios de redacción) en el seno de la CC-MMSCA. El ejercicio de validación podría servir para ejercitar a la CC-MMSCA en la tarea de planificación territorial y avanzar hacia la elaboración de un PEDER.

Lamas

El ETT ha elaborado un documento denominado “Situación del Territorio. Territorio Lamas” de 58 páginas de extensión y que está estructurado en las mismas secciones que el documento preparado para Ayabaca. Al igual que en aquel territorio, a partir de la revisión de los PDC distritales y del PDC provincial de Lamas la ATG ha elaborado un documento de ideas-fuerza esenciales del territorio que ha sido discutido en el marco de un taller celebrado en la ciudad de Lamas el 13 de febrero de 2013²⁰.

¹⁹ Véase la sección III.1

²⁰ En el taller participaron Don Jorge Vela Rivas: Gerente de Desarrollo Social, Doña Zulma

Se ha trabajado en la preparación de matrices para iniciar la elaboración de un documento PEDER de largo plazo en el marco de los Equipos Técnicos de Trabajo de la OLDER-Lamas (el equivalente a las Mesas Temáticas en el caso de Ayabaca). Además de los planes existentes y que han sido condensados en el ya mencionado documento de ideas-fuerza, se preparó un listado de Proyectos de Inversión Pública procedentes de las Oficinas de Planeación de Inversiones del territorio Lamas²¹.

BLOQUE V: LA VIABILIDAD DEL MODELO IDEAL DE ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO (OLDER) Y DEL PLAN DE DESARROLLO (PEDER) DEL PROYECTO PIDERAL

V.1 El encaje legal de la OLDER en el ordenamiento jurídico del país

Ayabaca

La OTER del territorio se creó al amparo del ordenamiento jurídico aplicable a las mancomunidades municipales.²² En la medida en que el camino adoptado en Ayabaca es fortalecer ámbitos de la MMSCA (la OTER) hasta convertirla en una OLDER, esta última tendría el mismo acomodo legal que la primera.

Lamas

La Resolución N° 189-A-MPL-13 del Alcalde Provincial de Lamas reconoce a la OLDER-Lamas a la vista de los artículos 2º, 4º, 9º, 10º del Título Preliminar y de los artículos 73º y 97º de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades²³.

V.2. La visión y actitud de los actores públicos ante el modelo OLDER

Ayabaca

Margarita Sajami Reategui: Responsable de la OPI (Oficina de Planeación de Inversiones), Don Henry Arévalo Lozano: Coordinador del proyecto educativo para la primera infancia (0-3 años), Doña María Luz Ceballos Rojas: Gerente de Desarrollo Económico, y Don Cristian Angulo Cuesta: Gerente de Servicios Sociales y Medio Ambiente

²¹ El listado de proyectos está estructurado en 4 Ejes temáticos (en correspondencia con los 4 Equipos Técnicos de Trabajo -ETT- creados en el seno de la OLDER-Lamas). Se alcanzó a inventariar 273 Proyectos de Inversión Pública (PIP) que están en fase de formulación o bien que ya han alcanzado la viabilidad. De esos 273 PIP: 68 pertenecen al Eje económico-productivo, 160 al Eje social, 28 al Eje ambiental y 17 al eje institucional.

²² Véase la sección I.2 a)

²³ En el informe que se preparó en Febrero de 2013 se estudiaron diferentes opciones para la creación de una OLDER en el territorio de Lamas. Las acciones estudiadas fueron las siguientes: 1) creación de una mancomunidad municipal, 2) creación de una asociación de derecho privado, 3) “reconvertir” la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza perteneciente al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), 4) creación de un comité consultivo al amparo de la Ley 27972 y 5) “revitalizar” el Consejo de Coordinación Local (CCL) de la Provincia de Lamas. En el informe se hace una aproximación a la viabilidad de todas ellas en el marco jurídico nacional. La dirección del proyecto optó por la constitución de un “espacio de concertación” al amparo de la Ley 27972.

En general, tal y como ya se apuntó, los actores públicos tienen poca visión territorial y ven tanto a la MMSCA – la OTER – como a la MMSCA con una CC-MMSCA fortalecida – la OLDER – como una herramienta de utilidad relativa a la hora de acceder a recursos para la financiación de proyectos. El Alcalde de Montero es el Presidente del Consejo Directivo de la MMSCA. Con él, junto con el Gerente General de MMSCA son, probablemente, con las dos personas con las que más se ha avanzado en la sensibilización con respecto al DTR. Por otra parte, con los representantes de FONCODES y AGRORURAL también se ha avanzado y es probable que hayan sentido la oportunidad que podría representar la MMSCA para impulsar ese enfoque en Ayabaca.

Lamas

Como ya se dijo, en la Municipalidad Provincial de Lamas (MPL) existe una visión de tipo “supra-distrital” bastante consolidada, ya que por su propia naturaleza la institución debe atender asuntos que afectan a toda la provincia y no solo al Distrito de Lamas. Es posible que la existencia de una visión de ese tipo a nivel de la MPL pueda favorecer la construcción de visión territorial.²⁴ Es justo decir que la actitud del Alcalde Provincial y de los Gerentes Provinciales²⁵ hacia el proceso emprendido por PIDERAL ha sido muy favorable a lo largo de todo el proyecto.

V.3 La visión y actitud de los actores privados ante el modelo OLDER

Ayabaca

A pesar de la existencia de la MMSCA, los actores privados, al igual que los públicos, tienen muy poca visión territorial y, de momento, ven a la MMSCA – la OTER – y a la MMSCA con una CC-MMSCA fortalecida – la OLDER – como un instrumento a la hora de acceder a algunos recursos bajo una premisa del tipo “la unión hace la fuerza”.

Lamas

Al igual que en la MPL algunos de los actores privados pueden tener una visión de tipo “supra-distrital” y sentir las oportunidades asociadas a operar a esa escala. Sin embargo, la experiencia de PIDERAL en Lamas demuestra lo difícil de conseguir atraer a los actores privados más cualificados a espacios tipo OLDER.

²⁴ Conviene recordar que desde la óptica del DTR en la provincia de Lamas hay dos territorios: uno es en el que ha intervenido PIDERAL y que está compuesto por los distritos de Lamas, Alonso de Alvarado, Cuñumbuqui, Pinto Recodo, Rumisapa, San Roque de Cumbaza, Shanao, Tabalosos y Zapatero; el otro estaría compuesto por los distritos Barranquita y Caynarachi. Como ya se dijo, el hecho de que PIDERAL no interviniese en toda la provincia fue un tema polémico a lo largo de todo el proyecto.

²⁵ Nos referimos al Gerente de Desarrollo Social, al Gerente de Desarrollo Económico, al Gerente de Servicios Sociales y Medio Ambiente y al Director del Instituto Vial Provincial.

V.4 Las dificultades para fortalecer o crear la OLDER

Ayabaca

El fortalecimiento de la OLDER se ha ido distinguiendo por una serie de dificultades:

- i. Los Alcaldes y Regidores de Lagunas y Ayabaca, según se ha podido comprobar, mantienen todavía mucho recelo con respecto a la MMSCA. En el caso de la Municipalidad Provincial de Ayabaca el motivo reside en que su ámbito de actuación es la provincia y no solamente el Distrito de Ayabaca; es probable que sus responsables políticos vean en la MMSCA una estructura que puede ensombrecerlos y restarles influencia en algunas decisiones que afectan a la provincia. El caso de Lagunas parece estar directamente relacionado con la influencia que todavía mantiene el Alcalde Provincial de Ayabaca sobre ese Distrito²⁶.
- ii. En opinión de la ATG, la presencia histórica de actores de cooperación (agencias y ONGs) ha generado algunas malas prácticas en la convocatoria y en el desarrollo de los talleres. Puede sorprender, de entrada, la amplitud de la respuesta a algunas de las convocatorias realizadas por PIDERAL, pero observando el desarrollo de las actividades es visible la falta de espontaneidad de los actores y la inercia en la participación.
- iii. Salvo algunas excepciones importantes, los actores privados son muy débiles, tienen poca visión territorial y su lógica es difícilmente homologable a la de actores privados en sentido tradicional (fin de lucro)²⁷.
- iv. La mala infraestructura vial y la compleja topografía son, sin duda, elementos caracterizadores del territorio de Ayabaca. Los tramos Paimas-Montero-Jilili-Sicchez-Ayabaca y Paimas-Tondopa-Lagunas están todavía sin asfaltar y en determinadas épocas del año algunos de ellos son intransitables. Esta realidad se manifiesta tenazmente a la hora de fortalecer la OLDER ya que las convocatorias de talleres centralizados requieren de importantes esfuerzos de logística²⁸.
- v. La MMSCA presenta limitaciones financieras muy importantes: no dispone de vehículo propio ni de un presupuesto para movilización de su Gerente. Dada la situación financiera precaria, éste no puede tener dedicación exclusiva a la MMSCA ni permanecer de manera continua en el territorio.

Lamas

²⁶ Es oportuno mencionar que el Alcalde Provincial de Ayabaca es originario de Lagunas y fue Alcalde de ese Distrito.

²⁷ Los actores privados más importantes de Ayabaca son las Asociaciones de Pequeños Agricultores Agropecuarios (APPAGROP) promovidas por la Central Piurana de Cafetaleros (CEPICAFE) y las otras agrupaciones de pequeños productores y ganaderos presentes en el territorio, especialmente en el Distrito de Paimas.

²⁸ Baste decir que para desplazarse a Lagunas en transporte público desde la ciudad de Piura hace falta prácticamente un día completo.

Se ha tenido que construir una OLDER *ex - novo* y el proceso no ha estado exento de dificultades. Las más importantes son las siguientes:

- i. Pese a los esfuerzos de la ATG, PIDERAL ha tenido que desarrollarse sin que algunos de los actores del territorio entendiesen completamente por qué el proyecto intervino en una parte de la provincia de Lamas y no en todos sus distritos. La visión provincial está bastante enraizada entre los actores principales del proceso y la introducción del concepto de territorio y la visión del mismo resulta más complicado de lo previsto.
- ii. El Distrito de Alonso de Alvarado Roque no ha participado en ninguno de los talleres centralizados que se han promovido desde PIDERAL. Su Alcalde mantiene que son muy pocas las cosas que le vinculan a Lamas y defiende la conveniencia de relacionarse más intensamente con Moyobamba²⁹.
- iii. Los actores privados presentan dinámicas bastante orientadas al mercado y las actividades de PIDERAL han resultado, de momento, poco atractivas. PIDERAL debería esforzarse en plantearles acciones muy concretas con enfoque DTR pues sino es así, se corre el riesgo de desgaste del discurso y pérdida de interés de los actores.
- iv. Al crearse una estructura *ex - novo* hay bastantes incertidumbres al respecto de la sostenibilidad de la misma. De momento, el único paso ejecutivo en relación a su sostenibilidad ha sido el cubrimiento de la plaza de la Secretaría Técnica³⁰. Los otros aspectos de financiación de la OLDER todavía no se han abordado.

V.5 El Plan Estratégico de Desarrollo Rural (PEDER) como plan nuevo elaborado por la OLDER o como síntesis de los planes existentes elaborados en el marco de la OTER

Ayabaca

El camino propuesto por PIDERAL para la elaboración del PEDER en Ayabaca ha sido la actualización del PDC de la MMSCA 2011-2021 aprobado en agosto de 2011. Desde esa fecha lo más importante en términos de planificación ha sido la incorporación del Distrito de Suyo a la MMSCA. En ese sentido, PIDERAL ha acompañado el proceso de revisión del Capítulo VII del documento (“Resultados, Programas y Proyectos”) y ha preparado materiales destinados a facilitar la discusión de los cambios en el marco de la CC-MMSCA. Por otra parte, en la sesión de la CC-MMSCA del día 12 de julio se ha realizado el ejercicio de alineamiento de los ejes del PDC de la MMSCA con el PDC-Regional. La versión consolidada del nuevo PDC de la MMSCA debe ser

²⁹ Moyobamba es la capital de la Región San Martín

³⁰ El nombramiento ha recaído, a propuesta del Alcalde Provincial de Lamas, en la persona de Diana Cuesta Saavedra, Gerente de Planeación y Presupuesto de la MP de Lamas. El nombramiento se recoge en la Resolución N ° 189-A-MPL-13 del Alcalde Provincial de Lamas.

trabajada en varias sesiones de gabinete y sometida a validación en el seno de la CC-MMSCA.

Lamas

El camino emprendido por PIDERAL para lograr el PEDER en Lamas ha sido la elaboración de un documento *ex – novo* construido a partir de los proyectos viables existentes en las 5 Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) del territorio. PIDERAL ha ordenado los proyectos en 4 Ejes temáticos (económico-productivo, social, ambiental e institucional) y en 21 programas. El resultado ha sido una matriz con 273 Proyectos de Inversión Pública (PIP) de los cuales 68 pertenecen al Eje económico-productivo, 160 al Eje social, 28 al Eje ambiental y 17 al eje institucional³¹. La matriz fue diseñada para promover su discusión ordenada en el seno de la OLDER a través de sus 4 Equipos Técnicos de Trabajo (ETT).

BLOQUE VI: LA DISTANCIA ENTRE LA ORGANIZACIÓN REAL DEL TERRITORIO (OTER) Y LA ORGANIZACIÓN IDEAL DEL TERRITORIO (OLDER)

VI.1 Hasta qué punto la OTER está lejos de ser una OLDER

Ayabaca

En términos formales la OTER existente en Ayabaca, la MMSCA, no está lejos de ser una OLDER. Recordemos que la estrategia ha consistido en reorientar la estructura interna de la MMSCA hacia un modelo donde se diese más importancia y capacidad a la CC-MMSCA, un órgano que hasta ahora había permanecido adormecido pero que en lo más esencial sintoniza con el enfoque territorial ya que sirve para ordenar la confluencia de intereses de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Lamas

Al haberse creado una estructura *ex – novo* la OLDER-Lamas ha sido creada siguiendo con bastante fidelidad el modelo original DTR. Es así que la nueva OLDER se ha dotado de unas normas de funcionamiento en donde se distingue 1 Asamblea General, 1 Consejo Directivo y 4 Equipos Técnicos de

³¹ Las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) son las encargadas de velar por el cumplimiento de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y poseen la facultad de atribuir viabilidad a los PIP que demuestren ser rentables, sostenibles y compatibles con las políticas sectoriales. En el territorio de Lamas hay 5: las de las Municipalidades Distritales de Tabalosos, San Roque de Cumbaza, Pinto Recodo y Shanao, además de la de la Municipalidad Provincial de Lamas. Para la elaboración de la matriz se han considerado los además de los proyectos “viables”, los que se encuentran en fase de “evaluación” y “formulación” desde las Unidades Formuladoras (UF). Por otra parte, los 4 Ejes temáticos se corresponden con los 4 Equipos Técnicos de Trabajo -ETT- creados en el seno de la OLDER-Lamas.

Trabajo; en el Consejo Directivo, además de un Director General, se han incorporado 2 miembros en representación del sector privado, 2 en representación del sector público y 2 en representación de la sociedad civil³².

VI.2 Que mejoras o cambios se podría introducir en la OTER para acercarse a la OLDER

Ayabaca

PIDERAL ha introducido cambios en la estructura de la MMSCA para acercarla al modelo OLDER. Es así, que se han modificado los Estatutos de la MMSCA reforzando el Órgano de Administración: la Gerencia General, y el Órgano de Coordinación: la CC-MMSCA. En relación a este último, PIDERAL ha contribuido, además, a la aprobación de su reglamento interno en donde se definen aspectos organizativos así como atribuciones y obligaciones de sus miembros, desarrollando en lo necesario los artículos contenidos en el Capítulo IV de los Estatutos de la MMSCA³³.

Lamas

Como ya se ha dicho, se ha creado una estructura *ex – novo* denominada OLDER-Lamas. Al tratarse de una instancia nueva y no haber limitaciones especiales motivadas por el territorio y sus actores, se ha tratado que siguiese con fidelidad el modelo original OLDER de DTR.

VI.3 Si ya existe una OLDER, como se valora su estructura formal y funcionamiento y cómo se podría fortalecer

Ayabaca

Después de los cambios introducidos en la estructura interna de la MMSCA ésta debe ser considerada una OLDER en términos de DTR.

Lamas

La OLDER-Lamas creada durante la intervención de PIDERAL responde con bastante fidelidad al modelo original de OLDER en términos de DTR.

³² Las normas de funcionamiento se aprobaron en la sesión constituyente de la OLDER-Lamas celebrada el 19 de abril de 2013. El Consejo Directivo (CD) se eligió el 23 de Mayo de 2013 y está compuesto por la Municipalidad Provincial de Lamas (Director General de la OLDER-Lamas); por la Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui y por el Instituto Vial Provincial de Lamas en representación del sector público; por la Asociación agropecuaria e industrial de Tabalosos y por la Cooperativa Cafetalera Cristo Rey Ltda. en representación del sector privado; y por el Frente de Defensa de Lamas y la Asociación de Discapacitados “Fraternidad Cristiana” en representación de la sociedad civil.

³³ El Reglamento Interno de la CC-MMSCA fue aprobado en la sesión plenaria del 18 de mayo de 2013.

VI.4 Si existe un PEDET elaborado por la OLDER como valora el proceso de elaboración y contenido del plan

Ayabaca

El camino propuesto por PIDERAL para la elaboración del PEDER en Ayabaca ha sido la actualización del documento “PDC de la MMSCA 2011-2021”. En la actualidad se dispone de una versión del documento que contiene cambios de redacción en el Capítulo VII del documento (“Resultados, Programas y Proyectos”) y en el enunciado de los Ejes Estratégicos³⁴. El documento debe ser trabajado todavía en varias sesiones de gabinete y sometido a validación en el seno de la CC-MMSCA y sus Mesas Temáticas para alcanzar la calidad de PEDER en términos del DTR.

Lamas

El PEDER en Lamas se construirá a partir de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) existentes en las 5 Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) del territorio. PIDERAL ha conseguido generar un documento en el que ordena 273 PIP viables en 21 Programas y 4 Ejes Temáticos. El documento adoptó la forma de matriz y fue diseñado para promover la discusión ordenada en el seno de los 4 Equipos Técnicos de Trabajo (ETT) de la OLDER-Lamas. Una vez que eso se produzca el documento podría ser considerado un PEDER en términos de DTR.

BLOQUE VII: LAS POLÍTICAS LOCALES Y SU ARTICULACIÓN CON LAS NACIONALES Y SUB-NACIONALES PARA EL DTR

VII.1 Cuellos de botella administrativos y limitaciones de las políticas públicas para el desarrollo del territorio

En Perú no existe una política pública que se concibiese específicamente con el propósito de promover el desarrollo de los territorios rurales. Uno de los objetivos de PIDERAL es precisamente eso y el Marco Técnico de Referencia (MTR) es el claro reflejo del intento por detectar cuellos de botella administrativos en la aplicación de las políticas y programas sectoriales en desarrollo. El MTR ha sido elaborado por la Institución Técnica de Referencia (ITR) y la participación de la ATG ha consistido en elaborar algunos productos funcionales por encargo de aquella³⁵.

³⁴ Los cambios de redacción en el Capítulo VII del documento son motivados por la incorporación del Distrito de Suyo a la MMSCA; los cambios en el enunciado de los Ejes Estratégicos se derivan del taller celebrado el día 12 de julio en Montero en donde se realizó un ejercicio de alineamiento de los ejes estratégicos del PDC de la MMSCA con el PDC-Regional.

³⁵ Se han elaborado 2 documentos denominados “Propuesta de la Conferencia Ciudadana de la Mancomunidad Municipal del Señor Cautivo de Ayabaca (CC-MMSCA) al Espacio Regional de Articulación Piura” y “Propuesta de la OLDER-Lamas al Espacio Regional de Articulación San Martín

Conviene mencionar que en 2013 el Ministerio de Economía (MEF) ha elaborado los “Lineamientos básicos para la formulación de proyectos inversión pública con enfoque territorial” los cuales pueden dar respuesta efectiva a necesidades de articulación espacial y funcional que se podrían estar planteando a nivel local. La propuesta cumpliría con todas las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)³⁶.

VII.2 Cuáles son las políticas y programas públicos más eficaces y con mejores resultados para el desarrollo del territorio

Ayabaca

Merece la pena mencionar que PIDERAL ha coincidido con la puesta en marcha en el territorio del programa “Mi Chacra Emprendedora – Haku Wiñay”³⁷. El programa solo intervendrá en algunos de los distritos del territorio de Ayabaca y focaliza su intervención en los hogares rurales en nivel de extrema pobreza identificados por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³⁸. Mi Chacra Emprendedora – Haku Wiñay debe ser observado con interés desde una perspectiva DTR pues incorpora algunas acciones que pudieran ser homologadas desde este enfoque tales como el desarrollo de capacidades productivas, la promoción de micro-emprendimientos rurales o la educación financiera; acciones que hasta ahora era casi impensable que formaran parte de un programa de FONCODES³⁹.

Lamas

PIDERAL ha coincidido con el desarrollo en el territorio del programa “De mi tierra un producto”⁴⁰. Aquí también resulta de interés desde una perspectiva DTR el tratar de evaluar la eficacia del programa ya que en lo esencial parece responder a los principios del enfoque: Su objetivo es fortalecer la identidad territorial y desencadenar procesos generadores de empleo e ingresos en

³⁶ Los Lineamientos han sido aprobados por la Resolución Directoral N° 003-2013/63.01

³⁷ El programa está promovido por Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) perteneciente al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). PIDERAL tiene como contraparte nacional en el Perú a FONCODES. La ATG ha mantenido comunicación y coordinación regular con su oficina en la ciudad de Piura.

³⁸ Las NBI son 5: 1) Hogares en Viviendas con Características Físicas Inadecuadas; 2) Hogares en Viviendas con Hacinamiento; 3) Hogares en Viviendas sin Desagüe de ningún Tipo; 4) Hogares con Niños que No Asisten a la Escuela; y Hogares con Alta Dependencia Económica. Según los datos del Censo del 2007 elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), el 40,1% de los hogares de la Provincia de Ayabaca son pobres extremos: es decir, tienen 2 o más NBI. El programa Mi Chacra Emprendedora – Haku Wiñay seleccionó las localidades en las que intervendrá en base a la MIDIS en su Directiva 006-2012 del MIDIS de “Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión”.

³⁹ Históricamente FONCODES ha estado muy concentrado en la construcción de infraestructura. En el territorio de Ayabaca, durante la última década, su actividad se ha concentrado casi exclusivamente en la construcción de canales de riego y pequeños embalses.

⁴⁰ Es un programa del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a través de su Viceministerio de Turismo.

Lamas a través de un producto “federador” (en este caso el cacao). Son distinguibles, además, acciones multisectoriales e innovadoras en tanto que se trata de combinar la actividad agrícola tradicional con la promoción del comercio (artesanías Wayku), los servicios locales (hostelería, restauración...) y el turismo vivencial en torno a la Comunidad Nativa de El Wayku⁴¹. Finalmente, el programa parece que ha logrado hacer partícipes de algunas de sus actividades al sector privado del territorio en particular a la Cooperativa Agraria Cafetalera Oro Verde Ltda. – el principal actor privado del territorio – y a la organización de transportistas que hacen la ruta Tarapoto-Lamas-Tarapoto.

VII.3 Como se relacionan y coordinan las administraciones locales con la administración del nivel superior (subnacional)

Ayabaca

No existe un espacio de coordinación regular y multisectorial entre los gobiernos locales y el Gobierno Regional de Piura. Probablemente, lo más parecido sean los talleres regionales sobre el presupuesto participativo en los que con la presencia de los “Agentes Participantes” el Gobierno Regional da cuenta de las inversiones ejecutadas y define el programa de inversiones del ejercicio siguiente⁴².

Lamas

No existe un espacio de coordinación regular y multisectorial entre los gobiernos locales y el Gobierno Regional de San Martín. En el informe “PIDERAL Situación territorio Lamas” elaborado por el ETT se enumeran los espacios concertación temática provincial en donde participa el Gobierno Regional San Martín y los espacios de concertación temática regional⁴³. Por otra parte, con seguridad en San Martín se desarrollan, al igual que en Piura, talleres regionales sobre el presupuesto participativo.

⁴¹ En la Comunidad nativa de El Wayku (Distrito Lamas) están los orígenes de la cultura kechwa-lamista que se ha ido extendiendo hasta constituir 27 comunidades en toda la provincia. El tema indígena es algo tan importante como el cacao en términos identidad y singularidad del territorio de Lamas.

⁴² En el taller n° 5 celebrado el 18/06/13 el proyecto “Fortalecimiento de capacidades educativas en los estudiantes de nivel inicial y primaria de educación básica regular” promovido por la MMSCA fue puntuado con 49 puntos lo cual no fue suficiente para garantizar su financiación pero si para ser considerado “demanda adicional” y poder acceder a ella en función de cómo se vaya desarrollando la ejecución del Presupuesto Participativo Regional en 2014.

⁴³ Los primeros, aquellos espacios que son provinciales pero que entre sus miembros está el Gobierno Regional, son la Mesa Técnica para la Salud - provincia de Lamas y el Consejo de Participación Local de Educación (COPALE). Los segundos - los que son a nivel regional - son la Mesa Técnica Regional de Sacha Inchi y el Consejo Consultivo Regional de Turismo - Eje Centro.

VII.4 Espacios, mecanismos y reglas para que la planificación de las administraciones nacional y sub-nacional tengan en cuenta las necesidades y prioridades del territorio expresadas en el PEDET (planes estratégicos de desarrollo del territorio).

Como ya se dijo, no existen espacios de coordinación regular y multisectorial entre los territorios intervenidos y los Gobiernos regionales de Piura y San Martín. PIDERAL orientó parte de su esfuerzos a tratar de impulsar un espacio de esa naturaleza en Piura y otro en San Martín. La ATG dio apoyo a la ITR para la realización de un “ejercicio de articulación” en cada una de las regiones donde el proyecto tuvo presencia⁴⁴. En relación a esta actividad deben mencionarse varios hechos:

- i. En la misión desarrollada durante el mes de mayo 2013 la ATG participó en varias reuniones en la ciudad de Lima con el responsable de la ITR del proyecto y con la responsable de la ATN con el objetivo de planificar acciones de cara la actividad denominada “simulación de articulación de Corto Plazo”. La actividad se diseñó con el objetivo de contribuir a la validación del documento MTR.
- ii. En la misión desarrollada entre el 4 y el 17 de julio de 2013 se celebraron reuniones de la OLDER-Lamas (10 de julio) y de la CC-MMSCA (12 de julio) para la identificación de proyectos. El planteamiento fue el siguiente:
 - Revisar los proyectos de las OPI de los territorios y seleccionar los proyectos que se encuentran “viables” o en formulación o evaluación.
 - Sobre el listado resultante se ha comprobado cuales de ellos incluyen acciones “de inclusión económica” en los términos descritos por el MIDIS en su Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” y cuales de ellos se desarrollan en los Centros Poblados priorizados por el MIDIS en su Directiva 006-2012 de “Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión”.
 - Los listados de proyectos finalmente resultantes (uno por territorio) han sido sometidos a consideración en la OLDER-Lamas y en la CC-MMSCA con la intención de que se priorizasen por relevancia y se agrupasen por funcionalidad.

⁴⁴ El ejercicio de articulación también es denominado “simulación de articulación” o “simulación de articulación de C/P”. En los Términos de Referencia (TDR) elaborados por la ATG para la primera misión en terreno se definió que articular era “encuadrar los PEDER y sus proyectos en las políticas y programas nacionales y regionales que tienen alguna influencia sobre el territorio”. El ejercicio de articulación finalmente se enmarcó en el Eje 4 “inclusión económica” en los términos descritos por el MIDIS en su Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”.

- iii. Se han elaborado 2 documentos (uno por territorio) denominados “Propuesta de la Conferencia Ciudadana de la Mancomunidad Municipal del Señor Cautivo de Ayabaca (CC-MMSCA) al Espacio Regional de Articulación Piura” y “Propuesta de la OLDER-Lamas al Espacio Regional de Articulación San Martín”. Ambos incluyen además de un pequeño diagnóstico del territorio, varias acciones y proyectos en condiciones de ser financiadas. Las propuestas se concibieron para ser sustentadas por responsables de las OLDER de cada territorio en un acto regional donde estarían responsables de los Gobiernos Regionales de Piura y San Martín, además del Gobierno Nacional con capacidad para adquirir compromisos de inversión⁴⁵.

⁴⁵ El “acto regional” debe entenderse como la primera de las sesiones del “espacio regional de articulación” en cada una de las regiones.