



San Martín:

UN VIAJE A LA OTRA ORILLA



San Martín:

UN VIAJE A LA OTRA ORILLA

Es una publicación de:

Grupo Propuesta Ciudadana

Presidenta del Directorio: Molvina Zeballos

Dirección: Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima 17.

Teléfonos: 613-8313 / 613-8314

Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

Elaboración de contenidos:

Eduardo Ballón

Marisa Glave

Corrección de estilo: Marusia Ruiz-Caro

Edición de publicación: Nelly Carrasco

Diseño y diagramación: Mario Popuche

Impresión: Punto&Grafía SAC

Av. Del Río 113 - Pueblo Libre - Lima

Teléfonos: 332-2328 / 332-0191

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca

Nacional del Perú N° 2015-06420

1ra. Edición

Tiraje: 500 ejemplares

Lima, mayo del 2015

Con el apoyo de:



OXFAM

Brot
für die Welt

Contenido

A manera de introducción	5
1 La reforma institucional como herramienta	9
2 La importancia de una adecuada gestión presupuestaria y financiera	15
3 Un plan de desarrollo como instrumento neurálgico para responder a las necesidades ciudadanas y organizar la gestión	17
4 Gestión territorial orientada a resultados	21
5 Aprovechamiento de las potencialidades de San Martín, la importancia de las cadenas productivas y el desarrollo de infraestructura	25
6 Importancia de la integración y articulación interregional	31
7 Limitaciones y desafíos a ser enfrentados	33
Bibliografía	35



A manera de introducción

En una de las orillas del río Alto Huallaga se encuentra el valle del Monzón, una de las principales zonas cocaleras del país, tanto por la extensión del área cultivada como por los niveles de producción de la hoja de coca. En la otra orilla está la región San Martín que, si bien tuvo cerca de dos mil hectáreas sembradas de coca en el año 2010, representa como máximo el 3% del suelo cultivado a nivel nacional.¹ En esta orilla del Huallaga y en los valles del río Mayo, los agricultores sanmartinianos han privilegiado otros productos, como el café, el cacao, el plátano y el palmito. Asimismo, en alianza con capitales privados han desarrollado cultivos como la palma aceitera y han integrado eslabones de la cadena productiva de sus principales productos con resultados sorprendentes.

La experiencia de gestión en San Martín entre los años 2007 y 2013 se percibe nacionalmente como exitosa. Exhibe resultados importantes que destacan en relación con otras gestiones descentralizadas, particularmente frente a otras regiones andino-amazónicas donde, en los últimos veinte años, el narcotráfico y la minería ilegal han logrado hegemonía. ¿Qué ocurrió en esta región para que su desarrollo económico, social, cultural e institucional haya sido diferente? ¿Por qué distintos analistas y medios hablan frecuentemente del “milagro” de San Martín?²

San Martín muestra indicadores sorprendentes. Entre los años 2006 y 2011, el aumento del ingreso de los trabajadores en el departamento fue de 115% frente al 46% nacional y el incremento del empleo adecuado fue de 185% frente al promedio nacional de 82% en el mismo período. Las cifras de pobreza extrema cayeron a razón de 3,3% al año y las de pobreza total lo

hicieron al 8% anual; en ambos casos duplicaron la reducción que se registró a nivel nacional. Mientras tanto, la agricultura, el sector más importante de la región, tuvo un crecimiento anual de 6,5%, el más alto del país. La producción de cacao, uno de los ejes económicos de la región, se incrementó en 252% y duplicó su participación en la producción nacional. Estos resultados se lograron pese a que San Martín ocupa el lugar número 20 en cuanto al presupuesto público por habitante y cuenta con el 31% de menores recursos por habitante que el promedio del Perú.

En este ensayo, fruto de la revisión de los principales estudios y documentos elaborados sobre la región, así como de distintas entrevistas a los responsables del Gobierno Regional y a líderes sociales, queremos mostrar los elementos más destacables de este caso y explicar que, más que ante un milagro, estamos frente a un proceso sostenido de desarrollo regional, integrado y potenciado por la gestión gubernamental reseñada, del cual esperamos rescatar lecciones útiles para otros territorios.

El caso que estudiamos presenta una combinación interesante de progreso en indicadores económicos y de desarrollo social, a diferencia de otras experiencias en las que el incremento del producto bruto interno (PBI) y la reducción de la pobreza monetaria no aparecen acompañados de mejoras en los niveles educativos o en la calidad y el acceso al servicio de salud. San Martín parece ser uno de los pocos casos que combina ambos aspectos.

Así, el PBI regional pasó de 1 819 008 millones de soles en el año 2006 a 4 467 595 millones de

1 La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) reporta para el año 2010 un total de 61 200 hectáreas cultivadas de hoja de coca en todo el país, mientras que el Gobierno Regional de San Martín informa para el mismo año 1 725 hectáreas cultivadas en el departamento. Para el año 2012, UNDOC señala una reducción a 1 238 hectáreas productoras de coca en la región.

2 Recuperado de: <http://semanaeconomica.com/article/economia/macroeconomia/41750-san-martin-del-milagro-al-modelo/>

soles en el 2013. Crecimiento similar tuvo el acceso al crédito según cifras del Banco de Crédito del Perú: se pasó de colocaciones por 534 millones de soles en el año 2007 a 1 810 millones de soles en el 2013. Un dato que grafica adicionalmente el dinamismo alcanzado por la región es

el número de arribos (de viajeros) a la región, que pasó de 200 169 el año 2007 a 621 019 el 2013. El cuadro a continuación muestra el aumento del valor agregado bruto de la región por tipo de actividad; toma el año 2006 como año base y lo compara con el año 2013.

Cuadro 1: Valor agregado bruto por tipo de actividad (en miles de soles)

Actividad	2006	2013
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	534 474	1 266 387
Pesca	300	2 747
Minería	49	42 976
Manufactura	246 764	499 532
Electricidad	16 690	28 992
Construcción	93 788	497 440
Comercio	237 030	607 722
Transportes y comunicaciones	113 225	138 322
Restaurantes y hoteles	88 286	148 683
Servicios gubernamentales	221 874	138 301
Otros servicios	266 528	1 096 493
TOTAL	1 819 008	4 467 595

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2014.

A la par que incentivaba la producción, y desde que recibió competencias y funciones en educación por efecto del proceso de descentralización, el Gobierno Regional de San Martín desarrolló políticas de mejora de aprendizajes e inversiones en las condiciones físicas de la escuela en el marco de su Proyecto Educativo Regional que combina tres enfoques: (i) gestión democrática descentralizada; (ii) personas competentes, creativas y críticas; (iii) identidad amazónica fortalecida. El objetivo fue convertir la educación en un medio para el de-

sarrollo sostenible, que formara personas competitivas, que integrara ciencia y tecnología con la identidad amazónica, con valores humanos fundamentales y con el enfoque de género, en un ambiente inclusivo y de paz social. Como resultado del esfuerzo desplegado, la región exhibe hoy, por ejemplo, un incremento significativo en sus indicadores de rendimiento: ha alcanzado una mejora de 317% en comprensión lectora y de 268% en razonamiento matemático según cifras del Ministerio de Educación.³

Cuadro 2: Resultados porcentuales de las Evaluaciones Censales de Estudiantes (2007 y 2013)

Materia	2007	2013
Comprensión lectora	6,4	26,7
Razonamiento matemático	3,8	14,0

Fuente: Ministerio de Educación 2007 y 2013.

El proceso se inició con la reorganización de la Dirección Regional de Educación (DRE) y la construcción de un mapa de competencias que respondía a la diversidad, la territorialidad, la

inclusión y a los derechos de estudiantes y docentes. Solo entre los años 2012 y 2013, a través del programa presupuestal "Acceso a la Educación Básica Regular", la DRE generó una cartera

³ <http://umc.minedu.gob.pe>

de 44 proyectos por alrededor de 250 millones de soles —cifra que supera históricamente la cartera de proyectos— para mejorar los servicios educativos con la calidad que deben brindar las instituciones educativas del nivel inicial en la región. Los proyectos se organizaron en corredores educativos para que desarrollaran una propuesta educativa articulada al Proyecto Educativo Regional.

En materia de salud se constituyó el Sistema Sanitario Regional y se implementó la mejora y el equipamiento adecuado de todos los centros médicos; se formuló un plan de inversión multianual para nueve hospitales estratégicos viables, por un monto de 772 millones de soles, de los cuales se encuentran en ejecución los hospitales de Moyobamba y Tarapoto, ambos por 257 millones de soles.

Seguramente, una de las cifras más apropiadas para reflejar la mejora en las condiciones de vida es la reducción de la desnutrición infantil. En el año 2009, San Martín presentaba 28,2% de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición (5 puntos por encima del promedio nacional); en el año 2013, el porcentaje se redujo a 15,9%, por debajo del promedio nacional, que fue de 16,3%.

El presente informe pone especial atención en la capacidad de planificación y ejecución de políticas, programas y proyectos que el Gobierno Regional desarrolló en articulación con otros actores. Centrar el análisis en el trabajo realizado entre los años 2007 y 2014 permite una aproximación a este proceso desde uno de los actores

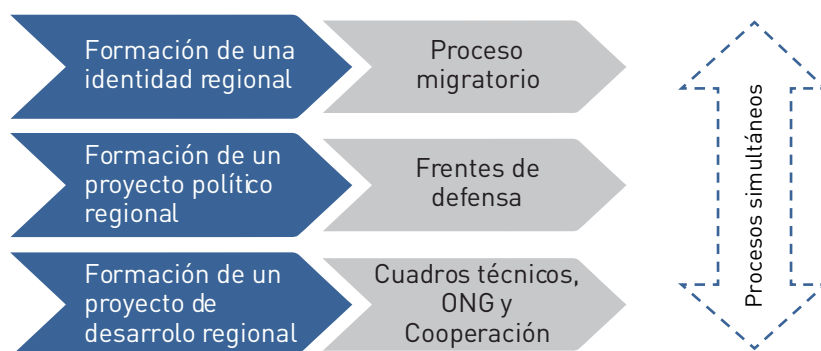
institucionales clave, el Gobierno Regional, sin pretender desmerecer el rol que otros actores jugaron en este cambio.

Creemos que la región San Martín de hoy es el resultado de un proceso que trasciende un estilo de gestión regional, en temporalidad y en capacidad, pero que ha tenido en ella a un promotor y canalizador de iniciativas, que tuvo el acierto de recoger y aprovechar la historia anterior y los procesos en curso en el departamento.

Tal como nos señalaron distintos funcionarios del Gobierno Regional y también varios líderes sociales en el trabajo de campo, una clave del éxito de la gestión del período señalado no fue importar miradas de desarrollo sino empatar con las expectativas construidas en la región décadas atrás. Desde los años setenta, la mirada de la sociedad sanmartiniana estuvo puesta en el desarrollo productivo agropecuario, pero la ausencia de un Estado sólido —recordemos que la institucionalidad pública es relativamente reciente y que otras entidades controlaron tradicionalmente la economía y la sociedad— tanto como la irrupción del narcotráfico y la violencia política frustraron el proyecto regional en formación.

Durante la segunda mitad del siglo XX, en San Martín se produjeron tres fenómenos paralelos. El primero fue el incremento poblacional; la región recibió un flujo migratorio alto y se convirtió en una región pluricultural, que articuló distintas experiencias y fue tejiendo una nueva identidad, andino-amazónica, propia de la región. El segundo, al igual que en la mayoría de las regiones del país, fue la articulación de

Gráfico 1: Un proyecto en el tiempo



su clase política y dirigente en frentes de defensa que reclamaban al Estado mayor presencia en sus territorios y la implementación de proyectos para el desarrollo local. El tercero, una característica peculiar de San Martín, fue que los frentes articulaban cuadros políticos con propuestas técnicas provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo y de los proyectos especiales que se desarrollaron con el apoyo de la cooperación internacional los cuales, entre otras cosas, alentaron desde décadas atrás proyectos de desarrollo alternativo en sustitución del cultivo de la hoja de coca.

Muchos de los cuadros técnicos y políticos de la gestión regional analizada provienen de estas experiencias. Nutridos por esta tradición reformaron el Gobierno Regional para tener una organización que aportara al desarrollo regional. Para entender este viaje hacia una orilla diferente de aquella de las regiones vecinas a San Martín, el informe busca dar cuenta de algunos elementos centrales en el mapa construido en la región y capitaneado en el período analizado por el Gobierno Regional de San Martín. El mapa está compuesto de seis capítulos. El primero, destinado a evaluar las condiciones de la nave institucional, recoge los elementos más saltantes del proceso de reforma institucional que emprendió San Martín entre los años 2007 y 2013 para generar condiciones en la administración regional que le permitieran asumir plenamente las nuevas funciones transferidas fruto del proceso de descentralización.

Una gestión que responde a los intereses de sus ciudadanos usa los instrumentos de planificación que tiene a la mano —en particular, el plan de desarrollo concertado— y articula el plan a los procesos y visiones regionales construidas años atrás. Como resultado surge la preocupación por una adecuada gestión presupuestaria y financiera, la cual se revisa en el segundo capítulo. En el tercero destacamos la importancia del Plan de Desarrollo Concertado de San Martín, como herramienta para construir un orden deseado. En este proceso fue estratégico el (re)conocimiento de las condiciones físicas, biológicas, sociales y económicas del territorio como parte del proceso de ordenamiento territorial que se impulsó, tal como se muestra en el cuarto capítulo. En el capítulo cinco se aborda la forma como los actores económicos y productivos aprovechan las potencialidades del territorio y el rol del Gobierno Regional en este proceso. Finalmente, el capítulo sexto presenta la apuesta de San Martín por una integración macrorregional.

Cerramos este ensayo con una sección que resume algunos de los desafíos pendientes, porque si bien es cierto que la región San Martín ha avanzado significativamente, no es menos cierto que subsisten limitaciones, inequidades y desigualdades que pueden afectar su futuro. De lo que se trata, tal como lo hicieran las últimas gestiones, es de aprovechar lo avanzado y de mejorar los instrumentos desarrollados, en la medida que desarrollo y construcción de institucionalidad siempre son procesos inacabados y perfectibles.



La reforma institucional como herramienta

Uno de los factores de éxito de la gestión regional fue adaptar su estructura organizativa a los retos que se asumían con el proceso de descentralización y apropiarse de las funciones transferidas a fin de darles una lógica territorial y trascender así el tradicional funcionamiento sectorial. En esa perspectiva, la gestión implementó un conjunto de reformas que partieron de un enfoque claro: generar una conducta institucional y un proceso de modernización institucional *que gobierne, no que administre*, en los que el Gobierno Regional era la *Autoridad*.

Tal como señalaron los entrevistados es importante subrayar que la premisa *gobernar y no administrar* que guió a la gestión regional supuso la articulación del plano técnico con el político y la reforma institucional fue una herramienta más que un fin en sí misma. La articulación entre lo técnico y lo político permitió al equipo

de gestión tener una relación permanente con los consejeros regionales —cuerpo político de la gestión que tuvo un claro rol de dirección—, en un marco de respeto por el componente técnico. La figura que articulaba ambos planos fue la Presidencia Regional, que valoró el trabajo de ambos espacios.

A partir del año 2002, los gobiernos regionales de todo el país recibieron un conjunto de competencias y funciones nuevas, que venían acompañadas de viejas estructuras, creadas décadas atrás, pensadas como instrumentos operativos desconcentrados de los sectores priorizados por el Gobierno Nacional. Así, los nuevos gobiernos descentralizados debían convivir entre una vieja herencia y la nueva perspectiva que se les presentaba. Entre los principales problemas que debía enfrentar la reforma institucional en el caso de San Martín resaltaban los siguientes:

Problemas que debía enfrentar la reforma
Las gerencias de línea eran muy débiles frente a las direcciones regionales e incapaces de conducir, diseñar y monitorear políticas, programas o acciones.
Las direcciones regionales eran muy desiguales entre sí: Agricultura tenía 12 agencias, además de órganos de asesoramiento y de administración, frente a otros sectores que no tenían más que la oficina central.
Las direcciones regionales sectoriales estaban organizadas por tipo de intervención; las multisectoriales se organizaban por subsector.
Los órganos y organismos descentralizados eran muy débiles, territorialmente desiguales y con un alto porcentaje de personal de apoyo, no experto en temas sustantivos.
Las direcciones regionales grandes tenían órganos que duplicaban funciones que dependían de otras gerencias (un caso claro era el aspecto ambiental). Tenían también órganos que realizaban funciones que podían ser útiles para toda la gerencia o incluso para todo el Gobierno Regional.
Muchas de las unidades creadas no contaban con personal.
Solo algunas direcciones regionales tenían instancias consultivas con actores regionales.

Fruto de la reforma se establecieron cuatro gerencias, además de la Gerencia General Regional, encargadas de dirigir las principales líneas de gestión:

► **Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto:** gerencia estratégica que combina la planificación de la gestión, la asignación del presupuesto y la evaluación y aprobación de los proyectos de inversión. Su creación permiti-

te que los instrumentos de planificación —plan de desarrollo concertado (PDC), plan estratégico institucional (PEI), entre otros— sean la guía para la asignación del presupuesto, cosa que no ocurre, por ejemplo, en el Gobierno Nacional, donde el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), encargado de la planificación del desarrollo nacional, carece de opinión vinculante en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que asigna el presupuesto.

- Gerencia Regional de Desarrollo Económico:** reúne las funciones y estructuras burocráticas de las Direcciones Regionales de Agricultura, Energía y Minas, Producción y Comercio Exterior y Turismo, y las integra bajo una sola estrategia de desarrollo territorial, con una lógica de complementariedad.
- Gerencia Regional de Desarrollo Social:** asume las competencias y equipos de las antiguas Direcciones Regionales de Educación, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo y Vivienda, Construcción y Saneamiento. Es la encargada del desarrollo humano y se enfoca en los servicios que brinda el Gobierno Regional para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es la gerencia que tiene el mayor número de unidades territoriales, pues cada una de estas direcciones, en particular Salud y Educación, cuenta con una red de oficinas encargadas de prestar servicios. Por ello hay diez Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y 10 Redes de Salud adscritas a esta gerencia.
- Gerencia Regional de Infraestructura:** incorpora a la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones y es la responsable de diseñar un número importante de proyectos de inversión para superar la brecha de infraestructura de la región.

Adicionalmente, la nueva estructura tiene tres órganos desconcentrados, que actúan con autonomía relativa: (i) la Autoridad Ambiental Regional, que cuenta con una Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial y que ha significado un cambio importante en la gestión ambiental en una región como San Martín, biológicamente rica a la par que amenazada por el avance de la deforestación; (ii) el Proyecto Especial Alto Mayo, como unidad ejecutora presupuestal encargada

del desarrollo humano y enfocada en los servicios que brinda el Gobierno Regional para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; (iii) el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo, como unidad ejecutora presupuestal.

Tener solo cuatro gerencias, además de la Gerencia General, permitió que se consolidara un equipo de dirección con funciones claramente diferenciadas y facilitó que los gerentes fueran verdaderos gestores con liderazgo. El estilo de gestión implementado permitió afirmar los siguientes rasgos básicos, tal como se pudo observar en las entrevistas a los funcionarios: (i) gerentes-gestores con liderazgo; (ii) una gestión basada en una visión de largo plazo; (iii) la generación de conocimientos de gestión pública y de una “escuela de formación” porque se aprendía haciendo; (iv) la meritocracia como principio, es decir el premio al desempeño, al esfuerzo y al compromiso con las metas trazadas por la gestión. Un requisito para los gerentes era haber sido evaluados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Desde abajo se construyó un equipo de gerentes públicos y se crearon oportunidades para la gente. Se hace academia en el Gobierno Regional. No es espontáneo; es una construcción desde abajo de larga duración; varios venimos de la época de los ochenta. Pero la invitación a formar parte del Gobierno Regional pasó primero porque fuéramos evaluados por Servir, para demostrar que teníamos las capacidades de gestión necesarias. (Taller de valoración de resultados de gestión 2014).

A continuación, presentamos el organigrama estructural actual del Gobierno Regional de San Martín, aprobado por Ordenanza Regional 003-2013-GRSM/CR.

La reforma institucional fue planificada desde el inicio de la gestión, pues se la consideró un elemento fundamental para el éxito de esta última. En el Plan de Desarrollo Concertado 2008-2015 se puede notar que una de las prioridades es el eje “mejorar y fortalecer la institucionalidad del departamento de San Martín”, con cinco estrategias: (i) fortalecer los espacios de participación; (ii) implantar un sistema de información; (iii) potenciar las habilidades y capacidades del recurso

humano de la sede institucional; (iv) diseñar e implementar un sistema de gestión administrativo; y (v) mejorar el grado de representatividad del Gobierno Regional.

Entre los años 2009 y 2010 se definió una estrategia de rediseño institucional de carácter integral en tres etapas, las que fueron implementadas hasta el año 2014. El cuadro siguiente muestra cada una de las etapas junto a los elementos de avance.

Cuadro 3: Etapas de la reforma institucional

Etapa de reforma institucional	Avance ⁴
Primera: Rediseño de las funciones de los órganos directivos, consultivos, de apoyo, asesoramiento y línea del Gobierno Regional (niveles superiores de la organización) y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.	<ul style="list-style-type: none"> • 2010: aprobación del reglamento de organización y funciones (ROF). Aclara roles y funciones de los órganos del Gobierno Regional. Convirtió a las direcciones regionales sectoriales del Gobierno Regional en órganos de línea de sus respectivas gerencias regionales. • 2011: aprobación del ROF de la Autoridad Regional Ambiental (ARA). • 2012: nuevo cuadro de asignación de personal (CAP) y nuevo clasificador de cargos del Gobierno Regional. En parte, la modificación se debió a la reubicación de las direcciones regionales en la sede central en Moyobamba.
Segunda: Rediseño de las funciones de los órganos especializados del Gobierno Regional (gerencias y direcciones regionales y sus unidades orgánicas o funcionales constitutivas) y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de la situación de las gerencias de línea y de las direcciones regionales. • 2013: actualizaciones del ROF y del CAP. La actualización del ROF se hizo en dos sentidos: i) concentrar el diseño, la conducción y la evaluación de las políticas regionales, y fortalecer la articulación intersectorial y ii) desconcentrar la prestación de los servicios públicos regionales y fortalecer su articulación territorial.
Tercera: Rediseño de las funciones de los órganos desconcentrados responsables de la operación y entrega a la población de los bienes y servicios públicos de responsabilidad regional, y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.	<ul style="list-style-type: none"> • 2013: primera experiencia piloto de articulación de los órganos desconcentrados regionales con sede en la provincia de Tocache, bajo la coordinación de la Gerencia Territorial Alto Huallaga.

Esta reforma tiene elementos clave de gestión que han permitido el trabajo coordinado con un enfoque territorial claro a la par que con especialización en la prestación de servicios. Al respecto queremos rescatar los siguientes elementos:

D Eliminación de la duplicidad de funciones.

Esta estrategia combina la concentración de funciones de diseño, conducción, articulación y evaluación en las gerencias de línea y órganos de soporte con la descentralización de las acciones especializadas. Veamos algunos ejemplos:

- **Direcciones regionales reestructuradas:** cada una de las direcciones regionales contaba con una estructura funcional pensada

desde la lógica sectorial. Por ejemplo, la Dirección Regional de Salud tenía personal especializado en asesoría legal, responsables administrativos, incluso unidades ejecutoras autónomas. Lo mismo ocurría con la Dirección Regional de Educación. En tanto ambas forman parte hoy de la Gerencia de Desarrollo Social, en la medida de lo posible se han concentrado las funciones de soporte en la gerencia de línea y se han dejado las funciones especializadas y sustantivas en las direcciones regionales, lo que permite dedicar la atención del personal a la mejora en la prestación de los servicios. Este mismo proceso se ha implementado en la Gerencia de Desarrollo Económico que también articula a varias direcciones regionales.

⁴ Cuadro elaborado a partir de información contenida en el documento de trabajo del Gobierno Regional de San Martín (2013b).

- **Sistema de control central:** se ha constituido el Órgano Regional de Control Institucional que permite un control más consistente y que articula el trabajo y las plazas disponibles de las unidades de control que antes estaban adscritas a las direcciones regionales.

- **Autoridad Regional Ambiental con rectoría:** cada una de las direcciones regionales responsable de ejecutar algún tipo de proyecto que supusiera impacto ambiental en el territorio tenía un responsable de control de impacto ambiental. Hoy, la ARA evalúa la acción de todo el Gobierno Regional y define las políticas centrales en materia ambiental.

- **Creación del sistema de planeamiento:** la información es clave para el seguimiento y monitoreo de la gestión, por eso, el personal de las direcciones regionales que antes se encargaba de recabar información y de enviarla a las oficinas nacionales de los ministerios a los que respondían, hoy está articulado en la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, que ha concentrado la información y estandarizado los mecanismos de recolección de datos.

Caso Salud:⁵ La Dirección Regional de Salud redujo considerablemente el personal, dejó de ser unidad ejecutora y, por tanto, no requería de responsables de administración; quedó a cargo únicamente del diseño y seguimiento de políticas de salud y se trasladó a la capital, Moyobamba.⁶ El equipo médico se distribuyó de la siguiente manera:

- Sede central: provincias de Moyobamba y Rioja.
- Subregión Bajo Mayo: provincias de San Martín, Lamas, Picota y El Dorado, con sede en la ciudad de Tarapoto.
- Oficina Zonal Huallaga Central: provincias de Mariscal Cáceres, Bellavista y Huallaga, con sede en la ciudad de Juanjuí.
- Oficina Zonal Alto Huallaga: provincia de Tocache, con sede en la ciudad del mismo nombre.

- **Coordinación y articulación gerencial.** La integralidad de las políticas ha sido clave en la gestión de San Martín; se ha construido una visión conjunta, de equipo, con una estrategia compartida. La articulación del trabajo en distintos niveles funcionales también ha sido relevante, lo cual se evidencia en los siguientes cambios:

- **De la alta dirección:** se ha instituido un Directorio de Gerentes, convocado por el presidente regional, que da seguimiento a la gestión regional y define las grandes líneas de trabajo.

- **De unidades en las gerencias de línea:** se han creado los Comités Gerenciales de Coordinación en cada una de las gerencias para institucionalizar la articulación del trabajo dentro de las mismas y romper así el funcionamiento anterior de compartimentos estancos que era herencia del trabajo sectorial del que provenían las direcciones regionales. El ejemplo más saltante es el de la Gerencia de Desarrollo Económico que ha convertido a las Agencias Agrarias, dependientes de la Dirección Regional de Agricultura, en Agencias de Desarrollo Económico, mediante las cuales se brinda asistencia en todos los ejes de trabajo que articula la gerencia.

- **De las oficinas y dependencias que brindan servicio en un mismo territorio:** esta es la última innovación de gestión y está aún en fase de prueba para la creación de gerencias territoriales. Se han constituido Comités Territoriales de Coordinación para supervisar el trabajo de todas las áreas que brindan servicios en las subzonas en las que se ha dividido el territorio regional.

Esta lógica de articulación y coordinación está muy presente en los funcionarios del Gobierno Regional. En el trabajo de campo se planteó, por ejemplo, que un enfoque de desarrollo sostenible supone el trabajo conjunto de la autoridad am-

⁵ Síntesis de la información contenida en la publicación del Congreso de la República (2010).

⁶ La dirección estaba en Tarapoto, ciudad que por su dinámica económica y social tiene más desarrollo que Moyobamba.

biental, encargada de la gestión ambiental, con la Gerencia Regional de Desarrollo Económico. Lo mismo puede verse en el desarrollo del Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (PAIMNI), que entiende la desnutrición como un fenómeno que va más allá de la salud.

PAIMNI es un programa que busca lo siguiente: i) mejora de la ingesta de nutrientes y micronutrientes de menores de 5 años y gestantes; ii) prevención de enfermedades y promoción de la salud con énfasis en menores de 5 años y gestantes; y iii) manejo de las enfermedades.

El programa parte de un enfoque de multicausalidad: no es un problema solo de salud sino que tiene condicionantes subyacentes (condiciones de vida) que deben ser abordados.

Tiene una cuádruple estrategia de articulación:

- Articulación del trabajo del Gobierno Regional con la cooperación internacional de USAID, para compatibilizar estrategias y componentes.
- Articulación del trabajo con gobiernos locales como parte de la articulación intergubernamental. Se trabaja con 37 municipalidades distritales, 32 de las cuales han aprobado ordenanzas en el marco del PAIMNI.
- Articulación del trabajo en centros de salud y en centros educativos con especial atención en la primera infancia (menores de 5 años), con un enfoque de educación temprana.
- Articulación del trabajo con sociedad civil y comunidades. Creación de Juntas Vecinales Comunes (384) y Comités de Desarrollo Social (uno por distrito).

Fuente: Proyecto “Municipios y comunidades saludables” de USAID.

Especial mención en el estudio de la reforma institucional merece la creación de la Oficina de Promoción de Derechos y Género, adscrita a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, que ha permitido la articulación de una política de promoción de igualdad de oportunidades. En el

trabajo de campo se pudo constatar que el desarrollo de este enfoque ha sido sostenido y se ha logrado que el Consejo Regional apruebe la Ordenanza Regional 005-2013-GRSM/CR que dispone “institucionalizar la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y en todos los procesos de la gestión del Gobierno Regional de San Martín”. El concepto detrás de esta norma es que sin enfoque de género no hay desarrollo. La apuesta del Consejo Regional ha llevado a que se incorpore el enfoque en la actualización del PDC y del PEI. Incluso, la última reglamentación del Consejo de Coordinación Regional, espacio de participación de la sociedad civil organizada, cuenta con enfoque de género.

Con ayuda de distintas ONG, en el año 2012 el Gobierno Regional desarrolló talleres de sensibilización para todos los funcionarios antes de aprobar la mencionada ordenanza.⁷ El trabajo de sensibilización se ha completado, tal como se ha señalado, con la incorporación del enfoque en todos los instrumentos de gestión. Esto ha permitido que hoy, junto con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se busquen presupuestos sensibles al género. Sin embargo, a la fecha no se ha logrado que en el presupuesto participativo se prioricen proyectos vinculados a la agenda de género debido a la poca valoración que la sociedad sanmartiniana aún tiene sobre esta.

Tal como nos expresó una de las consejeras regionales:

Nueva Amazonía tuvo más mujeres que hombres en la lista a consejeros regionales; sin embargo, luego del proceso electoral la composición del Consejo Regional es de cinco mujeres frente a siete varones. Igual, somos más que en el anterior consejo, donde éramos solo dos mujeres. El problema de fondo es que el género no vende políticamente, es más una apuesta de principios que una estrategia política. (Entrevista a profundidad).

7 El Gobierno Regional de San Martín ha aprobado once ordenanzas que, de distinta manera, promueven el enfoque de género: desde el reconocimiento del Día Internacional de la Mujer y el Día de la No Violencia de Género, pasando por políticas de promoción de derechos sexuales y reproductivos, hasta fomento de la independencia económica y la lucha contra la violencia en el hogar.

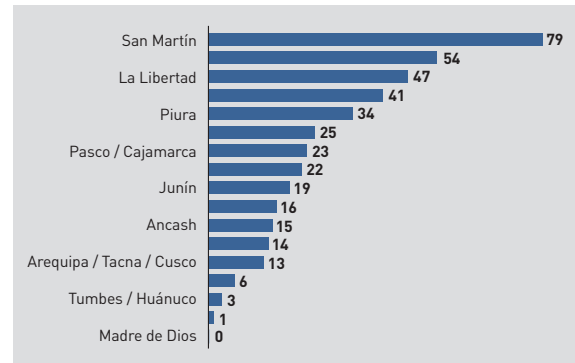
Las mejoras en la gestión fruto de la reforma institucional del Gobierno Regional de San Martín lo colocaron en el primer lugar en el pilar institucional del índice de competitividad regional

Cuadro 4. Pilar institucional del índice de competitividad regional (2013)

Corrupción	2
Costos burocráticos	16
Ejecución de presupuesto de inversiones	5
Uso adecuado de recursos públicos	2
Conflictos sociales	8
Criminalidad	6
Seguridad	2
Resolución de expedientes judiciales	17
Posición final	1 de 24

(Incore) 2013 del Instituto Peruano de Economía (IPE); ello, además de haber sido valorada como la región con menores índices de corrupción en el *Ranking* 2013 de Ciudadanos al Día.

Gráfico 3. Menor percepción de corrupción (2013)



Fuente: Ranking 2013, Ciudadanos al Día.

La importancia de una adecuada gestión presupuestaria y financiera

La gestión financiera del Gobierno Regional de San Martín buscó articular con flexibilidad y creatividad distintos recursos de inversión pública (como la eliminación de las exoneraciones tributarias y la creación de un fideicomiso) y de la inversión privada (que incluyeron las asociaciones público-privadas). Se trató de una gestión presupuestaria que se planteó dar credibilidad al presupuesto y practicar la transparencia y la universalidad, para lo cual basó el proceso presupuestario en políticas y programas y aseguró mecanismos de control interno efectivos. El de San Martín es uno de los pocos gobiernos regionales que cuenta hoy con planificación multianual de inversiones y que ha adoptado una disciplina institucional en el gasto por la que se atiene a la planificación de los recursos y no a la generación espontánea de proyectos.

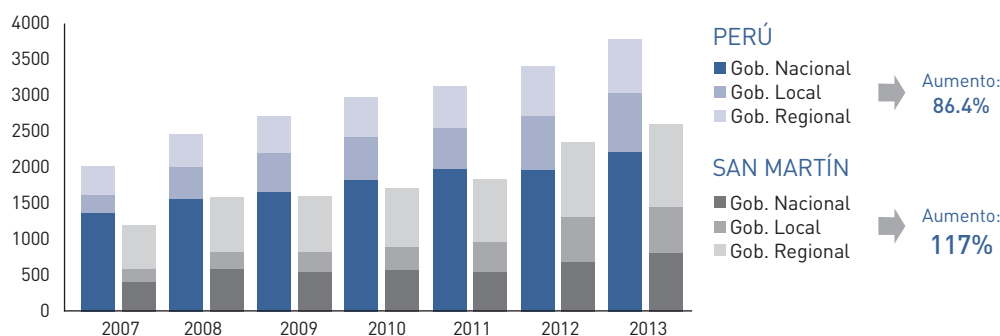
“No se distribuye plata, se distribuyen prioridades de intervención. No se gasta porque sí, solo se invierte en lo planificado; tenemos disciplina, no es fácil pero se ha logrado” (Taller de valoración de resultados de gestión).

Se han creado así las condiciones para que el próximo proceso de contabilidad se haga en tiempo real y se dé cuenta de los gastos de manera inmediata a fin de mejorar aún más el control y la fiscalización del uso de los recursos. Este paso reafirma la eficiencia de la gestión, a la par que mejora la capacidad de vigilancia ciudadana.

En el gráfico 4 se muestra la inversión por nivel de gobierno, que permite ver el crecimiento de la inversión por habitante a nivel nacional y para el caso de San Martín. En el periodo analizado fue el Gobierno Regional que realizó la mayor inversión directa.

En el *Informe de desempeño de la gestión financiera pública de San Martín* (Gobierno Regional de San Martín 2012b) se resalta el buen control de la ejecución presupuestaria, que ha permitido la reducción al máximo de los recursos para contingencias —rubro clásico de la Administración Pública—, una buena gestión de saldos de caja y un buen sistema de adquisiciones que asegura el uso eficiente de recursos. En el documento se reconoce una mejora en el sistema de control interno y lo califica positivamente,

Gráfico 4. Gasto público por habitante según niveles de gobierno (2007-2013, en soles)



Fuente: Palomino, Miguel (2014). “Logros y retos del desarrollo económico y social de San Martín”. Archivo de Power Point. Lima: IPE.

aunque plantea que aún se requiere un mejor sistema de auditoría, que, como se recuerda, involucra no solo al Gobierno Regional de San Martín sino también a la Contraloría General de la República. Se subraya que los informes financieros son puntuales y de calidad, y se felicita el

ejercicio de conciliación de cuentas mensuales. Finalmente, el documento reconoce que la elaboración de informes de ejecución presupuestaria durante el ejercicio es una buena práctica que podría inspirar a otras administraciones descentralizadas.

Cuadro 5: Ejecución anual del presupuesto institucional modificado (2004-2013)

Año	Gasto corriente			Gasto de capital (inversión)		
	PIM	Ejecución	%	PIM	Ejecución	%
2004	278 064 932	272 362 220	97,9	45 647 361	35 838 532	78,5
2005	328 593 527	320 543 117	97,6	44 344 943	42 834 685	89,0
2006	325 892 615	316 479 677	97,1	118 128 822	45 862 738	38,8
2007	346 672 615	333 704 721	96,3	283 118 533	112 010 339	39,7
2008	365 098 338	351 823 110	96,4	261 878 286	230 920 612	88,2
2009	384 075 139	378 756 654	98,6	226 493 580	215 692 263	95,2
2010	419 108 049	413 211 219	98,6	222 289 513	217 587 915	97,9
2011	468 098 227	441 146 990	94,2	282 706 248	252 869 804	89,4
2012	512 942 858	493 843 294	96,3	360 285 008	339 524 870	94,2
2013	568 994 187	559 219 435	98,3	497 761 148	377 232 247	75,8

El estudio antes citado, al igual que los funcionarios a los que entrevistamos, señalan un riesgo latente en la gestión de recursos del Gobierno Regional: una alta dependencia de las transferencias del MEF. Por el peso de los recursos determinados, esta dependencia limita por un lado la planificación de la inversión, pues cada año se requiere la aprobación del MEF y persisten dudas sobre el monto a ser transferido; por otro lado, restringe las posibilidades de gestionar el aparato institucional.

El esfuerzo que hemos reseñado ha supuesto una reingeniería del personal: reubicar a varios profesionales en la estructura administrativa, liberar algunas plazas a la vez que generar nuevos requerimientos de personal especializado. El MEF, al responder aún a una lógica sectorial, característica de una administración centralizada, no llega a comprender las particularidades de la gestión descentralizada y no siempre destina los recursos necesarios para su correcto funcionamiento.



Un plan de desarrollo como instrumento neurálgico para responder a las necesidades ciudadanas y organizar la gestión

Una organización que gobierne y no que administre tiene que encontrar el tiempo para pensar políticas y estrategias, y evitar perderse en la administración del día a día. Por eso, en la gestión regional se dio especial atención a los procesos de planificación y definición de programas y proyectos a ejecutar, desde el Plan de Desarrollo Concertado 2008-2015, su actualización al 2021, hasta los planes estratégicos y operativos.

Buscamos ordenar el proyecto político del Plan Estratégico Institucional al Plan de Desarrollo Concertado para que la gestión tenga una orientación clara. Se desarrolló entonces un modelo de articulación de la gestión. (Funcionarios en taller de valoración de resultados de gestión).

La organización para el desarrollo, como se define la gestión del Gobierno Regional, recogió las expectativas regionales por medio de un proceso participativo y elaboró un plan de desarrollo concertado que ha servido, a diferencia de otras experiencias, de guía para el trabajo regional al definir prioridades claras y estrategias de acción por cada objetivo estratégico.

La visión del Plan de Desarrollo Concertado 2008-2015 es la siguiente: “San Martín región promotora del desarrollo humano e igualdad de oportunidades con instituciones y organizaciones fortalecidas y líderes comprometidos. Con desarrollo económico sustentado en un territorio ordenado y en el manejo autónomo y sos-

tenible de sus recursos naturales, culturales y reconocido como destino turístico”.

Este instrumento básico de planeamiento está organizado alrededor de cuatro ejes claramente establecidos, con indicadores y metas precisas. En el eje económico, las prioridades son las siguientes: fortalecer las cadenas productivas, promover la producción y comercialización del piñón y la caña para los biocombustibles, fortalecer la asociación de los productores y vincularlas a la cadena de valor de sus productos estrellas e incrementar el turismo. En el eje social se busca reducir la violencia familiar, disminuir la desnutrición infantil crónica, incrementar la cobertura de acceso a los servicios de salud, incrementar la cobertura educativa de la primera infancia, mejorar el rendimiento escolar e incrementar la cobertura de infraestructura de agua segura y saneamiento básico. En el eje recursos naturales y medioambiente, la prioridad es combatir y detener la deforestación, la tala ilegal, el tráfico de tierras y asegurar la preservación de los recursos hídricos. En el eje institucional, la prioridad es mejorar constantemente y fortalecer la institucionalidad departamental.

A continuación se presenta una síntesis de las prioridades de cada eje del PDC con sus objetivos y las estrategias a desarrollar para conseguirlos. El PDC original desarrolla en el eje económico estrategias por cada cadena productiva, pero en vista de sus similitudes se han consolidado en una sola estrategia.

Cuadro 6. Plan de Desarrollo Concertado 2008-2015 por ejes

EJE ECONÓMICO	
Objetivo	Estrategias
Fortalecer las cadenas productivas de café, cacao, palma aceitera, pijuayo, lácteos, carnes y otros.	<ul style="list-style-type: none"> Definir áreas de desarrollo productivo sobre la base de la zonificación ecológica y económica (ZEE) de San Martín. Capacitación a los productores en innovaciones tecnológicas y manejo productivo para incrementar la producción. Promover el desarrollo, fortalecimiento y consolidación de organizaciones de productores, con equidad de oportunidades, para mejorar la distribución de beneficios de la cadena e incentivar el desarrollo de capacidades gerenciales y técnicas a fin de articularse eficientemente en la cadena de valor. Fomentar el incremento de la oferta competitiva del producto y sus derivados, en forma sostenida, de acuerdo a las exigencias de calidad de la demanda, para el posicionamiento en el mercado nacional e internacional. Promover la inversión privada y su asociación a cadenas productivas. Promover la articulación de los productores organizados al mercado para generar mejores condiciones de calidad de vida. Sensibilizar y comprometer políticamente a los gobiernos locales, a los gobiernos regionales y al Gobierno Nacional para fortalecer el desarrollo de la cadena de valor productiva.
Vincular activamente a las pequeñas organizaciones empresariales (mypes) a las cadenas de valor.	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar instrumentos de promoción específicos para fomentar el desarrollo de micro y pequeñas empresas vinculadas a las cadenas de valor de los productos estrella. Reorganizar la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo y la Dirección Regional de Producción, para orientar su acción hacia el nuevo enfoque de trabajo. Monitorear y retroalimentar a la red de servicios no financieros. Monitorear y retroalimentar a la red de servicios financieros. Influir en la red de servicios financieros para que puedan ofrecer y otorgar paquetes diversificados por niveles de micro y pequeñas empresas. Incidir en la red de servicios no financieros para que oferten y otorguen servicios de SDE (capacitación, asesoría, asistencia técnica, certificación, etcétera) con indicadores claros de incremento de la competitividad. Promover el fortalecimiento del Consejo Departamental de la Micro y Pequeña Empresa, como un espacio de concertación, discusión y aportes al tema.
Incrementar la afluencia de turistas nacionales y extranjeros al departamento para generar mayor empleo y contribuir a dinamizar la economía.	<ul style="list-style-type: none"> Promover productos turísticos competitivos y sostenibles en ecoturismo, con especial atención en la participación de las zonas rurales. Promover la región en mercados nacionales e internacionales como destino turístico del circuito noramazónico. Implementar servicios básicos de vías de acceso, agua, desagüe, energía eléctrica, comunicaciones, salud y seguridad para el turismo. Promover la calidad de los servicios turísticos. Desarrollar políticas regionales y locales para el turismo sostenible.

EJE SOCIAL	
Objetivo	Estrategias
El Gobierno Regional, los gobiernos locales y la sociedad civil contribuyen a mejorar las relaciones entre hombres y mujeres para reducir la violencia familiar en el marco de una cultura de respeto por los derechos humanos y una vida libre de violencia.	<ul style="list-style-type: none"> Promover los derechos humanos y prevenir la violencia familiar (física, psicológica y sexual) mediante talleres de capacitación, charlas, difusión radial y otros. Consolidar las instituciones públicas y privadas vinculadas al tema como sector integrado que diseña y monitorea políticas públicas sociales, que articulan esfuerzos con el Gobierno Regional y los gobiernos locales, así como con la sociedad civil. Atender de manera especializada a las víctimas de la violencia familiar y sexual. Sensibilizar y capacitar a los Municipios Escolares, Defensorías Escolares, Consejos Educativos Institucionales (Coneis), redes educativas y otros. Organizar actividades de acuerdo al calendario anual en las que se involucre a todos los sectores. Capacitar a las Defensorías Municipales del Niño, Niña y Adolescente (Demuna) para fortalecer sus capacidades cognitivas y conciliadoras.
Disminuir la desnutrición crónica de las niñas y niños menores de 5 años de San Martín.	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la disponibilidad alimentaria de menores de 3 años. Suplementar con micronutrientes la alimentación de menores de 2 años. Brindar suplementos calórico-proteicos en madres gestantes (700 kilocalorías por día). Suplementar con micronutrientes la alimentación en madres gestantes. Mejorar las prácticas de lactancia materna y de alimentación complementaria. Mejorar el acceso a servicios de salud. Mejorar el acceso a agua segura y saneamiento básico.

EJE SOCIAL

Objetivo	Estrategias
Mejorar e incrementar la cobertura de acceso a los servicios de salud de la población de San Martín.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y fortalecer la infraestructura y el equipamiento de servicios de salud. • Ampliar y redistribuir las plazas de los recursos humanos de los establecimientos de salud. • Reorganizar los servicios de salud con enfoque de microrredes. • Mejorar la disponibilidad de medicamentos genéricos. • Mejorar la calidad de los servicios. • Promover los servicios de salud. • Mejorar las vías de acceso a la zona de intervención. • Implementar de fluido eléctrico permanente a las capitales de distrito de la zona de intervención.
Incrementar la cobertura educativa de la primera infancia de San Martín.	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizar a los padres de familia sobre la importancia de matricular a los niños y niñas de la primera infancia en las instituciones educativas. • Crear instituciones educativas y programas de atención a la primera infancia en las zonas rurales y poblaciones de pobreza y extrema pobreza. • Proveer de plazas necesarias de docentes a las instituciones educativas del nivel inicial, de preferencia en la zona rural, a través de procesos de racionalización y validación.
Incrementar el porcentaje de alumnos del III ciclo de educación básica regular que obtienen los logros de aprendizaje suficientes en comunicación integral y pensamiento lógico-matemático.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las intervenciones en el primer ciclo de educación básica regular mediante la articulación de las acciones de los sectores Salud y Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de los gobiernos locales. • Fortalecer las intervenciones en el segundo ciclo de educación básica regular, a través del uso racional del recurso humano. • Mejorar la gestión educativa (administrativa, institucional y pedagógica) orientada a la mejora de los resultados de aprendizaje en la institución educativa. • Fortalecer las capacidades de los docentes de 1º y 2º grado de primaria, con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en las áreas de comunicación integral y razonamiento lógico-matemático. • Dotar a las instituciones educativas de primaria e inicial con la infraestructura y el equipamiento adecuados para el desarrollo de sus actividades. • Promover y articular propuestas de iniciativa pública y privada en favor de la educación a través del fortalecimiento del Consejo de Participación Regional de Educación (Copare). • Diseñar de manera articulada los currículos entre ciclos (I, II y III) y niveles (inicial y primaria).
Incrementar la cobertura en infraestructura de agua segura y saneamiento básico en San Martín.	<ul style="list-style-type: none"> • Generar cambio de actitudes y comportamientos de la población respecto de la administración y conservación de los servicios de agua y saneamiento. • Construir sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico. • Promover el uso del hipoclorito de sodio o del hervido del agua en las zonas que carecen del servicio de agua potable. • Desarrollar un programa de capacitación dirigido a la población en el tratamiento, desinfección y manejo adecuado de agua potable en sus localidades. • Implementar un sistema de monitoreo y vigilancia de fuentes hídricas. • Implementar un sistema de manejo de residuos sólidos (relleno sanitario, rellenos manuales), como parte importante de la gestión del Gobierno Local y del Gobierno Regional.

EJE RECURSOS NATURALES

Objetivo	Estrategias
Proteger el territorio departamental de la deforestación, el tráfico de tierras, la tala ilegal y la contaminación y disminución del recurso hídrico.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar y aplicar el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica de San Martín para contribuir con la reducción de la tala ilegal y el tráfico de tierras. • Articular y establecer alianzas estratégicas con la cooperación técnica y financiera, nacional e internacional, para la coejecución del Plan Forestal Regional. • Generar, gestionar y aplicar iniciativas legislativas nacionales y regionales acordes con la realidad sanmartinense para la protección y conservación de sus recursos naturales y el medioambiente. • Implementar el Sistema Regional de Control y Monitoreo de la Tala Ilegal y el Tráfico de Tierras. • Ejecutar proyectos regionales que contribuyan a mejorar la calidad y el abastecimiento de agua para el bienestar de la población. • Implementar el Programa de Reforestación y Agroforestería del Plan Forestal Regional.

EJE INSTITUCIONAL

Objetivo	Estrategias
Desarrollar y consolidar una institucionalidad moderna, eficiente y eficaz, con participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer los espacios de participación de la sociedad civil.• Implantar un sistema de información sociedad civil-Gobierno Regional.• Potenciar las habilidades y capacidades del recurso humano de la sede institucional.• Diseñar e implementar un sistema de gestión administrativo.• Mejorar el grado de representatividad del Gobierno Regional en el departamento.

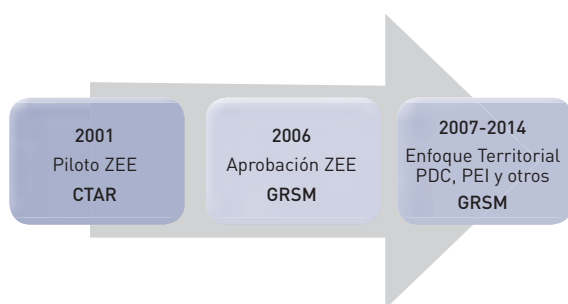
Como se puede apreciar en el capítulo anterior, la gestión del Gobierno Regional de San Martín plantea un trabajo articulado, tanto entre los programas y direcciones de cada una de las cuatro gerencias, como entre los servicios que se prestan en el territorio, en la medida que entienden que el trabajo debe ser integral. Los cuatro ejes de desarrollo se han trabajado de manera simultánea, según el principio de articu-

lación señalado. Así, el territorio se concibe no como una realidad dada, sino como un producto de las interrelaciones que se dan en él, con efectos sobre sus condiciones físicas —producción, protección o deforestación—, que se potencian o no en función de las acciones que los actores locales —económicos, sociales y políticos— desarrollan y de sus relaciones con mercados dinámicos externos.

Gestión territorial orientada a resultados

En San Martín es clara la importancia de las condiciones del territorio así como los efectos que en él se producen; por eso, desde el año 2001 hasta hoy se tiene un proceso permanente de ordenamiento territorial. Lo destacable de esta región es que dicho proceso, que empezó con un estudio de las condiciones del territorio, ha sido sostenido y ha trascendido las distintas gestiones regionales. El ordenamiento territorial se inició en el año 2001, cuando aún funcionaba el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), lo que permitió que fuera la primera región en aprobar la zonificación ecológica y económica en el año 2006 y que se la usara como eje de la planificación del desarrollo desde el año 2007.

Gráfico 5. Proceso seguido por la gestión territorial



El enfoque de la gestión analizada, descentralizada y orientada a resultados, le permitió construir y aprovechar herramientas existentes en el territorio, entre las cuales la zonificación ecológica y económica fue la base de su propuesta de ordenamiento territorial. Veamos ahora algunos elementos interesantes en torno al territorio de San Martín.⁸

a. Antecedentes: la ocupación del territorio

El departamento de San Martín se creó en 1906, concentra casi el 4% del territorio nacional y tie-

ne una extensión de 5 179 642 hectáreas.⁹ Está comprendido entre la zona de cordillera (oriental y surandina) y la zona de llanura amazónica. Cuenta con una diversidad de microclimas y pisos altitudinales que van de los 200 a los 4 500 metros sobre el nivel del mar, que le otorgan una gran riqueza biológica: aloja a cerca de 30 especies animales en conservación. En la actualidad se divide en 10 provincias y 77 distritos. La población proyectada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para junio del 2014 es de 829 520 personas, con una densidad poblacional equivalente a 15,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

El siglo XX fue de particular crecimiento para San Martín, en parte promovido por políticas nacionales que llamaban a “ocupar la selva”. En 1979 se puso en marcha el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo, y en 1982 los proyectos Alto Mayo y Alto Huallaga. El objetivo era promover emprendimientos productivos y flujos migratorios, y aprovechar así la inversión de la Carretera Marginal de la Selva (iniciada en el Gobierno de Fernando Belaúnde). Detrás de la idea de colonizar nuestra Amazonía estaba la mirada de esta como un espacio vacío, homogéneo y fértil-productivo. Si bien el crecimiento poblacional fruto de la migración amplió la frontera agrícola y generó un ambiente social a favor de la producción agropecuaria, la ocupación de la tierra se hizo sin criterios técnicos, lo que afectó el territorio de bosque, cuyo suelo no necesariamente tiene buenas condiciones para la producción agropecuaria, y fue necesario buscar nuevas tierras. Así, de los cinco millones de hectáreas que tiene San Martín, más de un millón se deforestaron en el proceso de ocupación del suelo. La tasa de deforestación llegó en su peor

⁸ La información contenida en el presente acápite ha sido elaborada sobre la base de datos obtenidos en las siguientes fuentes: “Plan de Desarrollo Concertado al 2021”; información de la zonificación económica y ecológica aprobada en el año 2006; la Política Territorial de San Martín, aprobada en el año 2012; y el estudio del Gobierno Regional de San Martín, Programa Desarrollo Rural Sostenible-GTZ e Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana-IIAP (2009).

⁹ Fuente: Zonificación ecológica y económica 2005 y Plan de Desarrollo Concertado 2014-2021.

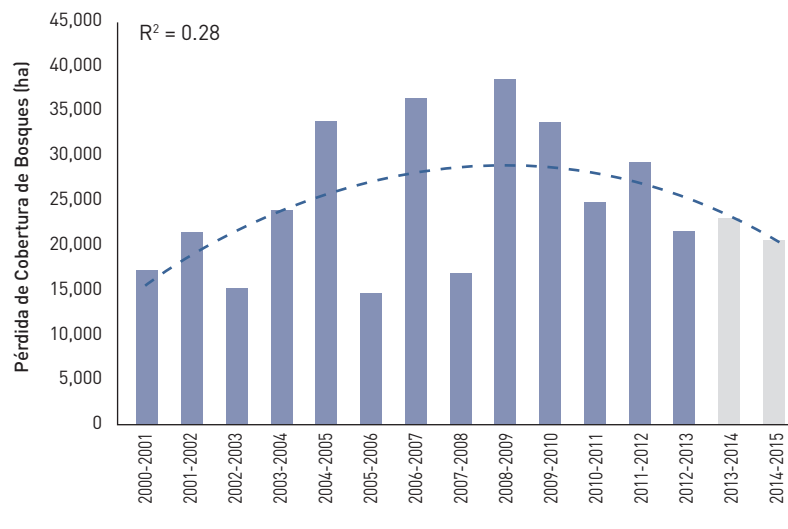
momento a 50 000 hectáreas al año, que disminuyeron a 20 000 hectáreas en el año 2014, tal como se muestra en el gráfico que sigue. Pese a que San Martín ha logrado revertir la tendencia de deforestación, el ritmo sigue siendo alto y, si se mantiene, se avizora un futuro insostenible.

La deforestación, junto al mal manejo de aguas servidas de los centros urbanos —vertidas a las dos cuencas centrales de la región—, el uso no controlado de plaguicidas en las cosechas y los

relaves de algunos yacimientos mineros en cabeceras de cuenca, han reducido los recursos hídricos en el territorio sanmartiniano, efecto que empieza a despertar la preocupación de sus habitantes.

La creación de la Autoridad Ambiental Regional responde, en parte, a la toma de conciencia frente a esta realidad. Como resultado de su acción, en el año 2014 se tienen 2 162 936 hectáreas bajo algún tipo de protección.

Gráfico 6: Pérdida de cobertura de bosques en hectáreas (2000-2015)



Fuente: Ministerio del Ambiente, Proyecto REDD+.

Gráfico 7. Concesiones para conservación y aprovechamiento sostenible



Fuente: Audiencia de rendición de cuentas del Gobierno Regional de San Martín 2014, Autoridad Regional Ambiental (ARA).

Actualmente, la ARA tiene cinco sedes operativas descentralizadas que brindan servicios en las provincias y permiten una labor articulada con los gobiernos locales, el 54% de los cuales tiene sus respectivos planes de gestión ambiental aprobados. Sus resultados son notorios: del total de áreas naturales protegidas —más de 2 millones de hectáreas— hay 1 092 306 hectáreas que son parte del sistema nacional de áreas protegidas y el ARA ha otorgado 594 356 hectáreas en concesión para conservación y 476 444 hectáreas como Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (Zocres) que están tituladas.

En la actualidad, hay ocho proyectos de inversión pública para conservación por la suma de 54 680 168 soles, inversión sin precedentes en la historia de la región.

Cuadro 7. Proyectos de conservación en el año 2014

Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de las microcuencas del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera en las provincias de Lamas y San Martín. • Recuperación de las áreas degradadas de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Río Abiseo, mediante la reforestación de cinco mil hectáreas. • Recuperación de ecosistemas en ocho comunidades de la etnia kechwa y en seis comunidades nativas de la etnia awajún. • Fomento de los negocios ambientales en las comunidades nativas del Alto Mayo. • Manejo forestal y agroforestal en las cuencas de Mishqiyacu y Ponaza. • Catastro, titulación y registro de tierras en las cuencas de Mishqiyacu y Ponaza. • Plan de ordenamiento territorial en las cuencas de Mishqiyacu y Ponaza. • Desarrollo de capacidades para la mesozonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial de la provincia de Lamas.

Uno de los efectos de la ocupación no planificada del territorio, además de la deforestación y la contaminación de fuentes de agua, fue el conflicto con algunas comunidades nativas por el control del suelo. San Martín tiene tres pueblos indígenas amazónicos: kechwa, awajún

y chayahuita, además de un pueblo migrante chanka: los lamas. La política ambiental regional ha planteado un nuevo tipo de relación con los pueblos originarios —quienes se vieron afectados por el proceso de colonización de tierras—, mediante el aporte de recursos para ayudar a la recuperación de los ecosistemas en sus territorios. Al final del año 2014 se identificaron 150 000 hectáreas a ser otorgadas en concesión a comunidades nativas para la conservación. Con el propósito de involucrar a comunidades nativas y a asociaciones de productores que viven en el bosque y dependen de él, la política de conservación tuvo el lema “el bosque en manos de nuestra gente”.

Este territorio biodiverso y de gran potencial agropecuario, turístico y ecológico, tiene múltiples usos, algunos apropiados y otros no. Su principal uso es el agrícola; destaca la producción de maíz, café y arroz. Le siguen los servicios y el comercio, desarrollados principalmente en los centros urbanos, así como actividades extractivas: minería (arcilla y piedra caliza), hidrocarburos (lote 87) y madera.

Junto a estas actividades, en las últimas décadas del siglo XX, el narcotráfico fue un actor relevante, al que se logró frenar a diferencia de otras regiones del país.¹⁰ El año 2000, 4 091 hectáreas estaban destinadas al cultivo de coca, las cuales se redujeron a 378 hectáreas en el 2009. El año 2010 se registró un nuevo incremento en el cultivo de la hoja de coca, que llegó a ocupar 1 725 hectáreas.

b. Zonas ecológicas y económicas

La zonificación ecológica y económica de San Martín identificó 42 zonas ecológicas y económicas, agrupadas en cinco grandes categorías, como resultado de la evaluación de cinco criterios: i) amplitud productiva; ii) valor biológico; iii) conflicto en el uso; iv) vulnerabilidad; y v) aptitud urbana e industrial.

¹⁰ En el capítulo 5, sobre cadenas productivas, nos detendremos un poco más en las estrategias de desarrollo alternativo como parte de la política antidrogas.

Cuadro 8. Cinco grandes zonas definidas en el estudio de zonificación económica y ecológica de San Martín

- **Zonas productivas**, que cubren cerca de 770 244 hectáreas y representan el 14,87% de la superficie total del departamento de San Martín. Aquí se incluyen zonas para la producción agropecuaria (9,83%), para la producción forestal y otras asociaciones (4,40%) y zonas para la producción pesquera y otros usos productivos, como minería y turismo (0,66%).
- **Zonas de protección y conservación ecológica**, que incluyen a las áreas naturales protegidas por el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe), el Área de Conservación Regional Cordillera Azul, los pajonales altoandinos, los espacios de protección por pendientes, suelos e inundación, los pantanos, las cochas, las colinas fuertemente disectadas y las montañas. En conjunto, estas zonas abarcan 3,35 millones de hectáreas (64,62% del área de estudio).
- **Zonas de tratamiento especial**, que incluyen al complejo arqueológico de Gran Pajatén, ubicado dentro del Parque Nacional Río Abiseo, el cual requiere con urgencia mayores estudios arqueológicos para estimar su valor histórico y cultural, así como para promover las actividades turísticas.
- **Zonas de recuperación**, que están conformadas por aquellos espacios o sectores que fueron degradados debido a usos inadecuados o incompatibles con su vocación natural. Estas zonas representan 1,06 millones de hectáreas, equivalentes al 20,38% del área de estudio.
- **Zonas de vocación urbana e industrial**, que están ubicadas principalmente en espacios o sectores adyacentes a las principales ciudades como Tarapoto, Moyabamba, Juanjuí y Bellavista. Comprenden una superficie muy pequeña de aproximadamente 0,15% del área en estudio.¹¹

El trabajo articulado entre el Gobierno Regional de San Martín y la cooperación internacional, en particular con el Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GTZ), ha permitido avanzar en la adaptación de los resultados de la zonificación ecológica y económica a planes de desarrollo concretos, como vimos en el capítulo sobre el Plan de Desarrollo Concertado de San Martín.

En el estudio del Gobierno Regional de San Martín, Programa Desarrollo Rural Sostenible-GTZ e Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana-IIAP (2009: 23) se señalan cinco elementos como estrategia de gestión que han sido útiles para el Gobierno Regional. Estos son los siguientes: (i) diseño de la estructura urbana, que establezca la jerarquía y las funciones de cada

centro urbano; (ii) diseño de un sistema adecuado de interconexión, mediante una red vial y de telecomunicaciones que articule al territorio, tanto interna como externamente; (iii) diseño de una base productiva con el desarrollo de corredores económicos que integren y complementen las potencialidades productivas de cada área; (iv) diseño de una red de áreas naturales protegidas que incluya sus respectivos corredores ecológicos; y v) ordenamiento del acceso a la tenencia de la tierra.

Como veremos en el próximo capítulo, una vez identificadas las potencialidades de la región su aprovechamiento sostenido ha sido parte importante del crecimiento económico regional y de la reducción de la pobreza.

¹¹ Gobierno Regional de San Martín, Programa Desarrollo Rural Sostenible-GTZ e Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana-IIAP (2009: 10).

Aprovechamiento de las potencialidades de San Martín, la importancia de las cadenas productivas y el desarrollo de infraestructura

Si la dinámica económica, política y social de los ochenta hubiera mantenido su hegemonía en San Martín, hoy sería una más entre las regiones dependientes del narcotráfico y de otra economía ilegal en la Amazonía peruana. A diferencia de otros territorios con similares características, en la década de los noventa la región logró frenar el crecimiento del cultivo de la hoja de coca y desarrollar cultivos alternativos que se tornaron en opciones económicas viables, las cuales han dado dinamismo y vitalidad a la región. En la primera década del siglo XXI se consolidaron los cultivos alternativos en la región y disminuyó el cultivo de coca: esta llegó a ocupar solo 321 hectáreas. Si bien el área cultivada de coca se ha incrementado —alcanza las 1 725 hectáreas—, no llega a ser relevante frente a las 509 000 hectáreas hábiles para la producción agropecuaria, ya que esta representa solo el 0,33% del suelo cultivable de la región.

En un estudio colectivo, Fernando Villarán afirma que fueron nueve factores los que, de manera combinada, explican el éxito de San Martín.

Modelo San Martín: elementos combinados que explican el caso

Estrategias y acciones de desarrollo productivo.
Voluntad de cambio de la población local.
Asociación de pequeños productores (permite alcanzar mayor escala).
Erradicación de la coca.
Inversiones productivas para lograr valor agregado de productos agrícolas.
Inversiones en infraestructura, salud y educación.
Comportamiento favorable del mercado mundial de cuatro productos estrella.
Capital social que generó confianza y acción conjunta de casi todos los actores económicos en la región.
Creciente demanda internacional de cocaína.

Fuente: Villarán, Fernando y otros (2011).

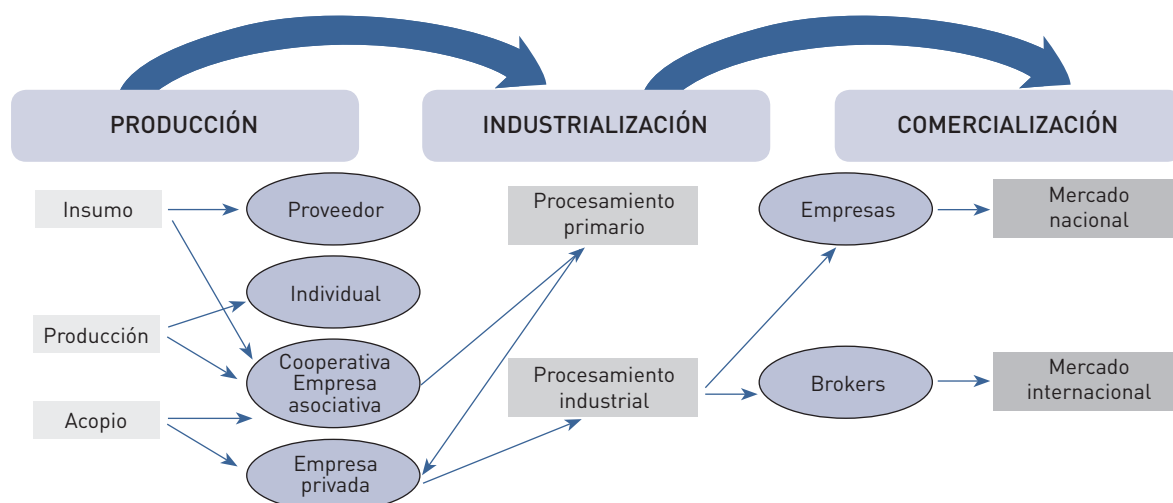
Como se puede ver, hay tres grandes campos de acción de la política pública: (i) políticas de desarrollo económico local; (ii) inversión en infraestructura de soporte; y (iii) políticas de erradicación de cultivos.

a. Desarrollo económico local: apuesta por cadenas productivas

En el año 2010, San Martín concentraba el 18% de la producción de arroz, el 19% de la de café, el 20% de la producción de plátano, el 45% de la de cacao y el 79% de la producción de palma aceitera a nivel nacional.¹² Estos resultados han sido fruto del trabajo sostenido en capacitación y apoyo a la innovación en cada uno de los eslabones de la cadena productiva. Cada uno de estos productos es parte de una cadena que contempla tres grandes etapas: producción, industrialización y comercialización. Tanto las instituciones encargadas de promover cultivos alternativos —la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) y la cooperación internacional— y las instituciones de desarrollo presentes en el territorio —Care u otras—, como el propio Gobierno Regional han incidido en la adopción de buenas prácticas para el incremento y la mejora de la calidad de la producción, en la agregación de valor por procesos primarios e industriales de procesamiento y en el acceso a mercados más dinámicos —nacionales e internacionales— y que valoren las mejoras en la producción: orgánica, en sombra, entre otras. En el gráfico siguiente vemos un modelo genérico de cadena productiva, que muestra a los actores económicos presentes en cada uno de los eslabones.

¹² Datos obtenidos del cruce de información de estadísticas agrarias del INEI al 2010 con producción por departamento.

Gráfico 8. Cadenas productivas



Tradicionalmente, el productor agrario ha dependido de los proveedores de insumos y de los acopiadores, y se ha dedicado únicamente a la producción directa. En el caso de San Martín, desde fines de los noventa y durante la primera década del presente siglo, un sector importante de los pequeños productores —que fueron el factor clave en el desarrollo de la región por apostar a cultivos diferentes de la hoja de coca— ha logrado reducir los costos de producción mediante la compra conjunta de insumos, la organización para el acopio de sus productos a fin de evitar los sobrecostos de los acopiadores y, en algunos casos, a través de la formación de cooperativas de productores o de empresas asociativas que puedan dar servicios de procesamiento primario a sus productos, con lo que aumentan las ganancias y reducen costos al vender su producción en el mercado nacional o internacional.

Muy pocas son las asociaciones de productores, ya sean cooperativas o empresas asociativas, que han integrado la cadena entera; es necesario el contacto con empresas privadas que realizan el procesamiento industrial, tanto como con brókeres o empresas para la venta al mercado nacional o internacional. Parte del trabajo del Gobierno Regional ha sido su apuesta por la asociación de los pequeños productores: ha capacitado a las asociaciones para mejorar la producción de sus socios y la gestión interna; ha procurado la ampliación del control sobre la cadena productiva y las ha contactado con empre-

sas privadas que también operan en la zona, a fin de completar la cadena de valor para acceder a mejores mercados.

En el trabajo de campo conversamos con los responsables del Gobierno Regional de San Martín que desde el año 2007 promovieron con mucha energía políticas de desarrollo económico local. Nos señalaron que, al llegar, era notorio que las inversiones provenientes del Estado, incluidas las del Gobierno Regional, no se sentían y parecían desarticuladas, lo que disminuía su efecto. Por tanto, el primer paso que dieron fue articular las intervenciones. Encontraron un conjunto de proyectos, puntuales y dispersos en el territorio. Al inicio, el objetivo fue articularlos todos, para que tuvieran una misma orientación y respondieran a una cadena productiva.

Encontramos una red de proyectos puntuales en el territorio; por ejemplo, en café encontramos más de 30 intervenciones específicas y sin mayor conexión entre ellas. Lo que hicimos fue convocar a las organizaciones representativas por línea de producto para definir proyectos de impacto regional que partieran de los proyectos puntuales. Así surgieron las mesas técnicas del cacao, del café y la relación con la Asociación Regional de Ganaderos de San Martín. (Taller de valoración de resultados de gestión).

El giro en el enfoque de desarrollo económico permite hablar de proyectos de primera y segunda generación en relación con su impacto y

articulación con actores económicos locales. Los primeros se orientaron a la articulación de proyectos puntuales de producción. Los de segunda generación nacieron como proyectos por línea de producción y de la mano de las asociaciones de productores, que buscaron impactos regionales, no solo locales; pasaron de la capacita-

ción productiva al fortalecimiento de la gestión de las organizaciones: a la gestión empresarial, comercial y financiera. En esta última etapa de gestión se habla incluso de proyectos de tercera generación, en tanto tienen conexión con inversiones privadas para mejorar el procesamiento y la comercialización.

Cuadro 9. Proyectos de primera y segunda generación en San Martín

Dimensiones	Proyectos de primera generación	Proyectos de segunda generación
Impacto territorial	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo a nivel de predio que abarca espacios puntuales en distritos, provincias o mancomunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Los proyectos se piensan y operan en términos amplios: cadenas de valor, espacios regionales, corredores económicos y biológicos, manejo de cuencas.
Actores a los que se dirigen	<ul style="list-style-type: none"> Productores individuales. Participación del agricultor y la familia. Algunas organizaciones. Concepto de productor-beneficiario con acento asistencialista y subvenciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de productores. Fijan el concepto de la organización económica y de socio-productor para el desarrollo. Orientan el trabajo a la especialización a lo largo de la cadena de valor.
Tipo de acción	<ul style="list-style-type: none"> Provisión de semillas o plántones, asistencia técnica productiva y capacitación, entre otros. Concentrados en incrementar la oferta y el rendimiento productivo. Consideran la naturaleza multidimensional del predio y su ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Se concentran en la calidad de los procesos y no solo de los productos. Componentes relacionados con mercados, financiamiento, innovación de tecnología y de procesos, gestión empresarial (administrativa, contable, comercial, crediticia, de riesgos, etcétera). A través de ellos se construyen alianzas estratégicas y aglomerados. Lógica de clúster. Mejora de la competitividad.

Las mesas técnicas por cadena productiva son fruto del trabajo con productores y el fortalecimiento de sus organizaciones. El peso que tenían en la política de desarrollo económico era grande; sostenían reuniones permanentes con el gerente de Desarrollo Económico y con el presidente regional. Formaban parte de los comités de selección del personal especializado encargado de la asistencia técnica a las organizaciones y productores.

El Gobierno Regional de San Martín apostó por la construcción de un modelo en el que todas las partes tuvieran un rol gravitante y los resultados alcanzados se deben a la sinergia lograda y no a la acción de un solo actor. La articulación de estos proyectos con recursos de la cooperación

internacional ha sido también un factor de éxito. Frente al trabajo del Gobierno Regional, Villarán señala que es *“la institución que mayores contribuciones le ha dado al desarrollo alternativo, poniendo la voluntad política, la visión de largo plazo y la capacidad de convocatoria”* (2011: 19).

Es importante recordar que desde el inicio de los años ochenta, el Estado desapareció la política de extensión agraria, de capacitación y asistencia técnica permanente a los productores. Solo en su primer período, entre los años 2007 y 2010, la gestión regional invirtió 40,5 millones de soles para mejorar la producción en 770 000 hectáreas. Algunos logros de la estrategia de intervención articulada al 2011 se muestran en el cuadro que sigue.

Cuadro 10. Logros alcanzados en la producción al año 2011 por la intervención articulada

Producto	Logro
Cacao	Se aumentó la producción promedio por hectárea en 150 kilos. Se pasó de producir 600 kilos por hectárea a 750 kilos por hectárea.
Café	Se incrementó la producción por hectárea en 3 quintales: de 12 a 15 quintales por hectárea.
Palma aceitera	La producción se amplió en 1,7 toneladas métricas por hectárea producida y pasó de 6 a 7,7 toneladas métricas por hectárea.
Guanábana	Es un producto poco explotado en la región. Desde el año 2009 se reportaba una producción de 2 toneladas métricas por hectárea. Luego del trabajo de promoción del equipo del Gobierno Regional se pasó a 10 toneladas métricas por hectárea.
Piñón	Es un caso similar al de la guanábana, ya que se trata de un producto nuevo introducido el año 2009. El 2010 se reportó un incremento de 4,2 toneladas métricas por hectárea, con lo que se llegó a una producción promedio de 6 toneladas métricas por hectárea.
Ganadería	Se logró un incremento de casi 1,5 litros adicionales por vaca al día. Se pasó de producir un promedio de 4,1 litros por vaca al día a 5,6 litros.
Cuyes	Se introdujeron en el 2009 como parte de la política regional y se incrementó el peso del animal de 500 gramos a 1 kilo.

En el cuadro a continuación podemos ver la variación de la producción agrícola por tonelada métrica en cada uno de los principales productos de la región:

Cuadro 11. Producción agrícola en toneladas métricas

Tipo de producto	Año	
	2006	2013
Arroz	475 528	559 779
Plátano	301 819	476 524
Caña de azúcar	194 312	305 496
Palma aceitera	199 043	330 626
Maíz amarillo	127 138	120 988
Yuca	70 760	110 951
Café	39 334	63 757
Naranja	20 529	28 356
Cacao	5 992	32 122
Piña	12 482	16 575
Otros productos	179 540	127 204
Total	1 626 477	2 172 378

El fomento de actividades económicas en torno a la producción agropecuaria ha sido clave en esta gestión. Una de las maneras de desarrollarla fue en convenio con Agroideas del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), que permitió apalancar 24 millones de soles en 29 planes de negocio que están en ejecución. Hay otros 33 en evaluación y 55 en elaboración. El Minagri otorgó a San Martín el premio a la primera región en fomento de negocios rurales. Esto es parte del trabajo que el Gobierno Regional llevó a cabo para la promoción de las cadenas productivas de productos estrella, así como de inversiones en mejora agroindustrial en la región, junto a un componente de fortalecimiento de capacidades de las asociaciones y cooperativas de productores.

Destaca también el avance en la identificación de doce corredores económicos —los seis primeros más dinámicos— en la actualización del Plan de Desarrollo Concertado al 2021.

Cuadro 12. Corredores económicos en San Martín

Eje 1: Tarapoto - Moyobamba - Rioja - Nueva Cajamarca-Naranjos.	Eje7: Tarapoto-Cuñumbuque-San José de Sisa-Bellavista.
Eje 2: Moyobamba-Calzada-Soritor-San Marcos-Selva Alegre-Nueva Galilea.	Eje 8: Picota-Tingo de Ponaza-Shamboyuco-Simón Bolívar-Chambira-Vista Alegre/Picota- Nueva Lima.
Eje 3: Moyobamba-Jepelacio-San Martín-San José de Sisa.	Eje 9: Bellavista-Nueva Lima-Cusco.
Eje 4: Tarapoto-Shapaja-Chazuta.	Eje 10: Juanjuí-Sacanche-El Eslabón-Saposoa-Pasarrya.
Eje 5: Tarapoto-Pongo de Caynarachi-Límite Loreto/Yurimaguas-Pongo-Barranquita-Papaplaya.	Eje 11: Juanjuí-Polvora-Tocache-Uchiza/Tocache-Tambopaja-Metal.
Eje 6: Tocache-Nuevo Progreso-Límite Huánuco.	Eje12: Tarapoto-Lamas-Pamashto.

b. El desarrollo vial como soporte

La apuesta por las cadenas productivas tuvo como soporte básico una visión estratégica del desarrollo vial sustentada en cuatro pilares:

- ▶ La identificación de las potencialidades y limitaciones productivas de la región, mediante el análisis de la dinámica productiva en su dimensión espacial, la identificación de metas de integración económica y territorial, y la definición de ejes viales estratégicos para el desarrollo departamental.
- ▶ Las estrategias planteadas por los sectores productivos —básicamente agricultura, agroindustria y turismo— debían incorporar los requerimientos de la infraestructura de transportes, en la medida que el proceso de desarrollo departamental demandaba la articulación productiva y la creación e integración de mercados en el departamento, para lograr el equilibrio económico y ambiental.
- ▶ La optimización de los mecanismos descentralizados de gestión para propiciar proyectos de inversión en la red vial por mancomunidades y macrorregiones.

- ▶ El mantenimiento de la infraestructura vial mediante la asignación de los recursos económicos necesarios para su conservación a fin de evitar su descapitalización, la inversión en los tramos que requirieran mejoramiento y rehabilitación, y la concertación de esfuerzos con los distintos niveles de gobierno y del sector privado.

Hoy, 600 kilómetros de nuevas carreteras interconectan la región, lo que beneficia a espacios secularmente abandonados (Alto Huallaga) y vincula al mercado a provincias que aparecían aisladas, como Tocache. Carreteras y puentes permitieron poner en valor la producción de vastas áreas de la región y mejoraron la calidad de vida de sus habitantes mediante el desarrollo de un plan de inversiones multianual por 583 millones de soles, que atendió a cinco circuitos viales. No obstante los limitados recursos, se desarrollaron prácticas innovadoras como el uso del denominado “asfalto económico”, que redujo el costo por kilómetro en más del 60%, o el cambio del sistema de contrato con las empresas que construían carreteras, al incluir el mantenimiento posterior durante cinco años.



6.

Importancia de la integración y articulación interregional

El enfoque de gestión del territorio ha llevado al Gobierno Regional de San Martín a promover articulaciones que trascienden el espacio departamental y que avanzan hacia territorios mayores con los que se comparten elementos de identidad, desde la problemática común —la ambiental y el manejo de bosques, por ejemplo—, hasta las potencialidades económicas —como la formación de corredores económicos—, de manera de generar sinergias que dinamicen aún más las economías locales. Es así que San Martín impulsa y forma parte de dos espacios de articulación territorial. Por un lado, del Consejo Interregional Amazónico (CIAM), que es una junta de coordinación interregional prevista por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que reúne a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Loreto, Madre Dios, Ucayali y el propio San Martín. Por otro lado es parte de la Mancomunidad Regional Nor Oriental que la articula con Amazonas, Cajamarca y La Libertad.

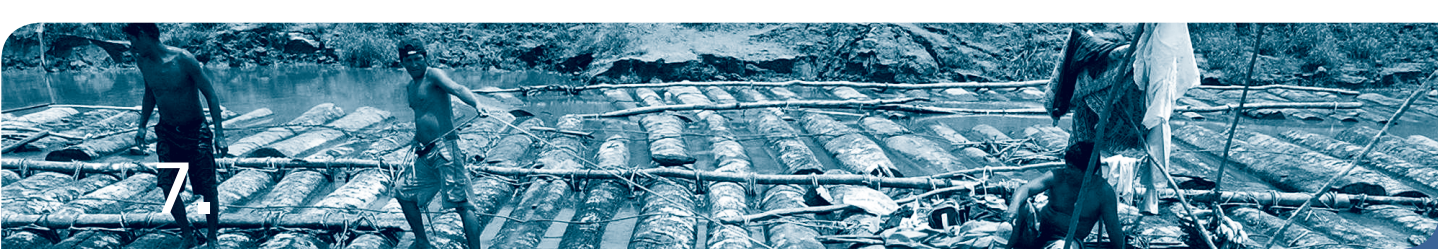
El CIAM fue creado en el año 2007 y está pensado como ente de articulación de políticas amazónicas, especialmente de conservación del ecosistema y los recursos naturales. Se ha gestado una propuesta común llamada Amazonía Vale un Perú con cuatro ejes:

- ▶ Estrategia de bosques y cambio climático: se promueve el manejo forestal responsable y también el comunitario.

- ▶ Competitividad e inversiones sostenibles: se fomenta una “economía verde” que realce el potencial biodiverso de la Amazonía.
- ▶ Posicionamiento: se promueven valores culturales y la biodiversidad de la Amazonía como parte del esquema publicitario de la Marca Perú.
- ▶ Fortalecimiento institucional y gobernanza: se comparten experiencias exitosas de gestión para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales que reciben nuevas competencias con la descentralización, con especial atención en la gestión ambiental. Parte del desarrollo de este eje es la creación del Grupo de Trabajo para la Gestión del Ambiente y los Recursos Naturales, desde el cual se trabaja una macrozonificación rumbo al ordenamiento territorial de la Amazonía peruana.

La Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Noramazónico, conocida como “región piloto” es promovida desde el segundo Gobierno de Alan García. Su visión es convertirse en “zona de desarrollo turístico competitivo y sostenible, integrada económicamente y ambientalmente, con instituciones interregionales sólidas que mejoran la calidad de vida de la población”.¹³ Se han definido cuatro objetivos estratégicos vinculados a la promoción del turismo en la mancomunidad, así como la gestión ambiental con enfoque territorial.

¹³ Síntesis elaborada sobre la base del documento del Gobierno Regional de San Martín (2013).



7 Limitaciones y desafíos a ser enfrentados

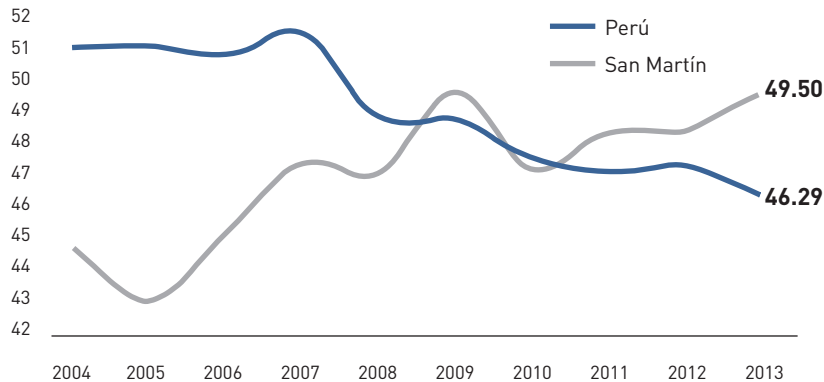
En un reciente estudio (Carranza 2012) se señala que los principales factores que limitan el mayor crecimiento de San Martín son los siguientes: (i) falta de infraestructura vial, que aumenta los costos y el tiempo para acceder al mercado, y falta de conexión al sistema nacional energético, que encarece la producción; (ii) crecimiento del minifundio y problemas de títulos de propiedad; (iii) falta de institucionalidad que permita aprovechar (y cuidar) los recursos forestales; y (iv) alto costo de los créditos.

A estas restricciones se suman otros riesgos latentes, como el narcotráfico, la tala y la minería ilegales, así como la deforestación. Aunque se han producido avances importantes en cada una de esas dimensiones —884 kilómetros as-

faltados o afirmados; una cobertura en electricidad que pasó del 59% en el 2007 al 79% el 2013; cerca de 16 000 títulos de propiedad entregados entre los años 2012 y 2013; colocaciones que se incrementaron de 534 millones de soles en el 2007 a 1 810 millones de soles el 2013 (de acuerdo al Banco de Crédito del Perú)— es claro que subsisten limitaciones importantes en cada una de ellas y una distancia significativa entre el mundo rural y el mundo urbano. La diferencia entre las ciudades y el campo en lo que se refiere a servicios como educación, salud y saneamiento sigue siendo muy grande.

A ello hay que añadir que las mejoras logradas no han supuesto una disminución de la desigualdad si no, por el contrario, su incremento.

Gráfico 9. Coeficiente de Gini (2004-2013)¹⁴



Fuente: Palomino, Miguel (2014). "Logros y retos del desarrollo económico y social de San Martín". Archivo de Power Point. Lima: IPE, con base en información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Ello se ha dado a pesar de que la distribución del presupuesto institucional modificado per cápita en la región en los últimos años ha favorecido significativamente a Tocache, Lamas y Mariscal Cáceres, ha aumentado los recursos destinados a la agricultura y especialmente a ciencia y tec-

nología, y ha priorizado a las provincias que han tenido menores recursos por habitante. El mayor y mejor uso de incentivos a la gestión empresarial y a la asociación de los pequeños productores que permite Agroideas, se orientó en la misma dirección (Palomino 2014).

14 Índice donde 0 es igualdad.

Ciertamente hay otros límites que la región deberá seguir abordando. Así, en materia de empleo, el problema sigue siendo la informalidad, que en el año 2009 llegaba al 83,3%, lo que afecta a uno de los clústeres más interesantes en San Martín y

que podría desarrollarse más: el turismo. No obstante los avances producidos, estas y otras limitaciones afectan la competitividad de la región que todavía tiene un trecho muy grande que avanzar en los diversos pilares contemplados.

Bibliografía

- CARRANZA, LUIS; JUAN PABLO GALLARDO Y RENZO VIDAL (2012). *Las barreras al crecimiento económico en San Martín*. [Serie Estudios Regionales 3]. Lima: BID, CIES y USMP.
- CASTILLO, MARLENE (2011). *Desarrollo rural reduciendo el riesgo en contextos de cambio climático*. [Sistematización de experiencias del Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GIZ) en el Perú]. Lima: GIZ.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2010). *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: USAID-Pro Descentralización.
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2008). "Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015". Ordenanza Regional 004-2008-GRSM/CR. San Martín.
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN, PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE-GTZ E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA-IIAP (2009). *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Zonificación ecológica y económica como base para el ordenamiento territorial*. Lima: Gobierno Regional de San Martín, PDRS-GTZ, IIAP.
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2012a). "Política Territorial Regional de San Martín". Ordenanza Regional 015-2012-GRSM/CR. San Martín.
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2012b). "Informe de desempeño de la gestión financiera pública (PEFA)". Programa de Cooperación al Desarrollo de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO)-Confederación Suiza, Gobierno Regional de San Martín.
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2013a). "Plan de Desarrollo Concertado Regional San Martín al 2021". Ordenanza Regional 017-2013-GRSM/CR. San Martín.
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (2013b). "Plan de implementación del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional aprobado por Ordenanza Regional 003-2013-GRSM/CR". Documento de Trabajo del Gobierno Regional de San Martín elaborado por Raúl Molina.
- HEREDIA, JOSÉ ALFONSO (2013). *Experiencia de construcción y avance de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional San Martín*. Lima: Gobierno Regional de San Martín, PDRS-GIZ.
- MOLINA, RAÚL (2010). "Supervisión del informe técnico de sustento del ROF y plan de implementación del rediseño institucional del Gobierno Regional (primera etapa)". Documento de Trabajo del Gobierno Regional de San Martín.
- MOLINA, RAÚL (2011). "Definición del alcance de las propuestas priorizadas para el fortalecimiento de los niveles de línea y prestación de servicios del Gobierno Regional". Documento de Trabajo del Gobierno Regional de San Martín.
- MOLINA, RAÚL (2012a). "Propuestas específicas de organización de las gerencias regionales de línea, del órgano de apoyo/asesoramiento del Consejo Regional y de coordinación de los órganos de control existentes en la organización regional, a ser incorporadas en el ROF del Gobierno Regional". Documento de Trabajo del Gobierno Regional de San Martín.
- MOLINA, RAÚL (2012b). "Guía para delimitar los roles y funciones de las gerencias regionales de línea y de las direcciones regionales que las conforman". Documento de Trabajo del Gobierno Regional de San Martín.
- PALOMINO, MIGUEL (2014). "Logros y retos del desarrollo económico y social de San Martín". Archivo de Power Point. Lima: IPE.
- UNODC Y GOBIERNO DEL PERÚ. (2013). *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2012*. Lima: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito-UNODC, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas-DEVIDA.
- VILLARÁN, FERNANDO; MIGUEL DÁVILA, PEDRO URDAY, BENIGNO SÁNCHEZ Y RUBÉN VARGAS (2011). "El modelo de desarrollo alternativo de la Región San Martín: un estudio de caso de desarrollo económico local". Lima: UNODC, USAID, DEVIDA, Gobierno Regional de San Martín.



Documento elaborado por

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Con el apoyo de

