

# Metodología para la evaluación y actualización participativa del Plan de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Tocache, San Martín (Perú)

Santiago MADRIGAL MARTÍNEZ

Departamento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible —Facultad de Ingeniería Agrícola— Universidad Nacional Agraria la Molina (UNALM).

**RESUMEN:** El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento que requiere ser evaluado y actualizado periódicamente para detectar los factores que puedan estar dificultando la correcta ejecución de los diferentes proyectos; de esta forma podrán ser reprogramados, descartados y/o sustituidos por otros, según sea el caso. Tocache por sus particularidades sociales y políticas es un territorio de interés para el estado peruano. El proceso de evaluación y actualización se ha llevado a cabo de forma participativa; por ello, la recopilación de información primaria, se ha hecho mediante entrevistas a informantes clave, trabajo con grupos de discusión, observación participante y talleres participativos. La metodología utilizada se ha desarrollado en siete fases: (1) Preparatoria; (2) Evaluación preliminar: revisión y análisis del documento; (3) Evaluación (I): estrategias realizadas para la implementación del POT; (4) Evaluación (II): articulación a otros planes para su ejecución; (5) Evaluación (III): proyectos y acciones implementados; (6) Actualización; y (7) Validación. En conclusión, de los proyectos y acciones previstos en esta primera etapa de gestión, se han implementado el 76 %, las principales causas de esta, inconclusa materialización, son la intermitencia de la cooperación internacional, el cambio de gobierno y de funcionarios, así como de normativas que han interferido en el normal desarrollo del plan.

**DESCRIPTORES:** Metodología en ordenación del territorio. Evaluación de planes de ordenación territorial. Participación. Tocache (Perú).

## 1. Introducción

Oficialmente, el ordenamiento territorial se entiende en el Perú, como la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuerdo

do con las condiciones del territorio y sus recursos naturales (CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE [CONAM] & DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT [GTZ], 2006). Asimismo, es un proceso político, en la medida en que involucra la toma de

---

Recibido: 28.04.2014; Revisado: 30.09.2014.  
Correo electrónico: santiagomadrigal@lamolina.edu.pe

---

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios.

decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. También es un procedimiento técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida (CONAM, 2005).

En materia normativa existen diferentes leyes en el contexto peruano que reconocen como principales instrumentos de gestión territorial un conjunto de planes definidos para cada ámbito de la jurisdicción geográfico-política del territorio. Concretamente, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley N° 27867 (Art. 53º, inciso a.) y en la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, se hace mención al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que se define como:

«[...] un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país.»

Este instrumento, de aplicabilidad regional y provincial, se elabora de forma sistemática, participativa y concertada con los actores sociales, políticos, económicos y técnicos para orientar el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales en el ámbito en cuestión. No obstante, la complejidad del territorio a diagnosticar, los cambios a los que está sometido y los diferentes intereses existentes, generan cierto grado de incertidumbre en las determinaciones que se desprenden del plan. Por esto se hace necesario la realización de evaluaciones periódicas para detectar los factores externos que pueden estar impidiendo su correcta ejecución. Estas refuerzan el mecanismo de seguimiento y permiten, al final, que se pueda disponer de un instrumento de ayuda para la toma de decisiones y las evaluaciones ex-post para un mejor análisis del impacto global (GÓMEZ OREA, 2013).

Este artículo presenta el proceso metodológico realizado para evaluar y actualizar de forma participativa el POT de la provincia de Tocache. Asimismo, representa una síntesis de la investigación llevada a cabo en el marco del

Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza<sup>1</sup> (PRODATU II) y con el apoyo de la Municipalidad Provincial de Tocache (MPT).

Se entiende la evaluación como el proceso que intenta determinar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las actividades con respecto a objetivos específicos. Asimismo, es una herramienta de gestión orientada hacia el aprendizaje y la acción para mejorar el desempeño de proyectos actuales y futuros (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND [UNICEF], 1991). El PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1997), enfatiza el marco temporal, especificando que la evaluación se ha de efectuar de manera más selectiva y los administradores de proyectos deben tener la flexibilidad necesaria para definir por qué y cuándo se requiere una evaluación.

La actualización consiste en la adaptación de los proyectos y/o acciones que por algún motivo no se han implementado, tienen fallas, o han quedado desfasados u obsoletos. De esta forma, se corrige y se mejora el plan de cara a la validación participativa.

En la actualidad, no se tienen registros sobre otras evaluaciones realizadas en el Perú y de igual manera, no se cuenta con una norma que regule el proceso. Por tanto, se puede afirmar que el procedimiento mostrado en este artículo recoge la primera y única experiencia. Por ello, la metodología empleada se expone detalladamente para que sirva como ejemplo en los procesos de ordenamiento territorial existentes en otras regiones y provincias del país.

## 2. El plan de Ordenamiento Territorial de la provincia de Tocache

La provincia de Tocache, como muchas otras provincias de la región San Martín, ha afrontado graves problemas sociales, económicos y ambientales, que en la actualidad están en proceso de superación mediante los logros y el compromiso de la población y de sus autoridades (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONIA PERUANA [IIAP], 2006). A partir de la década de 1970, con la construcción de la carretera Marginal de la Selva que permitió unir físicamente la provincia con Tingo María hacia el sur, y con

<sup>1</sup> Es un proyecto perteneciente a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), por canje de deuda con la cooperación alemana, iniciado en el 2012 y

por un periodo de 5 años. Su ámbito de acción comprende a los cinco distritos de la provincia de Tocache y al Centro Poblado Menor de Paraíso (región Huánuco).

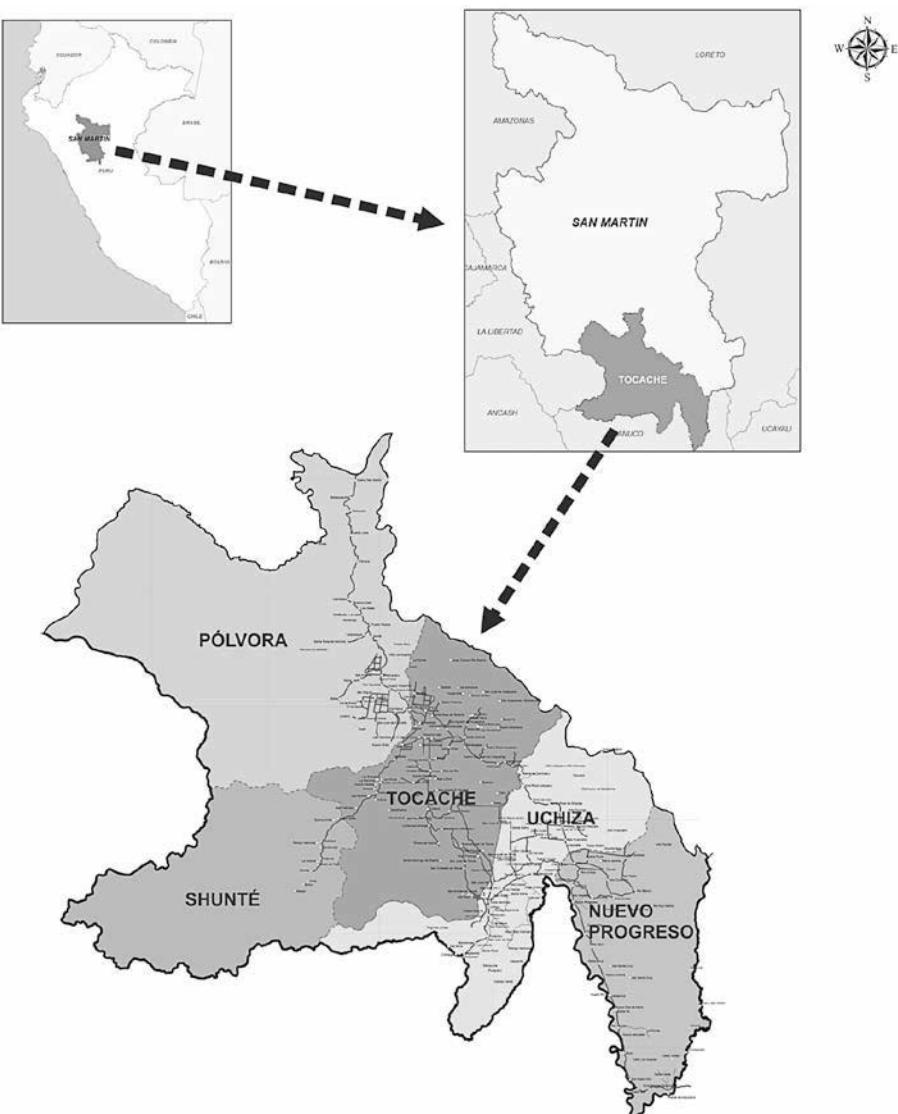


FIG. 1/ Localización geográfica y división política de la provincia de Tocache

Fuente: Adaptado de MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TOCACHE [MPT] (2008).

Tarapoto hacia el norte, el crecimiento de la población y por consiguiente la demanda de tierras para desarrollar la agricultura ha registrado un incremento vertiginoso, habiéndose intervenido casi todas las tierras disponibles con vocación natural para actividades agropecuarias; inclusive se vienen ocupando tierras con vocación forestal o de protección ecológica para usos que no corresponden (LIMACHI, 2006).

La superficie provincial es de 625.121 hectáreas, y contiene 5 distritos: Tocache, Shunté, Nuevo Progreso, Uchiza y Pólvora (Fig. 1). La

población proyectada al año 2013, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, es de 73.093 habitantes, en sus  $\frac{3}{4}$  partes con una edad menor a 40 años y que se asienta, en similar número, tanto en el área rural como en la urbana.

La población económicamente activa (PEA) asciende al 46.70% del total, el nivel de desempleo representa el 1.17%. La ocupación se concentra en el sector primario, que comprende las actividades agropecuarias y extractivas (60 % del total). El segundo sector es el terciario.

rio, conformado por actividades comerciales y prestación de diversos servicios, que en conjunto absorben el 30% de la PEA Total. El resto de trabajadores se dedica a actividades de transformación y otros no especificados (*Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*).

Las personas con mejores niveles educativos labora en las empresas y entidades más representativas (LIMACHI, 2006), como son: el Grupo Palmas<sup>2</sup>; la municipalidad provincial y las distritales; y las dependencias regionales sectoriales (salud, educación, agricultura, transportes, etc.). La población rural, en su mayoría, sólo cuenta con la primaria, y en casos excepcionales la secundaria.

El POT de Tocache recoge los aportes, preocupaciones y expectativas de los diferentes actores locales, provinciales y regionales que participaron en su formulación. Los resultados más tangibles son una serie de proyectos y/o acciones orgánicamente programados, así como el establecimiento de políticas de uso y ocupación del territorio (MPT, 2008).

Los objetivos que pretende son: (1) formular la política municipal sobre el uso y ocupación del territorio de conformidad con lo establecido en la Zonificación Ecológica Económica<sup>3</sup>; (2) implementar una propuesta concertada para la distribución y la localización funcional de las actividades e infraestructura según la capacidad de uso mayor de los suelos, de forma que se garantice el aprovechamiento de las potencialidades y la mitigación de los conflictos e impactos sobre el medio ambiente; (3) proponer e implementar las medidas necesarias para la solución de los conflictos relativos al uso del territorio, determinantes del grado de consolidación del desarrollo (urbano y rural); y (4) establecer un marco normativo para el control y regulación de las acciones y usos previstos en el plan, así como la determinación de mecanismos de gestión que le permitan a la administración municipal ajustar periódicamente las metas y acciones programadas (MPT, 2008).

Para poder conseguir dichos objetivos el plan se estructura en cinco líneas estratégicas de intervención conformadas por un total de 20 programas de actuación (FIG. 2); cada progra-

FIG. 2/ Líneas estratégicas de intervención con sus respectivos programas de actuación del POT provincial de Tocache

Línea estratégica	Programa
1. Ambiente y recursos naturales sostenibles	1.1. Programa de manejo de suelos. 1.2. Programa de aprovechamiento sostenible del agua. 1.3. Programa de aprovechamiento sostenible de la flora y fauna silvestre. 1.4. Programa de gestión ambiental. 1.5. Programa de creación y gestión de áreas de conservación.
2. Servicios básicos y sociales, recreación y turismo	2.1. Programa de mejoramiento de la educación. 2.2. Programa de mejoramiento de la salud. 2.3. Programa de agua potable, saneamiento y salubridad. 2.4. Programa de fomento del turismo.
3. Infraestructura productiva desarrollo económico y competitividad	3.1. Programa de infraestructura vial y productiva. 3.2. Programa de apoyo a la producción agropecuaria. 3.3. Programa de promoción de las pymes.
4. Seguridad de las unidades sociales	4.1. Programa de seguridad pública.  5.1. Programa de fortalecimiento de la sociedad civil. 5.2. Programa de promoción de la imagen e identidad. 5.3. Programa de fortalecimiento de la comunicación local. 5.4. Programa de fortalecimiento a productores agrarios. 5.5. Programa de articulación. 5.6. Programa de fortalecimiento municipal. 5.7. Programa de organización territorial.
5. Gobernabilidad y funcionalidad territorial	

Fuente: MPT (2008).

<sup>2</sup> Empresa ubicada en Tocache y Uchiza que concentra gran cantidad de profesionales y técnicos, se dedica al cultivo de palma y cacao en dos plantaciones: 13.126 hectáreas de palma aceitera y 305 de cacao. Cuenta con 2.426 empleados (Palmas del Espino e Industrias del Espino).

<sup>3</sup> El Reglamento de Zonificación Ecológica Económica D.S. No 087-2004-PCM define la ZEE como «...un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales».

ma está integrado por sus respectivos proyectos y/o acciones de desarrollo que hacen un total de 114. El período de vigencia del plan es de 10 años, a partir del año 2008 (MPT, 2008).

### 3. Los indicadores de monitoreo

La evaluación se ha centrado en resolver las cuestiones específicas relacionadas con la eficacia y el impacto conseguido a través de la puesta en funcionamiento del plan, para ello se han utilizado una serie de indicadores como elementos de medición. Existen muchas ideas y definiciones sobre lo que es o debería ser un indicador. Según CRABTREE & BAYFIELD (1998) sirven para cuantificar el cambio, identificar los procesos y proporcionar un marco para el establecimiento de objetivos y supervisión del rendimiento. En esta misma línea GAHIN & *al.* (2003) aporta que estos muestran la información crítica sobre las tendencias y condiciones actuales para de esta forma avanzar hacia los objetivos establecidos.

La comunicación es la función principal de los indicadores y es sobre esta base de información que los tomadores de decisión deben o no realizar acciones (WEBER & HALL, 2001). Por ello, se puede decir que su principal rol radica en describir mediante parámetros objetivos la realidad de un ámbito concreto, facilitando el conocimiento del territorio y los elementos y procesos que se desarrollan en él. De esta manera, juegan un papel clave en la gestión y planificación territorial o sectorial, por lo que deben cumplir las premisas fundamentales de generar información, ser consistentes metodológicamente, válidos científicamente, y de fácil aplicación y comunicación (TORRES, 2013). La naturaleza integral del territorio requiere necesariamente de una evaluación holística y, por tanto, de un conjunto de indicadores pluridisciplinarios para la cuantificación y monitorización de sus impactos.

En el caso del POT de Tocache, los indicadores de monitoreo son específicos, pertinentes, fáciles de comprobar, con una duración limitada y miden el grado de consecución de los proyectos y/o acciones en tres períodos distintos, uno en el corto plazo al año 2010, otro en el mediano plazo al año 2014 y el último en el largo plazo al año 2017.

Las unidades de evaluación son múltiples ya que principalmente estas dependen de cada proyecto. No obstante, de forma igual para todos, se han analizado y evaluado tres variables: la fase (proyecto, en ejecución, concluido), la cantidad y la ubicación.

### 4. El procedimiento metodológico de evaluación y actualización participativo

La metodología empleada se basa en la participación ya que, en primer lugar, puede generar mejores decisiones porque introduce más información y fomenta la comunicación entre los actores sociales implicados. En segundo lugar, se favorece una evaluación exitosa dado que un mayor abanico de actores tomará parte en ella y comprenderán y apoyarán la actualización e implementación del plan resultante. En tercer lugar, la participación puede incrementar la legitimidad de las decisiones porque el proceso es percibido como justo e inclusivo (MEADOWCROFT, 2003).

#### 4.1. Las técnicas utilizadas para la recopilación de información

Concretamente, son cuatro las técnicas de recopilación de información primaria que se han utilizado: las entrevistas con informantes clave, la observación participante, los grupos de discusión y los talleres participativos. A continuación se expone, de forma simplificada, cada una de ellas.

Las entrevistas a informantes clave son entrevistas cualitativas, y se llevan a cabo con una guía que incluye los temas y los asuntos que deben cubrirse en la sesión. El entrevistador formula las cuestiones en el curso de la conversación y tantea suavemente al entrevistado para obtener la información que desea (TAYLOR & BOGDAN, 1992). Sólo se entrevistan un pequeño número de informantes que han sido seleccionados sobre la base de sus conocimientos y experiencias relacionadas con el objeto de investigación (KUMAR, 1993).

La observación participante es un tipo de método de recopilación de datos cualitativos que requiere la observación directa de una actividad, comportamiento, relación, fenómeno, red o proceso sobre el terreno. El investigador participa en la realidad social experimentada por la comunidad o grupo que se observa. La observación participante que se realiza para la evaluación de proyectos se completa en algunos días o semanas. Esta se centra en la observación de objetos físicos, como carreteras, presas o producción agrícola (CASLEY & KUMAR, 1990).

En este trabajo se ha considerado el grupo de discusión como una conversación dise-

ñada para obtener información sobre un tema de interés en una situación relajada y como vía para conocer (KRUEGER, 1991). Desde un punto de vista metodológico se considera como una modalidad de entrevista grupal (DEL RINCÓN, 1995) dinamizada por un coordinador, quien a partir de un tema de interés y a través de un protocolo (con diferentes niveles de estructuración), provoca la discusión y la dirige hacia la información deseada, potenciando la participación de los asistentes y evidenciando los argumentos enfrentados.

El grupo de discusión es una herramienta muy útil para la evaluación de los programas y planes, debido a que los participantes puedan expresar libremente su opinión sobre diferentes aspectos de interés en un ambiente abierto para el libre intercambio de ideas. Otro de los aspectos positivos estriba en el hecho de proveer participación a los actores sociales involucrados en la implementación de los diferentes proyectos y/o acciones.

Complementando el resto de técnicas se han realizado talleres participativos que están concebidos como un equipo de trabajo, formado generalmente por un facilitador o coordinador y un grupo de personas en el cual cada uno de los integrantes hace su aporte específico. El coordinador o facilitador dirige a las personas, pero al mismo tiempo adquiere junto a ellos experiencia de las realidades concretas en las cuales se desarrollan los talleres, y su tarea en terreno va más allá de la labor académica en función de las personas, debiendo prestar su aporte profesional en las tareas específicas que se desarrollan (DE BARRROS & GISSI, 1977).

#### 4.2. Las fases de la evaluación

El trabajo llevado a cabo en un año, teniendo su comienzo en el mes de diciembre del 2012, se ha estructurado en siete fases que se muestran en la FIG. 3.

##### 4.2.1. Fase preparatoria

Inicialmente, se establece el propósito, basado en detectar los factores externos e internos que pueden estar impidiendo la correcta ejecución del plan. Paso seguido se determina el período, que ha estado supeditado a la disponibilidad de recursos humanos y monetarios. Los días y las horas para la recogida de información han sido coordinados directamente

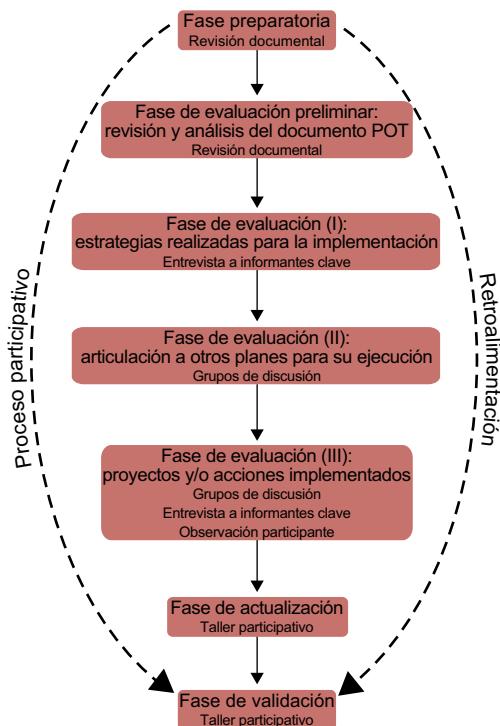


FIG. 3/ Procedimiento metodológico de evaluación y actualización participativa

Fuente: Elaboración propia.

con los actores locales. Para ello, se ha elaborado una lista actualizada de instituciones que fueron participes de la elaboración e implementación del plan y se ha incluido a otras nuevas, que actualmente intervienen en el territorio.

También se concreta el equipo de evaluación, compuesto por profesionales de diferentes disciplinas (un licenciado en ciencias ambientales, un ingeniero agrícola y un sociólogo). Asimismo, se ha determinado el rol del equipo de técnicos de la municipalidad provincial de Tocache, el cual se ha encargado de las convocatorias y la difusión de resultados entre los diferentes actores.

Una vez que se ha completado la revisión de la información existente, se diseña y presenta la metodología a seguir durante todo el proceso. En primer lugar al equipo técnico municipal y seguidamente a los actores locales identificados, ambas con el objetivo de retroalimentar la propuesta con observaciones, comentarios o aportes. Los diferentes medios de comunicación provincial se han encargado de difundir el inicio del proceso.

#### 4.2.2. *Fase de evaluación preliminar: revisión y análisis del documento POT*

Esta fase representa un profundo estudio del POT complementado con la información secundaria disponible. Consiste en examinar cada una de las líneas estratégicas, los programas y proyectos que las componen, los actores sociales involucrados y los indicadores de monitoreo que se han generado para cada proyecto.

En primer lugar, se ha determinado y codificado el número total de programas de intervención y proyectos, así como su distribución en cada una de las líneas. Seguidamente, se ha revisado cada indicador y se le ha emparejado a su respectivo proyecto, determinándose la correcta construcción del indicador; es decir, si cada indicador muestra claridad de qué proyecto está evaluando; si cada proyecto tiene un indicador asignado y si este muestra la cantidad de lo que se tiene que hacer y en el lugar que se emplaza.

Por último, se han clasificado los indicadores en tres tipos, según el estado o fase en la que se encuentra el proyecto: inicial, intermedia o final.

#### 4.2.3. *Fase de evaluación (I): estrategias realizadas para la implementación*

Básicamente, se realiza una primera aproximación al conocimiento del avance obtenido en la implementación, a través de la evaluación de las estrategias realizadas a cuatro niveles: en la municipalidad provincial, en las mesas de coordinación, en materia de convenios y en los proyectos. Para ello, se han recolectado los datos primarios necesarios para resolver una batería de preguntas estipuladas para cada nivel (FIG. 4), utilizando la técnica de la entrevista con informantes clave. Los actores sociales clave entrevistados han sido el Responsable del Área de Gestión Ambiental de PRODATU II y la Jefa de la División de ZEE-Medio Ambiente de la Gerencia de Desarrollo Económico y Medio Ambiente de la MPT.

FIG. 4/ **Batería de preguntas para evaluar las estrategias para la implementación del POT**

Id.	Nivel	Pregunta
P.1.1.a.		¿Se ha implementado con personal de la gerencia de desarrollo económico local y medio ambiente y de la división de medio ambiente?
P.1.1.b.		¿Se ha implementado con equipos de la gerencia de desarrollo económico local y medio ambiente y de la división de medio ambiente?
P.1.1.c.	Municipalidad provincial	¿Se ha incorporado al gerente de desarrollo económico y medio ambiente para que forme parte del equipo técnico municipal (ETM)?
P.1.1.d.		¿Se ha incorporado al responsable de la división de ordenamiento territorial para que forme parte del ETM?
P.1.1.e.		¿Se ha generado e implementado la gerencia de planeamiento y ordenamiento territorial?
P.1.1.f.		¿Es un órgano de asesoría, de la cual dependen las oficinas de planificación y presupuesto, programación de inversiones y ordenamiento territorial, con la finalidad de garantizar la articulación del POT a las actividades y proyectos de la MPT?
P.1.2.a.	Mesas de coordinación	¿Se han establecido mesas de trabajo y/o coordinación?
P.1.2.b.		¿Estas mesas de trabajo y/o coordinación están debidamente constituidas, entre los actores de la red de coordinación por cada programa y/o línea estratégica?
P.1.3.a.	Convenios	¿Se han establecido convenios con entidades públicas, nacionales y extranjeras para obtener apoyo y/o acompañamiento en la implementación?
P.1.3.b.		¿Se han establecido convenios con entidades privadas, nacionales y extranjeras para obtener apoyo y/o acompañamiento en la implementación?
P.1.4.a.	Proyectos	¿Se están formulando los proyectos planificados en el POT según el sistema nacional de inversión pública (SNIP)?
P.1.4.b.		¿Se ha constituido un banco de proyectos viables con la finalidad de agilizar la búsqueda de recursos para su financiamiento?

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2.4. *Fase de evaluación (II): articulación a otros planes para su ejecución*

Para evaluar la articulación a otros planes se ha utilizado la técnica de grupos de discusión dirigida mediante una serie de preguntas, agrupadas según el tipo de plan, que se muestran en la FIG. 5.

Los actores sociales que han intervenido en esta fase se recogen en la FIG. 6.

#### 4.2.5. *Fase de evaluación (III): proyectos y/o acciones implementados*

Se ha utilizado una matriz (FIG. 7) para analizar y evaluar cada proyecto, a través del desarrollo conseguido en su implementación, con respecto a lo que marca su indicador al año 2010 y para ello se han utilizado tres variables, la de estado o fase, la de cantidad y la de ubicación o lugar.

FIG. 5/ **Preguntas motivadoras utilizadas en los grupos de discusión**

Id.	Tipo de plan	Pregunta
P.2.1.a.	PDC	¿Se han actualizado y articulado los planes de desarrollo concertado (PDC) de cada distrito?
P.2.1.b.		¿El PDC se ha adecuado a los objetivos de desarrollo y se han tomado los programas y proyectos del POT y se ha llevado al presupuesto participativo?
P.2.2.	PEI	¿Cada municipalidad ha debido revisar y/o actualizar su plan estratégico institucional (PEI), con la finalidad de adecuarlo para asumir el reto de implementar una gestión responsable e integral?
P.2.3.	Planes sectoriales	¿Los diversos sectores con presencia provincial y/o distrital que intervienen en el territorio han adecuado sus respectivos planes estratégicos u operativos?
P.2.4.	Otros planes	¿Las organizaciones e instituciones provinciales que intervienen en el territorio, también adecuarán sus planes en función de los objetivos de desarrollo, líneas estratégicas, programas y proyectos del presente plan?

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 6/ **Actores sociales involucrados en la fase de evaluación (II)**

	Público	Privado
Estatal	Ministerio de la Producción (PRODUCE), Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Policía Nacional del Perú (PNP), Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP).	
Regional	Dirección Regional de Agricultura de San Martín (DRA-SAM), Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR), Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Red de Salud, Gobierno Regional de San Martín (GORE-SAM), Autoridad Regional Ambiental (ARA).	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Cordillera Azul (CIMA Cordillera Azul).
Provincial	MPT, Comisión Ambiental Municipal (CAM), Autoridad Local del Agua (ALA), PRODATU II.	Asociaciones de productores, medios de comunicación.
Distrital	Municipalidad Distrital de Uchiza (MDU), Municipalidad Distrital de Nuevo Progreso (MDNP), Municipalidad Distrital de Shunté (MDS), Municipalidad Distrital de Pólvora (MDP), autoridades de centros poblados.	Rondas Campesinas, usuarios organizados.

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 7/ **Matriz de Evaluación. Ejemplo de un proyecto y su indicador**

Programa	Proyecto	Indicador	Fuente	Fase	Evaluación (ev)	Cantidad (ev)	Lugar (ev)
1.1. Programa de manejo de suelos.	1.1.1. Programa de recuperación de suelos degradados.	A finales del año 2008, se ha constituido una mesa de trabajo de la red de coordinación.	CIMA, MPT	C	P= en proyecto E= en ejecución C= concluido	1	N Tocache N

Fuente: Elaboración propia.

Primeramente, para completar la matriz de evaluación se ha desarrollado una sesión con grupos de discusión, compuestos por los actores sociales que han participado en la fase anterior. Una vez procesada la información obtenida se ha recogido la faltante mediante entrevistas a los informantes clave pertenecientes a instituciones y organismos público-regionales<sup>4</sup>, principalmente. Finalmente, se ha culminado con la observación directa de los proyectos concluidos o en fase de ejecución como carreteras, puentes, infraestructura de riego, infraestructura para agua potable y desague, etc.

Una vez recopilados todos los datos necesarios, estos se han clasificado en cinco categorías de evaluación (FIG. 8), las cuales describen en qué situación se ha encontrado cada uno de los proyectos y/o acciones.

#### 4.2.6. *Fase de actualización*

La actualización se centra en los proyectos evaluados y categorizados como «parcial» o «no realizado». Estos son reprogramados, descartados y/o sustituidos por otros, según sea el caso. La reprogramación consiste en actualizar el indicador en referencia al inicio, la cantidad y la nueva red de coordinación que se debe hacer cargo del proyecto. Para ello se ha realizado un taller participativo, integrado

por los actores sociales ya descritos con anterioridad, cuya dinámica ha consistido en dar respuesta a una serie de preguntas clave<sup>5</sup> y de esta forma completar la matriz (FIG. 9). Finalmente, se ha argumentado la pertinencia de sumar nuevos proyectos al plan.

#### 4.2.7. *Fase de validación*

Una vez elaborado el borrador del documento de evaluación y actualización, se ha presentado a los diferentes actores locales mediante un taller participativo, con la finalidad de recoger observaciones y/o comentarios que se hayan obviado, así como también reafirmar y validar la información que contiene el plan. Después de levantar las observaciones e incorporar los diferentes aportes, la municipalidad provincial se ha encargado de aprobarlo mediante ordenanza. No obstante, cabe indicar que los informes de los resultados parciales obtenidos en cada fase se han sociabilizado en el inicio del taller participativo y/o grupo de discusión de la fase subsiguiente, de esta forma el trabajo se ha ido validando y retroalimentando progresivamente.

En todas las fases del proceso se ha llevado a cabo un exhaustivo control de la información obtenida. Para ello se han utilizado dos sistemas de control de la calidad de información: depuración y supervisión.

FIG. 8/ Clasificación por categoría según la situación en la que se han encontrado los proyectos

Categoría	Descripción
Completo	Realizado de acuerdo como se tenía previsto en el plan.
Parcial	Solo se ha implementado una parte de lo que se tenía programada hasta la fecha.
Acciones indirectas	Aquellas acciones que se han realizado con otros proyectos y que indirectamente han respondido a los mismos objetivos del POT.
No realizado	Son aquellos que no se han realizado por diferentes motivos hasta la fecha.
Evaluación en el año 2014	Proyectos que deben ser evaluados en el año 2014, pero que hasta la fecha no se han realizado.

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 9/ Matriz de Actualización

Programa	Proyecto y /o acción reprogramada	Variables actualizadas		
		Indicador	Red de coordinación	Inicio

Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> Los informantes han sido el Jefe Zonal de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones (DRTC-SM) de Tocache, el Director de la DRASAM, el Encargado de la Oficina de Enlace-Tocache ALA, un representante del

Instituto Vial Provincial (IVP) y el Presidente de la Cámara de Comercio de Tocache.

<sup>5</sup> 1. ¿Se va a realizar? 2. ¿Cuándo? 3. ¿Por quién?

## 5. Resultados

La revisión y análisis de los indicadores de monitoreo demuestra que existen algunos que no indican claramente a qué proyecto están monitoreando, así como proyectos (13%) sin uno asignado. Por otro lado, en algunos proyectos está el indicador pero no muestra la cantidad (Nº de grupos ecológicos, Nº de organizaciones de jóvenes) de lo que se tiene que hacer.

El proceso de ordenamiento territorial está a cargo de la Gerencia de Desarrollo Económico Local y Medio Ambiente y concretamente de la División de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, la cual se ha puesto en funcionamiento con la contratación de un profesional cuyo objetivo es gestionar la implementación del plan. Asimismo, se ha equipado con computadoras para el manejo de la información cartográfica digital. Esta gerencia cuenta con dos profesionales que forman parte del Equipo Técnico Municipal.

Las mesas técnicas de trabajo de café, cacao, palma aceitera y ganaderos, están debidamente establecidas y constituidas. Se han generado convenios con entidades<sup>6</sup> públicas y privadas nacionales para obtener apoyo y acompañamiento en la implementación.

Principalmente, la formulación de los proyectos planificados se da según el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En los años 2008 y 2009 se conformó un banco de proyectos viables con la finalidad de agilizar la búsqueda de recursos para su financiamiento.

La articulación del POT con el resto de instrumentos de planificación se viene realizando tanto a nivel provincial como distrital. Igualmente, las instituciones estatales sectoriales de turismo, salud, educación y la oficina de coordinación del gobierno regional han adecuado sus respectivos planes estratégicos u operativos. A nivel privado CIMA, ha realizado acciones que se alinean con las del plan, como proyectos de conservación biológica y fortalecimiento organizacional con programas ambientales.

La Agencia Agraria, el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), DEVIDA, PRODATU y la MPT, durante los años 2009 y 2010, adecuaron sus planes en función de los objetivos de desarrollo, líneas estratégicas, programas y proyectos.

El resultado de la evaluación muestra que el 65 % de los proyectos (completo y acciones indirectas) se han efectuado conforme al indicador del año 2010. Por el contrario, un 16% no se han realizado (ver FIG. 10).

Las líneas estratégicas de servicios básicos y desarrollo económico son las que más se han desarrollado, 79% y 80% respectivamente. En cambio, la de seguridad de las unidades sociales es la que menos con un 69 %. Las dos restantes alcanzan un avance de 72% (ambiente y recursos naturales) y 74% (gobernabilidad y funcionalidad territorial). En referencia a los programas de actuación existe un diverso avance alcanzado y solamente 3 se han implementado en su totalidad como se muestra en la FIG. 11. Se puede afirmar que la implementación del POT de la provincia de Tocache, en

FIG. 10/ Resultados de la evaluación de los proyectos por categoría y línea estratégica

Categoría	Línea estratégica						
	1	2	3	4	5	Total	%
Completo	12	18	18	4	14	66	58%
Parcial	4	3	2	1	7	17	15%
Acciones indirectas	4	1	1	1	1	8	7%
No realizado	5	4	4	2	3	18	16%
Evaluación en el 2014	1	0	3	0	1	5	4%
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>114</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>6</sup> Gobierno Regional de San Martín, IIAP, Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente, DEVIDA y CIMA.

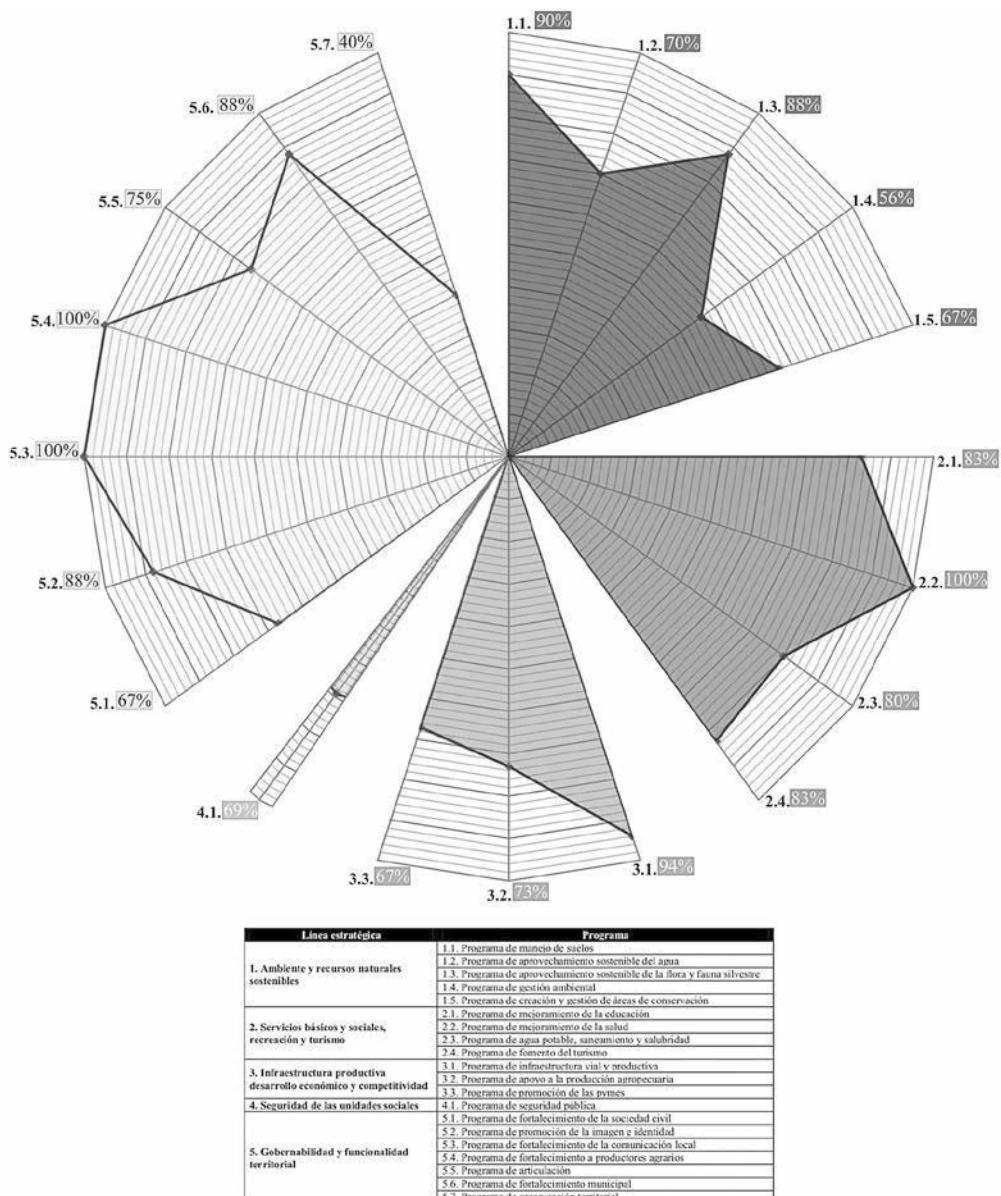


FIG. 11/ Avance porcentual en la implementación de los programas de actuación y las líneas estratégicas de intervención

Fuente: Elaboración propia.

esta primera etapa de gestión, se ha avanzado en un 76%<sup>7</sup> de lo previsto.

En el proceso de actualización se han intervenido en 17 proyectos de categoría «parcial», 15 «no realizados» y 3 (pertenecientes al programa de gestión ambiental) han sido

descartados debido a que no existen iniciativas que los puedan reactivar. Asimismo, se ha decidido implementar y complementar nuevos proyectos, concretamente diez, enmarcados principalmente en el programa de fomento del turismo y en el de infraestructura vial y productiva.

<sup>7</sup> El porcentaje de avance se obtiene de la siguiente fórmula=  $(\sum \text{proyectos completos} + \sum \text{proyectos acciones indirectas}) / (\sum \text{proyectos parciales} * 0.5) / (\sum \text{proyectos} - \sum \text{proyectos a ser evaluados en 2014}) * 100$ .

tas +  $(\sum \text{proyectos parciales} * 0.5) / (\sum \text{proyectos} - \sum \text{proyectos a ser evaluados en 2014}) * 100$ .

## 6. Conclusiones

En materia de participación concertada, todos los sectores institucionales estatales y privados que actúan en el territorio han estado presentes en todo el proceso de evaluación y actualización, reafirmando los resultados obtenidos y comprometiéndose a culminar la última etapa del plan. También cabe destacar que ha sido de gran ayuda que la población esté sensibilizada y conozca la importancia del proceso de ordenamiento territorial. Igualmente, un aspecto positivo, es que las municipalidades están fortalecidas y cuentan con una unidad ambiental que gestiona y lidera el desarrollo territorial conjuntamente con las comisiones ambientales municipales<sup>8</sup>.

No obstante, las mesas de coordinación que se han asignado a cada proyecto para su implementación no han dado resultado, en cambio se ha encontrado que los productores están fortalecidos y se agrupan en mesas técnicas de trabajo. Mediante el Programa de Desarrollo Alternativo se ha conseguido que la gran mayoría de agricultores opten por el café, cacao, arroz y palma aceitera como el principal cultivo, dejando de lado el cultivo de hoja de coca.

La coyuntura política interna ha sido estable y ha mantenido un ambiente armónico durante el tránscurso de la ejecución del plan, asimismo, la cooperación internacional a través del desarrollo de la ZEE de la provincia ha impulsado y facilitado el cumplimiento. Además, la región de San Martín cuenta con una política territorial que establece el marco de referencia para el desempeño de actividades y servicios

de los ejes social, económico, ambiental y político institucional sobre el territorio, tomando en cuenta sus potencialidades e identidad Amazónica, para lograr el desarrollo humano sostenible.

Otra condición que ha favorecido el proceso de implementación es que a nivel provincial los proyectos priorizados para el Presupuesto Participativo<sup>9</sup> han sido evaluados tomando también en cuenta su articulación con la ZEE y con el POT. Sumado a esto, los planes distritales que inciden en el territorio se han articulado también a estos instrumentos.

En esta primera etapa de gestión se ha conseguido que las áreas de protección y conservación ecológica cuenten con sus respectivos planes de manejo y estén en ejecución; que la educación tenga cobertura provincial de calidad y que el analfabetismo haya disminuido por debajo del promedio nacional. Además, en toda la provincia se ha conseguido el acceso al servicio de salud con énfasis en la prevención, los centros urbanos más importantes y algunos centros poblados cuentan con servicios de agua potable. La red vial, perfectamente transitable, articula las zonas de producción a los mercados.

Por otro lado, han existido una serie de inconvenientes como la intermitencia de la cooperación internacional, cambio de gobierno y de funcionarios, así como de normativas. Esto ha favorecido que las fechas de inicio de los proyectos no hayan sido respetadas rigurosamente, encontrándose períodos de latencia e innumerables acciones realizadas a posteriori de lo planeado.

## 7. Bibliografía

- CASLEY, D. & K. KUMAR (1990): *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*. Ediciones Mundi-Prensa/Banco Mundial, Madrid.
- CONAM (2005): *Propuesta lineamientos de política de ordenamiento territorial*. Documento de Trabajo. Lima. Dirección URL: <http://ibcperu.org/doc/isis/6572.pdf>. [Consulta: 24/04/2014].
- & GTZ (2006): *Bases conceptuales y metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima. Dirección URL: <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bits-tream/123456789/697/1/BVCI0000657.pdf>. [Consulta: 24/04/2014].
- CRABTREE, B. & N. BAYFIELD (1998): «Developing sustainability indicators for mountain ecosystems:

<sup>8</sup> Es la instancia de gestión ambiental creada por las municipalidades, encargada de la coordinación y la concertación de la política ambiental local, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los actores locales del nivel local, tanto del sector público, como del privado y la sociedad civil. Son reconocidas por ordenanzas, las cuales establecen su composición y funciones.

<sup>9</sup> Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

- a study of the Cairngorms, Scotland» en *Journal of Environmental Management*, 52: 1-14.
- DE BARROS, N. A. & J. GISSI (1977): *El taller, integración de teoría y práctica*. Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- DEL RINCÓN, D. & J. ARNAL & A. LATORRE & A. SANS (1995): *Técnicas de investigación en ciencias sociales*. Dyckinson, Madrid.
- GAHIN, R. & V. VELEVA & M. HART (2003): «Do indicators help create sustainable communities?» en *Local Environment*, 8 (6), 661-666.
- GÓMEZ OREA, D. (2013): *Ordenación territorial*, 3ra ed. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- IIAP (2006): *Tocache hacia el desarrollo sostenible. Zonificación Ecológica Económica*. Tocache. Dirección URL: <http://www.iap.org.pe/publicaciones/cds/zeotocache/documentos/Tocache%20FINAL.pdf>. [Consulta: 24/04/2014].
- KRUEGER, R. (1991): *El grupo de Discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*. Pirámide, Madrid.
- KUMAR, K. (1993): «An Overview of Rapid Appraisal Methods in Development Settings», en KUMAR, K. (ed.) *Rapid Appraisal Methods*, Banco Mundial, Washington.
- MEADOWCROFT, J. (2003): «Participación y estrategias para el desarrollo sostenible» en *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15: 123-138.
- MPT (2008): *Tocache hacia el desarrollo sostenible. Plan de Ordenamiento Territorial*. Tocache. Dirección URL: <http://siar.regionesanmartin.gob.pe/siar-sanmartin/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=145&verPor&idTipoElemento=2&idTipoFuente>. [Consulta: 24/04/2014].
- LIMACHI HUALLPA, L. (2006): *Informe final de Socioeconomía. Zonificación Ecológica Económica de Tocache*. Convenio IIAP & PRODATU.
- PNUD (1997): *Who are the question-makers? A participatory assessment handbook*. Office of Assessment and Strategic Planning, Nueva York.
- UNICEF (1991): *Guía de UNICEF para el monitoreo y la evaluación: ¿Marcando una diferencia?*. UNICEF, Oficina de Evaluación, Nueva York.
- TAYLOR, Stephen J. & R. BOGDAN (1992): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós, Barcelona.
- TORRES DELGADO, A. (2013): «Los sistemas de indicadores: instrumentos para la medición y gestión de la sostenibilidad turística en España» en *Actas del XVI Congreso AECIT. Políticas Activas en Turismo. Respuestas a la singularidad del mercado laboral*. Mijas. Dirección URL: [http://www.aecit.org/actas\\_XVI\\_mijas.php](http://www.aecit.org/actas_XVI_mijas.php). [Consulta: 24/04/2014].
- WEBER, J. L. & M. HALL (2001): *Towards Spatial and Territorial Indicators Using Land Cover*. Technical report Nº 59. European Environment Agency. Dirección URL: [http://www.eea.europa.eu/publications/Technical\\_report\\_No\\_59](http://www.eea.europa.eu/publications/Technical_report_No_59). [Consulta: 24/04/2014].

## ABREVIATURAS

- ALA: Autoridad Local del Agua.
- ARA: Autoridad Regional Ambiental.
- CAM: Comisión Ambiental Municipal.
- CIMA: Cordillera Azul Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Cordillera Azul.
- CONAM: Consejo Nacional del Ambiente.
- DEVIDA: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.
- DIRCETUR: Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo.
- DRASAM: Dirección Regional de Agricultura de San Martín.
- DRTC-SM: Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones San Martín.
- GORESAM: Gobierno Regional de San Martín.
- GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- IIAP: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
- IVP: Instituto Vial Provincial.
- MDNP: Municipalidad Distrital de Nuevo Progreso.
- MDP: Municipalidad Distrital de Pólvora.
- MDS: Municipalidad Distrital de Shunté.
- MPT: Municipalidad Provincial de Tocache.
- MDU: Municipalidad Distrital de Uchiza.
- PEA: Población Económicamente Activa.
- PEAH: Proyecto Especial Alto Huallaga.
- PDA: Programa de Desarrollo Alternativo.
- PNP: Policía Nacional del Perú.
- POT: Plan de Ordenamiento Territorial.
- PRODUCE: Ministerio de la Producción.
- PRODATU II: Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza.
- SERNANP: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local.
- UNICEF: United Nations Children's Fund.
- ZEE: Zonificación Ecológica Económica.