



Influencia de la intervención pública intersectorial en
la implementación de la política de desarrollo e
integración fronteriza en el área crítica de frontera.
Caballo cocha, Loreto. Años 2017-2018

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

Magister en Desarrollo y Defensa Nacional

AUTOR (A):

Mg. Paz Ramos Manuel Antonio

ASESOR (A):

Dra. Benítez Medina Amanda

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Campo de temático 2: Defensa. Evaluación del proceso de planeamiento

LIMA -PERÚ



CONFORMIDAD

Jurado de Sustentación de Tesis

Los abajo firmantes, miembros del jurado evaluador de la sustentación de tesis titulada: _____

_____, dan conformidad de la aprobación de la defensa de tesis a cargo del (de la) Bach. _____

_____, sugiriendo continúe con el procedimiento para optar el grado académico de: _____

Presidente (a)

Secretario (a)

Vocal

Agradecimiento

Al Crl Inf Carlos Castilla Bendayan Ex Director de
la Escuela de Infantería del Ejército del Perú y
docente del CAEN- EPG

Dedicatoria

A mi familia, que constantemente
me brinda su apoyo y afecto.

Declaración Jurada de Autoría

Mediante el presente documento, Yo, Manuel Antonio Paz Ramos, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 06772830, con domicilio real en Av. Ayacucho 242 departamento 601, en el distrito de Surco, provincia de Lima, departamento de Lima, estudiante / egresado de LXIX Maestría de Desarrollo y Defensa Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales-Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-EPG) declaro bajo juramento que:

Soy el autor de la investigación Influencia de la intervención pública intersectorial en la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto, que presento a los 14 días de noviembre del año 2019, ante esta institución con fines de optar el grado académico de Maestro.

Dicha investigación no ha sido presentada ni publicada anteriormente por ningún otro investigador ni por el suscrito, para optar otro grado académico ni título profesional alguno. Declaro que se ha citado debidamente toda idea, texto, figura, fórmulas, tablas u otros que corresponde al suscrito u a otro en respeto irrestricto a los derechos del autor. Declaro conocer y me someto al marco legal y normativo vigente relacionado a dicha responsabilidad.

Declaro bajo juramento que los datos e información presentada pertenecen a la realidad estudiada, que no han sido falseados, adulterados, duplicadas ni copiados. Que no he cometido fraude científico, plagio o vicios de autoría; en caso contrario, eximo de toda responsabilidad a la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales y me declaro como el único responsable.

Manuel Antonio Paz Ramos

[Nombre(S) y Apellidos Completos]

D.N.I. N° 06772830

Autorización de publicación

A través del presente documento autorizo al Centro de Altos Estudios Nacionales la publicación del texto completo o parcial de la tesis de grado titulada “Influencia de la intervención pública intersectorial en la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha”, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto, presentada para optar el grado de Magister en Desarrollo y Defensa Nacional en el Repositorio Institucional y en el Repositorio Nacional de Tesis (RENATI) de la SUNEDU, de conformidad al marco legal y normativo vigente. La tesis se mantendrá permanente e indefinidamente en el Repositorio para beneficio de la comunidad académica y de la sociedad. En tal sentido autorizo gratuitamente y en régimen de no exclusividad los derechos estrictamente necesarios para hacer efectiva la publicación, de tal forma que el acceso al mismo sea libre y gratuito, permitiendo su consulta e impresión, pero no su modificación. La tesis puede ser distribuida, copiada y exhibida con fines académicos siempre que se indique la autoría y no se podrán realizar obras derivadas de la misma.

Fecha, 14 de noviembre de 2019

Manuel Antonio Paz Ramos

[Nombre(S) y Apellidos Completos]

D.N.I. N° 067782830

Índice

CONFORMIDAD	ii
Agradecimiento	iii
Dedicatoria.....	iv
Declaración Jurada de Autoría.....	v
Autorización de publicación.....	vi
Índice	vii
Resumen	12
Abstract.....	13
Introducción	14
CAPÍTULO I. Planteamiento del problema.....	16
1.1 Descripción de la realidad problemática	16
1.2 Preguntas de investigación	22
1.2.1 Pregunta general.....	22
1.2.2 Preguntas específicas.....	22
1.3 Objetivos de la investigación	23
1.3.1 Objetivo general	23
1.3.2 Objetivos específicos.....	23
1.4 Justificación y viabilidad	23
1.5 Delimitación de la investigación	24
1.6 Limitaciones de la investigación	24
CAPÍTULO II. Estado del conocimiento.....	25
2.1 Antecedentes de la Investigación.....	25
2.1.1 Investigaciones Internacionales.....	25
2.1.2 Investigaciones nacionales	27
2.2 Teorías.....	37
2.2.1 Cadena de valor publico	37
2.2.2 Cadena como estrategia de intervención	38
2.2.3 Cadena de valor como proceso productivo.....	39
2.3 Marco Conceptual	42
2.3.1 Implementación de la política	42
2.3.2 Desarrollo	43
2.3.3 Planeamiento estratégico.....	45
2.3.4 Articulación institucional	47
2.3.5 Gestión publica.....	47
2.3.6 Capacidad estatal.....	48

2.3.7 Inversión pública	49
2.3.8 Relaciones fronterizas	40
2.3.9 Integración fronteriza	41
2.3.10 Seguridad y defensa nacional	51
2.4 Definición de términos	52
2.4.1 Estrategia.....	52
2.4.2 Desarrollo humano	53
2.4.3 Política nacional	53
2.4.4 Política pública.....	53
2.4.5 Eficacia.....	53
2.4.6 Eficiencia.....	53
2.4.7 Efectividad	54
2.4.8 Estructura organizacional	54
2.4.9 Evaluación.....	54
2.4.10 Gestión estratégica	54
2.4.11 Misión	54
2.4.12 Necesidades.....	55
2.4.13 Organización	55
2.4.14 Planeamiento	55
2.4.15 Plan estratégico Institucional.....	55
2.4.16 Percepción del usuario.....	56
2.4.17 Políticas	56
2.4.18 Proceso	56
2.4.19 Recursos	56
2.4.20 Zona de integración de frontera.....	56
2.4.21 Área crítica de frontera.....	57
2.4.22 Sinergia	57
CAPÍTULO III. Metodología de la investigación	58
3.1 Enfoque de investigación.....	58
3.2 Tipo de investigación.....	58
3.3 Método de investigación	58
3.4 Escenario de estudio	58
3.5 Objetivo de estudio	58
3.6 Observables (s) de estudio.....	58
3.7 Fuentes de información.....	59
3.8 Técnicas e instrumentos de acopio de información	59
3.8.1 Técnicas de acopio de información	59
3.8.2 Instrumentos de acopio de información.....	59
3.9 Acceso al campo y acopio de información	59

3.9.1	Acceso al campo.....	59
3.9.2	Acopio de información.....	60
3.9.3	Método de análisis de información.....	60
3.9.4	Matriz de impactos cruzados (MICMAC).....	60
3.9.5	Diagrama de Pareto	60
3.9.6	Matriz de importancia gobernanza (IGO)	60
3.9.7	Diagrama de sistemas complejos o causales	61
CAPÍTULO IV. Análisis y síntesis		62
4.1	<i>Diagnostico</i>	62
4.1.1	Situación de la zona de estudio.....	62
4.1.2	<i>Identificación de los factores</i>	75
4.1.3	<i>Variables (Conceptualización)</i>	76
4.1.4	<i>Aplicación de la matriz MIC MAC en la determinación de las variables claves</i>	81
CAPÍTULO V. Diálogo teórico-empírico		105
5.1	Análisis del enfoque de expertos.....	105
5.2	Análisis del enfoque de desarrollo sostenible y desarrollo humano	106
5.3	Análisis del enfoque de la realidad nacional, seguridad integral y seguridad humana.	107
5.4	Sinergia, coordinación, capacidad estatal y articulación	109
5.5	Política pública, política de desarrollo e integración fronteriza.....	110
5.6	Matriz de articulación de planes y objetivos.....	112
5.7	Conclusiones	113
5.8	Recomendaciones.....	115
Bibliografía		117
Anexos		119
	Matriz de consistencia.....	119
	Modelo de Pareto	¡Error! Marcador no definido.

Índice de Tablas

<i>Tabla 1. Matriz de análisis de pertinencia de políticas públicas</i>	<i>18</i>
<i>Tabla 2. Identificación de falencia en el proceso de planeamiento.....</i>	<i>19</i>
<i>Tabla 3. Unidades geoeconómicas.....</i>	<i>41</i>
<i>Tabla 4. Objetivos Estratégicos PDIF.....</i>	<i>41</i>
<i>Tabla 5. Conceptos.....</i>	<i>52</i>
<i>Tabla 6. Tipología de las UGELS.....</i>	<i>64</i>
<i>Tabla 7. Clasificación de los suelos.....</i>	<i>66</i>
<i>Tabla 8. Clasificación de los suelos para actividad agrícola.....</i>	<i>67</i>
<i>Tabla 9. Cultivos de hoja de coca</i>	<i>71</i>
<i>Tabla 10. Medios de comunicación</i>	<i>74</i>
<i>Tabla 11. Factores de determinantes.....</i>	<i>82</i>
<i>Tabla 12. MIC MAC.....</i>	<i>83</i>
<i>Tabla 13. IGO (Importancia Gobernanza)</i>	<i>85</i>
<i>Tabla 14. Priorización de la variable</i>	<i>85</i>
<i>Tabla 15. Matriz de cadena de valor por variable.....</i>	<i>85</i>
<i>Tabla 16. Matriz de Pareto.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabla 17. Deficiencia de la gestión publica</i>	<i>89</i>
<i>Tabla 18. Matriz de producto de círculos causales</i>	<i>94</i>
<i>Tabla 19. Objetivos estratégicos del PNDIF.....</i>	<i>96</i>
<i>Tabla 20. Ficha de proceso.....</i>	<i>103</i>
<i>Tabla 21. Objetivos de planes estratégicos</i>	<i>112</i>

Índice de Figuras

<i>Figura 1. Acuerdo Nacional</i>	<i>29</i>
<i>Figura 2. Articulación de objetivos Plan Bicentenario</i>	<i>30</i>
<i>Figura 3. Implementación de la Política</i>	<i>43</i>
<i>Figura 4. Planeamiento como estrategia</i>	<i>46</i>
<i>Figura 5. Gestión pública y cadena de valor.....</i>	<i>48</i>
<i>Figura 6. Dispersión de la población.....</i>	<i>65</i>
<i>Figura 7. Tipología de los centros educativos.....</i>	<i>65</i>
<i>Figura 8. Acceso al agua.....</i>	<i>69</i>
<i>Figura 9. Prevalencia de material de construcción.....</i>	<i>70</i>
<i>Figura 10. Ubicación geográfica de cultivos de hoja de coca.....</i>	<i>72</i>
<i>Figura 11. Rutas del narcotráfico</i>	<i>72</i>
<i>Figura 12. Determinación de las variables en la zona de conflictos</i>	<i>84</i>
<i>Figura 13. Causas determinantes.....</i>	<i>88</i>
<i>Figura 14. Comportamiento de las variables claves en el horizonte de tiempo</i>	<i>91</i>
<i>Figura 15. Comportamiento de la variable.....</i>	<i>92</i>
<i>Figura 16. Círculos causales</i>	<i>92</i>
<i>Figura 17. Relación de Las herramientas metodológicas.....</i>	<i>95</i>
<i>Figura 18. Articulación de las herramientas y producto</i>	<i>99</i>
<i>Figura 19. Triangulo estratégico Moore.....</i>	<i>100</i>
<i>Figura 20. Aplicación de la estrategia</i>	<i>102</i>
<i>Figura 21. Cadena de valor publico</i>	<i>104</i>
<i>Figura 22. Desarrollo humano.....</i>	<i>108</i>
<i>Figura 23. Sinergia</i>	<i>109</i>
<i>Figura 24. Política y gobernanza</i>	<i>111</i>

Resumen

La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza busca promover el desarrollo humano en áreas críticas de frontera con el fin de incorporarlas al círculo virtuoso del desarrollo nacional; asimismo, integrarse con las poblaciones de los países limítrofes en iguales condiciones de desarrollo, promoviendo el comercio, una ocupación segura, ordenada; contribuyendo de esta forma en la integridad del territorio y la seguridad nacional.

Una de las causas que afectan el desarrollo de estas áreas es la falta de presencia del estado y sus entidades, en consecuencia, tener una política multisectorial con objetivos y lineamiento, no es suficiente para su implementación; en ese sentido, es necesario la participación de todos los sectores y sus capacidades de tal forma que se pueda crear articulación, coordinación y sinergia. El análisis realizado en el trabajo tiene como fin poder conocer la realidad del área crítica de frontera en el Distrito de Caballo cocha; este análisis arrojó factores determinantes que tienen una incidencia en el desarrollo de la población y su entorno; estos factores fueron la base para la creación de variables que a la vez fueron sometidas a herramientas prospectivas con propósito que sean utilizadas como orientadores en la estrategia de intervención; asimismo, en la Política Nacional de Modernización del Estado muestran en su apreciación las principales deficiencias en la gestión pública ; la herramienta utilizada en el análisis de esta apreciación arrojó como producto una alternativa estratégica y los puntos de apalancamiento para la implementación efectiva de la política. La propuesta del trabajo tiene como finalidad la creación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa teniendo en consideración la utilización de la propuesta producto del estudio.

Abstract

The National Border Development and Integration Policy seeks to promote human development in critical border areas in order to incorporate them into the virtuous circle of national development; also, integrate with the populations of the bordering countries in equal conditions of development, promoting trade, a safe, orderly occupation; contributing in this way to the integrity of the territory and national security.

One of the causes that affect the development of these areas is the lack of presence of the state and its entities; consequently, having a multisectoral policy with objectives and guidelines is not enough for its implementation; in that sense, the participation of all sectors and their capacities is necessary in such a way that articulation, coordination and synergy can be created. The analysis carried out in the work aims to be able to know the reality of the critical border area in the Caballo cocha District; This analysis showed determining factors that have an impact on the development of the population and its environment; these factors were the basis for the creation of variables that at the same time were submitted to prospective tools with the purpose of being used as guidance in the intervention strategy; likewise, in the National State Modernization Policy they show in their assessment the main deficiencies in public management; The tool used in the analysis of this assessment shows as a product a strategic alternative and the leverage points for the effective implementation of the policy. The purpose of the work is the creation of the Office of Development for Critical Frontier Areas within the Ministry of Defense, taking into account the use of the proposed product of the study.

Introducción

Se observa un desarrollo dispar o desigual en las áreas de fronteras del Perú en comparación con Colombia y Brasil, en particular en la región que comprende el distrito de Caballo cocha , Provincia de Mariscal Castilla, Departamento de Loreto; la percepción del porque se produce este fenómeno se vincula a dos factores; el primero, está relacionado a la falta de presencia del estado y por ende al cumplimiento de los objetivos estratégicos de los planes de los sectores comprometidos en el desarrollo de esta importante zona y el segundo relacionado a los medios disponibles por cada sector para poder implementar las políticas y planes.

En la actualidad los avances tecnológicos y la forma como se replican a nivel mundial debido a la globalización impone que los gobiernos establezcan estrategias con la finalidad de que puedan satisfacer las necesidades de la población; los procesos de modernización de la gestión del Estado está orientado a una mayor eficiencia y efectividad de sus funciones así como crear sinergia entre sus elementos bajo un concepto de interoperabilidad, quiere decir, de poder trabajar juntos y ordenados para la consecución de objetivos comunes.

Si bien es necesario la integración fronteriza , esta no se podrá realizar si en primer término no podemos generar desarrollo de primer grado en las mencionadas zonas, por lo que la salud y educación son elementos prioritarios de especial interés para el Estado; en este sentido, el estudio está orientado al análisis del área crítica del sector y la intervención de los sectores de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores, así como motivar a una intervención ordenada , planificada, coherente y consistente que responda a una cadena de valor pública.

Existe un gran presión social, económica y cultural por parte de los países fronterizos con mucho mayor desarrollo que el nuestro, debido al grado de pobreza existente y la falta de oportunidades en esta zona; en ese sentido la población es vulnerable a realizar actividades ilícitas para sobrevivir, otro punto es la escasa accesibilidad a la educación y atención médica de calidad por lo que muchos optan satisfacer esta necesidad en las ciudades fronterizas colindantes.

La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza y su Ley Marco N°29778, busca la incorporación de la población de esta zona a la dinámica de desarrollo nacional en los campos económicos, ambiental, social, cultural con criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional; el artículo N° 6 determina que los planes, programas y proyectos o estrategias a ejecutarse deben estar vinculadas a los intereses

nacionales y acuerdos internacionales de desarrollo en forma concertada teniendo la orientación y coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo de las Fronteras e Integración Fronteriza; en este sentido, la propuesta de la presente tesis es la implementación dentro del Ministerio de Defensa de una Unidad de Análisis que permita integrar esfuerzos de los ministerios implicados y crear sinergia para poder cumplir los objetivos estratégicos de los planes; esta propuesta se plantea debido a que las fuerzas armadas cuenta con los medios, profesionales y unidades militares desplegadas en la zona que permiten tener información real y detallada para la intervención planificada.

CAPÍTULO I. Planteamiento del problema

1.1 Descripción de la realidad problemática

El territorio debe ser el orientador de la acción pública programática donde se expresa las políticas para superar las desigualdades sociales y fortalecer la cohesión social y la mayor unidad de la nación en un mundo globalizado, el territorio constituye el valor añadido para la creación de sinergia que permite la articulación en una red de procesos que permiten el cumplimiento de objetivos y prácticas sociales; en base al estudio del territorio y la población se fundamenta la integración de las políticas públicas; en este caso la acción descentralizada del estado para llegar al punto de difícil acceso como la frontera amazónica debe ser motivo de análisis, planeamiento, presupuesto y gestión.

La dinámica que se aprecia en la parte de la amazonia lleva a un incremento de tensiones entre la población y el territorio las cuales se manifiestan en el aprovechamiento irracional de los recursos naturales, las condiciones de pobreza - sub desarrollo y la presión por la subsistencia; se observa que la amazonia no se ha podido integrar plenamente a la dinámica de la nación por su condición de aislamiento natural, se encuentra invadida por explotadores de los recursos naturales en forma de enclaves, presencia de los cultivos de hoja de coca y las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas, situación que agudiza las tensiones entre la población colona dedicada a la agricultura y los nativos de las diferentes comunidades; asimismo, el crecimiento desordenado sin planificación que no permite la creación de infraestructura pública que genere valor.

Bajo estas condiciones, las opciones estratégicas teniendo el territorio y la población como actores principales y con el fin de disminuir las brechas de desigualdad social y territorial se requiera de políticas públicas para la adaptación a nuevos desafíos como el cambio climático, ciencia, tecnología e innovación, integración, transporte, logística, competitividad, acceso a las telecomunicaciones, agricultura sostenible, matriz energética eficiente y sustentable, seguridad alimentaria, salud integral, educación y defensa nacional.

Este razonamiento se orienta al desarrollo de la amazonia y su protección como activo crítico, su caracterización geográfica está representada por un gran bosque verde con agua negras; abarca el 98% del agua dulce del territorio y su riqueza es la quinta de mayor biodiversidad del mundo, está entre las más afectadas por el cambio climático, es un escenario estratégico en el mediano y largo plazo; sin embargo, no se encuentra integrada económica y socialmente al Perú.

Según USAID/PERU, existe desarticulación entre los niveles gubernamentales siendo una muestra la acción de los gobiernos regionales en la ejecución de políticas aisladas que no se articulan con la política nacional ni con las iniciativas locales, otro aspecto es la desarticulación entre el nivel regional y local, y entre el regional y el distrital, con duplicidad de acciones e inversiones; se requiere de un elemento para crear sinergia, la coordinación interestatal es la base para el desarrollo de esta parte del territorio, creando fuertes y sostenibles procesos que integre aspectos económicos, sociales, culturales y políticos.

Una política pública es un conjunto de lineamientos conceptuales que rigen la acción de los organismos del Estado y de la sociedad civil frente a un área de interés, particularmente para satisfacer las necesidades de la población sean estas problemas específicos o problemáticas, quiere decir la satisfacción de necesidades y expectativas de la sociedad; en este sentido, el estado dentro de estructura y organización cuenta con instituciones, entidades públicas y actores los cuales cuentan con recursos normativos , presupuestales, humanos y materiales para dar alternativas de solución técnicas, económicas, efectivas y políticamente coherentes y consistentes; estas herramientas utilizadas por las entidades del estado deben estar enmarcadas dentro de la política de modernización de la gestión pública, los planes estratégicos de desarrollo , las capacidades estatales e institucionales, la ley marco para el desarrollo e integración fronteriza (Ley N°29778) y la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza.

Al realizar el análisis de Guía de las políticas Nacionales del CEPLAN en lo que respecta a la pertinencia para la validación de una política, existe una problemática que se debe considerar como una falencia en la secuencia metodológica que corresponde al ciclo de las políticas públicas.

Tabla 1. *Matriz de análisis de pertinencia de políticas públicas*

Criterios de análisis	Cumple	No cumple
Determinación de un problema público		
Corresponde a un carencia o necesidad de las personas o entorno	X	
Los actores políticos y sociedad civil califican como problema público	X	
La solución requiere de la intervención del sector público	X	
Determinación de prioridad nacional		
Considerada en la visión del futuro del país		X
Reconocida como política de Estado	X	
Integrada al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional	X	
Exclusión de otros documentos de gestión		
Exclusión de planes del SINAPLAN		X
Exclusión de reglamento		X
Exclusión de normas técnicas		X

En este aspecto, contrastaremos el diseño, la formulación, implementación, seguimiento y evaluación con el análisis encontrado en la política de modernización de la gestión pública, mediante una matriz de relación directa, la cual facilitó la identificación de los puntos vulnerables que deben ser gestionados para lograr el propósito del estudio y que debe ser considerados en una probable estrategia a implementar. Este aspecto ha sido considerado en la RPCD N° 057/CEPLAN, del 14 de noviembre del 2018, donde especifica el reporte parcial de cumplimiento de las políticas nacionales priorizadas” *Los ministerios deberán remitir al CEPLAN el Reporte Parcial de cumplimiento de las políticas nacionales priorizadas que conforman la Política General de Gobierno*”. La finalidad de esta norma es verificar mediante el seguimiento y evaluación el cumplimiento de los objetivos y metas, además de su vinculación con el presupuesto asignado.

Tabla 2. Identificación de falencia en el proceso de planeamiento

	Problemática	Diseño	Formulación	Implementación	Seguimiento	Evaluación
01	Desarticulación de los sistemas de planeamiento y presupuesto	Diagnóstico limitado, superficial	Falta de consistencias de los objetivos y acciones	Falta de articulación de los planes	Falta de un sistema de monitoreo	Falta de línea de bases
02	Deficiente diseño de la estructura de organización de funciones	Falta de participación de sectores claves	Limitado enfoque sectorial del planeamiento	Bajo nivel organizativo para la ejecución	Inexistencia de un sistema integrado de seguimiento	Limitada consideración al cumplimiento de metas.
03	Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos	Limitadas identificación de los productos necesarios para la población.	Los objetivos y acciones no están alineados a los procesos de las organizaciones que intervienen	Limitadas competencias para llevar a cabo los procesos.	Falta de control para el cumplimiento de metas.	Falta de indicadores para la evaluación.
04	Infraestructura equipamiento y gestión logística insuficiente	Limitadas condiciones para el levantamiento de datos.	Inexistencia de un soporte tecnológico.	Inexistencia de soporte logístico para la integración de base de datos	Limitado equipamiento para el monitoreo y control.	Falta de resultados en el cumplimiento de metas.
05	Inadecuada política de gestión de recursos humanos	Inexistente especialización en el levantamiento de datos	Falta de capacidades en el personal para la formulación de planes.	Limitado personal para la ejecución de las acciones de las acciones.	Conocimiento limitado de sistemas de control	Deficiencia en la preparación para la evaluación del cumplimiento de metas.
06	Limitada evaluación de resultados e impactos como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades	Deficiente identificación de cadena de valor público	Deficiente determinación de indicadores en la cadena de valor público	Limitada gestión por resultados	Limitado instrumentos de control y monitoreo	Inexistencia de reportes de evaluación
07	Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento	Carencia de base de datos	Metodología estándar	Deficiente integración de los sistemas de información	Deficiente sistematización de monitoreo.	Limitados sistemas de formulación de reportes
08	Débil Articulación intergubernamental e intersectorial	Incoherencia de los objetivos.	Débil consistencia de objetivo	Falta de vinculación de los presupuestos.	Inexistencia de un cuadro de mando integral	Limitado registro de impactos.

Es necesario articular los esfuerzos de los sectores para que converjan dentro de los planes de desarrollo nacional como en la política de desarrollo e integración fronterizo en las áreas críticas de frontera; en este contexto, la Presidencia del

Consejo de Ministros coordina y realiza el seguimiento de las políticas y programas de carácter multisectorial con la finalidad de conciliar prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional; al conceptualizar los objetivos estratégicos podemos hacer referencia al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional; plan de largo plazo que contiene políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, con aspiraciones nacionales para el desarrollo sostenible y mejor calidad de vida teniendo como base seis ejes estratégicos.

Los centros de gobierno (CdG) se ubican en la estructura del Poder Ejecutivo, llevan a cabo funciones de coordinación y de monitoreo para todo el gobierno, tiene el empoderamiento político otorgado por su estrecha conexión con el jefe del Ejecutivo, busca asegurar la coherencia de las intervenciones del gobierno para mejorar el desempeño, el cumplimiento y los resultados; por lo que dentro de sus funciones será conformar comités para la implementación de programas que puedan asegurar metas de gobierno alineadas a las políticas de Estado.

La Secretaría de Descentralización de la PCM promueve y fortalece los espacios de articulación intergubernamental, con el objetivo de cerrar brechas y asimetrías que limitan el desarrollo territorial a través de la construcción de “Agendas de Desarrollo Territorial”, en las que se alinean prioridades de políticas sectoriales y territoriales, y en cuya gestión e implementación, confluyan de manera coordinada la intervención de los distintos niveles de gobierno y sectores ; el enfoque de esta secretaría es actuar en planes de acción directa para una intervención pública de acuerdo a una agenda regional y local por intermedio de los diferentes programas del Estado.

El sector defensa en concordancia con el artículo 171° de la Constitución Política del Estado , participa en el desarrollo económico y social del país, esta participación está principalmente dirigida a la ejecución de proyectos de infraestructura vial, así como en el desarrollo de obras de apoyo a la comunidad, de asentamiento rural fronterizo, de acción cívica y otras intervenciones a demanda de las autoridades políticas; las capacidades militares permiten cumplir tareas que aportan directamente al desarrollo, manteniendo la seguridad de la vida humana, participando en el desarrollo de poblaciones de fronteras.

El sector relaciones exteriores dentro de su escenario apuesta por su contribución al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera y ha consolidado su rol

rector en la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza; lo que hace necesario ejecutar una articulación multisectorial, intergubernamental y con la sociedad civil organizada que involucre la participación de todos los actores en los diferentes mecanismos bilaterales y multilaterales.

En el análisis y el seguimiento de los objetivos estratégicos formulados dentro del Plan Estratégico Institucional- PEI se puede observar que se realizan esfuerzos para cumplir con las metas vinculadas con la ejecución presupuestal; sin embargo, muchas de estos sectores no llegan a cumplir con las metas establecidas y la ejecución gasto (incapacidad de gasto).

Del mismo modo dentro de la metodología para la formulación de los planes , se tiene como referencia común la visión compartida, sin embargo, esta no se toma en cuenta , debido a una visión individualista los esfuerzos son aislados; además, si bien existen planes concertados para articulación de objetivos, es difícil la concertación y la unificación de esfuerzos conjuntos, debido a la exigencia de cada sector al cumplimiento de sus metas y ejecución presupuestal para evitar así la reducción de su presupuesto para el año siguiente.

Dentro de las limitantes para el desarrollo de las áreas críticas de fronteras se puede exponer las dificultades para la generación de proyectos de infraestructura del estado, tales como la geografía de la zona, la disgregación de la población y la falta de estudios de la realidad , debido a que esta problemática no se prioriza dentro la agenda del estado y la región; además se identifican otros problemas, como el de salud y desnutrición de la población, agricultura de subsistencia, enfermedades parasitarias , limitado comercio de productos nacionales de primera necesidad, elevados costos del transporte , escasa oferta de productos elásticos; comercialización con moneda extranjera , desvalorización de la moneda nacional, oferta de productos importados y finalmente migración a las ciudades importantes motivo de la escasa oferta de trabajo formal .

En tal sentido se observa la poca articulación, visión compartida, así como la necesidad de una estrategia para el desarrollo áreas críticas de fronteras en función a los ejes del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

1.2 Preguntas de investigación

Teniendo en consideración que la intervención del estado tiene limitantes para una adecuada articulación de los planes de los diferentes sectores en las áreas críticas de frontera dentro del distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto, la pregunta de investigación se definió en relación a que la probable alternativa de solución brinde los elementos de juicio para producir sinergia en una intervención planificada.

1.2.1 Pregunta general

¿Cómo ha influenciado la ejecución de los planes sectoriales de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la implementación de la Política de Desarrollo e Integración Fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, de la provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018?

1.2.2 Preguntas específicas

- ¿Cómo se ha llevado a cabo el cumplimiento de los objetivos estratégicos de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en el área crítica de frontera en el distrito Caballo cocha, de la provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018?
- ¿Cuál es el impacto de la intervención estatal de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018?

1.3 *Objetivos de la investigación*

1.3.1 Objetivo general

Explicar cómo ha influenciado la ejecución de planes sectoriales de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018.

1.3.2 Objetivos específicos

- Explicar cómo se ha llevado a cabo el cumplimiento de los objetivos estratégicos de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la intervención en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018.
- Explicar el impacto de la intervención estatal de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018.

1.4 *Justificación y viabilidad*

La investigación es pertinente orientada a la evaluación del proceso de planeamiento, en materia de Defensa y Desarrollo Nacional, por cuanto detecta una oportunidad de mejora en la implementación y evaluación de los planes de desarrollo sectorial.

El estudio también resulta relevante, por cuanto entrega evidencia de la desarticulación entre los sectores, especialmente en aspectos que son prioridad de la política gubernamental.

La investigación acotará un aporte funcional al problema identificado, por lo que asume estrategias de intervención gubernamental en el sector defensa, con el fin de potenciar la intervención interinstitucional en las zonas de frontera, las cuales registran los menores niveles de desarrollo.

El planteamiento de este estudio es viable, en el sentido de incorporar en el Ministerio de Defensa una unidad de análisis con la finalidad de hacer levantamiento de información con equipos multisectoriales estableciendo puntos y medios en zonas de limitada presencia del estado y de difícil acceso (áreas críticas de frontera), por lo que es importante el empoderamiento del sector defensa, implementar una estrategia, establecer procesos estratégicos, misionales y de soporte ,elaborar una cadena de valor público y una intervención planificada.

1.5 *Delimitación de la investigación*

El estudio se encuentra enfocado en un área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto; siendo su delimitación espacial debido a que encetra en una determinada zona geográfica; asimismo es temporal por que se estudió el efecto de la política y la acción del estado en un periodo de tiempo (2017-2018) y finalmente social en razón que verificaremos el impacto en la población en el área critica.

1.6 *Limitaciones de la investigación*

El distrito de Caballo cocha se encuentra geográficamente ubicado en el extremo norte oeste del Perú, localizada sobre la orilla derecha del rio Amazonas, se encuentra a una distancia de 325km de la ciudad de Iquitos, latitud sur de 3°55´ y a 70°34´latitud oeste; es de difícil acceso, por lo que es necesario realizar un vuelo comercial Lima - Iquitos y posteriormente viajar en lancha por un espacio de dos días.

No se ha encontrado estudios relacionados en esta área geográfica, por lo que estará basado en entrevistas a funcionarios públicos particularmente a miembros del Ejército del Perú que se han desempeñado y desempeñan labores en esta

zona, además a funcionarios del Ministerio de Defensa que laboran en la Dirección General de Política y Estrategia (DIGEPE).

CAPÍTULO II. Estado del conocimiento

2.1 *Antecedentes de la Investigación*

2.1.1 Investigaciones Internacionales

De acuerdo a Harlan (2008), en su investigación sobre “el poder político y la política fronteriza en Europa: la utilidad de comparar las fronteras internas y externas de la Unión Europea” plantea la necesidad de extender la presencia del Estado en las fronteras de la comunidad.

En las contribuciones importantes de la Unión Europea (UE), para impulsar la integración transfronteriza, ha sido la creación de políticas económicas de desarrollo que se centran en regiones geográficas y económicas antes que en Estados. Según el sitio web oficial de éste programa llamado Interreg: “La iniciativa de Interreg está diseñada para reforzar la cohesión económica y social a través de la UE, fomentando el desarrollo equilibrado del continente para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Harlan, 2008)

El estudio de Alessandro Martin (2014) sobre “gobernar para cumplir con los ciudadanos” plantea que la orientación de las políticas públicas debe focalizarse en la atención de las necesidades de sectores vulnerables en todo el territorio, incluidas las zonas de fronteras.

Los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a un conjunto de desafíos críticos de política pública. Los ciudadanos están desarrollando expectativas crecientes y demandan mejoras tangibles en la prestación de los servicios públicos. Los gobiernos necesitan establecer prioridades claras, monitorear su implementación y rendir cuentas de los resultados. A su vez, tienen que garantizar respuestas coherentes a problemas que son cada vez más transversales y multidimensionales. (Alessandro Martin, 2014)

En América Latina existe un consenso casi generalizado entre los actores políticos, económicos y sociales sobre las grandes y positivas virtudes de la integración regional. Ésta es vista como un dinamizador del crecimiento económico y una palanca importante para disminuir la desigualdad nacional y aumentar la cohesión social. (Malamud, 2015)

La OCDE La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo internacional que tiene como objetivo promover políticas para mejorar el bienestar social y económico de todos los pueblos del mundo, cooperando para responder a los desafíos económicos, sociales, medioambientales y de buen gobierno. Esta organización ha establecido tres objetivos que detallan a continuación:

- ✓ Lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo, y aumentar el nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.
- ✓ Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo.
- ✓ Contribuir a la expansión del comercio internacional.

Entre los principales trabajos está el análisis y estudios sobre las políticas públicas de los países miembros (Cabello, 2018)

Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS) o agenda 2030 fueron establecidos el 2015 por la ONU (Organización de Naciones Unidas) con la finalidad de impulsar el tránsito de los países y de la Comunidad Internacional hacia estrategias de desarrollos incluyentes y sostenibles. Debe comprenderse que son normas no vinculantes; sin embargo, son orientadores para las naciones y se constituye como una herramienta de evaluación comparada del desempeño de cada país u organismo internacional. Este documento contiene 17 objetivos y una herramienta de planificación y seguimiento para los países, tanto a nivel nacional como local. (PNUD, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2019)

La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); función

de supervisar y examinar la aplicación de la Convención y desarrollar el proceso de negociación entre las partes de la Convención ante nuevos compromisos.

El objetivo es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible; uno de los principios más importantes se relaciona con la cooperación y promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que conduzca al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las partes, particularmente de los países en desarrollo. (ONU, 1992)

2.1.2 Investigaciones nacionales

De acuerdo a Becerra (2010), en su estudio sobre el “desarrollo sostenible de las fronteras y seguridad nacional”, señala respecto al tema fronterizo, manifestó las preocupantes limitaciones del Perú para tener presencia de Estado en las zonas periféricas, aspecto que se ha visto ahondado por la existencia de la Cordillera de los Andes, el centralismo administrativo y político del que adolece históricamente nuestra patria y la distancia del núcleo (Lima), con respecto a las zonas fronterizas. (Becerra, 2010).

De acuerdo a Estrada (2012), en su estudio sobre “Desarrollo de la alianza Perú-Brasil y su implicancia en el desarrollo nacional”, la amazonia, donde se describen sus características más importantes como pulmón del mundo y principal fuente de agua dulce del planeta, estando conformada por Bolivia, Brasil, Colombia, Guayana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela; además, mencionan las riquezas naturales que provienen de esta zona y su influencia en los ingresos económicos de los estados que los conforman. (Estrada, 2012)

Por otro lado, Roque (2017) en su investigación sobre *Estado, proyectos binacionales y criterios para su implementación en el Perú: dificultades en la*

implementación de los ejes de interconexión vial Perú – Ecuador 1999 – 2014, señala que las políticas públicas binacionales formuladas de forma conjunta entre dos países, requieren como toda política pública, el contar con una adecuada capacidad estatal que permita llevar a cabo de forma eficaz y eficiente sus procesos de implementación. Si bien este tipo de políticas supranacionales deben de contar en primer lugar de intereses y objetivos nacionales orientados a la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes; necesitan además de una adecuada capacidad estatal que les permita a sus diferentes instituciones ser capaces de trabajar de forma articulada. (Roque, 2017)

Se ha desarrollado investigación sobre el desarrollo e integración fronteriza teniendo como eje central las relaciones diplomáticas entre el Perú y Colombia dentro del marco del proceso de descentralización, El estudio tiene por finalidad analizar el impacto de los Gabinetes Binacionales en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia, teniendo como conclusiones que la creación de una zona de integración fronteriza (ZIF) no bastaría para impactar sobre el desarrollo de la población de este sector, si no la necesidad de implementar un plan con objetivos medibles y alcanzables, realizar un seguimiento y la sostenibilidad en el tiempo; esta acción además permitirá realizar una evaluación de la política nacional de desarrollo fronterizo y el actual Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (SINADIF); el propósito es la identificación de las brechas posterior a la implementación, cuales son las condiciones en los campos de la actividad humana presentes en la zona y la forma de integrar a otros sectores de tal manera realizar planes complementarios. (Torres, 2016)

El Acuerdo Nacional es un conjunto de políticas de estado que se elaboraron bajo un consenso entre las diferentes agrupaciones políticas, religiosas, sociedad civil y del Gobierno las cuales están vinculadas al desarrollo armónico del país bajo un contexto de guía de obligatorio cumplimiento; tiene por finalidad definir un rumbo en la sostenibilidad del país, asegurar el desarrollo de la democracia y la gobernabilidad y gobernanza; este documento está constituido por cuatro grandes objetivos: 1. Democracia y estado de derecho 2. Equidad y justicia social 3. Competitividad del país 4. Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Estos objetivos han derivado al establecimiento de 35 políticas de estado que a continuación se detallan: (CEPLAN, Acuerdo Nacional , 2002)



Figura 1. Acuerdo Nacional

Fuente: CEPLAN

El Plan Bicentenario tiene como horizonte el año 2021, se constituye como un instrumento técnico de gobierno y de gestión pública, tiene la finalidad de orientar y ordenar las acciones dirigidas al logro de los objetivos estratégicos en mediano y largo plazo; busca la realización de un escenario futurible mediante el logro de un crecimiento económico; la erradicación de la pobreza; el cierre de brechas educativas, salubridad y de infraestructura; la modernización y dinamización del Estado y la gestión pública; mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos el manejo responsable del medio ambiente; la recuperación y fortalecimiento de valores éticos e identidades culturales; el propósito de este plan es que el Perú se afiance como una sociedad de ciudadanos libres, competitiva frente al acontecer mundial y firmemente sustentada en el Estado social de derecho. Está constituido por seis Ejes Estratégicos y treinta objetivos específicos, y se formuló bajo un enfoque de articulación de acuerdo al siguiente cuadro: (CEPLAN, Plan Bicentenario El Peru hacia el 2021, 2011)

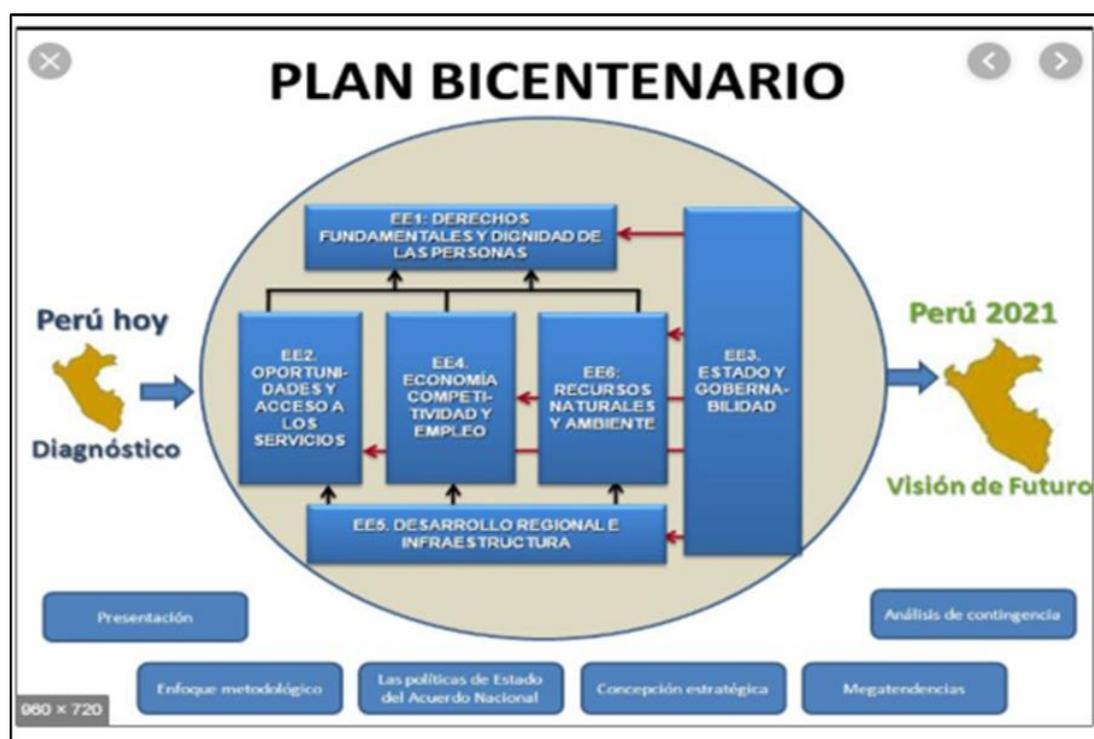


Figura 2. Articulación de objetivos Plan Bicentenario

Fuente: CEPLAN

Visión del Perú al 2050 describe la situación futura de bienestar que se quiere alcanzar en el país al 2050, busca representar las aspiraciones de todos los peruanos. Asimismo, permitirá orientar y actualizar políticas y planes que guíen las acciones del Estado, sociedad civil, academia, empresas y organismos cooperantes a lograr una vida digna para todas las personas, a través de un desarrollo inclusivo y sostenible a nivel nacional.

La visión se transcribe de la siguiente manera: Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional.

Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad.

El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural.

Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia. (CEPLAN, Vision del Peru al 2050, 2019)

El Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 es el documento elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas con el fin de tener un escenario de riesgo internacional, esto debido a la incertidumbre producida por la intensificación de las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos. Para 2019, se ha revisado el crecimiento de la economía mundial de 3,4% a 3,2%, la tasa de crecimiento más baja desde 2009, y para el horizonte 2020- 2023, se ajusta de 3,5% a 3,4% en promedio.

En el caso de las economías avanzadas, la revisión a la baja se explica principalmente por un menor crecimiento de Estados Unidos, afectado por una moderación de la inversión no residencial, el deterioro de la confianza y mayores costos arancelarios; mientras que en las economías emergentes, el cambio se explica por un menor crecimiento de la economía china (de 6,2% a 6,1% para 2019) y de América Latina y el Caribe (de 1,9% a 1,0% para 2019). Las economías más grandes de la región (Brasil, México y Argentina) mostrarán bajas tasas de crecimiento en 2019.

La desaceleración observada de la economía global y la mayor volatilidad internacional han afectado negativamente a la evolución de los precios de los *commodities*, por lo que se proyecta una mayor moderación de los precios de exportación para el año 2019 (-3,4%) respecto a lo contemplado en el IAPM (-0,5%). En los próximos años se prevé una recuperación gradual de los precios de exportación.

Para el 2S2019 (segundo semestre), se prevé una aceleración del crecimiento del PBI, tras la disipación de los choques de oferta y por una recuperación de la demanda interna. Para el periodo 2020-2023, la economía peruana alcanzará tasas de crecimiento por encima de 4,0%, impulsada principalmente por el fortalecimiento de la inversión privada y pública, y por el efecto de las medidas de política económica orientadas a mejorar la productividad y competitividad del país. Con ello, Perú continuará liderando el crecimiento en la región en 2019 y

en los próximos años. (MEF, Marco Macroeconomico Multianual 2020-2023, 2019)

Proyecciones Macroeconómicas al 2030 es una herramienta prospectiva elaborada por el MEF, busca desarrollar un modelo de proyecciones que permita vincular las variables macroeconómicas tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, plantear escenarios de proyección y, a su vez, enriquecer el nivel de discusiones y retroalimentación con otras instituciones que realizan análisis macroeconómicos ; el modelo de proyecciones macroeconómicas cuenta con los siguientes bloques económicos: 1) variables exógenas, 2) PBI por el lado del gasto, 3) PBI por el lado de sectores productivos, 4) balanza de pagos y 5) PBI potencial y productividad. Asimismo, se ha desarrollado dos escenarios bases: Escenario de un choque negativo por el recrudecimiento de las tensiones comerciales; En este escenario, se asume que las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos no se resuelven, por lo que el dinamismo del comercio internacional y, por lo tanto, el crecimiento

Económico se verán altamente afectados y el Escenario de materialización de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, Este escenario asume que la Política Nacional de Competitividad y Productividad se ejecuta según lo planeado por el MEF. En particular, se asume que el cumplimiento del objetivo prioritario número uno: dotar al país de infraestructura económica y social de calidad. (CEPLAN, Proyecciones Macroeconomicas al 2030, 2019)

Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030, el cual se constituye como el conjunto de medidas para apuntalar el crecimiento de mediano y largo plazo del país. El Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) busca mejorar la capacidad del Perú para competir en el mercado internacional y generar bienestar sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial; busca la implementación de las medidas de política necesarias para orientar la realidad del país hacia esa visión; en tal sentido se ha formulado nueve objetivos prioritarios los cuales se detallan a continuación:

1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad
2. Fortalecer el capital humano

3. Generar el desarrollo de las capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas
4. Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo
5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno
6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo
7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios
8. Fortalecer la institucionalidad del país
9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas. (MEF, DECRETO SUPREMO, 2019)

El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad tiene por finalidad brindar al estado peruano de un insumo para el desarrollo transparente y consensuada para el cierre de brechas que permite el desarrollo económico social del país; se estima que existe una brecha de acceso básico de infraestructura de cerca de 363 mil millones de soles; del mismo modo se ha desarrollado una metodología para identificar proyectos de infraestructura de alto impacto en la productividad y competitividad, que benefician a la mayor cantidad de población en particular la más vulnerable; producto de esta metodología, se presentó una cartera de cincuenta y dos proyectos con un valor de casi 100 mil millones de soles; la tercera es la propuesta de institucionalización que garantice la consecución de los proyectos (52) transformándolos en un plan de largo plazo con objetivos de Estado medibles y alcanzables que se desarrollen en los tres niveles de gobierno. Los referidos al estudio se detallan a continuación:

- ✓ Hidrovía Amazónica: mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de navegabilidad en los ríos Ucayali, Huallaga, Marañón y Amazonas (338 millones de soles): El principal objetivo es mantener la navegación comercial en condiciones seguras los 365 días del año y a lo largo de 2.687 kilómetros⁴². Este proyecto conectará a siete provincias en la selva: Loreto, Datem del Marañón, Maynas, Alto Amazonas, Mariscal Ramón Castilla, Ucayali y Coronel Portillo.
- ✓ Ampliación y mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos de los distritos de Manantay, Nueva Requena, Yarinacocha y distrito de

Callería, provincia de Coronel Portillo (52 millones de soles): Este proyecto beneficiará a 82 mil habitantes aproximadamente, y generará 200 toneladas por día de residuos sólidos. Además, se complementará al proyecto de agua y alcantarrillado en la misma provincia. Se espera poder tratar adecuadamente los recursos orgánicos generando valor y convirtiéndolos en abono orgánico para beneficiar a miles de agricultores de la zona. (MEF, Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, 2019)

Política General y Plan General de Gobierno cuenta con lineamientos prioritarios con una temporalidad al 2021; estos orientan el desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales; y se encuentran en concordancia con las Políticas de Estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Propuesta de imagen de futuro del Perú al 2030 ; la mencionada política se desarrolla sobre cinco ejes, que se encuentran interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país los cuales se detallan a continuación:

1. Integridad y lucha contra la corrupción.
2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad
3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible
4. Desarrollo social y bienestar de la población
5. Descentralización efectiva para el desarrollo

Para alcanzar el desarrollo integral del país, es necesario que el Gobierno identifique un conjunto de ejes y lineamientos prioritarios de la Política General del Gobierno al 2021. (PCM, Política General de Gobierno al 2021, 2018)

2.1.3 Marco Jurídico

- El DS N° 105-2002-PCM; el 5 de marzo de 2002 se suscribió el compromiso entre las fuerzas políticas presentes en el Congreso, la sociedad civil, instituciones religiosas y el Gobierno, a fin de entablar un diálogo para lograr un Acuerdo Nacional que a través de la formulación de políticas de Estado sirva de base para la transición y consolidación, de

la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro. (CEPLAN, Acuerdo Nacional , 2002)

- Las políticas nacionales y sectoriales de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno y estando su rectoría bajo la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, es necesario fortalecer dicho rol rector, a fin de asegurar que tales políticas sean ejecutadas y cumplidas en todo el territorio, en el marco del principio de unidad de Estado consagrado en los artículos 43 y 189 de la Constitución Política del Perú; tiene por finalidad la implementación de las Políticas Nacionales en todo el territorio y por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en beneficio de los ciudadanos. (PCM, DS N°029/PCM Reglamento que aprueba las Políticas Nacionales., 2018)
- Las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento definidas y establecidas por el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM y sus normas modificatorias, Decreto Supremo N° 086-2010-PCM, Decreto Supremo N° 052-2011-PCM y el artículo 2 del Decreto Supremo N° 111- 2012-PCM, no se armonizan con los contenidos mínimos. Establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y, asimismo, con los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PCM, DS N° 032/PCM Deroga el DS N° 027 2007 , 2018)
- Brinda un marco para la actualización de políticas nacionales; el Reglamento enfatiza la rectoría de los ministerios sobre las políticas nacionales y refuerza la necesidad de que las políticas de los gobiernos regionales y locales se encuentren concordadas a ellas, en correspondencia con el carácter unitario del gobierno. Asimismo, precisa la estructura que deben seguir las políticas nacionales en su diseño, articulándolas a las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, e integrándolas con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). (PCM, • DS N° 038/ PCM del 12 de abril DS N°029Reglamento que regula las Políticas Nacionales), 2018)

- La Política General de Gobierno al 2021 se desarrolla sobre cinco ejes, que se encuentran interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país.

1. Integridad y lucha contra la corrupción.
2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad
3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible
4. Desarrollo social y bienestar de la población
5. Descentralización efectiva para el desarrollo

Los lineamientos prioritarios de la Política General de Gobierno al 2021 orientan el desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales; y se encuentran en concordancia con las Políticas de Estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Propuesta de imagen de futuro del Perú al 2030. (PCM, DS N° 56/PCM Política Nacional de Gobierno al 2021, 2018)

- La Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”, que establece los lineamientos para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en el marco del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, el cual tiene como una de sus fases el seguimiento y la evaluación para la mejora continua; en este sentido, la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación ha propuesto la aprobación del “Módulo de seguimiento de la Política General de Gobierno al 2021” del aplicativo CEPLAN V.01, como herramienta para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales priorizadas que conforman la Política General de Gobierno. (CEPLAN, RPCD N|027/CEPLAN -Modulo de seguimiento de la Política General de Gobierno al 2021 aplicativo CEPLAN V, 01., 2018)

- Está dirigida a las entidades del Poder Ejecutivo en el marco de su competencia exclusiva para diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno; Asimismo, en lo aplicable en el marco de sus competencias, está dirigida a los gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades públicas, mancomunidades regionales y municipales y el resto de entidades del Estado, siempre y cuando estén incluidos en el marco de la implementación y evaluación de las políticas nacionales (CEPLAN, RPCD N° 047- Guía de las Políticas Nacionales , 2018)
- Conforme lo dispone el numeral 25.4 del artículo 25 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, hasta el 30 de noviembre de 2018 los ministerios deberán remitir al CEPLAN el Reporte Parcial de cumplimiento de las políticas nacionales priorizadas que conforman la Política General de Gobierno. El Reporte Parcial recoge en lo posible los avances en el territorio preferentemente mediante visitas a nivel local para acelerar el cumplimiento de las Políticas Nacionales priorizadas en la Política General de Gobierno. En este primer año se considera como Reporte Parcial la información registrada en el “Módulo de seguimiento de la Política General de Gobierno al 2021” del aplicativo CEPLAN V.01, acompañada de un breve comentario acerca de la situación y perspectivas de los objetivos nacionales priorizados a cargo del sector. (CEPLAN, RCPD N° 057- Modifica la Guía de Políticas Nacionales aprobada , 2018)

2.2 *Teorías*

2.2.1 Cadena de valor publico

La cadena de valor es una herramienta de gestión que tiene por finalidad articular el planeamiento estratégico y el presupuesto, responde a un conjunto de acciones que son razonadamente elaboradas por las entidades del estado que busca satisfacer las necesidades de la población; considerando en un primer término cual es el resultado esperado que permita el cambio en el ciudadano; el impacto esperado, que relaciona el porqué de la política pública de acuerdo a su

alcance nacional; como las operaciones dentro de la gestión, iniciando con los insumos que pueden ser de carácter normativos, presupuestales, humanos, tecnológicos y logísticos; el conjunto de tareas que responden a las funciones de la organización denominados como actividades; los procesos ordenados, sistematizados y caracterizados que darán el origen a un producto que se denomina como el bien o servicio que llegara a la población; partimos desde el concepto que los medios económicos y financieros del estado escasos y limitados por lo que al utilizar una herramienta metodológica como la CVP permite a las entidades del estado gestionar los insumos con eficiencia, eficacia, calidad y economía; bajo este contexto, se menciona dos teorías sustentatorias.

2.2.2 Cadena como estrategia de intervención

Como modelo descriptivo posibilita la expresión de la estrategia de intervención, operativiza los objetivos de la política en articulación con los planes en prestación de bienes y servicios, mediante este modelo se puede representar el accionar gubernamental mediante un proceso lógico que tiene relación con el problema público y su satisfacción final; como herramienta estructurar desde el insumo a emplear hasta el impacto requerido por la política. La gestión pública moderna es parte de la reforma del estado que prioriza la generación de valor público en los tres niveles de gobierno, en todas sus acciones e instituciones, teniendo en consideración que los recursos siempre son escasos, el gasto público debe estar orientado a la eficiencia; bajo este enfoque los gestores o gerentes públicos están sujetos a los lineamientos de la política de gobierno y sus actividades vinculadas al entorno donde se desarrolla, aquí realiza un análisis integral de cómo se produce una determinada situación y cuál es la probable solución; la CVP como herramienta posibilita una expresión simple y a la vez rigurosa de la transformación de insumos a productos que originen un resultados e impacto que busca la política. Sobre esta cadena convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo y la Evaluación. Estas funciones cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, sobre un mismo y único proceso. (Sotelo, 2012)

2.2.3 Cadena de valor como proceso productivo

Para entender la cadena de valor público presupone comprender la acción del estado y cuáles son los procesos de producción, el estado tiene como propósito actuar para generar cambio a una realidad social. Los procesos transformadores de recursos en productos tienen un efecto social denominado resultado e impacto. Esta relación de producto- resultado- impacto son competencia de la estrategia la cual articula con la política- la planificación –conducción (alta dirección) responden a las preguntas de ¿qué hay que hacer? y ¿a quienes está dirigido?; la relación entre recursos y productos son parte de la planificación operativa (mecánica operativa) y su gestión, está (Hernandez, 2017) inmersa la elaboración de procesos, la adquisición de recursos, la designación de responsabilidades, la conducción y la coordinación responden a las preguntas ¿Cómo hacerlo? y ¿Quién debe hacerlo? Los dos cuadrantes referidos a la gestión pública y la política pública se complementan en actividad estatal con una enorme variedad de cosas con valor público - social (producción pública) que es un conjunto de bienes, servicios y transferencias con soporte normativo y argumentativo para ordenar una situación en un determinado sentido o dirección (Hernández; 2017).

2.2.4. Teoría de desarrollo regional

Esta teoría se remonta a los setenta cuando la CEPAL plantea el crecimiento regional basado en dos enfoques: desde adentro, tomando en cuenta la región de forma individual, y desde afuera, que se trasmite de región a región. En ambos casos, la teoría plantea una irradiación del desarrollo desde centros urbanos.

De esta manera, esta teoría se fundamenta en un conjunto de decisiones que se toman tanto fuera como dentro de las regiones, la orientación al desarrollo de economías de escala, el auto-sostenimiento de estas, así como la minimización de los costos del transporte.

Hilbort (1970) señaló en su momento sobre esta teoría que “Los procesos de desarrollo regional encuentran su culminación en una situación donde las actividades distribuidas especialmente y las actividades especializadas están internamente integradas y forman parte de un todo mayor, que puede ser la

nación. Sin embargo, existen diversas razones por las cuales una región puede atrasarse o no desarrollarse, son más importantes entre las cuales pueden ser el agotamiento de recursos naturales, cambios estructurales en la demanda y una estructura sociopolítica deficiente” (Hilbort, 1970).

2.2.5 Relaciones fronterizas

Las áreas de frontera son espacio de encuentro, pero a la vez de separación entre una o más naciones, geográficamente son áreas que establece una determinada soberanía territorial; sin embargo, se realizan una serie de relaciones sociales a nivel local, son estas relaciones de cooperación o conflicto las que conceptualizan estas áreas; el imaginario del poblador de las zonas urbana desarrollada observan como espacio de tensión permanente, lugar donde no hay capacidad de respuesta y atención del gobierno, espacio de dificultad para implementar las políticas y beneficiar a las poblaciones que viven en una situación de exclusión y marginalidad.

Se trata de relaciones de carácter regional donde se establecen mercados de productos estratégicos, desde mano de obra en base a relaciones de vecindad, parentesco y localidad, hasta de comercio de productos básicos. Se ha establecido “*redes de confianza*” como condición necesaria para determinado flujo de comercio, como la de producción de hoja de coca. Las redes de confianza, son redes interpersonales de patrón – obrero o de ayuda mutua, se funda en es parentesco, linaje, pertenencia de grupos étnicos, o las que se establecen por vecindad o localidad, están fundadas en promesas, compromisos personales; tienen reglas particulares que surgen de dichas relaciones, tiene injerencia publica y están en oposición a las relaciones de carácter instrumental en las que se basan las instituciones públicas dentro del sistema estatal.

El incremento de la presencia estatal en los espacios de frontera busca la integración de la población en los procesos políticos, en este caso que las redes de confianza permitan la acción del estado; esta intervención no debe ser traducida en la presencia de cierta burocracia, por el contrario, a una acción efectiva por necesidad urgente para evitar desafección; se observa que por la presencia de los fenómenos de aislamiento y los flujos de comercio ilegal únicamente se ha orientado al reforzamiento de la presencia militar como presencia del estado. (Carrión Fernando, 2011)

2.2.6. Integración fronteriza

La creación de una zona de integración (ZIF), comprende un ámbito territorial de aproximadamente 277,000 km², abarcando, en Perú las provincias de Maynas, Ramón Catilla y Putumayo; y en Colombia el departamento de Amazonas y el municipio de Puerto Leguizamo en el departamento del Putumayo. Se ha determinado “Áreas de Unidades Geoeconómicas” (UGE) con núcleos de desarrollo e integración (NDI) de la siguiente manera:

Tabla 3. Unidades geoeconómicas

	Unidades geoeconómicas-UGE		Núcleos de desarrollo e integración- NDI
01	UGE I Desde Tres fronteras hasta cerca de la población de Atalaya (Perú). Colombia, inicia en el área natural protegida (ANP) la Playa	01	NDI 1 Puerto Leguizamo- Soplin Vargas. NDI 2 Puerto Alegría – Bellavista
02	UGE II Desde Atalaya hasta Angostura (Colombia)	02	NDI 3 El Encanto- San Rafael – Sta Mercedes NDI 4 Marandua – el Estrecho NDI 5 Puerto Arica – Esperanza
03	UGE III Desde Angostura hasta Tarapacá (Colombia)	03	NDI 6 Tarapacá – El Álamo
04	UGE IV Desde Atacuari hasta la frontera Perú Colombia en el trapecio amazónico	04	NDI 7 Leticia –Caballo cocha

Fuente: Plan de desarrollo de la integración fronteriza Perú Colombia

El plan cuenta con seis objetivos los cuales se implementarán con proyectos que abarcarán seguridad alimentaria, saneamiento básico, suministro de energía, manejo de bosques, comercio fluvial, cultura, educación entre otros. (MRE, Plan de desarrollo e integración Fronteriza entre Peru y Colombia, 2014)

Tabla 4. Objetivos Estratégicos PNDIF

Objetivo N°1	Elevar la calidad de vida de la población mejorando e implementando sustancialmente los servicios sociales e infraestructura básica de manera acorde a la realidad y necesidades de complementariedad en el área de frontera.
--------------	---

Objetivo N°2	Desarrollar y consolidar una base productiva de bienes y servicios amazónicos, mediante el uso sostenible de los recursos naturales, que prioritariamente solvete las necesidades básicas de la población sobre todo la soberanía alimentaria y posteriormente facilite una mayor producción y el posicionamiento de los productos en los mercados.
Objetivo N°3	Fortalecer la identificación cultural de los pueblos indígenas, consolidando sus planes de vida y su interculturalidad a los procesos de desarrollo nacional e integración fronteriza en el ámbito de la ZIF
Objetivo N°4	Desarrollar una gestión coordinada y concertada con la población y las instituciones competentes para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y revertir el proceso de deterioro de ecosistemas
Objetivo N°5	Mitigar el aislamiento y la desarticulación del territorio.
Objetivo N°6	Fortalecer la institucionalidad pública, privada nacional (regional y local) y binacional en la ZIF, que facilite la integración y cooperación entre las entidades públicas, las organizaciones sociales, los pueblos indígenas y los habitantes de frontera, y promueve el empoderamiento local y regional.

2.3 *Marco Conceptual*

2.3.1 Implementación de la política

Una política pública no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos. (Aguilar & Luis, 2010)

No dudamos en afirmar que el bien común es su razón de ser y que, consecuentemente, la satisfacción social y la aprobación ciudadana son sus fines. Asimismo, aseveramos que las políticas públicas son herramientas del Estado al servicio de la sociedad. Entonces, todas las políticas públicas son proyectos y actividades que tienen al Estado como responsable principal pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellos que, además, buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Asimismo, todas las políticas públicas son proyectos y actividades que buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellos que, además, tienen al Estado como responsable principal. (Granglia, 2012)

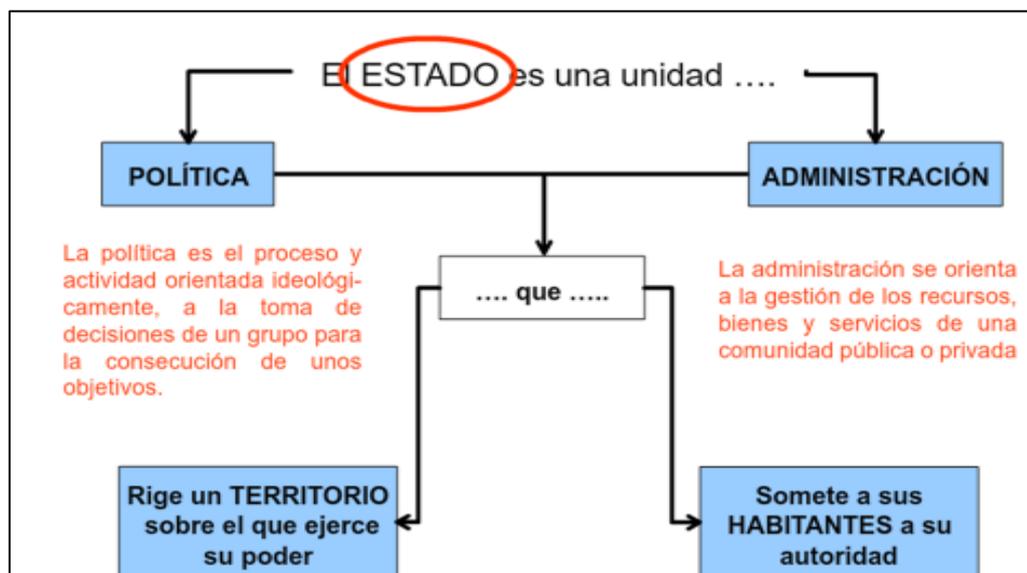


Figura 3. Implementación de la Política

Fuente: Programa de Especialización en Planeamiento Estratégico Universidad del Pacífico

2.3.2 Desarrollo

En el Desarrollo están involucrados hechos de carácter social, político, económico y cultural, todos producidos por la acción del hombre en su interrelación en la sociedad; de allí que sea el hombre el que se encuentre en el centro vital de todo proceso de desarrollo, puesto que él, es el fin supremo de toda sociedad. De esta manera el hombre constituye el principal factor de transformación de la sociedad y a la vez es el fin de esa transformación, este hombre busca la afirmación de sí mismo y la realización de todas sus potencialidades.

En síntesis, podemos decir que, en toda sociedad, en el proceso fundamental que sigue para lograr el Bienestar General en un marco de Seguridad Integral, el Estado debe encarar y resolver una inconmensurable variedad de problemas, de diferente naturaleza, significación y magnitud. Para ello, precisa realizar acciones, igualmente variadas y múltiples, todas encaminadas hacia el logro de esas finalidades esenciales. En el caso del Bienestar se trata de acciones propias, que se deben viabilizar mediante el desarrollo socio-económico, y en el caso de la Seguridad, que presupone la existencia de amenazas, se traduce en acciones ligadas a la Defensa Nacional. (CAEN-EPG, 2006)

Se comenzará por cotejar el concepto de desarrollo con el de riqueza, fundamental en el pensamiento de los autores clásicos. La famosa obra de Adam Smith — cuya publicación en 1776 sienta las bases de la escuela clásica— se titula *Una investigación de las causas y naturaleza de la riqueza de las naciones*. Según J. S. Mill, principal sistematizador del pensamiento clásico, y quien publica su obra fundamental en 1848, la riqueza es el indicador de la prosperidad o decadencia de las naciones. Para esta corriente de pensamiento, el concepto de riqueza se refiere en forma directa al potencial productivo de una comunidad, que se traduciría en “aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener, dada la naturaleza de su suelo, su clima y su situación respecto de otros países”. Entre los clásicos, esta idea va asociada a una determinada manera de percibir el funcionamiento de la sociedad, concebida como un conjunto de individuos o unidades económicas que se comportan según una serie de leyes y principios inmutables, que definen el funcionamiento del sistema o mecanismo económico. La riqueza es, para ellos, el producto de una sociedad organizada jurídica e institucionalmente de acuerdo con la filosofía del derecho natural. Esta concepción está estrechamente relacionada con la filosofía individualista y liberal del Derecho y del Estado que se difunde durante el siglo XVIII; basada sobre el sistema de la libre concurrencia económica, sistema que descansa a su vez sobre los principios de la libertad individual, de la propiedad privada, de la sucesión privada de los medios materiales de producción (tierra y capital), y de la libertad de los contratos. (Sunkel, 1970)

2.3.3 Planeamiento estratégico

La planificación estratégica tiene como finalidad la formulación de objetivos y probables formas de solución o alternativas ; se convierte en una herramienta para la toma de decisiones, el empleo de la herramienta en el ámbito público responde a la identificación de las prioridades de atención y la adecuada asignación de los recursos dentro del contexto de la gestión comprometida en resultados; el uso intensivo del PE se da en las organizaciones privadas en los años sesenta, posteriormente en los ochenta es utilizada por las entidades del estado teniendo su origen en los países miembros de la OCDE como instrumento de apoyo a la gestión del estado (Nueva Gerencia Pública o New Public Management); se debe precisar que la planificación estratégica tiene como punto de atención los aspectos externos a la institución; los usuarios finales a los cuales se entregan los productos estratégicos que buscan los resultados e impacto de la intervención institucional. La elaboración de los objetivos, indicadores y metas permiten realizar la elaboración de programación presupuestal que es el sustento para la formulación del proyecto de presupuesto. La metodología de PE debe facilitar la identificación adecuada de los objetivos estratégicos, considerando para ello los elementos del entorno institucional, tales como los compromisos derivados de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo (CEPAL, Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, 2011) El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) como todo sistema busca la articulación e integración de los organismos del estado con la finalidad de establecer coordinación y viabilizarían del proceso de planeamiento estratégico nacional, el CEPLAN como ente rector del sistema es responsable de integrar propuestas y alternativas de solución a las necesidades del estado, como de establecer una visión compartida futurible en el mediano y largo plazo, integrando los planes nacionales sectoriales, institucionales y subnacionales. El sistema además de alinear las políticas supranacionales y nacionales con los planes de desarrollo, busca que los objetivos, las acciones estratégicas y las metas se articulen; así mismo, que estas acciones se vinculen con el presupuesto en productos con valor público; esto significa un avance dentro de la gestión del estado debido a una visión errónea de la finalidad publica en décadas anteriores, en la actualidad el planeamiento es un pilar del modelo de gestión pública orientada a resultados. Del mismo modo el sistema cuenta una herramienta de

obligatorio cumplimiento en todas las entidades del estado y que además le permite empoderamiento en los diferentes niveles de gobierno; en este sentido, la política de modernización de la gestión pública establece como primer pilar “Políticas públicas planes estratégicos y operativos”, aquí observamos que las políticas como diseños que sustenta la acción pública establece prioridades de gobierno claras y pertinentes que serán reflejadas en planes que justifican la necesaria intervención del estado, bajo este contexto el sistema no solo busca que exista alineamiento y articulación dentro de una entidad, sino que además se puedan articular con otros planes buscando sinergia en la intervención del estado; esta coordinación a cargo de la PCM estará reflejada en los planes Multisectoriales. Por lo que al contar con un sistema de planeamiento permite que las políticas se reflejan en planes con objetivos, indicadores y metas (claras, alcanzables y acordes con las políticas de Estado, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales) y en acciones de orden estratégico priorizadas; que las instituciones públicas mejoren su desempeño; que los recursos públicos, físicos y financieros, se asignen y gestionen con eficiencia en función a prioridades y que los esfuerzos de las entidades del estado se alineen y complementen dentro del plan estratégico de desarrollo nacional (CEPLAN,2017).

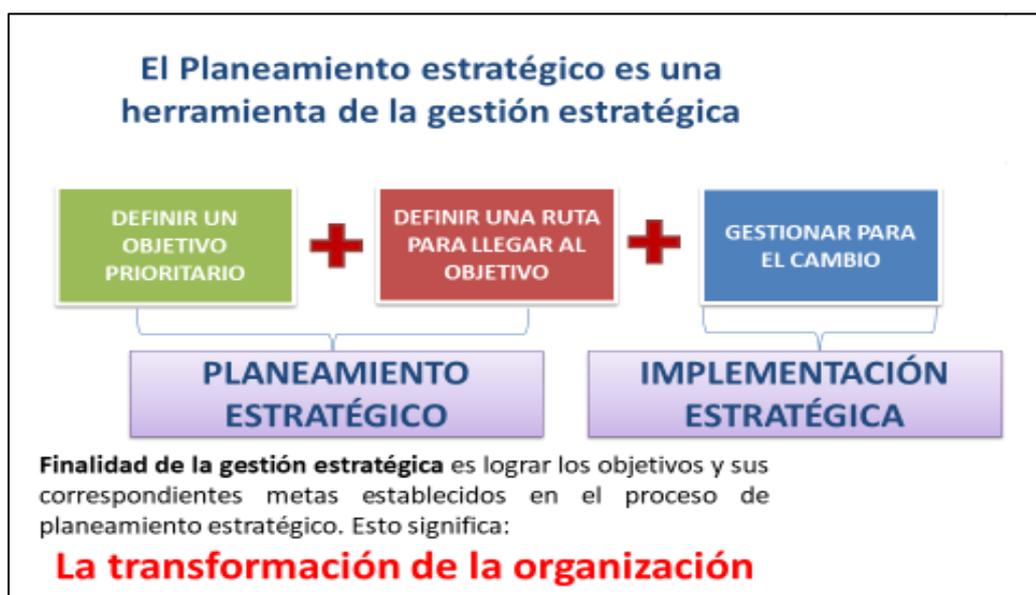


Figura 4. Planeamiento como estrategia

Fuente: Programa de Especialización en Planeamiento Estratégico Universidad del Pacífico.

2.3.4 Articulación institucional

El plan nacional de modernización de la gestión pública hace alusión que el estado requiere articular y alinear acciones, estableciendo mecanismos de coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno y las entidades que componen la organización del Estado; se pueden realizar en dos ejes de relación interinstitucional; el vertical, que se realiza entre los distintos niveles de gobierno y el horizontal, entre las entidades del mismo nivel de gobierno; y en dos planos o dimensiones de coordinación con diferentes objetivos y actores; el plano político, entre las autoridades de uno o más niveles de gobierno; y el plano de la gestión, entre los funcionarios y servidores públicos dentro de las organizaciones. Siendo difícil el nivel de articulación de las políticas multisectoriales se crean los gobiernos descentralizados para converger sobre los grupos de población en territorios específicos, la intención es posibilitar que las entidades puedan realizar la implementación de políticas, programas o proyectos en cada ámbito territorial con el fin de aumentar los recursos y capacidades. (SGP, 2012)

2.3.5 Gestión pública

El panorama de la gestión pública en América Latina (2014) está referida a la actuación del estado en el suministro de los bienes y servicios públicos, incluyendo el mantenimiento de la ley y el orden, la seguridad y defensa, la educación, la salud, esparcimiento, cultura, el pleno empleo, entre otros; las acciones que implican el bienestar público tiene como objetivo principal el desarrollo socioeconómico del país; uno de los principales desafíos de los estados estará enfocada en que sus organizaciones incrementen la calidad de los servicios que brindan, disminuir los procesos burocráticos y la transparencia en el uso de los recursos públicos; estos elementos son los que sustentan la nueva actuación del estado y su compromiso con la población en un nuevo modelo de gestión orientada a resultados. El logro de los resultados contempla la creación del espacio de participación asegurando la institucionalidad pública, creación de procesos de negociación entre los diferentes actores, formulación de estrategias al cumplimiento de políticas y la garantía del cumplimiento de los acuerdos entre las partes.

El nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos es una problemática en la región; se observa que solo una proporción de la población concentra los beneficios de los ingresos generados, se evidencia la desigualdad en la prevalencia de grupos en situación de pobreza y pobreza extrema; “ *El promedio simple de los valores de los 18 países para los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre solo percibe el 15%*” (CEPAL, Panorama Social de America Latina , 2014)

Los nuevos retos de la gestión pública buscan la eficiencia y la eficacia bajo tres objetivos principales:

- ✓ Optimización del uso de los recursos públicos (cadena de valor público) en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios.
- ✓ Medidas para mejorar la productividad que sean transparentes, equitativas y controlables.
- ✓ Mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos

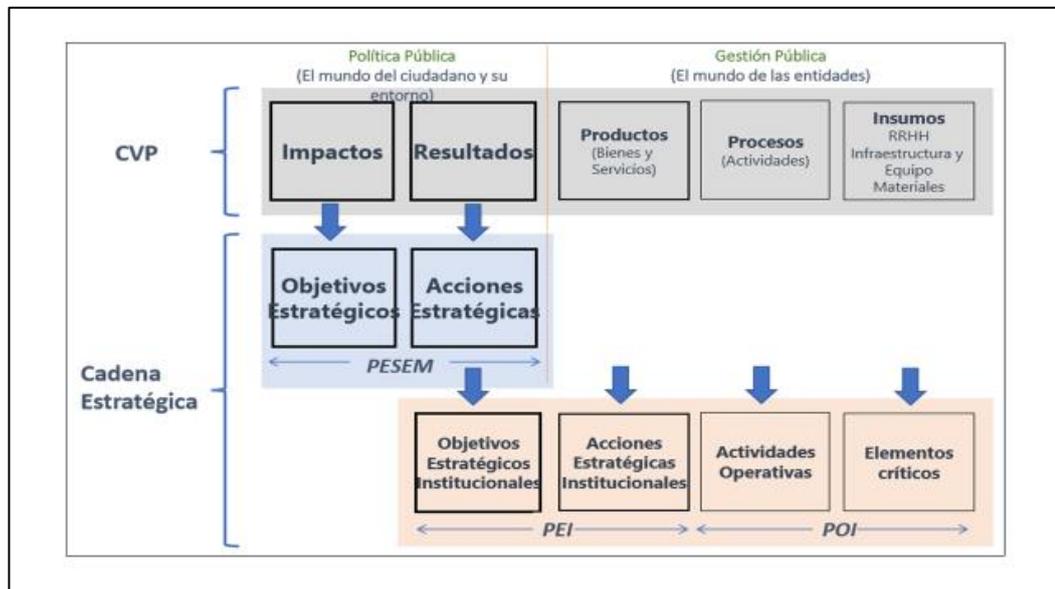


Figura 5. Gestión pública y cadena de valor

Fuente: Programa de Especialización en Planeamiento Estratégico Universidad del Pacífico

2.3.6 Capacidad estatal

El accionar del estado es complejo y no tiene una racionalidad perfecta, esto conduce a reconocer los desafíos que se debe promover mediante articulaciones

selectivas del diseño institucional, la transversalidad de la gestión pública, y la necesidad de mejorar la coordinación en los niveles de gobierno nacional en educación, salud, seguridad social, vivienda y desarrollo social. Se define como capacidad estatal como una habilidad de poder realizar un número de tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad; es la capacidad transformativa del estado comprendiéndola como una habilidad capaz de adecuarse a los shock o presiones externas; además, está relacionada como la capacidad que tiene los líderes de un estado y de la forma como utilizan los medios de estatales para con el fin que se materialicen en la sociedad; por lo que la “*capacidad estatal es la aptitud de las instancias gubernamentales en plasmar a través de las políticas públicas los máximos niveles de posibles de valor social*”; se pone en manifiesto en varios ámbitos de intervención en los niveles de áreas políticas, programas y proyectos siendo uno de los ámbitos correspondiente a la seguridad y el mantenimiento de orden y la ley. Es ejercida por las instancias del estado expresada en particular por el poder ejecutivo y vinculada con otros poderes del estado con propósito de recibir, priorizar y responder a las demandas del que son expresadas como problemas públicos, está directamente asociada a la cuestión del poder; la capacidad estatal se encuentra desagregada en capacidad administrativa relacionada a la eficacia de instrumentalizar los objetivos resaltando la organización y los procesos y la capacidad política entendida como la capacidad de los gobernantes de materializar las demandas de los grupos tomando decisiones que expresen sus intereses. (Rapetto, 2004)

2.3.7 Inversión pública

El sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones es un sistema administrativo del estado peruano que tiene como finalidad orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, tienen como fin mejorar la calidad de vida de la población y el desarrollo de la comunidad, quiere decir, tiene una finalidad pública; bajo este contexto las inversiones son la forma como las autoridades y funcionarios del Estado (esto incluye ministerios, gobiernos regionales y locales) pueden responder a las expectativas de la población estableciendo lo importante (planificado), lo

necesario (calidad) y lo indispensable, haciendo un responsable uso de los recursos financieros.

La programación multianual de la inversión se hace considerando el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población como principal objetivo. Los sectores a través de sus oficinas de programación de inversiones (OPI) elaboran diagnóstico de brechas (estudios reales) que se materializarán en objetivos considerados en los PESEM, PEDC y PEI (GN, GR GL) que deben estar aprobados por el titular de la entidad observando que tenga coherencia, consistencia y fuente de financiamiento, principalmente que los planes estratégicos se articulen con la planificación operativa. Otro punto, es que se hace tratamiento diferenciado del gasto de capital, identificando hasta cinco tipos de inversiones; proyectos de inversión, optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación.

El contar con un sistema de inversión permite tener una dirección clara de los procesos y correcto en el empleo de los recursos públicos; la metodología es empleada en todas las entidades del estado (obligatorio cumplimiento) empleando fichas estandarizadas para la formulación de proyectos que facilita la reducción del tiempo de formulación como la evaluación; además el proceso de estudios de pre-inversión garantiza el correcto dimensionamiento del proyecto con costos adecuados y reales (calidad de los proyectos de inversión) , así mismo que tengan un mayor impacto en el desarrollo económico y social del país mediante cartera de proyectos, esto representa la posibilidad de agrupar de proyectos propiciando sinergia.

La PMI realiza para un periodo de tres años y está en concordancia con las proyecciones del Marco macroeconómico multianual (MMM), a la vez de responder a un diagnóstico detallado de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, para luego plantear los objetivos a alcanzarse respecto a dichas brechas (indicadores) al contar con la información cualitativa como cuantitativa, permite previsión de recursos para ejecutar, operar y mantener (la inversión debe programarse teniendo en cuenta la previsión de recursos para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del ciclo de inversión); a diferencia con el SNIP, invierte .pe comprende la operación y mantenimiento de los activos generados y

evaluaciones ex post con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejoras en futuras inversiones. (Ejecutivo, 2016)

2.3.8 Seguridad y Defensa Nacional

La globalización como fenómeno ha modificado la actividad humana dentro de los estados, de igual forma ha influido en la visión tradicional de seguridad con respecto a las amenazas; sean estas, tradicionales o nuevas las organizaciones tienen la responsabilidad de enfrentarlas para su eliminación o mitigación, de esta forma permitir la seguridad y el normal desarrollo de la nación. Las propuestas de las organizaciones deben ser múltiples, alineadas a las políticas de gobierno, con participación del sector privado y la ciudadanía en general dentro de un principio de legalidad.

La nueva perspectiva del estado es contar con un sistema de seguridad y defensa para lograr el desarrollo y el bienestar de la sociedad; es necesario comprender a la seguridad y la defensa como variables de estrecha relación; del mismo modo, su conducción se da en el frente interno y externo por lo que la responsabilidad de gestionarla es compartida por las autoridades como la sociedad en general; además, su carácter multidimensional y su capacidad de abarcar todos los campos de la actividad humana está vinculada con todos aspectos donde se desenvuelve la sociedad , por lo que podemos afirmar que la condición de seguridad es imprescindible para el desarrollo y bienestar ; no hay bienestar sin seguridad ni seguridad sin bienestar.

Se requiere asociar los términos de nación , estado y pueblo con los de seguridad y defensa nacional; “el concepto de defensa nacional nace de las finalidades que orientan la política nacional y está ligado a la existencia misma del estado y a su supervivencia como entidad social, política, económica y jurídica”; en este sentido, la defensa nacional tiene como objeto la construcción de las medidas para garantizar su existencia y del mismo modo proteger el desarrollo del país, estas medidas se llevan a cabo en el territorio como fuera de este; el contexto de la relación está en que la seguridad se desarrolló como la herramienta mientras la defensa nacional es el fin u objeto principal. (CAEN-EPG, 2006)

Tabla 5. Conceptos

NACION	ESTADO	PUEBLO	SEGURIDAD	DEFENSA NACIONAL
La Nación, (que también puede ser entendida como una colectividad amplia de individuos y grupos sociales a quienes liga el hecho de compartir un pasado, un presente y un futuro comunes, un universo cultural que se forja en su desenvolvimiento histórico y una conciencia generalizada de pertenencia a dicha colectividad), para atender a las necesidades, intereses y aspiraciones que presenta como entidad social, adoptó diversas y consecutivas formas institucionalizadas en su evolución, producto de la cual es lo que en la actualidad conocemos como Estado.	El Estado nace por ello en la necesidad que tiene la sociedad de lograr el "Bien Común", lo cual exige el reconocimiento e intangibilidad por otros Estados, tanto de su independencia, soberanía e inviolabilidad de su territorio, como de la facultad de organizarse política, social, económica, tecnológicamente, militarmente y de emplear sus medios en la forma que juzgue conveniente para la consecución de sus fines.	Es el elemento humano del Estado, constituido por el conjunto de personas, unidas por un vínculo histórico - jurídico político, sustentado en la vigencia de valores comunes, históricamente compartidos, que se llama Nacionalidad. Los pobladores nacionales, así como los extranjeros nacionalizados, constituyen el Pueblo de un Estado. El pueblo es el elemento más importante del Estado, porque de él emana el poder, constituye el ámbito social de la aplicación de ese poder, es la razón de la validez del ordenamiento jurídico y es el destinatario del Bien Común.	Hacer frente a las amenazas, desafíos y crisis que atenten contra su independencia, soberanía e integridad territorial, contra su patrimonio, contra la estabilidad jurídica política del Estado, contra la seguridad de las personas, contra el libre ejercicio y respeto de los derechos fundamentales de la persona humana	La Defensa Nacional es el conjunto de previsiones, decisiones y acciones que el gobierno genera y ejecuta permanentemente para lograr la Seguridad Nacional y alcanzar sus objetivos, incluyendo su integridad, unidad, bienestar y la facultad de actuar con autonomía en el ámbito interno, y libre de toda subordinación en el ámbito externo.
POLITICA: Garantiza la vigencia de la democracia representativa y participativa, los derechos fundamentales de la persona y de la sociedad y la supervivencia del propio Estado.				
DESARROLLO NACIONAL : Es el proceso de creación, ampliación o incremento racional, sostenido y sustentable de las condiciones económicas, sicosociales, políticas, científica tecnológica y militares, etc., que permitan alcanzar crecientes niveles de Bienestar General.				

Fuente: Elaboración propia

La defensa nacional tiene un carácter de permanente, sus previsiones y acciones se realizan tanto en paz como en tiempo de guerra; es dinámica, se adecua a los cambios y las circunstancias de acuerdo a las amenazas; es integral, compromete a todo el que hacer nacional, personas naturales y jurídicas, hace frente a crisis y amenazas en el ámbito interno y externo; es sistemática, su preparación y ejecución está dentro de un sistema funcional, es transversal en todas las organizaciones del estado y es presidida por el presidente de la república. (CAEN-EPG, 2006)

2.4 Definición de términos

2.4.1 Estrategia

Arte y ciencia de concebir acciones específicas para alcanzar una finalidad o los objetivos establecidos por la política; incluyendo la creación, preparación y empleo de los medios necesarios. (CAEN-EPG, 2006)

2.4.2 Desarrollo humano

El Desarrollo Humano es una nueva manera de analizar el desarrollo de los países. Este nuevo enfoque significó trasladar la "medida del éxito" de una sociedad desde la mera evaluación del desempeño económico hacia la forma en que ese desempeño se traduce en mayores oportunidades y capacidades de las personas en todos los ámbitos de su vida. (CAEN-EPG, 2006)

2.4.3 Política nacional

Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo. (CEPLAN, Guia de las Politicas Nacionales , 2018)

2.4.4 Política publica

Es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. (Vásquez, 2010)

2.4.5 Eficacia

Se refiere al grado de avance y/o cumplimiento de una determinada variable respecto a la programación prevista (D´Alessio, 2015).

2.4.6 Eficiencia

Es la relación que existe entre los recursos empleados en un proyecto y los resultados obtenidos con el mismo. Hace referencia sobre todo a la obtención de un mismo objetivo con el empleo del menor número posible de recursos o cuando se alcanzan más metas con el mismo número de recursos o menos. La eficiencia es muy importante en las empresas, ya que se consigue el máximo rendimiento con el mínimo coste (D´Alessio, 2015).

2.4.7 Efectividad

Referencia a la capacidad o habilidad que puede demostrar una persona, un animal, una máquina, un dispositivo o cualquier elemento para obtener determinado resultado a partir de una acción. (Pisconte, 2015).

2.4.8 Estructura organizacional

Es la que ayudará a mover la organización a través de las estrategias formuladas. La estructura sigue a la estrategia y no debe ser al revés. Se necesita definir si la estructura vigente de la organización es la adecuada para llevar a la práctica las estrategias elegidas, o si se debe adecuarla o ajustarla para lograr la implementación (D'Alessio, 2015).

2.4.9 Evaluación

Es la emisión de un juicio de valor que compara los resultados obtenidos con un patrón de referencia (estándares) para constatar la mejora de la atención a los usuarios que acuden por una atención a una organización (CEPLAN, Guia de las Politicas Nacionales , 2018)

2.4.10 Gestión estratégica

Es un proceso integral que comprende la formulación, la implantación y el control y el ajuste de las decisiones adoptadas por una organización o una unidad estratégica para superar determinadas restricciones importantes y conseguir sus objetivos fundamentales. La gestión estratégica como proceso es un conjunto de actividades que transforman recursos humanos, informativos, físicos y financieros en decisiones. (D'Alessio, 2015)

2.4.11 Misión

Propósito, finalidad que persigue en forma permanente o semipermanente una organización, un área o un departamento. (D'Alessio, 2015)

2.4.12 Necesidades

Se refiere al desempeño (en cuanto a la entrega de valor) que el cliente considera haber obtenido luego de adquirir un producto o servicio. Dicho de otro modo, es el "resultado" que el cliente "percibe" que obtuvo en el producto o servicio que adquirió. (Goleman, 2004)

2.4.13 Organización

Es un grupo social compuesto por personas, tareas y administración que forman una estructura sistemática de relaciones de interacción, tendientes a producir bienes o servicios o normativas para satisfacer las necesidades de una comunidad dentro de un entorno, y así poder lograr el propósito distintivo que es su misión. (D'Alessio, 2015)

2.4.14 Planeamiento

Proceso que, partiendo del diagnóstico de las necesidades de la educación universitaria en el país, precisa los objetivos, metas, estrategias y recursos, es decir, los grandes lineamientos del planeamiento para el desarrollo de la Universidad en su conjunto (D'Alessio, 2015)

2.4.15 Plan estratégico Institucional

Es un instrumento orientador de la gestión o quehacer institucional de una entidad pública formulado desde una perspectiva multianual. Toma en cuenta la Visión del Desarrollo, los Objetivos Estratégicos y acciones concertadas en el Plan de Desarrollo concertado (para el caso de las municipalidades y gobiernos regionales), y los lineamientos establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales - PESEM. Contiene los objetivos institucionales y las acciones que le corresponde realizar en el marco de sus competencias. La Ley de modernización de la gestión pública N° 27658 Las entidades públicas que establecen reglas para el funcionamiento y gestión de la administración pública, lo hacen buscando la simplicidad en las reglas y su operación armónica con las regulaciones emitidas por otras entidades

rectoras de políticas y sistemas. (CEPLAN, Guía de las Políticas Nacionales , 2018)

2.4.16 Percepción del usuario

Cómo percibe el usuario que la organización cumple con la entrega del servicio de salud ofertado (MINSA, Glosario de terminos , 2011).

2.4.17 Políticas

Son los límites que acotan una estrategia. Estas tienen que estar alineadas con los valores de la organización, debiendo existir entre ellos una correspondencia bilateral. Por medio de las políticas se diseña el camino para orientar a las estrategias hacia la posición futura de la organización, es decir, la visión (D'Alessio, 2015)

2.4.18 Proceso

Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados. Los procesos, actividades o tareas significativos deben ser verificados antes y después de realizarse, así como también deben ser finalmente registrados y clasificados para su revisión posterior (CEPLAN, DOCUMENTOS METODOLOGICOS, 2015)

2.4.19 Recursos

Son los insumos que permiten plasmar las estrategias seleccionadas. La correcta asignación de los recursos permite la ejecución de la estrategia, así como la determinación de los planes operacionales a seguirse. Por lo tanto deben ser considerados en función de los objetivos de corto plazo (D'Alessio, 2015)

2.4.20 Zona de integración de frontera

Está constituida por el ámbito territorial fronterizo en el que se proyectan y ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo integral de manera conjunta, compartida y coordinada con el país o los países vecinos en el marco de convenios bilaterales o

multilaterales. (MRE, Ley Marco para el desarrollo e integración Fronteriza, 2013)

2.4.21 Área crítica de frontera

Comprende el Área de Frontera, o parte de ella, que presenta graves situaciones de aislamiento, exclusión, necesidades básicas insatisfechas y pobreza, que impiden el normal desarrollo de sus poblaciones y se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad, por lo que requiere atención prioritaria por parte del estado, hasta que se superen las causas que originaron su calificación como tal. (MRE, Ley Marco para el desarrollo e integración Fronteriza, 2013)

2.4.22 Sinergia

Integración de dos procesos separados o trabajos conjuntos, que logra un resultado mayor al del resultado esperado de los dos procesos individualmente; se la conoce popularmente como la suma de 1 +1 Mayor a 2. Son uniones entre unidades de negocios que tienen como resultado la creación de valor mayor; la principal característica de la sinergia es que se refiere en mayor medida a procesos que puedan integrarse generando mayor ingreso o valor al accionista y reduciendo los costos o suprimiendo ineficiencias o costos hundidos. (Tumaev Torrico, 2010)

CAPÍTULO III. Metodología de la investigación

3.1 *Enfoque de investigación*

Cualitativa, descriptiva, fenomenológica desde la perspectiva de estudio del caso, orientado al distrito de Caballo cocha.

3.2 *Tipo de investigación*

Cualitativa, por cuanto se realizará un estudio de campo, basado en entrevistas a funcionarios del Ministerio de Defensa y Oficiales de 35 Brigada de Selva de la V División del Ejército.

3.3 *Método de investigación*

No experimental, por cuanto el investigador no tiene control sobre las categorías de estudio.

3.4 *Escenario de estudio*

La información estadística y documental que se levantará con relación al Departamento de Loreto, provincia de Ramón Castilla, distrito de Caballo cocha. Asimismo, se aplicará una entrevista a funcionarios de los Ministerios de Defensa y Oficiales de la 35 Brigada de Selva de la V División del Ejército.

3.5 *Objetivo de estudio*

Mejorar la intervención pública intersectorial en el área de estudio

3.6 *Observables (s) de estudio*

No se tiene estudios de expertos del área de estudio, desde el enfoque de la gestión pública.

3.7 Fuentes de información

- ✓ Fuentes primarias: Resultados de entrevistas, normas nacionales y disposiciones internas.
- ✓ Fuentes secundarias: Revistas, libros, folletos y trabajos de investigación.

3.8 Técnicas e instrumentos de acopio de información

3.8.1 Técnicas de acopio de información

Observación –descripción- análisis documental mediante el fichaje y la entrevista.

3.8.2 Instrumentos de acopio de información

Entrevista con preguntas abiertas; mediante grupo focal donde intervendrán un funcionario experto del Ministerio de Defensa y Oficiales de la 35 Brigada de Selva de la V División del Ejército

3.9 Acceso al campo y acopio de información

3.9.1 Acceso al campo

La información se encuentra disponible en las páginas web, tesis, libros y revistas indexadas. Asimismo, los cuestionarios se aplicarán en la unidad militar seleccionada, previa autorización de las autoridades de la dependencia del Ejército.

3.9.2 Acopio de información

La data levantada se sistematizará y analizará empleando, para los datos cuantitativos, mientras que los datos cualitativos empleando el programa ATLAS. Ti.

3.9.3 Método de análisis de información

El análisis de los datos es de nivel descriptivo, Asimismo, el análisis cualitativo se hará mediante la triangulación de categorías.

3.9.4 Matriz de impactos cruzados (MICMAC)

El análisis estructural o matriz de impacto cruzado es una herramienta prospectiva que permite determinar variables para el estudio de sistemas complejos, es utilizado para la creación de escenarios y a la toma de decisiones; así mismo, facilita la reducción de la complejidad de un sistema a un sistema más simple. (CEPLAN, Guía Metodológica sobre Análisis Prospectivo, 2016)

3.9.5 Diagrama de Pareto

Es la representación gráfica de datos en un determinado problema, expresa que el 20% de los factores o causas se concentran en el 80% del efecto; permite mostrara la importancia relativa de diversos causa identificadas para determinado efecto o problema, en los casos en que este sea el resultado de la contribución de varios causas o efectos; determina los factores claves que influyen en determinado efecto o problema; facilita la selección de puntos débiles donde debemos focalizar el esfuerzo de mejora y que representa una rentabilidad potencialmente mayor . (Sales, 2013)

3.9.6 Matriz de importancia gobernanza (IGO)

Es una dinámica grupal, herramienta que es utilizada en la prospectiva para decidir estrategias, objetivos y variables las cuales se deben priorizar; se puede

utilizar en cualquier proceso de toma de decisiones. (CEPLAN, Guía Metodológica sobre Análisis Prospectivo, 2016)

3.9.7 Diagrama de sistemas complejos o causales

Es un modelamiento analítico que permite la predicción de un comportamiento; la interacción de múltiples elementos que influencia o son influenciados por otros, similar a las redes neuronales del cerebro, los sistemas complejos son abiertos e interactúan con su entorno, permite entender la multiplicidad de interacciones; permite encontrar los puntos de apalancamiento y el razonamiento de las futuras estrategias a las limitantes del sistema. (Waissbluth, 2008)

CAPÍTULO IV. Análisis y síntesis

4.1 Diagnostico

4.1.1 Situación de la zona de estudio

El análisis de la situación de la zona de estudios se realiza con el propósito de conocer la intervención de los sectores en el área crítica, de esta forma entender si los objetivos planteados en la Política de Desarrollo e Integración Fronteriza se encuentran articulados con los objetivos planteados de los sectores elegidos para el estudio; del mismo modo conocer el resultado de la gestión de los sectores implicados y el impacto de la intervención estatal en la población, acorde con los objetivos específicos planteados en la investigación, por lo que se consideró los aspectos de crecimiento económico, la distribución poblacional, el nivel educativo de la población escolar y la administración de la educación, la actividad agrícola y su relación con el tipo de suelos, la actividad agrícola y su relación con la economía local , el estado de nutrición infantil, la tipología de vivienda, saneamiento, narcotráfico, transporte, medios de comunicación y presencia de entidades del estado.

El crecimiento económico de un país está relacionado por la demanda de infraestructura; el desarrollo de infraestructura en el Perú se encuentra relacionada al sector minero, en medida que se desarrollen grandes proyectos de explotación minera se incrementará la necesidad de mayor infraestructura en transportes (pistas y carreteras), agricultura (reservorios y canales de agua), energía (centrales hidroeléctricas) y telecomunicaciones (estaciones de transmisión). El crecimiento efectivo que genera un círculo virtuoso económico se encuentra en el movimiento de los mercados, la infraestructura como conjunto de elementos necesarios para facilitar el intercambio de bienes y servicios como transacciones comerciales puede ser de dominio público, privado o mixto.

Se observa que la demanda de infraestructura responde al interés del sector minero que generalmente se desarrolla en la costa; en este sentido, se presenta la insuficiente inversión en infraestructura en los departamentos del interior del país en particular en la selva, por lo que hace que sean menos competitivos en relación

a los departamentos de la costa y sierra, limitando el desarrollo de sus potencialidades productivas.

La distribución poblacional tiene una relación directa con el territorio, de la superficie total del Perú (1285,215.60 km²), la costa representa el 10.6 % del territorio (136.232.85 km²), la sierra un 31.5 % (404,842.91 km²) siendo la selva el de mayor dimensión con el 57.9% 754,139.84 km². La población se encuentra distribuida de forma dispersa en todo el territorio, la densidad poblacional es de 340hab./km². Se cuenta con 94,605 centros poblados con menos de 500 habitantes; de estos, 72,134 están en la sierra, 13,538 en la selva y 8,933 en la costa. Los 94,605 centros poblados absorben el 25% de la población nacional y están formados por 2,222, 811 viviendas, de las cuales 332,288 son cabañas o chozas separadas unas de otras por largas distancias; la situación particular de la población de la selva radica en que está restringida por la ubicación de los ríos, debido a ello surgen de manera natural las vías de comunicación y comercio.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010) estableció que en el año 2014 la población de Loreto ascendería a 1'028'968 personas, existiendo una proporción equitativa de hombres y mujeres (52% masculino,48% mujeres), de la cual 64% vive en zonas urbanas ; el indicador de analfabetismo en relación a la cantidad de población (2012) es de una tasa de 4.4% en la población masculina teniendo como meta al 2021 de disminuirla en un 3.03%; mientras la tasa de analfabetismo femenino fue 9.7% teniendo como meta disminuirla en 5.41% en el 2021. Así mismo, la pruebas de razonamiento de comprensión lectora alcanzó el 7.6% (2013) teniendo como meta se incremente en el 2021 al 24.40 %; en lo que respecta a la prueba de razonamiento matemático alcanzó el 1.9 % teniendo como meta se incremente en el 2021 al 10.70%.

El nivel educativo de la región Loreto, desde el punto de vista de la gestión educativa, es administrado por la Gerencia Regional de Educación de la Región, la misma que se encuentra dividida en ocho Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). La tipología UGEL es una clasificación basada en factores educativos y sociales (matrícula, urbanidad, acceso al local, infraestructura y servicios básicos, logros de aprendizaje y disponibilidad de recursos).

Tabla 6. Tipología de las UGELs

Tipo 1	Baja matrícula, urbanidad media, aproximadamente 58% de locales escolares con tres servicios básicos, sin mayores problemas de acceso, infraestructura media (aproximadamente 49% no requiere reparación total), buenos resultados en pruebas ECE y pocos recursos en las sedes de UGEL
Tipo 2	Matrícula muy baja, baja urbanidad, aproximadamente 45% de locales escolares con tres servicios básicos, sin mayores problemas de acceso, infraestructura media (aproximadamente 51% no requiere reparación total), malos resultados en pruebas ECE y pocos recursos en las sedes de UGEL.
Tipo 3	Baja matrícula, baja urbanidad, locales escolares carecen de los tres servicios básicos, con el mayor problema de acceso, malos resultados en pruebas ECE y muy pocos recursos en las sedes de IGED.
Tipo 4	Matrícula regular, alta urbanidad, aproximadamente 75% de locales escolares cuentan con tres servicios básicos, muy buen acceso, infraestructura media (aprox. 52% no requieren reparación total), buenos resultados en pruebas ECE y cuentan con recursos en sus sedes.
Tipo 5	Baja matrícula, baja urbanidad, aproximadamente 33% de locales escolares cuentan con tres servicios básicos, regular acceso, sin problemas de infraestructura (aprox. 58% no requieren reparación total), con resultados en la ECE medios y con regulares recursos en las sedes de IGED.
Tipo 6	Alta matrícula (principalmente de Lima Metropolitana y Trujillo), netamente urbanas, locales escolares cuentan con los tres servicios básicos, muy buen acceso, buenos resultados en pruebas ECE, cuentan con suficientes recursos en sus sedes. Su principal problema es la infraestructura de sus locales escolares.

Las UGELs (Alto Loreto San Lorenzo, Loreto Nauta, Ramón Castilla Caballo cocha, Requena, Ucayali Contamana, Putumayo) son del tipo 3, grupo con los mayores déficits, malos resultados en la ECE (evaluación censal de estudiantes), con problemas de acceso y carencia total de servicios básicos; el caso del distrito de Caballo cocha, es que encuentran entre 1 y 2 horas y más de 2 horas de distancia de su respectiva UGEL, ello mostraría los problemas de acceso que se presentan en esta región. (MINEDU, 2015)

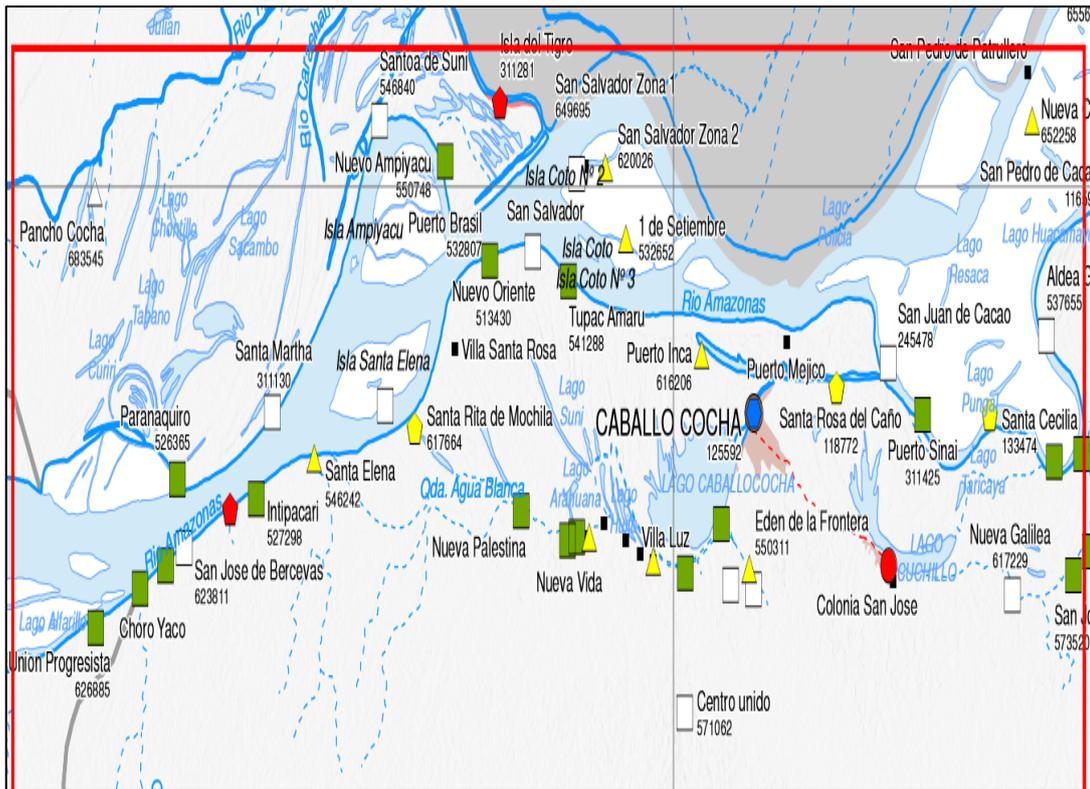


Figura 6. Dispersión de la población

Fuente: Unidad estadística MINEDU 2015



Figura 7. Tipología de los centros educativos

Fuente: Unidad estadística MINEDU 2015

En lo que respecta al estudio de los suelos y la actividad agrícola, se tiene como referente las ordenes de los suelos del sistema de clasificación norteamericana- Soil Taxonomy (11 Ordenes de Suelos), de los cuales se han identificado en la Región Loreto siete (7) ordenes con las siguientes características.

Tabla 7. Clasificación de los suelos

Entisoles	Son suelos de formación reciente que no reflejan la influencia de los factores pedogenéticos, sin perfiles diferenciados y de morfología estratificada, conformadas por materiales de naturaleza y composiciones variables, que han sido transportados; de la vertiente oriental de los Andes o de las partes altas del mismo Llano Amazónico, por acción de las aguas. Los Entisoles de origen andino son de mayor fertilidad natural.
Inceptisoles	Son suelos jóvenes, ubicados en diferentes unidades fisiográficas que van desde terrazas bajas hasta montañas. En este orden los suelos soportan la influencia de diversos factores y procesos pedogenéticos y por consiguiente son más evolucionados que los Entisoles. Generalmente son ácidas de baja disponibilidad de nutrientes.
Ultisoles	Son los suelos más evolucionados que se encuentran en la Región de Loreto, generalmente se les encuentran en terrazas altas, lomadas y colinas. Son muy ácidos y de bajo nivel de fertilidad natural.
Alfisoles	Son suelos con características <i>similares a los Ultisoles</i> , pero se diferencian de estos por su relativa mayor fertilidad natural . Se encuentran en terrazas medias, y en colinas.
Histosoles	Son suelos orgánicos que se les encuentra con mayor frecuencia en terrazas bajas con inundación periódica. Presentan mal drenaje. Están cubiertas por palmera, donde predomina el aguaje (Mauritía flexuosa)
Espodosoles	Son suelos arenosos, ubicados generalmente en terrazas altas. Son muy frecuentes en la zona de Iquitos. Son de muy baja fertilidad natural y solo soportan bosques muy raros.
Molisoles	Pequeñas áreas ubicadas en terrazas medias y en colinas, los molisoles han sido detectadas en el área de influencia de Contamana.

El Decreto Supremo N ° 0062/75-AG de enero de 1975, ha sido la base para la clasificación y agrupación de las diferentes clases de suelos del país; en ese sentido, se han establecido tres (3) clases de calidad agrológica: Alta, Media y Baja. La clase de calidad agrológica Alta comprende las tierras de mayor potencialidad que requieren menor intensidad en cuanto a las prácticas de manejo, la media representa tierras equilibradas entre potencialidad y la intensidad en las prácticas de manejo, finalmente la Baja representa las tierras de menor potencialidad dentro de cada uso mayor, exigiendo mayores y más cuidadosas e intensas prácticas de manejo y conservación de suelos para la obtención de una producción continua. (Rodríguez, 1994)

La actividad agrícola en la región Loreto representa el 8.3% de las principales actividades económicas, la Dirección General de Forestal y Fauna (DGFF) del Ministerio de Agricultura ha realizado el reconocimiento de suelos de 254,477 hectáreas en la región Caballo cocha, según su capacidad de uso mayor se clasifican de la manera siguiente:

Tabla 8. Clasificación de los suelos para actividad agrícola

Total de hectáreas	Clasificación por grupo	Superficie	Observación	Calidad agrícola
254,477 hectáreas	Tierras Aptas para Cultivos en Limpio (A)	4,711 has., equivalente al 1.7 %	Abarcan tierras que presentan limitaciones edáficas y topográficas.	Media
	Tierras Aptas para Cultivos Permanentes (C)	19,540 has., equivalente al 6.9 %		Media
	Tierras Aptas para Pastos (P)	12,983 has., equivalente al 4.5 %		Media
	Tierras Aptas para Forestales (F)	141,076 has., equivalente al 51 %		Alta
	Tierras Aptas para Protección (X)	102, 167 has., equivalente al 35.9 %		Alta

Edáfico: Perteneciente o relativo al suelo; resultante de o influido por factores del suelo o de otros substratos en lugar de por factores climáticos. Una necesidad edáfica del cultivo en lo que respecta a un estado o serie de estados del entorno del suelo. La edafología es una rama de la ciencia que estudia la composición y naturaleza del suelo en su relación con las plantas y el entorno que le rodea.

Fuente. Elaboración propia

La actividad agrícola debido a la clasificación de las tierras en la zona de estudio siempre ha presentado limitaciones, los suelos aluviales y fertilidad media no permite la agricultura desarrollada solo de cultivos temporales con riesgo de pérdida por las inundaciones, mientras en los suelos de altura de relativa fertilidad se practica la agricultura migratoria y de subsistencia de menor riesgo; se utiliza métodos tradicionales conocidos como el rozo, la tumba y la quema; es escaso el uso de tecnología y de insumos para la mejora de la producción; asimismo, la agricultura es de autoconsumo local e interno regional y en poca proporción comercializado con la zona de frontera de Leticia, sin orientación para el procesamiento de agroindustria. (MINAGRI, Clasificación de tierras por sus capacidad de uso mayor, 2015)

De la población económicamente activa, el 54.7% se dedica a la agricultura, ganadería y silvicultura 4.3 %, a la pesca el 7.7% al comercio y el 16.8 % se dedica a la prestación de servicios. La actividad agrícola siendo la de mayor porcentaje se desarrolla de modo

tradicional desatacando los cultivos de arroz, maíz amarillo, plátano, frijol Chiclayo, yuca y otros cultivos de pan llevar en pequeñas extensiones. (MTC-Hidroviás, 2008)

En lo que respecta a la desnutrición infantil el Ministerio de Salud mediante la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Alimentaria y Nutricional ha formulado indicadores en el periodo de enero a junio 2018; estableciendo que a nivel nacional, la región Loreto presenta niños menores de 3 años quienes accedieron a los establecimientos de salud por indicadores antropométricos, que de 58,045 evaluados 13,324 presenta desnutrición crónica (23.0%). Asimismo; el estado nutricional de los niños menores de 3 años que accedieron a los establecimientos de salud por indicadores antropométricos en el distrito de Caballo cocha (Ramón castilla) se identifica que de 1,223 evaluados, 294 presentan desnutrición crónica (24.0%); mientras el estado nutricional en niños menores de 5 años que accedieron a los establecimientos de salud por indicadores antropométricos, de 1779 evaluados, presentaron desnutrición crónica 465 que representa el 26.1 %. (MINSA I. N., 2018).

La tipología de vivienda popular en la distrito de Caballo cocha en general está condicionada por el clima (húmedo, lluvioso y permanente sol); además, la calidad de los suelos presenta dificultades para construir en altura; asimismo, no se dispone de piedra y cemento como material de construcción (caseríos y AAHH) debido a que los fenómenos naturales (sismos) no son recurrentes, esto genera que la mayoría de las construcciones son de plantas (truncos como columnas y hojas de gran tamaño para los techos); el terreno es propicio para el crecimiento horizontal que favorece la expansión urbana; sin embargo, se observa que la población esta atomizada en grupos a lo largo de los ríos. Otro aspecto a considerar es la calidad de la vivienda, dado que esta influye directamente con la salud de las personas que habitan en el inmueble, la relación de mejoramiento de la vivienda incide en la reducción de la proliferación de enfermedades infecciosas entre un 20.0 % y 80.13 %. El suministro permanente y adecuado de agua en cantidad y calidad tanto para consumo e higiene personal es importante para la salubridad de las viviendas como medida de inocuidad y prevención de enfermedades (MINSA, Dirección General de Salud de las Personas-Manual de Vigilancia Sanitaria de la Organización Mundial de la Salud (OMS) , 1999)

La población se abastece de agua entubada, agua de lluvias y en menor proporción de agua de río, cuenta con sistema de alcantarillado solo en la parte céntrica de la ciudad, el

resto de la población elimina excretas a través de letrinas, pozos sépticos y a campo abierto. Se presenta un impacto negativo que es ocasionado por las inadecuadas condiciones de saneamiento básico, tales como la disposición final de las aguas residuales (se vierten en los ríos); del mismo modo se realiza una eliminación de los residuos sin manejo técnico (existe solo un botadero sin tratamiento). (Ramon Castilla PEI, 2016)

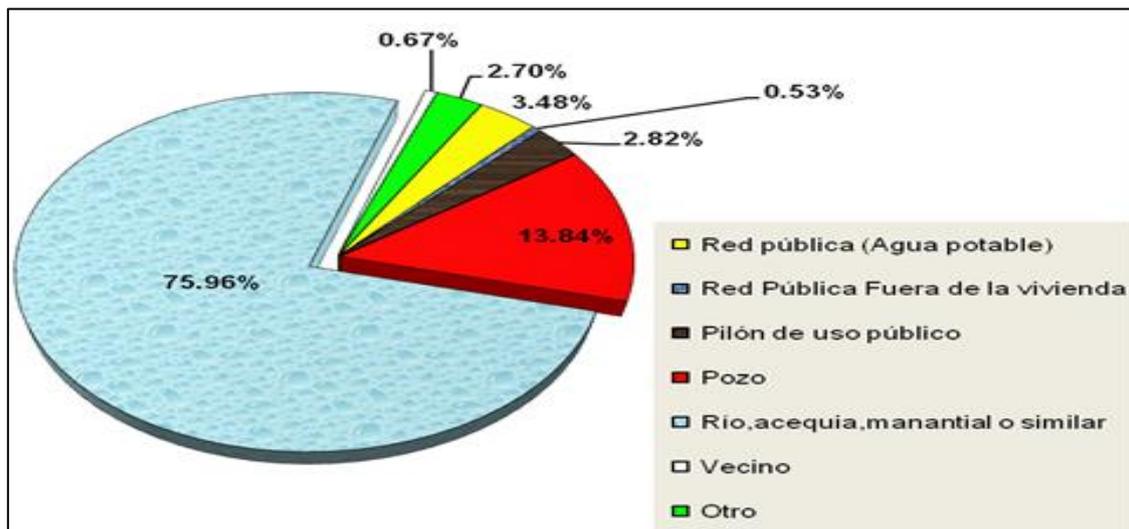


Figura 8. Acceso al agua

Fuente: PEI 2013-2016 Municipalidad de Ramón Castilla

Esta situación tiene como consecuencia la proliferación de enfermedades recurrentes como tuberculosis, parasitosis, tifoidea, hepatitis, gastroenteritis, intoxicación alimentaria, entre las principales.

En los sectores más bajos de la población la producción progresiva de vivienda, viene determinada por ciertos grados de consolidación:

- ✓ Vivienda provisional (Grado A). Ninguna de las partes construidas es definitiva y los materiales son propiamente precarios en el tiempo, por lo que el valor de la construcción es bajo o inexistente, según los estándares de la zona.
- ✓ Vivienda incipiente (Grado B). La estructura básica existe, así como la ocupación del lote es definitiva. Se anuncia una tipología específica y existen inversiones realizadas. La cimentación, la estructura y los muros del primer piso existen con un techo ligero que lo hace habitable y

determina la orientación del futuro. Resulta sencillo hacer un replanteo significativo de partes de la edificación con fines de densificación habitacional. (COPECO, 2006)

La municipalidad de Caballo cocha refiriere que, si bien la mayoría de la población vive en casa independiente, el material predominante en su construcción sigue siendo la madera lo cual se relaciona al grupo A (construcción de las viviendas). (Ramon Castilla PEI, 2016)

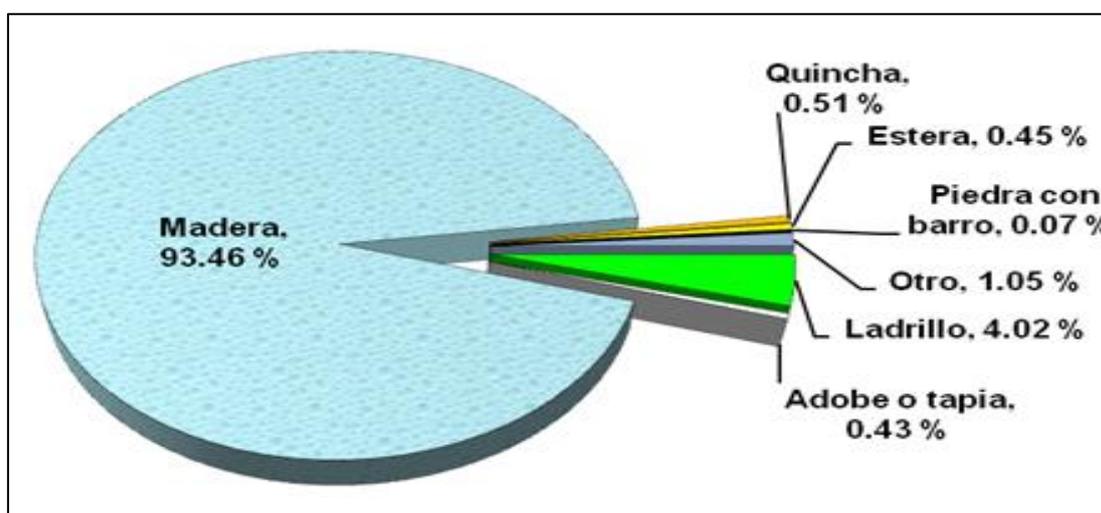


Figura 9. Prevalencia de material de construcción

Fuente: PEI 2013-2016 Municipalidad de Ramón Castilla

Con lo que respecta a la situación del narcotráfico, en la región Loreto se ha decomisado del 2010 al 2017 la cantidad de 110,253 Kg de pasta básica de cocaína y 116,957 Kg de clorhidrato de cocaína; asimismo, en este periodo se han intervenido 763 personas por tráfico ilícito de drogas; los estudios explican que los niveles se incrementan en aquellas regiones donde es precaria o muy poco significativa la presencia del estado, asimismo, se ha incrementado las hectáreas de cultivos de coca y actividades conexas, este hecho ha producido la destrucción de ecosistemas vitales debido a la ineffectividad del control territorial y la presencia de organizaciones criminales en las ciudades fronterizas.

La superficie de hectáreas cultivadas de hoja de coca se ha incrementado en la provincia de Mariscal Castilla de 2,398 hectáreas el 2016 a 3,371 hectáreas en el 2017; se ha presentado una incidencia en la cantidad de cultivos de hoja de coca en las comunidades de Caballo cocha la cual se detalla en el cuadro siguiente:

Tabla 9. Cultivos de hoja de coca

N/0	Comunidad Nativa	Área total	Hectáreas
01	Bellavista de Callaru	4,727	94.87
02	San José de Yanayacu	2,967	58.24
03	Cóndor	1,114	52.84
04	Pancho Cocha	5,356	49.66
05	Bufo Cocha	7,228	40.04
06	San Martín de Arahua	865	35.40
07	Santo Toribio de Mogrovejo	3,168	30.02
08	Cushillo Cocha	3,086	26.62
09	Pichana	2,684	21.68
10	Yarina	3,642	5.81
11	Nueve de Octubre 5	5,885	13.36
12	El Sol	3,889	8.90
13	Buen Jardín del Callaru	2,969	8.52
14	Cabalcocha Nueva Jerusalén	3,497	6.92
15	Remanso	1,647	6.70
16	Santa Clara del Amazonas	1,119	6.30
17	San Alberto de Morona	13,953	5.30
18	Nuevo Mayoruna 2,727 4.93	2,727	4.93
19	Cabalcocha Villa Nueva Vida	822	3.36
20	Cabalcocha Edén de la Frontera	637	3.32
21	Nuevo Progreso del Río Amazonas	2,012	1.57
22	Villa Nueva Esperanza de Caballo Cocha - Sector B	224	1.00
23	Santa Rita de Gallinazo	145	0.59
	Totales	74,363	485.95

Fuente: Elaboración propia



Figura 10. Ubicación geográfica de cultivos de hoja de coca

Fuente. DINANDRO-PNP

De otra forma los informes de la Policía Nacional establecen la existencia de dos rutas de narcotráfico, la primera desde Santa Clotilde utilizando el Rio Napo y Amazonas con dirección a Brasil y Colombia y la segunda ruta desde Contamaná utilizando el Rio Ucayali y Amazonas con dirección a Colombia y Brasil. (DEVIDA, 2017)

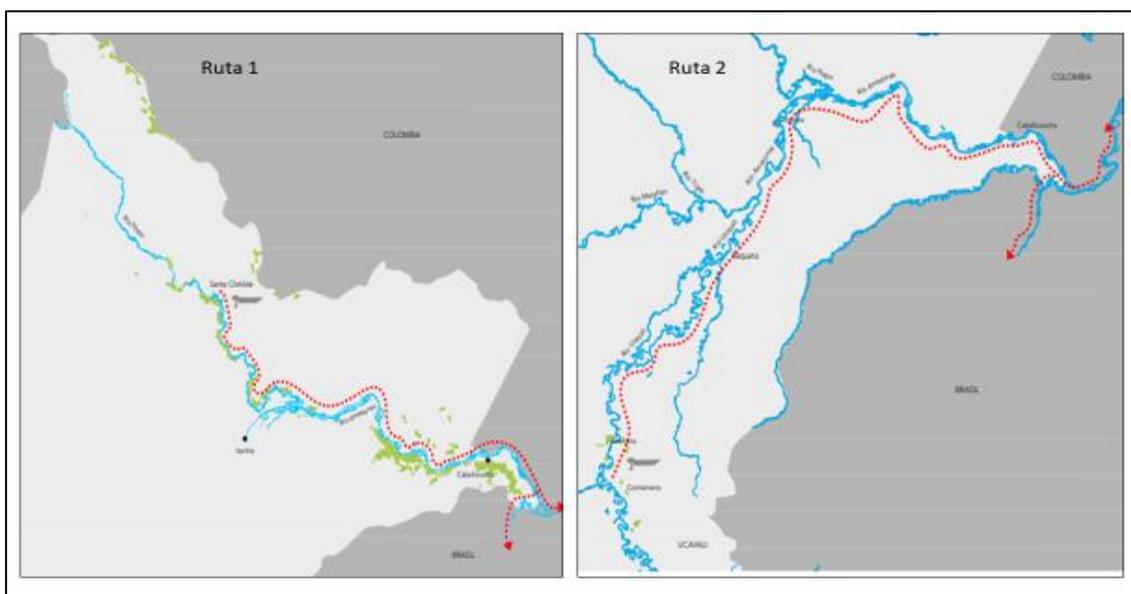


Figura 11. Rutas del narcotráfico

Fuente. DINANDRO-PNP

Caballo cocha cuenta con dos medios importantes para el transporte, el aéreo y el fluvial, el punto de conexión más importante de estas dos modalidades es la ciudad de Iquitos lugar donde se realiza el mayor movimiento comercial, el primero se realiza por medio de avionetas siendo su frecuencia de salida en relación a la demanda de pasajeros; en cuanto al transporte fluvial se encuentra dos situaciones particulares; durante la época de creciente ingresan motonaves y botes deslizadores que prestan servicio con dirección a Iquitos , Santa Rosa respectivamente; en épocas de vaciante (baja del nivel del río) no es posible el ingreso de embarcaciones ; en tal sentido, es necesario trasladarse a puerto Inka ubicado en el brazo derecho del Amazonas, para este movimiento la población debe utilizar una vía carrozable en malas condiciones (2 km) que une la ciudad con el mencionado puerto , situación que incrementa el tiempo y el costo de los pasajes.

Esta situación encarece y restringe las posibilidades de facilitar el acceso a la infraestructura y servicios de transporte a la población, por ello, existe un gran desequilibrio en el desarrollo territorial. La geografía accidentada determina la restricción del transporte por los causes de los ríos; además, se encuentra expuesta a inundaciones periódicas que hacen vulnerable la infraestructura y los servicios de transportes y comunicaciones. Las precipitaciones pluviales en la ciudad de Caballo cocha así como en toda la región son abundantes y frecuentes, motivo por el cual generan erosiones en las vías urbanas que no están pavimentadas, las mismas que llegan a las alcantarillas originando, sedimentaciones en los canales o tuberías, así como el incremento de los requerimientos y los costos de mantenimiento. (Ramon Castilla, 2014)

Las vías peatonales presentes en el distrito cumplen una función muy importante, son los conectores de varias comunidades que se encuentran ubicadas en las diferentes zonas, por intermedio de ellos existe interconexión y comercialización de diferentes productos (agrícolas, pesqueros, madereros, artesanales, etc.) en la ciudad. Por tal motivo los pobladores realizan actividades comunales para mantenerlas operativas, sin embargo, en las épocas de lluvias estas vías presentan inadecuadas condiciones para el flujo peatonal. (MTC-Hidroviás, 2008)

Lo que respecta a los medios de comunicación, el distrito cuenta con los siguientes servicios:

Tabla 10. Medios de comunicación

	Medios de Comunicación	Características
01	Televisión	Circuito cerrado y circuito abierto, transmiten señal nacional como extranjera
02	Telefonía	Fija y móvil (empresas Claro y Movistar) su cobertura es limitada en la zona urbana
03	Servicio postal	A través de servicios de currier particulares, prestados usualmente por las empresas de transporte fluvial.
04	Internet	En cabinas públicas y en las Instituciones Públicas, ubicadas en la localidad de Caballo Cocha, mediante conexión satelital, por lo que la banda ancha es deficiente.
05	Radio	Emisoras radiales locales, tales como Radio frecuencia Loretana; Radio Amazonía y Radio J.M.
06	Prensa escrita	A través de los diarios nacionales y regionales que son traídos desde Iquitos; también existen boletines y material de difusión de las Entidades Públicas

Existe presencia policial, militar y del poder judicial con las siguientes particularidades:

- ✓ Comisaría Sectorial PNP de Caballo Cocha, es la principal delegación policial de la Provincia; esta delegación cuenta con tres secciones; la sección de Seguridad Ciudadana, en la que conjuntamente con la Municipalidad Provincial organizan a la Juntas Vecinales, las mismas que se encuentran mayoritariamente organizadas por Barrios o Calles; la sección de Investigación Criminal SEINCRI y la sección de Orientación al Público. Además existe un contingente de la DIRANDRO de la PNP, asentado en Caballo Cocha y un Puesto Policial PNP en Santa Rosa ubicada en la zona fronteriza con Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil).
- ✓ Presencia de las Fuerzas Armadas con la 35 Brigada Selva perteneciente a la V División de Ejército y un destacamento de la Fuerza Aérea para el control del aeródromo.
- ✓ El Ministerio Público; través de la Fiscalía Provincial Mixta – Mariscal Ramón Castilla – Caballo Cocha; Juzgado Mixto Provincial y el Juzgado de Paz Letrado. Sin embargo, la presencia de las referidas Instituciones

es cuestionada por la población al ser percibidas como inoperantes frente a las actividades del narcotráfico en la zona (cercanía a Colombia y Brasil) además, se han presentado problemas de inseguridad por la presencia de extranjeros dedicados al narcotráfico y al sicariato. (Ramon Castilla PEI, 2016)

4.1.2 Identificación de los factores

- ✓ Limitada infraestructura en las áreas críticas de frontera que afecta la acción del estado en el desarrollo de la población.
- ✓ La dispersión de la población es una limitación para la generación de proyectos de inversión pública que generen impacto en su desarrollo.
- ✓ Los centros educativos en el área de estudio carecen de servicios básicos, se encuentra disgregados y con difícil control y supervisión de la instancia educativa del sector
- ✓ La actividad agrícola en el área de estudio está orientada al auto sostenimiento, comercio local y regional. Es la actividad económica de mayor importancia de la población y no desarrolla actividades de agroindustria. Uno de los factores que determina esta situación en el área se debe a la limitada fertilidad de los suelos y la superficie para los cultivos permanentes.
- ✓ Se presenta niveles elevados de desnutrición en los niños de 0 a 5 años, los hábitos alimenticios de la población de la zona están en función a los productos cultivables, comercializables y la pesca; asimismo no se encuentra productos complementarios para cubrir la brecha nutricional.
- ✓ La vivienda es precaria, no cuenta con los servicios esenciales para dar calidad de vida al poblador, esta situación influye en la condición de la salud de los pobladores en particular de los niños, la dispersión de las comunidades y poblados hace difícil la intervención del estado para la atención de enfermedades recurrentes originadas por la ingesta de alimentos y la inocuidad.

- ✓ La presencia del estado es limitada, los efectivos de las fuerzas del orden no están en proporción al territorio; no se cuenta con profesionales en cantidad y calidad para la gestión del gobierno local.
- ✓ Presencia de organizaciones dedicadas a la comercialización de pasta básica y clorhidrato de cocaína; se ha incrementado los cultivos de hoja de coca introduciendo esta actividad a las comunidades nativas.
- ✓ La limitada oferta laboral obliga a la población a introducirse en las organizaciones dedicadas al narcotráfico.
- ✓ Los medios de transporte son insuficientes generando una situación de aislamiento con respecto a la ciudad de Iquitos; dentro del área se encuentran caminos y carrozables en malas condiciones.
- ✓ El suministro de agua potable es limitado, en general la población accede a este producto sin tratamiento y por una red de tubos a cada domicilio, otra forma es por agua de lluvias o directamente del río y sus afluentes; no existe tratamiento de las aguas servidas, afectando directamente a la salud de los pobladores.
- ✓ El acceso a la conexión de internet es limitado, este aspecto influye en el desempeño de las funciones públicas y la educación.

4.1.3 Variables (Conceptualización)

a) Infraestructura

En general, es posible definir a la infraestructura como el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones –por lo general, de larga vida útil– que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales. En esta perspectiva, se debe precisar con exactitud el papel del Estado en la actividad económica y su potestad regulatoria, así como la del carácter e intensidad de la intervención, y de la necesidad de una adecuada gestión gubernamental en la asignación de recursos en el mercado de bienes y servicios. (CEPLAN, DOCUMENTOS METODOLOGICOS, 2015)

b) Distribución poblacional

Para delimitar la frontera entre lo urbano y lo rural existen dos criterios cuantitativos, el primero para fines operativos de los censos, donde se

considera como ámbito urbano, aquellas áreas con un mínimo de 100 viviendas agrupadas contiguamente (en promedio, 500 habitantes), y por excepción, a todos los centros poblados capitales de distrito, aun cuando no reúnan la condición indicada. Como área rural o centro poblado rural, aquel que no tiene más de 100 viviendas agrupadas contiguamente ni es capital de distrito; o que, teniendo más de 100 viviendas, éstas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos. Un segundo criterio es tomado en cuenta en las encuestas de hogares, como área urbana a los centros poblados con 2 mil y más habitantes, donde sus viviendas se encuentran agrupadas en forma contigua, formando manzanas y calles. El área rural conformado por centros poblados con menos de 2 mil habitantes, en el que por lo general su principal característica es tener viviendas dispersas. (INEL, 2017)

c) Nivel educativo

Se considera que la noción de “nivel” está relacionada en términos generales con la gradación de las experiencias de aprendizaje y con las competencias que el contenido de un programa educativo exige de los participantes para que éstos puedan adquirir los conocimientos, destrezas y capacidades que el programa se propone impartir. En términos generales, el nivel se refiere al grado de complejidad del contenido del programa. Esto no significa que los niveles de educación constituyen una escalera en la que el acceso de los posibles participantes a cada uno de los niveles depende necesariamente de la aprobación del nivel anterior. Tampoco excluye la posibilidad de que algunos participantes en un determinado nivel puedan haber cursado antes un nivel superior (UNESCO, 1997)

d) Actividad agrícola

Es toda actividad agropecuaria que se sustenta en sistemas naturales, que busca mantener y recuperar la fertilidad de los suelos, la diversidad biológica y el manejo adecuado del agua. Excluye el uso de agroquímicos sintéticos, cuyos efectos tóxicos afecten la salud humana y causen deterioro del ambiente, y descarta el uso de organismos transgénicos. La actividad orgánica es conocida también como agricultura ecológica o biológica (MINAGRI, Acronicos y Glosario de terminos, 2015)

e) Desnutrición

Estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos. Hay tres tipos de desnutrición: (i) desnutrición aguda: deficiencia de peso para altura (P/A); (ii) desnutrición crónica: retardo de altura para la edad (A/E), asociada normalmente a situaciones de pobreza, con consecuencias para el aprendizaje y menos desempeño económico; y (iii) desnutrición global: deficiencia de peso para la edad, es un índice compuesto de los anteriores ($P/A \times A/E = P/E$) que se usa para dar seguimiento a los Objetivos del Milenio. Teniendo en cuenta este principio, se tomarán las medidas oportunas para que sus derechos, responsabilidades y oportunidades sean las mismas, aunque eso signifique que haya que favorecer a un grupo sobre otro (CEPLAN, DOCUMENTOS METODOLOGICOS, 2015)

f) Enfermedad

Alteración o desviación del estado fisiológico en una o varias partes del cuerpo, por causas en general conocidas, manifestada por síntomas y signos característicos, y cuya evolución es más o menos previsible. Partiendo de dicha definición, se han extraído dos elementos, interrelacionados entre sí, pudiendo estar presentes uno o ambos en el proceso de enfermedad. Por un lado, el Signo (sg), el cual representa el "Indicio, señal de algo", siendo esta medible y valorable. Y por otro, encontramos el Síntoma (sn), el cual se entiende como la "Manifestación reveladora de una enfermedad", siendo algo subjetivo de la propia persona. (OMS, 2015)

g) Conectividad

En términos generales puede entenderse como conectividad como una cualidad que surge y se desarrolla de la existencia de vehículos entre territorios y actividades que se interrelacionan. De esta la representación física del concepto abstracto de la conectividad es una que está conformada por una red de corredores que sirven para movilizar bienes, servicios, información de personas entre distintos puntos del territorio. Las características de la red dependerán, en primer lugar, de los aspectos físicos y estructurales del territorio que se localiza, es decir, en las dificultades o facilidades que este territorio ofrece al despliegue de la red. Asimismo, las características de los flujos, en cuanto a movilidad, los volúmenes y

recursos movilizados son elementos determinantes de la configuración de la red.

A su vez, los movimientos de bienes, servicios, información y personas son atributos de organización, direccionalidad y capacidad que se relacionan con las estructuras instaladas en los territorios. El territorio conectado será entonces aquel que contiene una red de corredores de diversa naturaleza, reales o virtuales, que soportan el tránsito de bienes, servicios, información y personas, y tiene sus orígenes y destinos en puntos singulares del territorio. De esta manera, la conectividad de los elementos (bienes, servicios, información y personas) está dada por la capacidad de movilización, esto permite precisar grados distintos de conectividad y su evaluación a través del tiempo. Así, desde un punto de vista funcional la conectividad puede ser definida también como capacidad de colocar bienes, servicios, información y personas en los espacios requeridos, de acuerdo a la demanda de los distintos ámbitos de impacto e intereses nacionales (CEPAL, Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial : Análisis de experiencias internacionales , 2006).

h) Narcotráfico

Narcótico (narcotic) Sustancia química que induce estupor, coma o insensibilidad al dolor. El término se refiere normalmente a los opiáceos u opioides, que se denominan analgésicos narcóticos. En el lenguaje corriente y en la jerga legal, suele utilizarse de forma imprecisa para referirse a las drogas ilegales, sean cuales sean sus propiedades farmacológicas. Por ejemplo, la legislación para el control de los narcóticos de Canadá, Estados Unidos y otros países engloba a la cocaína y al cannabis, además de a los opiáceos (véase también convenios internacionales sobre drogas). Dadas estas diferencias de uso, es preferible sustituir este término por otro de significado más específico (p. ej., opioide) (OMS, 2015)

i) Desempleo

En el marco de la fuerza de trabajo, el desempleo se define como una situación extrema de la falta total de trabajo. Las personas desocupadas, en el período de referencia, no tienen un empleo ni han trabajado al menos una hora en actividades económicas (actividades dentro de la frontera de producción).

Desempleados son las personas con más de cierta edad especificada y que durante el período de referencia están:

- a. “Sin trabajo”, es decir, no tienen un empleo asalariado o un empleo independiente.
- b. “Corrientemente disponibles para trabajar”, es decir, disponibles para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el período de referencia.
- c. “En busca de empleo”, es decir, habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente en un período reciente especificado (OTI, 2012)

j) Saneamiento

Por saneamiento se entiende el suministro de instalaciones y servicios que permiten eliminar sin riesgo la orina y las heces. Los sistemas de saneamiento inadecuados constituyen una causa importante de morbilidad en todo el mundo. Se ha probado que la mejora del saneamiento tiene efectos positivos significativos en la salud tanto en el ámbito de los hogares como el de las comunidades. El término saneamiento también hace referencia al mantenimiento de buenas condiciones de higiene gracias a servicios como el recojo de basura y la evacuación de aguas residuales (OMS, 2015)

k) Vivienda

Espacio delimitado por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente que se ocupa habitualmente para protegerse del entorno, dormir, entre otras actividades y permite la disponibilidad de servicios públicos. El derecho a una vivienda digna (como componente del derecho a un nivel de vida adecuado) está consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. Los más reconocidos dentro de esa lista son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25.1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11.1). Durante los 90, el derecho a una vivienda digna obtuvo cada vez más importancia y reconocimiento dentro de la comunidad de los derechos humanos. (PNUD, Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo - México. Pueblos Indígenas de México: por una cultura de la información. Glosario, 2012)

l) Servicios de comunicación

Servicios que proporcionan la infraestructura adecuada y la capacidad necesaria para que los usuarios puedan comunicarse efectivamente superando los impedimentos físicos o geográficos. Incluye los servicios de telefonía fija y móvil e Internet brindado en hogares. (MTC, 1998)

m) Presencia del estado

El Estado es “un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica dada, dentro de la cual se posee un monopolio efectivo de la fuerza física”. Dentro del área geográfica dada existen interacciones de carácter económico y político. Alcanzar el máximo nivel de bienestar social, necesariamente, se tienen que aplicar acciones de política. Según la Teoría Económica del Bienestar, el bienestar social se logra básicamente mediante dos objetivos de política: eficiencia y equidad distributiva. Si las acciones del gobierno contribuyen con el logro de estos objetivos de política entonces estaría cumpliendo óptimamente su rol en la sociedad (Mendoza, 2000)

4.1.4 Aplicación de la matriz MIC MAC en la determinación de las variables claves

La matriz de impactos cruzados permite identificar la relación entre las variables; así mismo, poder determinar cuál es la relación que existe entre el producto o servicio que se necesita, la demanda del consumidor en este caso la población y la oferta que ofrece el estado; se ha realizado la identificación de las variables, su descripción y comportamiento en el área de estudios, posteriormente se realizará la matriz de impacto cruzado para determinar cuáles son las variables de poder y las variables de conflicto, en estas últimas estará el enfoque para desarrollar alternativas de solución a la problemática.

Tabla 11. Factores de determinantes

	Factores	Observación
01	Limitado infraestructura publica	Cantidad de vías de comunicación, colegios, hospitales, electrificación, puentes y transporte
02	Dispersión de población	Ciudades, distritos, centros poblados, asentamientos humanos, comunidades nativas y las distancias que las separa
03	Bajo nivel educativo de la población en edad escolar	Capacidad de comprensión lectora y razonamiento matemático
04	Limitado desarrollo agrícola	Cantidad de áreas de cultivo para consumo interno y comercialización
05	Alto nivel de desnutrición de la población infantil	Nivel de hierro en la sangre de los niños hasta los 05 años
06	Alto prevalencia de enfermedades gastrointestinales	Incidencia de enfermedades por la ingesta de alimentos y su inocuidad
07	Limitada presencia del estado	Presencia de PNP, FFAA, poder judicial, gobierno local, en cantidad necesaria y funciones.
08	Presencia de Narcotráfico	Actividades de comercialización y transporte de cocaína y otros similares
09	Nivel de desempleo	PEA
10	Limitado Saneamiento	Disponibilidad a servicios de agua potable , desagüe y su tratamiento
11	Precariedad de la Vivienda	Tipo de construcciones desde de material noble, barro, madera, o materiales de fortuna.
12	Limitada acceso a servicio de Comunicación	Telefonía , internet, televisión, radio

4.1.4.1 Matriz de impacto cruzado

Tabla 12. MIC MAC

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	DEP	DEP X	MOT Y
Infraestructura pública	V1	3	1	1	2	1	3	2	3	3	1	3	23	9%	10%
Dispersión de población	V2	3		1	2	3	3	3	3	3	1	3	28	10%	12%
Nivel educativo	V3	1	1		1	3	2	1	0	0	1	1	13	5%	6%
Desarrollo agrícola	V4	1	2	0		2	0	2	2	3	0	1	14	6%	6%
Desnutrición	V5	1	1	3	2		3	3	0	2	2	1	19	9%	8%
Enfermedades gastrointestinales	V6	1	1	1	0	3		3	0	1	3	3	17	7%	7%
Presencia del estado	V7	3	3	0	1	1	0		3	3	3	1	21	12%	9%
Narcotráfico	V8	2	3	0	2	0	0	3		3	0	0	15	7%	7%
Desempleo	V9	2	2	0	3	2	2	3	3		2	2	23	10%	10%
Saneamiento	V10	3	3	1	0	1	3	3	0	1		3	19	10%	8%
Precariedad de la Vivienda	V11	1	0	2	0	1	2	1	0	2	3		13	7%	6%
Acceso a servicio de Comunicación	V12	3	3	3	1	2	1	3	2	2	3	2	25	9%	11%
		21	22	12	13	20	17	28	15	23	23	16	230		
DEP		9%	10%	5%	6%	9%	7%	12%	7%	10%	10%	7%	9%		

Las cuestiones siguientes: ¿existe una relación de influencia directa entre la variable i y la variable j? si es que no, anotamos (0) en el caso contrario, nos preguntamos si esta relación de influencia directa es, débil (1), mediana (2), fuerte (3)

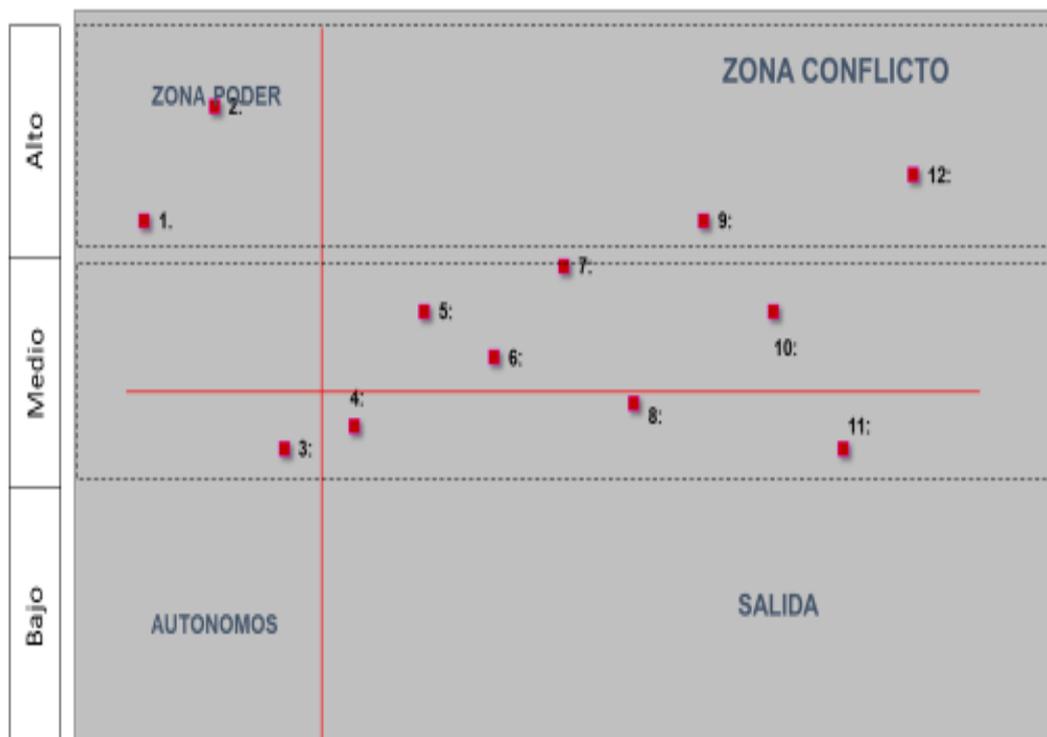


Figura 12. Determinación de las variables en la zona de conflictos

4.1.4.2 Matriz de importancia y gobernanza

La aplicación de la matriz “IGO” tiene la finalidad de determinar las variables con menor nivel de gestión, esta valoración permitirá la priorización en las estrategias de intervención.

La valoración de la matriz se realizó con el aporte de un funcionario experto planeamiento que labora en la Dirección General de Políticas para la Defensa del MINDEF.

Tabla 13. IGO (Importancia Gobernanza)

SELECCIÓN DE VARIABLES ESTRATÉGICAS						
Gobernabilidad: Capacidad que tiene el gobierno para modificar su comportamiento						
Importancia: Grado en el que la variable condiciona el logro						
			X	Y		
LISTA TOTAL DE VARIABLES	COD	X	Y	Gobernabilidad	Importancia	
Desnutrición	AVE1	1	4	Poco gobernable	Muy importante	
Enfermedades Gastrointestinales	AVE2	2	4	Moderadamente gobernable	Muy importante	
Presencia del estado	AVE3	4	4	Muy gobernable	Muy importante	
Desempleo	AVE4	2	3	Moderadamente gobernable	Importante	
Saneamiento	AVE5	3	3	Gobernable	Importante	
Acceso a servicios de Comunicación	AVE6	1	4	Poco gobernable	Muy importante	

Priorización

Tabla 14. Priorización de la variable

	VARIABLE	
01	Presencia del estado	8
02	Enfermedades gastrointestinales	6
03	Saneamiento	6
04	Desnutrición	5
05	Desempleo	5
06	Acceso a servicio de comunicaciones	5

Tabla 15. Matriz de cadena de valor por variable.

N/O	Nombre de la variable	Proceso	Producto	Resultado	Impacto
01	Desnutrición	Incremento de la cobertura del programa Qali warma en el área	Servicio alimentario infantil de calidad en centros educativos a nivel UGEL	Reducir la brecha de prevalencia de desnutrición en los niños menores 05 de años	Población infantil saludable
02	Enfermedades gastrointestinales	Incremento de la cobertura del programa	Asistencia médica por el SIS	Reducir la brecha enfermedades	Población infantil

N/O	Nombre de la variable	Proceso	Producto	Resultado	Impacto
		de salud del estado para la atención de la población escolar		recurrentes de los niños en edad escolar	saludable
03	Presencia del estado	Completamiento del personal de las entidades de acuerdo a su mapeo de puestos y sus procesos	Entidades públicas fortalecidas en número de funcionarios y presupuesto	Gestión, seguridad y administración de justicia en el área	Percepción de seguridad y confianza de la población
04	Desempleo	Generación de oportunidades económicas para los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza	Ingreso monetario a familias con menos recurso con empleo permanente	Cambio de la calidad de vida del poblador	Población incorporada a la PEA
05	Saneamiento	Proyectos potabilización de agua para consumo y tratamiento de aguas servidas	Infraestructura para potabilización y tratamiento de las aguas en las comunidades	Accesos a agua potable con calidad y cuidado del medio ambiente	Población y medio ambiente saludable
06	Acceso a servicios de comunicaciones	Incremento de la cobertura de comunicaciónes y acceso a internet	Instalación de banda ancha de internet	Salida del aislamiento mediante la conectividad.	Población informada y comunicada

4.1.4.3 Análisis de las entrevistas (Diagrama de Pareto y grupo focal)

Se realizó una entrevista a cinco (05) oficiales que laboraron en la 35va Brigada de Infantería de Selva, ubicado en la provincia de Mariscal Castilla – distrito de

Caballo cocha; la entrevista estuvo enfocada en la situación de los distintos campos de la actividad humana como; la infraestructura pública existente comprendida desde cantidad de vías de comunicación, colegios, hospitales, electrificación, puentes y transporte; la distribución de la población comprendida, en este aspecto la distancia que separa los distritos de los centros poblados, asentamientos humanos, comunidades nativas; el nivel educativo de la población escolar y la percepción en su capacidad de comprensión lectora y razonamiento matemático; el desarrollo agrícola y su relación con la cantidad de áreas de cultivo para consumo interno y comercialización; los niveles de desnutrición de la población infantil de 0 a 5 años de edad; la prevalencia de enfermedades gastrointestinales referido a la ingesta de alimentos y su inocuidad ; la presencia del estado relacionado a sus funciones y la cantidad requerida; la presencia de organizaciones dedicadas a producción y comercialización de drogas derivadas de la hoja de coca; la actividad económica de la población en la cual sustenta su existencia; el nivel de saneamiento y su percepción en la disponibilidad a servicios de agua potable , desagüe y su tratamiento; la calidad de la vivienda refiriéndose al tipo de construcciones desde material noble, barro, madera, o materiales de fortuna y el acceso a los servicios de comunicaciones, telefonía, internet, televisión, radio.

Los datos obtenidos en esta entrevista se sometieron al diagrama de Pareto con el propósito de conocer el porcentaje de incidencia, consecuencias y causas, relacionados a cuáles son los factores que influyen en el bajo desarrollo del distrito de Caballo cocha; teniendo como resultado la siguiente tabla y gráfico.

Tabla 16. Matriz de Pareto

Ranking	Causa / Problema / Fenómeno	Datos recolectados	ID en gráfico	Posición real (Causas y datos ordenados)	Frecuencia acumulada	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	Limitado infraestructura publica	25	P1	1	Limitado infraestructura publica	25	16%
4	Dispersión de población	15	P2	2	Limitada presencia del estado	23	31%
5	Bajo nivel educativo de la población en edad escolar	15	P3	3	Nivel de desempleo	21	45%
7	Limitado desarrollo agrícola	11	P4	4	Dispersión de población	15	55%
10	Alto nivel de desnutrición de la población infantil	5	P5	5	Bajo nivel educativo de la población e	15	64%
11	Alto prevalencia de enfermedades gastrointestinales	5	P6	6	Limitada acceso a servicio de Comuni	15	74%
2	Limitada presencia del estado	23	P7	7	Limitado desarrollo agrícola	11	81%
8	Presencia de Narcotráfico	7	P8	8	Presencia de Narcotráfico	7	86%
3	Nivel de desempleo	21	P9	9	Limitado Saneamiento	7	90%
9	Limitado Saneamiento	7	P10	10	Alto nivel de desnutrición de la pobla	5	94%
12	Precariedad Vivienda	5	P11	11	Alto prevalencia de enfermedades ga	5	97%
6	Limitada acceso a servicio de Comunicación	15	P12	12	Precariedad Vivienda	5	100%

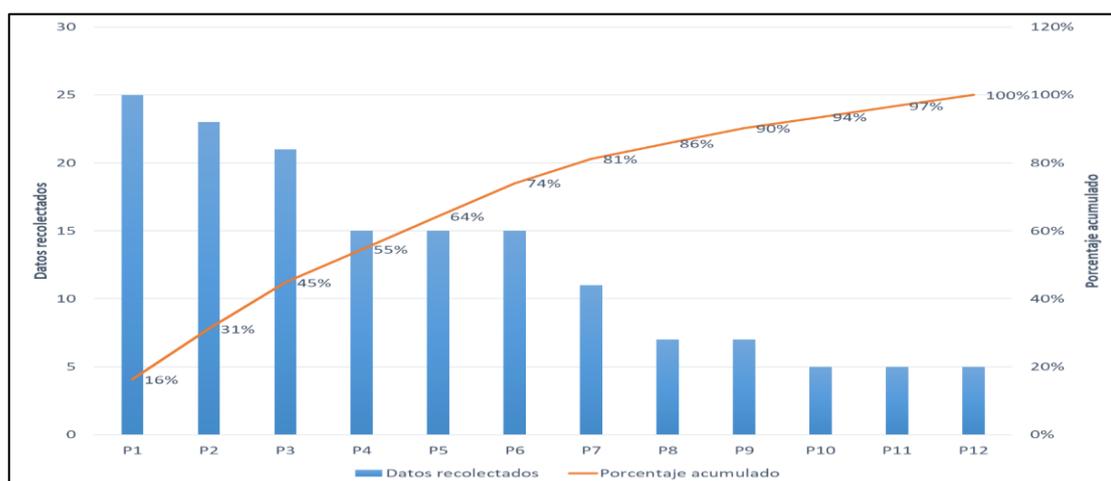


Figura 13. Causas determinantes

El resultado de este ejercicio aplicado el diagrama de Pareto determino que las causas de mayor incidencia son dos; la limitada infraestructura pública y la limitada presencia estado, estos factores son la consecuencia (diez) del bajo desarrollo en las áreas crítica de frontera; en este enfoque estará la propuesta de solución y la articulación multisectorial.

4.1.4.4 Problema de articulación en la gestión pública

La política nacional de modernización de la gestión pública en su apreciación específica que las principales deficiencias de gestión en las entidades del estado

tienen un impacto negativo sobre la población y su bienestar; permanentemente se cuestiona la función y efectividad de las instituciones, la ineficiente prestación de los servicios, la legitimidad de los gobiernos, el rol del estado y su relación con el sistema democrático; ante esta percepción, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM ha identificado mediante un estudio la problemática de la gestión estatal y se determinan ocho (08) problemas de gestión que se detallan a continuación:

Tabla 17. Deficiencia de la gestión pública

Principales deficiencias de la gestión pública en el Perú		
	Problemática	Efecto
01	Desarticulación de los sistemas de planeamiento y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se definen objetivos que responden a la demanda ciudadana. ✓ No se alinean con las políticas nacionales ✓ Los planes no se vinculan con el presupuesto ✓ No se elaboran programas y proyectos de envergadura con impacto. ✓ La asignación de recursos no responde a la necesidad del sector ✓ Limitada ejecución presupuestal ✓ Los bienes y los servicios adquiridos no cierran brechas o déficit de infraestructura
02	Deficiente diseño de la estructura de organización de funciones	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las entidades cuentan con una organización funcional con estructuras jerárquicas. ✓ Existen duplicidad de funciones ✓ Los procesos estratégicos misionales y de soporte no son claros ✓ No existe relación entre la gestión por procesos y presupuesto por resultados.
03	Inadecuados procesos de	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Limitada capacidades y recursos para la optimización de sus procesos de

Principales deficiencias de la gestión pública en el Perú		
	producción de bienes y servicios públicos	<p>producción de bienes y servicios públicos no consideran la cadena de valor como herramienta orientadora.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Los funcionarios priorizan sus funciones estrictamente vinculadas con la normativa u no a la satisfacción de ciudadano.
04	Infraestructura equipamiento y gestión logística insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deficiente infraestructura y equipamiento ✓ Carencias de planificación y gestión de tecnologías de información (TIC)
05	Inadecuada política de gestión de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Muchos regímenes laborales ✓ Dificultad para la elaboración de los perfiles de puesto ✓ Ausencia de políticas de capacitación y desarrollo de capacidades y competencias.
06	Limitada evaluación de resultados e impactos como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de herramientas de control como tableros de indicadores para monitorear la gestión en los diferentes niveles ✓ La información que se brinda para el proceso de toma de decisiones no pasa por un control de rigurosidad, no son ordenadas ni se encuentran centralizadas
07	Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de gestión de la información y el conocimiento ✓ Transferencia de buenas prácticas ✓ Falta de registro de lecciones aprendidas de la propia experiencia
08	Débil Articulación intergubernamental e intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las entidades no complementan sus capacidades ✓ Existen competencias compartidas dentro de los planes estratégicos y multisectoriales que no implementan; la coordinación intergubernamental e

Principales deficiencias de la gestión pública en el Perú	
	intersectorial es escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva

Considerando las ocho problemáticas de la gestión del estado se desarrollará las variables claves, la conducta de las variables en el horizonte de tiempo y un diagrama causal con el fin de encontrar su interrelación, la probable estrategia a implementar, los cuellos de botella y el punto de apalancamiento para el desarrollo de la estrategia:

Variables:

- 1) Sistemas de planeamiento y presupuesto
- 2) Estructura de organización de funciones
- 3) Procesos de producción de bienes y servicios públicos
- 4) Infraestructura equipamiento y gestión logística
- 5) Política de gestión de recursos humanos
- 6) Evaluación de resultados e impactos
- 7) Sistemas y métodos de gestión de la información y conocimiento
- 8) Articulación intergubernamental e intersectorial

Comportamiento en el horizonte de tiempo:

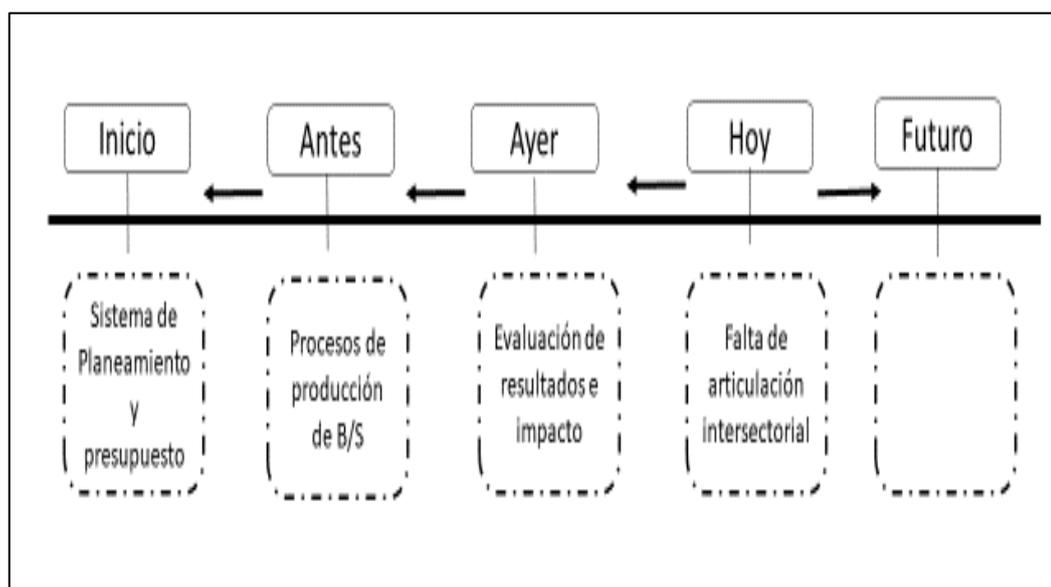


Figura 14. Comportamiento de las variables claves en el horizonte de tiempo

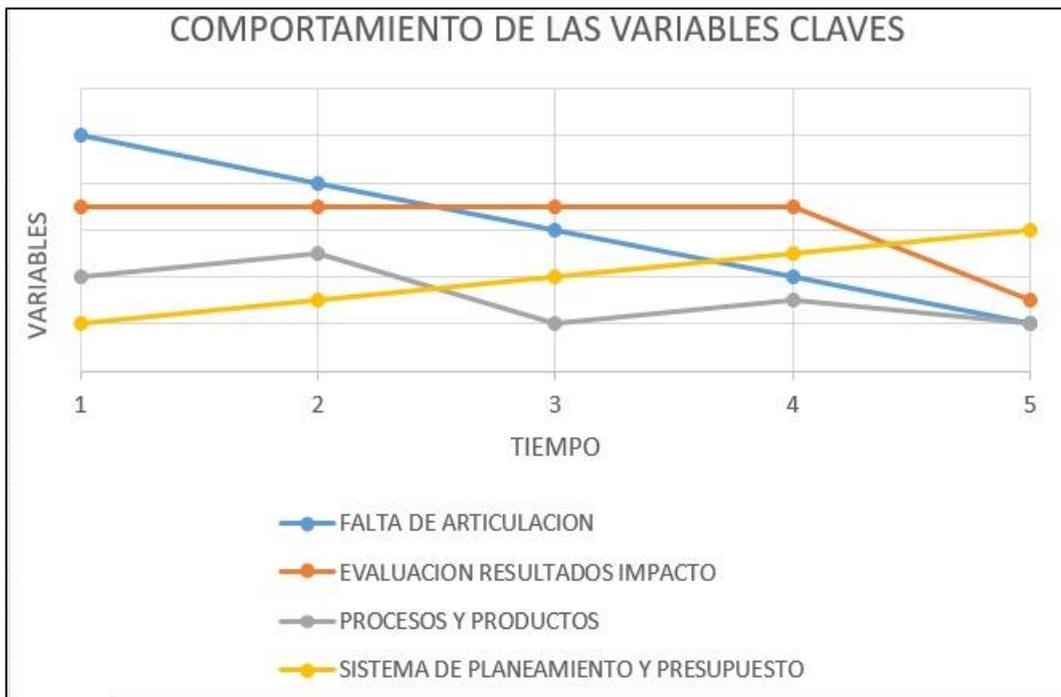


Figura 15. Comportamiento de la variable

Matriz de círculos causales en sistemas complejos:

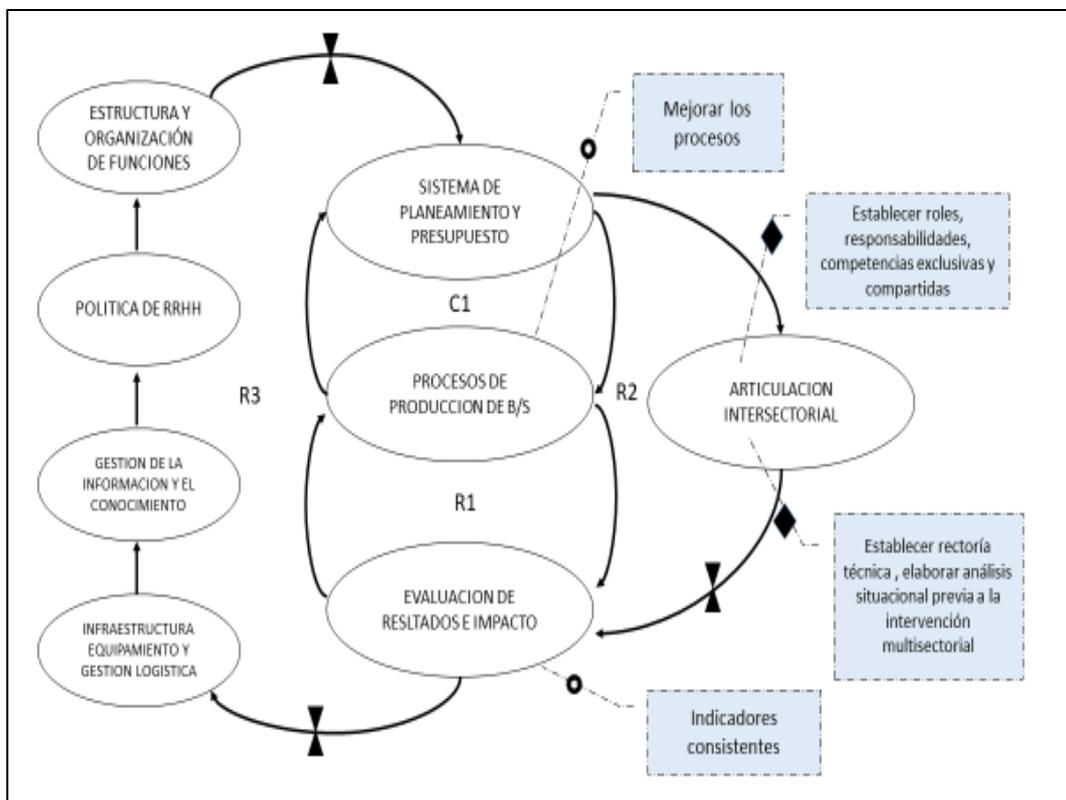


Figura 16. Círculos causales

Fuente: Elaboración propia

Lectura de los círculos causales:

Círculo C1: Necesidad que el sistema de planeamiento efectivice sus procesos para obtener productos que permitan cerrar brechas; los procesos estratégicos, misionales y de soporte deben estar relacionados con los objetivos del planeamiento estratégico y la cadena de valor.

Círculo R1: La gestión por procesos y el presupuesto por resultados conlleva que los productos obtenidos de la cadena de valor tengan impacto requerido en la política; los resultados e impacto que permiten cerrar brechas y satisfacción de la población es producto que la organización conduce los procesos adecuadamente

Círculo R2: El sistema de planeamiento y presupuesto cuenta con procesos adecuados, con productos que cierran brechas y pueden someterse a evaluación de resultado e impacto con indicadores medibles que respondan a objetivos alcanzables, tiene la capacidad de articularse con otra organización similar en sus procedimientos. Es necesario la articulación intersectorial que permite medir los indicadores de resultado e impacto y su complementariedad creando sinergia; sin embargo existe dificultades debido a que los objetivos de cada organización responden al planeamiento individual; en este sentido los planes multisectoriales deben tener responsabilidad de dominio y capacidad técnica para establecer roles compartidos y competencias previo análisis y estudio prospectivo.

Círculo R3: Se presenta dificultades en la evaluación y la formulación de indicadores de resultado e impacto, las organizaciones deben actualizarse en el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, no hay transferencia de buenas prácticas y lecciones aprendidas que servirán para una retroalimentación; no se elabora una organización por perfiles de puesto, esto tiene incidencia en la estructura y organización de las funciones de la entidad, estos aspectos tienen un implicancia en la eficiencia del sistema de planeamiento y presupuesto.

El diagrama causal y su interpretación de causa, incidencia e interrelación de las variables claves permite identificar cuáles son los puntos de retardo, cuello de botella o limitantes en las organizaciones; los puntos de apalancamiento para cambiar y mejorar el funcionamiento del sistema y creación de nubes de pensamiento para estrategias de implementación.

Tabla 18. Matriz de producto de círculos causales

01	Retardo , limitantes o cuello de botella	Determinar el elemento técnico rector responsable, infraestructura y equipamiento, diseño de la estructura organización y funciones de la entidad.
02	Puntos de apalancamiento	Mejorar procesos en relación con objetivos medibles y alcanzables, formulación de indicadores
03	Estrategias	Establecer roles , competencias compartidas, análisis situacional previa a la intervención multisectorial

4.1.4.5 Contratación de las herramientas utilizadas en el diagnóstico

Al someter los factores encontrados en el diagnóstico del área de estudio y convirtiéndolos posteriormente en variables estratégicas o variables claves se puede delimitar las causas de la problemática; asimismo, mediante una matriz de importancia gobernanza se da valoración a las variables claves con el propósito de colocarlas en priorización de ejecución; del mismo modo, estas variables son sometidas a una cadena de valor que servirán de soporte para la elaboración de estrategias y procesos a seguir en la intervención multisectorial y articulación de objetivos de los sectores a intervenir.

Las entrevistas realizadas a los funcionarios que laboraron en la 35va Brigada de Infantería, arrojó coincidencia en los factores que determinaron las variables estratégicas o variables claves; los factores encontrados se sometieron al diagrama de Pareto con el propósito de determinar el porcentaje de causas que tiene incidencia con las consecuencias (80/20).

Al realizar la comparación de la matriz de Importancia Gobernanza (IGO) con el Diagrama de Pareto se observa que la *Limitada Presencia del Estado* es una de las causas de atención para la futura intervención; la comparación de las herramientas metodológicas para la determinación de variables y determinación de porcentaje de causas, producto del diagnóstico del área de estudios, permite orientar a los funcionarios de cada sector la articulación de los objetivos y planificación multisectorial.

La elaboración del diagrama de círculos causales en sistemas complejos se realizó considerando las principales deficiencias de la gestión del estado en el análisis de la política de modernización de la gestión pública, con el propósito de conocer cuál es la causa de la poca articulación en las entidades, el producto de este diagrama causal proporcione la relación directa e indirecta de las variables encontradas; asimismo, se identificó los limitantes o retardos conocidos como cuellos de botella en la gestión, los puntos de apalancamiento y la estrategia a establecer, los cuales tendrán incidencia en los resultados e impacto esperados de la intervención.

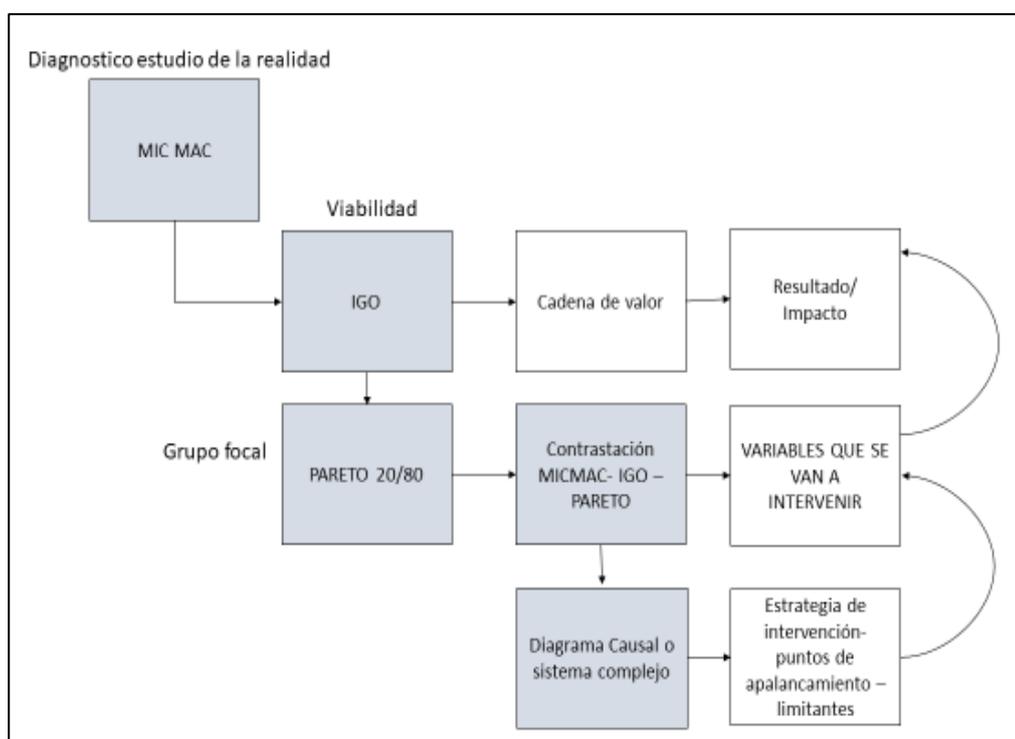


Figura 17. Relación de Las herramientas metodológicas

Elaboración: Fuente propia

4.1.4.6 Competencia de la política y su rectoría

La Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, que crea el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, establecen que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector en los temas vinculados a la integración, así como del Sistema Nacional; del mismo modo, establece que toda política nacional es de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

La ley se refiere a dos espacios de acción, el desarrollo fronterizo y la integración fronteriza, por lo que en orden lógico en primer término es importante el desarrollo de la población en estas áreas y la posterior integración con otras áreas de los países limítrofes; en base a este razonamiento la rectoría de la política del MRE estaría en la integración fronteriza con las áreas de los países limítrofes y no con el desarrollo de la zona, esto debido a que dicha entidad no tiene presencia permanente ni semipermanente en las áreas críticas de frontera, además no cuenta con las capacidades en comparación con otros sectores como salud, educación y defensa; otra evidencia se presenta en el concepto de frontera, si se realiza la desagregación que especifica la política mencionada se observa que la definición de “espacios de encuentro y cooperación” y “convergencia de infraestructura física, conectividad, espacios de productividad, espacios sociales y espacios ambientales” no constituyen campo de intervención exclusiva del MRE sino más bien constituye una responsabilidad compartida y siendo el “espacio de encuentro y cooperación” solo su responsabilidad directa.

La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos tiene como objetivo general el “Promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera; contribuyendo a la soberanía, integridad territorial, seguridad multidimensional y la identidad nacional”; en ese sentido, para el estudio se ha tomado dos objetivos específicos y lineamientos para su análisis y comprensión.

Tabla 19. Objetivos estratégicos del PNDIF

<u>Objetivo específico 1</u> <u>Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera</u>	Lineamientos
Impulsar el desarrollo humano y el fomento de la movilidad, ocupación segura, ordenada y	1. Priorizar el fortalecimiento de las capacidades del funcionario, servidores públicos de las entidades que brindan servicios en las zonas de fronteras, para optimizar la eficiencia de la inversión pública,

<p>regular; y uso sostenible de los espacios fronterizos,</p> <p>fortaleciendo las capacidades en la gestión pública, priorizando la inversión pública para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y promocionando la inversión privada a través de incentivos y otras modalidades, y alianzas con la sociedad civil.</p>	<p>desarrollando cadenas de valor público en el marco de la modernización de la gestión del estado.</p> <p>4. Priorizar la intervención pública en las zonas de frontera, especialmente en los sectores de educación, salud, mujer y poblaciones vulnerables, vivienda, construcción y saneamiento, así como en la promoción de la inversión y empleo decente, considerando las características culturales y geográficas.</p> <p>5. priorizar la ejecución y operación de programas y/o proyectos de inversión pública orientados al cierre de brechas en la provisión de bienes y servicios que brindan el estado en la eficiencia productiva, de capital físico y humano.</p>
<p><u>Objetivo 4 Seguridad y defensa nacional:</u></p> <p>Garantizar la soberanía la integridad territorial la protección de los intereses nacionales el estado constitucional de derecho, la cohesión y la paz social; así como, promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional de los espacios de frontera.</p>	<p>1. Promover la identidad nacional mediante la educación tecnológica de la información y comunicaciones – TIC y la participación ciudadana con enfoque multisectorial , para consolidar la soberanía , integridad territorial y la protección de los intereses nacionales</p> <p>4. Fortalecer la presencia delas FFAA en las áreas y zonas de fronteras para garantizar la soberanía e integridad territorial, apoyando las acciones de desarrollo sostenible realizadas en los tres niveles de gobierno.</p>

La rectoría de una política debe estar relacionada con las capacidades técnicas y operacionales de la entidad, con la finalidad de poder establecer roles, responsabilidades y competencias exclusivas y compartidas; cuando se observa los lineamientos de la política se especifica el fortalecimiento de las capacidades del funcionario, servidores públicos de las entidades que brindan servicios; priorizar la intervención pública de los sectores de educación, salud y defensa ; la ejecución y operación de programas y/o proyectos de inversión pública (ejecución de presupuesto de otras entidades); Promover la identidad nacional mediante la educación tecnológica de la información y comunicaciones (TIC); en función a lo descrito, el MRE no cuenta con los medios ni las capacidades para desarrollar la competencia de ente rector; otro aspecto que se detalla es que los objetivos estratégicos y las actividades de cada sector involucrado en el estudio se desarrollan de forma individual y con indicadores que representa su ejecución presupuestal que la vez no generan impacto en las áreas críticas de frontera las cuales se evidencian en el diagnóstico de la zona de estudio y en el análisis de entrevistas y grupo focal.

Al realizar el diagnóstico de la falta de articulación y las variables claves de intervención se podrá determinar que fortalecer dentro de la gestión estatal y que variables atacar para obtener resultados, del mismo modo la estrategia de intervención y el proceso a seguir para la articulación multisectorial representa el “como” que tendrá relación con el levantamiento de información para realizar una intervención planificada y permitir una mejora en los resultados e impacto de la PNDIF; del mismo modo al desarrollar esta interrelación de aspectos se podrá fortalecer la participación del sector defensa como ente rector de la política por tener presencia permanente en la zona que incidiría en incrementar el presupuesto asignado al sector.

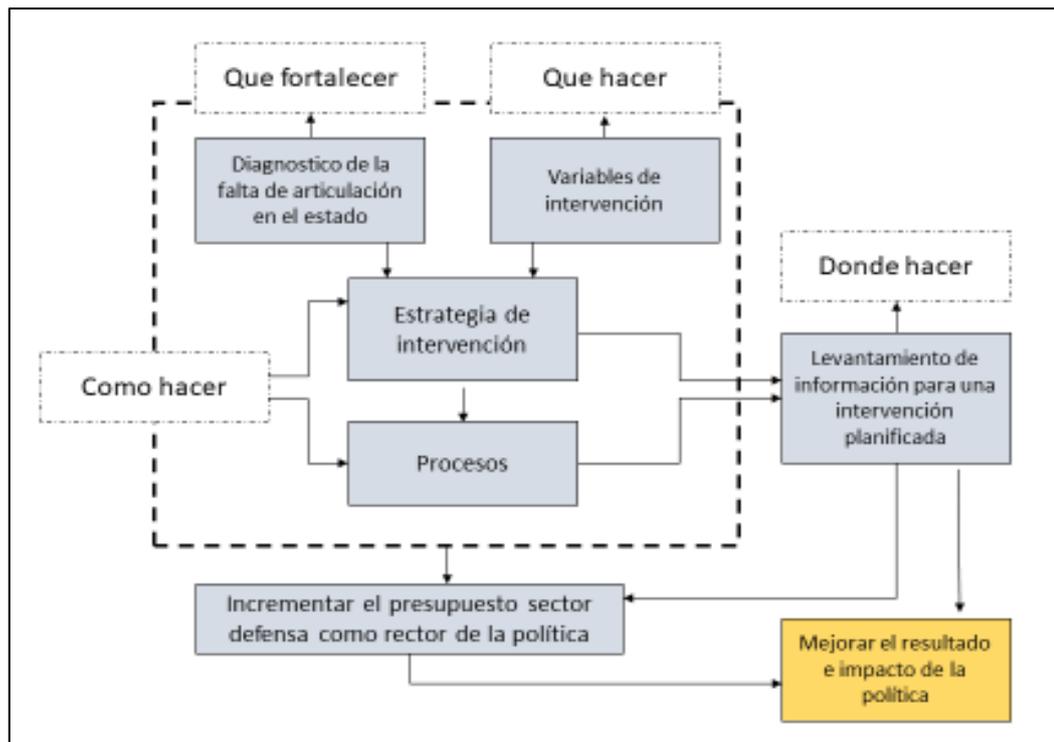


Figura 18. Articulación de las herramientas y producto

Elaboración: Fuente propia

El triángulo estratégico de Moore explica la sostenibilidad de una política bajo tres aspectos de interrelación (Moore; 1998)

- ✓ La legalidad: Se encuentra en la agenda del gobierno, es aceptado por los actores involucrados (población y funcionarios públicos).
- ✓ La capacidad operativa: Cuenta con viabilidad, presupuestalmente es posible, la entidad que desarrollo el proyecto posee capacidad técnica, cuenta con capacidad operativa interna y externa para producción de bien y servicio, es sostenible en el tiempo.
- ✓ Valor público: Se refiere al propósito de la acción a desarrollar; el producto de la intervención tiene un efecto en la población; la inversión del estado genera retorno, se considera como costo beneficio o costo efectividad; cuenta con visión, misión, objetivos y metas, es medible y alcanzable.

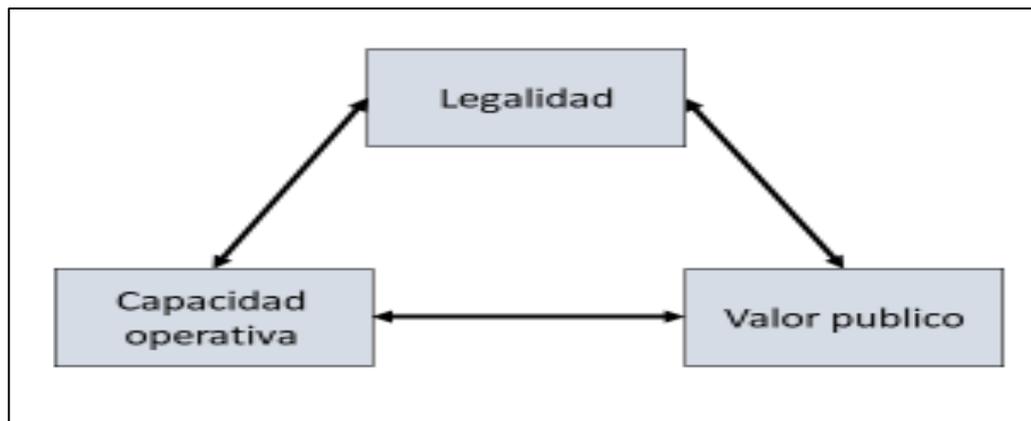


Figura 19. Triángulo estratégico Moore

Fuente: Gestión estratégica y creación de valor público

El enfoque intersectorial e intergubernamental de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas busca ser integradora con otras políticas en los diferentes niveles de gobierno; creando sinergias lo que coincide con el análisis del enfoque de expertos y la actuación de un solo sector en un determinado campo de acción; sin embargo, la efectividad de la política en su intervención multisectorial decae cuando el ente rector de esta no cuenta con las capacidades técnicas y operacionales relacionadas con la permanencia y semi permanencia en el área de interés; así mismo, el aspecto de la presencia permanente fortalece el enfoque territorial de las relaciones de los actores como detalla la política, pero, este condicionamiento no se cumple en el caso del MRE siendo caso contrario del MINDEF y sus elementos de maniobra desplegados en las áreas críticas de frontera, bajo este nuevo enfoque que es explícito afirmamos que la rectoría de la PNDIF debe estar bajo el dominio del MINDEF.

Las ventajas competitivas del MINDEF con respecto a las otras entidades que intervienen en el plan están de acuerdo al siguiente detalle:

- ✓ Conciben nuevas formas de llevar sus actividades, emplear nuevos métodos y procedimientos
- ✓ La permanencia en el lugar permite tener conocimiento de área crítica y priorización del lugar de intervención.
- ✓ Tiene un sistema interdependiente con una red de actividades mediante enlaces.
- ✓ Reduce el tiempo de intervención debido a su permanencia en el lugar.

- ✓ Su organización está definida por roles estratégicos y capacidades fundamentales.
- ✓ Pueden optimizar su intervención por enlaces y los medios tecnológicos que posee.
- ✓ Tiene una cadena de valor definida que puede articularse con las de otros sectores.

4.1.4.7 Propuesta de solución (Estrategia a aplicar)

La propuesta de solución está orientada a crear sinergia por medio de las capacidades institucionales; la coordinación entre los sectores se debe realizar previo a un diagnóstico general del área de estudio; la alternativa de solución a un problema específico presentado por un experto da solución a un porcentaje de la problemática en general, la probabilidad de incidencia del fenómeno está en consecuencia de no atacar las posibles causas que pueden originar la problemática; en este sentido, se busca desarrollar el nivel de articulación intersectorial y una estrategia integral.

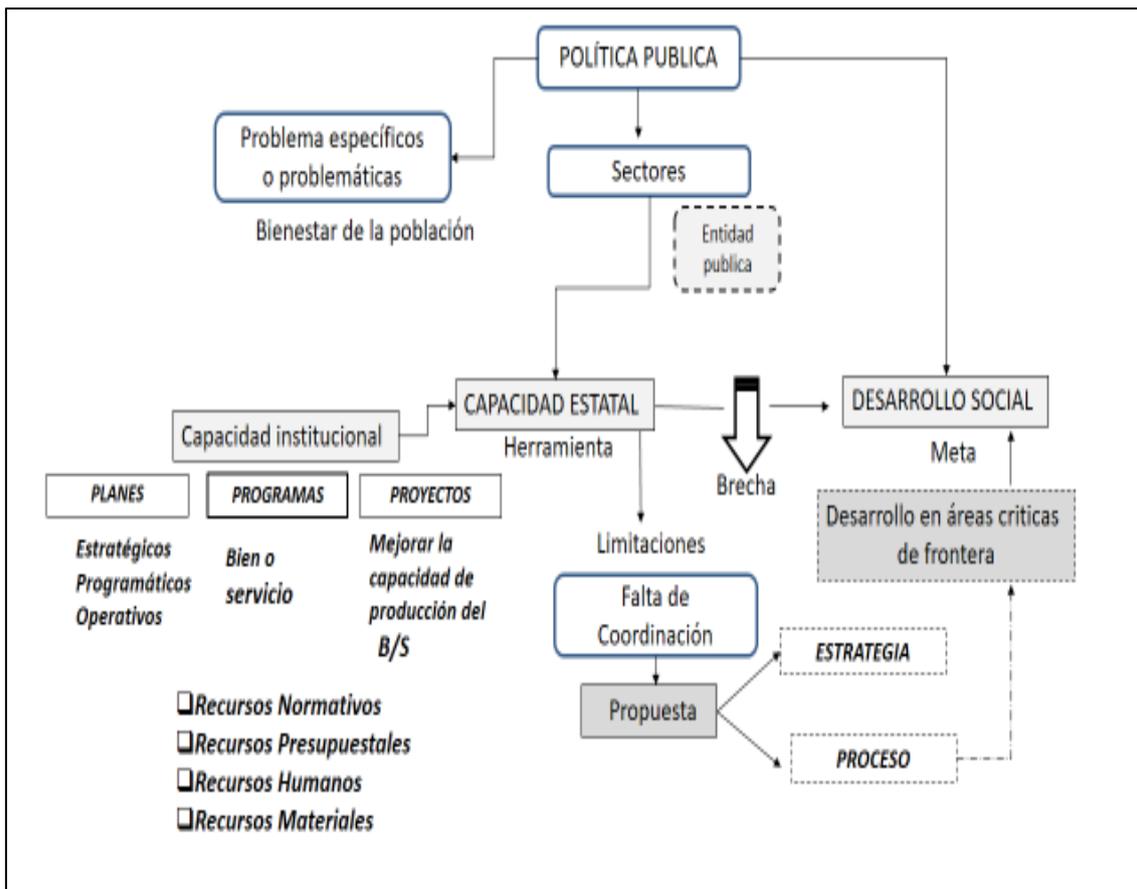


Figura 20. Aplicación de la estrategia

Elaboración: Fuente propia

4.1.4.8 Proceso

Tabla 20. Ficha de proceso

FICHA DEL PROCESO DE NIVEL 1				
Nombre	Articulación multisectorial de la política de desarrollo e integración fronteriza			
Objetivo	Establecer mecanismo de coordinación entre los sectores involucrados para la creación de sinergia en la estrategia de intervención			
Descripción	Conjunto de acciones y procedimientos mediante los cuales se despliegan los recursos disponibles por las entidades públicas con la finalidad de reducir las brechas existentes en la población de las áreas críticas de frontera; la estrategia diseñada está orientada a realizar un análisis del área con expertos de las FFAA y posteriormente coordinar con otras entidades para una intervención planificada			
Alcance	Corresponde al Ministerio de Defensa por intermedio de la oficina de desarrollo para las áreas críticas de frontera, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación realizar reuniones de coordinación para la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza.			
Proveedor	Entrada	Procesos de nivel	Salida	Destinatario de bienes y servicios
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema Administrativos del Estado Peruano ✓ Sistemas de planeamiento y presupuesto ✓ El Ministerio de Defensa ✓ El Ministerio de Salud ✓ El Ministerio de Educación ✓ El Ministerio de Relaciones Exteriores. ✓ Gobierno Regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Estratégico Institucional ✓ Políticas de dirección ✓ Resoluciones ✓ Normativa legal ✓ Presupuesto ✓ Infraestructura ✓ Bienes y servicios ✓ Soporte tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicio alimentario infantil de calidad ✓ Asistencia médica por el SIS ✓ Efectividad de las entidades públicas ✓ Proveeré de ingresos a las familias en extrema pobreza ✓ Infraestructura pública ✓ Desarrollo de conectividad 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alimentos balanceados ✓ Atención de salud ✓ Recursos humanos sostenibles ✓ Incentivos para la educación y la salud ✓ Servicio de saneamiento ✓ Conectividad 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Población de las áreas críticas de frontera.
Indicadores	- Indicadores de eficacia			
Registros	- Registro de control documental - Registro de evaluación de resultados - Registro de evaluación de procesos - Registro de evaluación de la calidad			
Elaborado por	- Ministerio de Defensa, Oficina de desarrollo para las áreas críticas de frontera			
Revisado por	- Dirección General de Planeamiento y Presupuesto			
Aprobado por	- Dirección General de Planeamiento y Presupuesto			

4.1.4.9 Cadena de valor publico

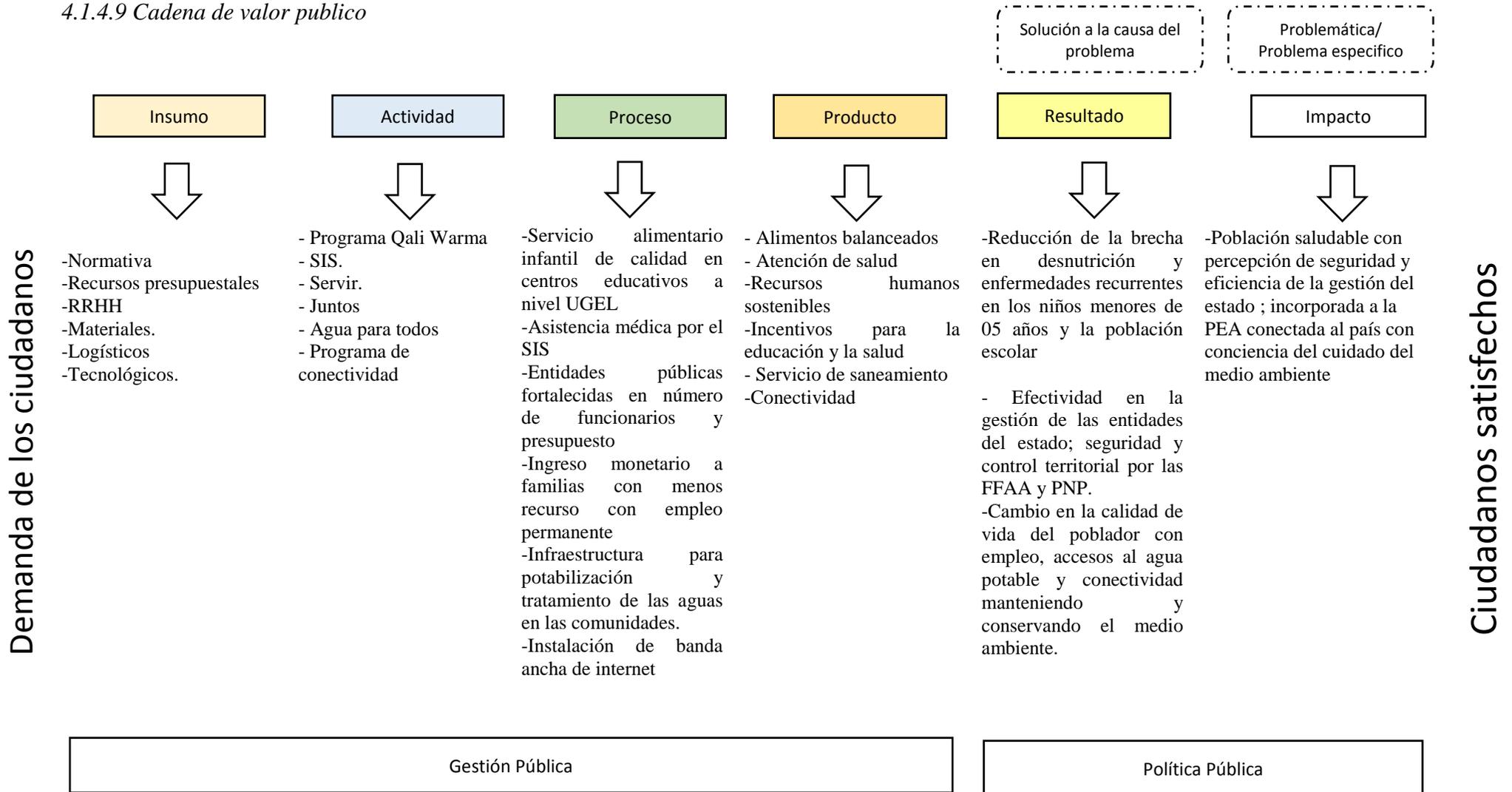


Figura 21. Cadena de valor publico

CAPÍTULO V. Diálogo teórico-empírico

5.1 Análisis del enfoque de expertos.

Un experto es aquel individuo el cual por aprendizaje de técnicas y experimentación en un determinado campo de acción realiza el análisis de un hecho o fenómeno proponiendo una alternativa de solución; este análisis lo realiza mediante empleo de capacidades cognitivas las cuales le permiten dar un juicio de valor mediante la percepción, atención, memorización y razonamiento.

En función a esta conceptualización la propuesta o alternativa de solución es única debido a que el estudio del experto ha descartado aquellas soluciones que no se ajustan a un enfoque técnico y experimental, siendo entonces dentro de un campo tan complejo como la solución de problemas específicos o problemática de la población y su relación con las políticas públicas alternativas muy cortas, estrechas, insuficientes o sesgadas; en ese sentido considerando que el enfoque no solo debe basarse en un punto, por lo contrario, en un aspecto multidisciplinario, donde se pueda estudiar el fenómeno de diferentes puntos o aristas; por tal motivo, al visualizar un problema social como el bajo rendimiento escolar infantil en un asentamiento humano en la selva central del Perú tendrá múltiples enfoques o visiones ; la visión de un experto en nutrición estará influenciado por el estudio de glóbulos rojos en la sangre, por lo que su alternativa de solución estará en consumo de alimentos ricos en hierro; la visión de un médico gastroenterólogo se basara en el estudio de excretas para verificar la presencia de parásitos en el organismo, por lo que su alternativa de solución estará en ingesta de un medicamento antiparasitario; la visión de un sociólogo estará influenciado por el nivel educativo de los padres e ingresos económicos o falta de motivación a los hijos; el punto de vista de un antropólogo estará basado en el estudio de las costumbres de la población, como el empleo de los niños en las faenas del campo por lo que la educación pasa a un segundo plano; desde punto de vista del análisis económico, el enfoque estará basado en la cantidad y calidad de gasto del presupuesto en infraestructura y material educativo; desde el punto de vista del pedagogo seria la poca especialización de los educadores.

Por ello se observa que se manifiestan diferentes enfoques, donde la implementación o la intervención planificada desde un punto de vista no brinda la solución de un problema específico o problemática; además, la solución o

alternativa sesgada probablemente aliviaría tan solo un pequeño porcentaje del fenómeno con la posibilidad de reincidencia por no ser integral, entonces, la implementación de la alternativa de solución orientaría al empleo de recursos económicos presupuestarios, humanos, normativos como logísticos los cuales no tendrían retorno o se convertiría en costos hundidos; bajo una perspectiva de gestión, se ha elaborado un producto que no es consecuente con el resultado esperado asimismo con el impacto de la política pública; en este sentido, el enfrentar un problema social desde el punto de vista de un solo experto no es lo ideal.

5.2 Análisis del enfoque de desarrollo sostenible y desarrollo humano

El Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) establece un conjunto de objetivos a nivel mundial (ODS) medibles y alcanzables en una temporalidad (2030), es un enfoque integral que busca la solución a los problemas de desigualdad, pobreza, salud, exclusión y sostenibilidad, generando un entorno propicio para el desarrollo económico social y medioambiental, la propuesta está articulada con otros acuerdos supranacionales como el de la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres; estos elementos proporcionan una nueva óptica, donde el desarrollo económico y social no es ajeno a las modalidades de extracción de las materias primas y procesamiento en el mundo industrializado, por lo que la relación entre el consumo de la población y la oferta en busca de maximización de las ganancias no son armónicas con el nivel de degradación de los recursos naturales; en este sentido, los ODS buscan solucionar los problemas actuales de la población teniendo en consideración que los recursos no son recuperables al ritmo del consumo por lo que se compromete la existencia de las generaciones futuras.

Implica entonces que el desarrollo humano no es excluyente a las prerrogativas de los ODS, siendo el crecimiento económico el medio que cuentan los estados para el desarrollo humano permitiendo con esto ampliar las oportunidades de cada individuo; las expectativas de desarrollo humano pueden variar en tiempo como en proporción, por lo que la prioridad en relación a la necesidad es consecuente a la agenda del estado para su atención; sin embargo, la preocupación constante es que se garantice un nivel de vida decente con acceso a la educación y salud pública en particular en los sectores con mayor vulnerabilidad. La herramienta de medición

referencial se conoce como índice de desarrollo humano (IDH), el cual es un indicador que proporciona información sobre los ingresos de cada individuo en relación al producto interno bruto (PIB) per cápita, pero, esta información no expresa claramente si esta riqueza está distribuida de forma homogénea para cada individuo; esta situación hace que la elaboración de los planes estratégicos y los planes operativos expresen indicadores que cierren las brechas a la falta de una distribución homogénea. El estudio está orientado al desarrollo de áreas críticas en las zonas fronterizas, lugar donde la intervención del estado es limitada lo cual afecta negativamente en el desarrollo de las personas que habitan en la misma y quienes encuentran serias dificultades para poder acceder a los recursos que proporciona el estado y lograr de esta forma un nivel de vida digna.

5.3 Análisis del enfoque de la realidad nacional, seguridad integral y seguridad humana.

La realidad nacional es definida como la totalidad de los medios, hechos, fenómenos, objetivos, recursos, conocimientos, capacidades, situaciones o condiciones, relacionados entre sí, dinámicos y cambiantes, cualitativos y cuantitativos, actuales y potenciales, positivos o negativos que se aprecian en el Estado - Nación en un determinado momento, como producto de su desenvolvimiento histórico “CAEN- 2006”.

Entonces, es el espacio donde se desarrollan y se encuentran todos los medios, hechos, fenómenos y actividades de la vida de una nación, por lo que el conocimiento de esta realidad facilitará la gestión y permitirá las condiciones de bienestar y seguridad, sin dejar de considerar el contexto internacional por el fenómeno de la globalización; por lo que el conocimiento de esta realidad posibilita la efectividad de las políticas públicas, la determinación de los objetivos de mediano y largo plazo y la disponibilidad de medios que permitan el desarrollo.

La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) plantea una visión integral de la seguridad considerando tres dimensiones; la política –militar, económica- medio ambiental y la humana; se entiende por el enfoque político militar al que se encuentra orientado a la protección de las fronteras y contrarrestar las diferentes amenazas transnacionales; esto involucra la acción de las fuerzas que comparten el espacio geográfico solo delimitado por una línea de frontera, lo cual hace necesaria la cooperación y la interoperabilidad; la dimensión económico medioambiental es considerada como la base fundamental del desarrollo y

estabilidad en este espacio geográfico, el intercambio comercial fomenta la interdependencia local y disminuye la posibilidad de conflictos; además, la fluidez comercial y el consenso de medidas de protección del medio ambiente en cooperación mutua, permiten mitigar la acción del hombre sobre la afectación de los recursos naturales y que a la vez puede afectar la seguridad humana; la comprensión de la seguridad humana esta conceptualizada por la acción que ejerce el estado-nación sobre las personas, en este caso se posesiona al estado por encima del ser humano, por lo que invertir la visión reflejaría el verdadero valor del contrato social donde la seguridad humana compartiría el mismo fin que el desarrollo humano.

Por lo que la realidad nacional se convierte en el conocimiento del espacio o el todo donde se desarrollan una seria de acciones y fenómenos dinámicos, donde la seguridad integral constituye la herramienta que permite su permanencia en tiempo y lugar, lo integral vincula e incluye necesariamente por su carácter universal la protección de los individuos como actor principal derivando esto al término de seguridad humana; sin este último elemento el concepto de desarrollo humano no prevalecería, debido a que significa en esencia la protección contra las diversas amenazas.



Figura 22. Desarrollo humano

Elaboración: Fuente propia

5.4 Sinergia, coordinación, capacidad estatal y articulación

La sinergia es la integración de dos o más procesos los cuales al trabajar en conjunto, el resultado esperado es mayor que cuando el proceso se realiza de forma individual, por lo que al configurarse los esfuerzos de dos unidades incluyendo sus medios y capacidades se genera un mayor valor público, al emplearse los medios hacia el cumplimiento de los objetivos se considera que dentro del estado existe una visión compartida; en este sentido, la sinergia busca optimizar los recursos, mejorar los procesos, evitar costos hundidos como crear mayor eficiencia y eficacia .

Lo particular en las entidades públicas al buscar establecer sinergia está orientado a crear cooperación interinstitucional por lo que el trabajo conjunto, compartir información, instituir relaciones armoniosas, alcanzar objetivos comunes, interoperar y establecer medidas de confianza mutua tienen un propósito común, la implementación de una política de estado, por lo que se requiere construir una estrategia; la misma que esta conceptualizada como el arte y ciencia de concebir acciones específicas para alcanzar una finalidad o los objetivos establecidos por la política; incluyendo la creación, preparación y empleo de los “*medios necesarios*” CAEN (2006). Los medios necesarios están representados por las capacidades estatales o recursos de poder (insumos, actividades y procesos) que al ser transformados se expresan en decisiones y acciones en función a un objetivo común; siendo la respuesta estatal a la necesidad social la que brinda el valor público.

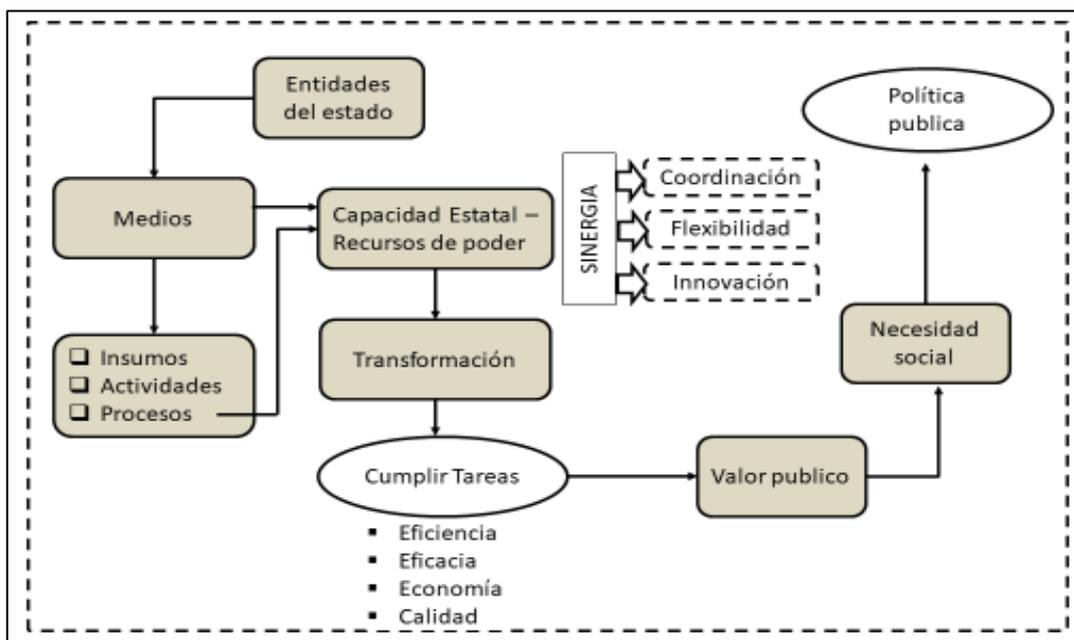


Figura 23. Sinergia

Elaboración: Fuente propia

Según la Secretaria de Gestión Pública – PCM, existen deficiencias en la prestación de los servicios públicos, las cuales terminan incidiendo negativamente en la percepción ciudadana sobre la gestión pública y el desempeño del Estado; se presenta una débil articulación intergubernamental e intersectorial. La coordinación como proceso apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades, y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Esta es una necesidad inevitable en el contexto del proceso de descentralización en curso, en el que tres niveles de gobierno deben coordinar y complementarse a través de múltiples materias de competencia compartida. Sin embargo, la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del Estado peruano es escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva. (PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 2012).

El análisis de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM identifica las principales deficiencias en la gestión pública, como la escasa articulación entre las entidades del estado las cuales pueden ser solucionadas mediante cooperación intersectorial e intergubernamental, donde las capacidades estatales de cada sector pueden transformarse produciendo sinergia.

5.5 Política pública, política de desarrollo e integración fronteriza

La relación del estado y la sociedad se establece mediante el diseño de actividades relacionadas a la satisfacción de las necesidades de la población, involucra además la capacidad de decisión de los gestores en resolver las expectativas en busca del bien común de las personas, considerando una agenda basada en prioridades, donde la implementación, resultados e impacto es responsabilidad del Estado; en este sentido, la elaboración y finalidad de estos documentos de gestión no excluye la participación de los ciudadanos para orientar el efecto que busca la política; la población como beneficiaria, expresa en los diferentes espacios de diálogo el “por qué y el para qué” de la intervención, además exige el uso responsable de los recursos económicos con transparencia, eficiencia y eficacia; en ese sentido, la relación entre los actores Estado y ciudadano es consecuente al equilibrio entre la gobernanza y gobernabilidad bajo normas de legitimidad y legalidad.

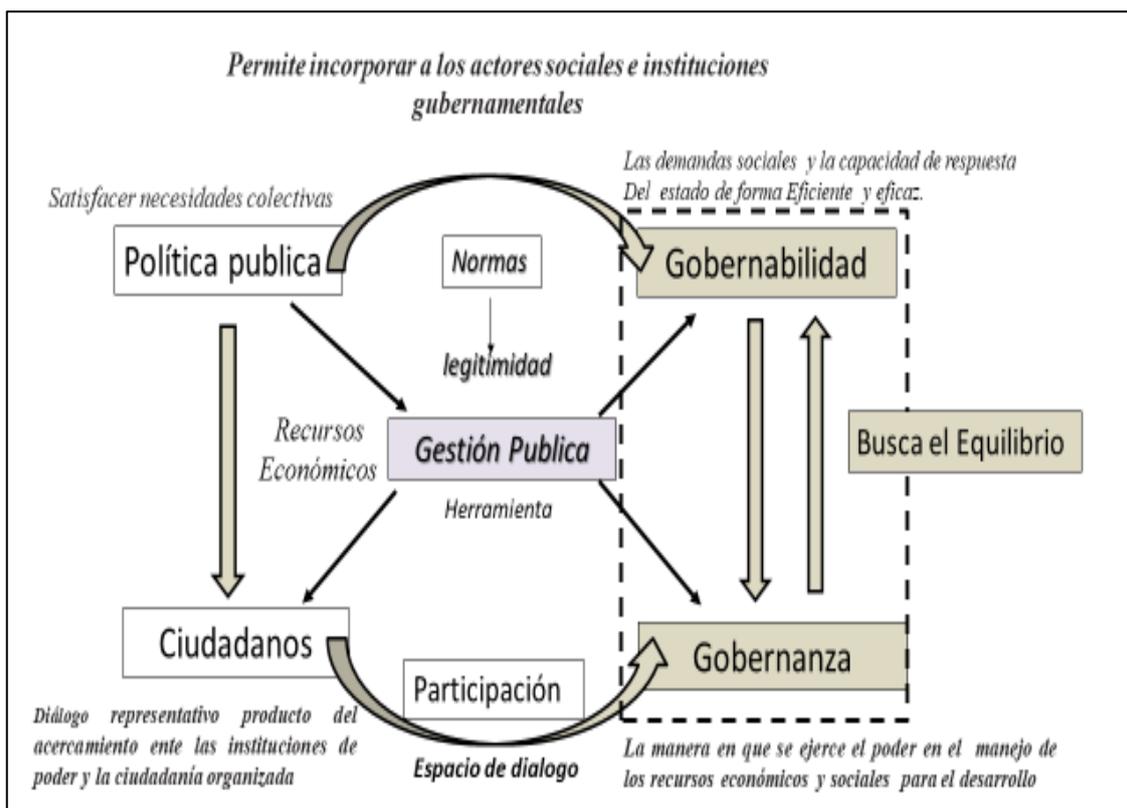


Figura 24. Política y gobernanza

Elaboración: Fuente propia

El equilibrio de gobernabilidad y gobernanza se manifiesta por la interacción de los actores bajo condiciones de satisfacción de uno y cumplimiento de las funciones de la otra parte, quiere decir que el ciudadano está conforme con el bien o servicio brindado por la entidad pública; sin embargo, cuando este nivel de satisfacción no es cumplido, se presenta una ruptura o desconfianza que conlleva a acciones de reclamo que pueden solucionarse por mecanismos de diálogo; generalmente la problemática generada está en función al mal servicio lo que conlleva a remplazan procesos u orientar presupuestos mejorando la relación bajo la óptica de cliente producto; pero cuando esta problemática se generaliza e involucra a una cantidad considerable de personas que además ven vulnerados sus derechos de bienestar y seguridad, estos movilizan medios y recursos sobre activos críticos que desestabiliza el normal desenvolvimiento del gobierno (caracterización del conflicto), estas acciones constituyen medidas de coacción con el propósito de atención. Sin embargo la realidad en las áreas críticas de frontera muestra que las medidas de fuerza de la población sobre algún activo crítico para la atención de la autoridades públicas no

existe dada su situación de aislamiento, ante este fenómeno se genera la interrogante del dónde y con quien se hace el reclamo y al no existir estos elementos, la necesidad no es escuchada ni atendida ; bajo esta reflexión la política de desarrollo e integración fronteriza y la ley marco buscan cerrar la brecha social que existe en esta área geográfica.

La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza considera el desarrollo fronterizo como un proceso que busca satisfacer las necesidades básicas de la población, en tal sentido la composición de un sistema nacional de desarrollo de fronteras e integración fronteriza permitirá que las entidades del estado puedan articular, armonizar y garantizar sus acciones en los diferentes niveles de gobierno; asimismo, la conformación del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, donde participan el MINDEF (área de seguridad y defensa nacional) , MINSA y MINEDU como los más importantes sectores vinculados al desarrollo humano. Dentro de las funciones de este comité se considera importantes para el estudio la aprobación de estrategias, mecanismos de coordinación y la realización de estudios de la problemática de frontera que sirvan para la elaboración de proyectos y otras propuestas para el desarrollo; del mismo modo, el razonamiento en el diagnóstico de la política respecto a las fronteras analiza que existe una escasa presencia del estado en estos espacios geográficos, este hecho tiene un impacto negativo en la integración de estas zonas con el resto del país, por lo que la integración con otros estados fronterizos demanda necesariamente en el desarrollo de niveles mínimos de la población, siendo prioritaria la atención para el incremento de los indicadores en educación y salud, los cuales conllevarán además a cumplir con otros lineamientos de la política como el de promoción de la identidad nacional.

5.6 Matriz de articulación de planes y objetivos

Tabla 21. Objetivos de planes estratégicos

Planes Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Plan de Desarrollo Concertado Región Loreto		Plan Estratégico Distrito de Caballo cocha
PEI-MINSA	OE1.Mejorar la salud de la población.	OE1: Contribuir al pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la población		
	OE2. Ampliar la			

	cobertura de aseguramiento para la protección de salud.		OE4: Desarrollar una economía diversificada, competitiva y generadora de empleo	No se presentó objetivos
PEI - MINEDU	OE1. Incrementar la equidad y la calidad de los aprendizajes y del talento de los niños y adolescentes	OE 2: Brindar servicio básico de calidad que mejoren las condiciones de vida de la población		
	OE4. Mejorar la seguridad, calidad y funcionalidad de la infraestructura educativa y deportiva; así como de su mobiliario y equipamiento	OE 3: Afirmar la gobernabilidad, con una gestión institucional Eficiente que beneficie a la población		
PEI- MIRREE	Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas	OE5: Mejorar la infraestructura para la competitividad regional OE6:Aprovechar la sostenibilidad de los recursos naturales y mejora la GRD		
PEI- MINDEF	Participar en el Desarrollo Nacional en beneficio de la población			

Elaboración: Fuente propia

5.7 Conclusiones

El análisis de la situación de la zona de estudios se realizó con el propósito de conocer la intervención de los sectores en el área crítica, de esta forma entender si los objetivos planteados en la Política de Desarrollo e Integración Fronteriza se encuentran articulados con los objetivos planteados de los sectores elegidos para el estudio; del mismo modo conocer el resultado de la gestión de los sectores implicados y el impacto de la intervención estatal en la población, acorde con los objetivos específicos planteados en la investigación; de esta forma, al tener el

análisis de la zona de estudio se puede determinar las variables claves que servirán como insumo para la elaboración de la estrategia de la articulación multisectorial.

Producto del estudio se llegó a las siguientes conclusiones

- ✓ Al realizar el análisis del área de estudio se demuestra que la implementación de los planes sectoriales no ha influenciado en el cumplimiento de la política de desarrollo fronterizo.
- ✓ La propuesta de articulación, es pertinente para cerrar esta brecha en el seguimiento y evaluación del impacto de la política de desarrollo fronterizo.
- ✓ Para poder ejecutar una intervención planificada es necesario realizar un estudio del área crítica, con la finalidad de conocer la problemática general y los problemas específicos que afectan a la población.
- ✓ Los sectores que intervienen en el área y son motivo de estudio tiene limitaciones para la conducción de su gestión; una de las causas es la dispersión de la población que hace difícil la intervención, por lo que se deduce ante esta situación que la intervención estatal no ha reducido el nivel de pobreza del área crítica de estudio.
- ✓ La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza tiene un enfoque multisectorial, intergubernamental y territorial por lo que su efectividad está basada en la ubicación de los agentes del estado en el lugar de intervención; sin embargo el Ministerio de Relaciones Exteriores que al momento se desarrolla como ente rector de la política no cuenta con presencia permanente ni semi permanente en el área; del mismo modo, no cuenta con capacidades para el desarrollo de la política. En este sentido, las ventajas competitivas del Ministerio de Defensa en comparación con otros sectores, evidencian que sus elementos de ejecución (FFAA) se encuentran permanentemente en el área crítica de frontera; bajo esta premisa el Ministerio de Defensa puede utilizar sus capacidades para implementación efectiva de la política.

- ✓ La utilización de herramientas prospectivas permiten determinar las variables claves y su viabilidad de ejecución, las cuales se tendrán en cuenta en la estrategia de intervención
- ✓ La matriz de círculos causales en sistemas complejos permite tener como resultado los puntos de apalancamiento, las limitantes y la estrategia de intervención, de esta forma se facilita los mecanismos de articulación entre los sectores involucrados; en tal sentido, mediante esta metodología se puede establecer roles, competencias compartidas/exclusiva y responsabilidades.
- ✓ La ficha de proceso es una herramienta que permite ordenar las acciones de coordinación con los sectores involucrados, esta herramienta se convertirá en orientador para la intervención coordinada y la producción de sinergia.
- ✓ La cadena de valor publica como parte de la estrategia de articulación, es producto de otras cadenas de valor determinadas por las variables claves y asimismo producto del diagnóstico de la matriz de importancia y gobernanza.
- ✓ Al ser el MINDEF dueño del proceso intervención y ente rector de la política se le asignará mayor presupuesto; en este sentido, es importante la implementación de la oficina de desarrollo para las áreas críticas de frontera; del mismo modo, la conformación de un equipo de analistas de las FFAA para el levantamiento de información y la posterior convocatoria de los sectores involucrados para planificar la intervención creando sinergia.

5.8 Recomendaciones

Las recomendaciones que derivan de las conclusiones del trabajo son las siguientes:

- ✓ Implementación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dependiente de Vice Ministerio de Políticas para la Defensa (VPD) teniendo en consideración la estrategia de intervención.
- ✓ La implementación de la oficina de desarrollo para las áreas críticas de frontera debe estar integrada por oficiales de la FFAA que tendrán como

función realizar el análisis de las áreas a intervenir y la posterior coordinación con los otros sectores involucrados.

- ✓ Recomendar a la PCM el cambio de la rectoría de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza debido a las capacidades con las que cuenta las FFAA y su presencia permanente en el área crítica; esto además conllevará a la asignación presupuestal correspondiente para el desarrollo de las acciones estratégicas producto de la información recopilada por la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera y sus coordinación multisectorial.
- ✓ Que el Ministerio de Defensa por intermedio del Vice-Ministro de Políticas para la Defensa (VPD) elabore y presente una propuesta normativa sobre creación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa (MINDEF), con el propósito de motivar el cambio de la rectoría técnica de la política de estudio; lo cual se muestra en el anexo 07.

Bibliografía

- Aguilar, & Luis. (2010). *Política pública*. Mexico DF: BBAP.
- Alessandro Martin, L. M. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos*. BID.
- Becerra, L. (2010). *Desarrollo sostenible de la fronteras y seguridad nacional*. Lima : CAEN-EPG.
- Cabello, A. (2018). Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE). *Economipedia*. CAEN-EPG. (2006). *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, la Seguridad y la Defensa Nacional*. Lima: CAEN-EPG.
- Carrión Fernando, E. J. (2011). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO.
- CEPAL. (2006). *Conectividad, ambitos de imapcto y desarrollo territorial : Analisis de experiencias internacionales* . Santiago de Chile.
- CEPAL. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de America Latina* . Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPLAN. (2002). *Acuerdo Nacional* . Lima .
- CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario El Peru hacia el 2021*. Lima .
- CEPLAN. (2015). *DOCUMENTOS METODOLOGICOS*. Lima.
- CEPLAN. (2016). *Guía Metodológica sobre Análisis Prospectivo*. Lima: PCM.
- CEPLAN. (2017). *Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Lima: PCM.
- CEPLAN. (2018). *Guía de las Políticas Nacionales* . Lima : PCM.
- CEPLAN. (2018). *RCPD N° 057- Modifica la Guía de Políticas Nacionales aprobada* . Lima .
- CEPLAN. (2018). *RPCD N|027/CEPLAN -Modulo de seguimiento de la Política General de Gobierno al 2021 aplicativo CEPLAN V, 01*. Lima.
- CEPLAN. (2018). *RPCD N° 047- Guía de las Políticas Nacionales* . Lima.
- CEPLAN. (2019). *Proyecciones Macroeconomicas al 2030*. Lima .
- CEPLAN. (2019). *Vision del Peru al 2050*. Lima .
- COPECO. (2006). *Reglamento Nacional de Edificaciones*. Lima.
- D'Alessio, F. (2015). *El Proceso Estratégico. Un enfoque de Gerencia*. Lima: Pearson.
- DEVIDA. (2017). *Monitoreo de Cultivos de Coca* . Lima: UNODC.
- Ejecutivo, P. (2016). *DECRETO LEGISLATIVO N°1252*. Lima : Diario Oficial el Peruano .
- Estrada, F. (2012). *Estrada, Fernando Desarrollo de la alianza Perú- Brasil y su implicancia en el desarrollo nacional* . Lima: CAEN-EPG.
- Goleman, D. (2004). *Inteligencia Emocional*. Malaga: KAIROS.
- Granglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Bueno Aires: ACEP.
- Harlan, K. (2008). ". Koff Harlan (2008) "El poder político y la política fronteriza en Europa: la utilidad de comparar las fronteras internas y externas de la Unión Europea". *Estudios Políticos ISSN 0*.
- Hernandez, D. (2017). El modelo de la cadena de valor público I: La producción públic. *ARXE*.
- INEI. (2017). *Perfil sociodemografico*. Lima.
- Malamud, C. (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- MEF. (2019). *DECRETO SUPREMO*. Llima.
- MEF. (2019). *Marco Macroeconomico Multianual 2020-2023*. Lima .
- MEF. (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Compeittividad*. Lima .
- Mendoza, J. (2000). Revista de la facultad de ciencias económica . *UNMS*.
- MINAGRI. (2015). *Acronicos y Glosario de terminos*. Lima.
- MINAGRI. (2015). *Clasificación de tierras por sus capcidad de uso mayor*. Lima.
- MINEDU. (2015). Unidad de Estadística. *Estadística de calidad educativa* .
- MINSA. (1999). *Direccion General de Salud de las Personas-Manual de Vigilancia Sanitaria de la Organización Mundial de la Salud (OMS)* . Lima.
- MINSA. (2011). *Glosario de terminos* . Lima .
- MINSA, I. N. (2018). *Sistema de informacion de estado nutricional* . Lima .
- MRE. (2013). *Ley Marco para el desarrollo e integracion Fronteriza*. Lima .
- MRE. (2014). *Plan de desarrollo e intefracion Fronteriza entre Peru y Colombia*. Medellin.
- MTC. (1998). *Decreto Supremo N° 013-93-TCC. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, 6 de mayo de 1993; Decreto Supremo NLineamientos de política de apertura del mercado de telecomunicaciones*. Lima: Diario Oficial el Peruano .

- MTC-Hidroviás. (2008). *Información Socio Económica*. Iquitos.
- OMS. (2015). *Glosario de términos*. Washington, D.C.
- ONU. (1992). *La Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático*. Rio de Janeiro.
- OTI. (2012). *Departamento de estadística*. Turin.
- PCM. (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Lima.
- PCM. (2018). • *DS N° 038/PCM del 12 de abril DS N°029Reglamento que regula las Políticas Nacionales*. Lima.
- PCM. (2018). *DS N° 032/PCM Deroga el DS N° 027 2007*. Lima.
- PCM. (2018). *DS N° 56/PCM Política Nacional de Gobierno al 2021*. Lima.
- PCM. (2018). *DS N°029/PCM Reglamento que aprueba las Políticas Nacionales*. Lima.
- PCM. (2018). *Política General de Gobierno al 2021*. Lima .
- PNUD. (2012). *Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - México. Pueblos Indígenas de México: por una cultura de la información. Glosario*. Mexico DF.
- PNUD. (2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. PNUD*.
- Ramon Castilla PEI, M. (2016). *Plan Estratégico*. Caballo cocha.
- Ramon Castilla, M. (2014). *Perfil de proyectos de inversión Pública-“MEJORAMIENTO DE LA CALLE LIBERTAD ENTRE LA CALLE HUASCAR Y LA PEDRERA, LOCALIDAD DE CABALLO COCHA, DISTRITO DE RAMON CASTILLA, PROVINCIA DE MARISCAL RAMON CASTILLA, REGION LORETO*. Caballo cocha.
- Rapetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES*, Washington, D.C. .
- Rodriguez, F. L. (1994). *ESTUDIOS DE INVENTARIO Y EVALUACION DE SUELOS EN LA REGION DE LORETO . Instituto de investigación de la amazonia peruana-Dirección General de Investigación de suelos*.
- Roque, E. (2017). *Estado, proyectos binacionales y criterios para su implementación en el Perú: dificultades en la implementación de los ejes de interconexión vial Perú – Ecuador 1999 - 2014*. Lima : PUCP.
- Sales, M. (2013). *Diagrama de Pareto*. Madrid: EALDE.
- SGP, P. d. (2012). *Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima : PCM.
- Sotelo, A. (2012). (Sotelo; 2012). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. ASIP*.
- Sunkel, O. (1970). *EL SUBDESARROLLO*. Mexico DF: Siglo Veintiuno.
- Torres, J. (2016). *El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia en el marco de los gabinetes binacionales*. Lima.
- Tumaev Torrico, S. A. (2010). *Sinergias y fusiones de empresas: el factor humano. Perspectivas*.
- UNESCO. (1997). *Conceptos fundamentales*. Santaigo de Chile.
- Vásquez, R. (2010). *Hacia una nueva definición de política pública. Researchgate.net*.
- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas Complejos y la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Anexo 01

Matriz de consistencia

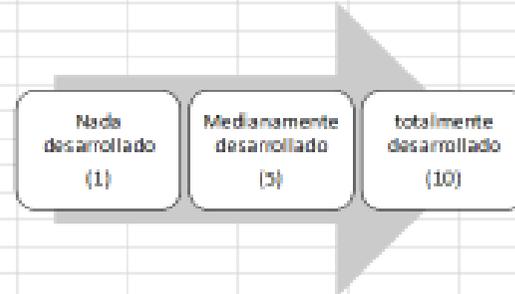
Título: Influencia de la intervención pública intersectorial en la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, Loreto en los años 2017- 2018

Observables	Preguntas de investigación	Objetivos	Justificación	Metodología
<p>Las entidades públicas deben desarrollar sus planes estratégicos alineados con las políticas de estado y los planes de desarrollo de mediano y largo plazo; en este sentido, estas disponen de recursos normativos, presupuestales, humanos y materiales para implementar alternativas de solución a las problemáticas de la población.</p> <p>El estado ha formulado la política nacional de desarrollo e integración fronteriza y su ley marco N° 29778, con la finalidad de que las diferentes entidades orienten sus esfuerzos sobre estas áreas donde la presencia del estado es limitada debido a las dificultades de accesibilidad a estas zonas, es necesario resaltar que existen escasos estudios referidos a la problemática.</p> <p>Observaremos el nivel de articulación de los planes sectoriales en la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballococha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018.</p>	<p><u>Pregunta General</u></p> <p>¿ Cómo ha influenciado la ejecución de los planes sectoriales de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la implementación de la Política de Desarrollo e Integración Fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, de la provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018?</p> <p><u>Preguntas específicas</u></p> <p>1.- ¿ Cómo se ha llevado a cabo el cumplimiento de los objetivos estratégicos de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en el área crítica de frontera en el distrito Caballo cocha, de la provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018?</p> <p>2.- ¿Cuál es el impacto de la intervención estatal de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018?</p>	<p><u>Objetivo General</u></p> <p>Explicar cómo ha influenciado la ejecución de planes sectoriales de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018.</p> <p><u>Objetivos específicos</u></p> <p>1.- Explicar cómo se ha llevado a cabo el cumplimiento de los objetivos estratégicos de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la intervención en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018.</p> <p>2.- Explicar el impacto de la intervención estatal de los Ministerios de Educación, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores en la reducción de la pobreza y el desarrollo humano en el área crítica de frontera en el distrito de Caballo cocha, provincia de Mariscal Castilla, departamento de Loreto en los años 2017-2018.</p>	<p><u>Justificación y viabilidad</u></p> <p>La investigación es pertinente en los estudios orientados a la evaluación del proceso de planeamiento orientados al desarrollo y la defensa nacional.</p> <p>El estudio también resulta relevante, por cuanto entrega evidencia empírica de la desarticulación entre los sectores, especialmente en aspectos que son prioridad de la política gubernamental.</p> <p>La investigación acota un aporte funcional al problema identificado, por lo que asume estrategias de intervención gubernamental en el sector Defensa, en las zonas de frontera, las cuales registran los menores niveles de desarrollo.</p> <p>El planteamiento de este estudio es viable, en el sentido de incorporar el Ministerio de Defensa una unidad de análisis con la finalidad de hacer levantamiento de información con equipos multisectoriales estableciendo puntos y medios en zonas de limitada presencia del estado y de difícil acceso (áreas críticas de frontera), por lo que es importante empoderamiento, implementar una estrategia, establecer procesos estratégicos, misionales y de soporte ,elaborar una cadena de valor público y planes de implementación para una intervención planificada</p>	<p><u>Enfoque de investigación:</u></p> <p>Cualitativa, descriptiva, fenomenológica desde la perspectiva de estudio del caso, orientado al distrito de Caballo cocha.</p> <p><u>Tipo de investigación:</u></p> <p>Cualitativa, por cuanto se realizará un estudio de campo, basado en entrevistas a funcionarios del Ministerio de Defensa, y Oficiales de la 35 Brigada de Selva de la V División del Ejército</p> <p><u>Método de investigación:</u> No experimental, por cuanto el investigador no tiene control sobre las categorías de estudio.</p> <p><u>Escenario de estudio:</u></p> <p>La información estadística y documental que se levantará con relación al Departamento de Loreto, provincia de Ramón Castilla, distrito de Caballococha. Asimismo, la entrevista se aplicará los funcionarios de MINDEF (Dirección general de política y estrategia), y Oficiales de la 35 Brigada de Selva de la V División del Ejército.</p> <p><u>Objeto de estudio:</u></p> <p>Mejorar la intervención pública intersectorial en el área de estudio.</p> <p><u>Observable (s) de estudio:</u></p> <p>No se tiene estudios de expertos del área de estudio, desde el enfoque de gestión pública</p>

Anexo 02

Entrevista : Coronel EP Quijano Jaramillo Hinder

Causa / Problema / Fenómeno	Datos recolectados
Infraestructura publica	5
Dispersión de población	3
Nivel educativo de la población en edad escolar	3
Desarrollo agrícola	1
Nivel de nutrición de la población infantil	1
Prevalencia de enfermedades gastrointestinales	1
Presencia del estado	5
Presencia de Narcotráfico	1
Nivel de desempleo	5
Nivel Saneamiento	3
Nivel de construcción de la Vivienda	1
Acceso a servicio de Comunicación	3



N/D	Factores	Descripción
1	Limitado Infraestructura publica	Referido a cantidad de vías de comunicación, colegios, hospitales, electrificación, puentes y transporte
2	Dispersión de población	Referido a ciudades, distritos, centros poblados, asentamientos humanos, comunidades nativas y las distancias que las separa
3	Bajo nivel educativo de la población en edad escolar	Referido a capacidad de comprensión lectora y razonamiento matemático
4	Limitado desarrollo agrícola	Referido a la cantidad de áreas de cultivo para consumo interno y comercialización
5	Alto nivel de desnutrición de la población infantil	Referido al nivel de hierro en la sangre de los niños hasta los 05 años
6	Alta prevalencia de enfermedades gastrointestinales	Referido a la incidencia de enfermedades por la ingesta de alimentos y su inocuidad
7	Limitada presencia del estado	Referido a la presencia de PNP, FFAA, poder judicial, gobierno local, en cantidad necesaria y funciones.
8	Presencia de Narcotráfico	Referido a las actividades de comercialización y transporte de cocaína y otros similares
9	Nivel de desempleo	Referido a la PEA (Población económicamente activa)
10	Limitado Saneamiento	Referido a disponibilidad a servicios de agua potable, desagüe y su tratamiento
11	Precariedad de la Vivienda	Referido a tipo de construcciones desde de material noble, barro, madera, o materiales de fortuna.
12	Limitada acceso a servicio de Comunicación	Referido a telefonía, internet, televisión, radio

Anexo 03

Entrevista : Teniente Coronel EP Rivera Chirinos Karlo

Causa / Problema / Fenómeno	Datos recolectados
Infraestructura pública	5
Concentración de la población	3
Nivel educativo de la población en edad escolar	3
Desarrollo agrícola	1
Nivel de nutrición de la población infantil	1
Prevalencia de enfermedades gastrointestinales	1
Presencia del estado	5
Presencia de Narcotráfico	1
Nivel de desempleo	3
Nivel Saneamiento	1
Nivel de construcción de la Vivienda	1
Acceso a servicio de Comunicación	3

N/O	Factores	Descripción
1	Limitado infraestructura pública	Referido a cantidad de vías de comunicación, colegios, hospitales, electrificación, puentes y transporte
2	Dispersión de población	Referido a ciudades, distritos, centros poblados, asentamientos humanos, comunidades nativas y las distancias que las separa
3	Bajo nivel educativo de la población en edad escolar	Referido a capacidad de comprensión lectora y razonamiento matemático
4	Limitado desarrollo agrícola	Referido a la cantidad de áreas de cultivo para consumo interno y comercialización
5	Alto nivel de desnutrición de la población infantil	Referido al nivel de hierro en la sangre de los niños hasta los 05 años
6	Alto prevalencia de enfermedades gastrointestinales	Referido a la incidencia de enfermedades por la ingesta de alimentos y su inocuidad
7	Limitada presencia del estado	Referido a la presencia de PNP, FFAA, poder judicial, gobierno local, en cantidad necesaria y funciones.
8	Presencia de Narcotráfico	Referido a las actividades de comercialización y transporte de cocaína y otros similares
9	Nivel de desempleo	Referido a la PEA (Población económicamente activa)
10	Limitado Saneamiento	Referido a disponibilidad a servicios de agua potable, desagüe y su tratamiento
11	Precariedad de la Vivienda	Referido a tipo de construcciones desde de material noble, barro, madera, o materiales de fortuna.
12	Limitada acceso a servicio de Comunicación	Referido a telefonía, internet, televisión, radio

Diagrama de flujo que muestra tres niveles de desarrollo:

- Nada desarrollado (1)
- Medianamente desarrollado (5)
- totalmente desarrollado (10)

Anexo 04

Entrevista : Capitán EP Suyon Palacios Edison

Causa / Problema / Fenómeno		Datos recolectados
Infraestructura pública		5
Dispersión de población		3
Nivel educativo de la población en edad escolar		3
Desarrollo agrícola		3
Nivel de nutrición de la población infantil		1
Prevalencia de enfermedades gastrointestinales		1
Presencia del estado		5
Presencia de Narcotráfico		1
Nivel de desempleo		5
Nivel Saneamiento		1
Nivel de construcción de la Vivienda		1
Acceso a servicio de Comunicación		3

N/O	Factores	Descripción
1	Limitado infraestructura pública	Referido a cantidad de vías de comunicación, colegios, hospitales, electrificación, puentes y transporte
2	Dispersión de población	Referido a ciudades, distritos, centros poblados, asentamientos humanos, comunidades nativas y las distancias que las separa
3	Bajo nivel educativo de la población en edad escolar	Referido a capacidad de comprensión lectora y razonamiento matemático
4	Limitado desarrollo agrícola	Referido a la cantidad de áreas de cultivo para consumo interno y comercialización
5	Alto nivel de desnutrición de la población infantil	Referido al nivel de hierro en la sangre de los niños hasta los 05 años
6	Alta prevalencia de enfermedades gastrointestinales	Referido a la incidencia de enfermedades por la ingesta de alimentos y su inocuidad
7	Limitada presencia del estado	Referido a la presencia de PNP, FFAA, poder judicial, gobierno local, en cantidad necesaria y funciones.
8	Presencia de Narcotráfico	Referido a las actividades de comercialización y transporte de cocaína y otros similares
9	Nivel de desempleo	Referido a la PEA (Población económicamente activa)
10	Limitado Saneamiento	Referido a disponibilidad a servicios de agua potable, desagüe y su tratamiento
11	Precariedad de la Vivienda	Referido a tipo de construcciones desde de material noble, barro, madera, o materiales de fortuna.
12	Limitada acceso a servicio de Comunicación	Referido a telefonía, internet, televisión, radio

Anexo 05

Entrevista : Coronel EP Olaechea León Armando

Causa / Problema / Fenómeno	Datos recolectados
Infraestructura pública	5
Dispersión de población	3
Nivel educativo de la población en edad escolar	3
Desarrollo agrícola	3
Nivel de nutrición de la población infantil	1
Prevalencia de enfermedades gastrointestinales	1
Presencia del estado (Población económicamente activa)	5
Presencia de Narcotráfico	1
Nivel de desempleo	5
Nivel Saneamiento	1
Nivel de construcción de la Vivienda	1
Acceso a servicio de Comunicación	3

N/O	Factores	Descripción
1	Limitado infraestructura pública	Referido a cantidad de vías de comunicación, colegios, hospitales, electrificación, puentes y transporte
2	Dispersión de población	Referido a ciudades, distritos, centros poblados, asentamientos humanos, comunidades nativas y las distancias que las separa
3	Bajo nivel educativo de la población en edad escolar	Referido a capacidad de comprensión lectora y razonamiento matemático
4	Limitado desarrollo agrícola	Referido a la cantidad de áreas de cultivo para consumo interno y comercialización
5	Alto nivel de desnutrición de la población	Referido al nivel de hierro en la sangre de los niños hasta los 05 años
6	Alto prevalencia de enfermedades gastrointestinales	Referido a la incidencia de enfermedades por la ingesta de alimentos y su inocuidad
7	Limitada presencia del estado	Referido a la presencia de PNP, FFAA, poder judicial, gobierno local, en cantidad necesaria y funciones.
8	Presencia de Narcotráfico	Referido a las actividades de comercialización y transporte de cocaína y otros similares
9	Nivel de desempleo	Referido a la PEA
10	Limitado Saneamiento	Referido a disponibilidad a servicios de agua potable, desagüe y su tratamiento
11	Precariedad de la Vivienda	Referido a tipo de construcciones desde de material noble, barro, madera, o materiales de fortuna.
12	Limitada acceso a servicio de Comunicación	Referido a telefonía, internet, televisión, radio

El diagrama muestra un flujo de desarrollo con tres etapas representadas en recuadros blancos con bordes grises, conectados por una gran flecha gris que apunta hacia la derecha. Las etapas son:

- Nada desarrollado (1)
- Medianamente desarrollado (5)
- totalmente desarrollado (10)

Anexo 06

Entrevista : Coronel EP Pinedo Peña Mario

Causa / Problema / Fenómeno	Datos recolectados
Infraestructura publica	5
Dispersión de población	3
Nivel educativo de la población en edad escolar	3
Desarrollo agrícola	3
Nivel de nutrición de la población infantil	1
Prevalencia de enfermedades gastrointestinales	1
Presencia del estado	3
Presencia de Narcotráfico	3
Nivel de desempleo	3
Nivel Saneamiento	1
Nivel de construcción de la vivienda	1
Acceso a servicio de Comunicación	3

N/O	Factores	Descripción
1	Limitado infraestructura publica	Referido a cantidad de vías de comunicación, colegios, hospitales, electrificación, puentes y transporte
2	Dispersión de población	Referido a ciudades, distritos, centros poblados, asentamientos humanos, comunidades nativas y las distancias que las separa
3	Bajo nivel educativo de la población en edad escolar	Referido a capacidad de comprensión lectora y razonamiento matemático
4	Limitado desarrollo agrícola	Referido a la cantidad de áreas de cultivo para consumo interno y comercialización
5	Alto nivel de desnutrición de la población infantil	Referido al nivel de hierro en la sangre de los niños hasta los 05 años
6	Alto prevalencia de enfermedades gastrointestinales	Referido a la incidencia de enfermedades por la ingesta de alimentos y su inocuidad
7	Limitada presencia del estado	Referido a la presencia de PNP, FFAA, poder judicial, gobierno local, en cantidad necesaria y funciones.
8	Presencia de Narcotráfico	Referido a las actividades de comercialización y transporte de cocaína y otros similares
9	Nivel de desempleo	Referido a la PEA (Población económicamente activa)
10	Limitado Saneamiento	Referido a disponibilidad a servicios de agua potable, desagüe y su tratamiento
11	Precariedad de la Vivienda	Referido a tipo de construcciones desde de material noble, barro, madera, o materiales de fortuna.
12	Limitado acceso a servicio de Comunicación	Referido a telefonía, internet, televisión, radio

Diagrama de flujo que muestra tres niveles de desarrollo:

- Nada desarrollado (1)
- Medianamente desarrollado (5)
- totalmente desarrollado (10)

Una flecha grande apunta desde el primer nivel hacia el tercer nivel.

Anexo 07

FORMATO N° 1**PROPUESTA NORMATIVA N° -2019**

Título: Propuesta Normativa sobre creación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa (MINDEF).

Pliego solicitante	026:Ministerio de Defensa
Propuesta de articulado	Se propone como articulado a la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, lo siguiente: <u>“ARTÍCULO XXX.</u> Dispóngase, la creación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa (MINDEF), sujeta al presupuesto institucional del MINDEF, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y para tal efecto, el pliego presupuestal que propone su creación queda exceptuado sólo del requisito del monto del presupuesto anual por toda fuente de financiamiento establecido en el artículo 68° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público: Unidad Ejecutora Ministerio de Defensa - OGA, en el pliego del Ministerio de Defensa.
Objetivo de la medida (finalidad de la medida propuesta)	La implementación de la oficina de desarrollo para las áreas críticas de frontera debe estar integrada por oficiales de la FFAA que tendrán como función realizar el análisis de las áreas a intervenir y la posterior coordinación con los otros sectores involucrados .
Justificación de la necesidad de implementarla medida	La presente propuesta normativa, contribuirá a mejorar la capacidad de integración de los sector comprometidos en el Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, de tal manera que sustente el cambio de la rectoría de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza debido a las capacidades con las que cuenta las FFAA y su presencia permanente en el área crítica; esto además conllevara a la asignación presupuestal correspondiente para el desarrollo de las acciones estratégicas producto de la información recopilada por la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera y sus coordinación multisectorial.
Costo de la medida y forma de financiamiento	El presupuesto corresponde al asignado al Ministerio de Defensa. Al ser el MINDEF dueño del proceso intervención y ente rector de la política se le asignará mayor presupuesto; en este sentido, es importante la implementación de la oficina de desarrollo para las áreas críticas de frontera; del mismo modo, la conformación de

Pliego solicitante	026:Ministerio de Defensa
	un equipo de analistas de las FFAA para el levantamiento de información y la posterior convocatoria de los sectores involucrados para planificar la intervención creando sinergia.
Señalar si la medida ha estado vigente durante el año 2018 u otros años	La medida no ha estado vigente. No obstante, la propuesta de solución está orientada a crear sinergia por medio de las capacidades institucionales; la coordinación entre los sectores se debe realizar previo a un diagnóstico general del área de estudio; en este sentido, se busca desarrollar el nivel de articulación intersectorial y una estrategia integral.
De haber estado vigente la medida en el año 2018 o años anteriores, señalar el artículo y la norma en que se encuentre regulada.	No aplica.

FORMATO N° 2

ASPECTOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA

1) TÍTULO DE LA EXPOSICIÓN

Creación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa (MINDEF),

2) PARTE EXPOSITIVA O EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Para poder ejecutar una intervención planificada es necesario realizar un estudio del área crítica, con la finalidad de conocer la problemática general y los problemas específicos que afectan a la población, asimismo, los sectores que intervienen en el estudio tienen limitaciones para la conducción de su gestión, una de las causas es la dispersión de la población que hace difícil la intervención.

Las ventajas competitivas del MINDEF en comparación con otros sectores evidencian que sus elementos de ejecución (FF.AA.) se encuentran permanentemente en el área crítica de frontera; bajo este enfoque, pueden utilizar sus capacidades para la implementación efectiva de la política, sustentado en estudios en el terreno, empleando distintas herramientas de análisis.

La utilización de herramientas prospectivas permite determinar las variables claves y su viabilidad de ejecución, las cuales se tendrán en cuenta en la estrategia de intervención. La matriz de círculos causales en sistemas complejos permite tener como resultado los puntos de apalancamiento, los limitantes y la estrategia de intervención, de esta forma se facilita los mecanismos de articulación entre los sectores involucrados; en tal sentido, mediante esta metodología se puede establecer roles, competencias compartidas/exclusivas y responsabilidades.

La ficha de proceso es también una herramienta que permite ordenar las acciones de coordinación con los sectores involucrados, esta herramienta se

convertirá en orientadora para la intervención coordinada y la producción de sinergia. La cadena de valor pública, como parte de la estrategia de articulación, es producto de otras cadenas de valor determinadas por las variables claves y, asimismo, producto del diagnóstico de la matriz de importancia y gobernanza.

En ese sentido, la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa (MINDEF), con el desarrollo de procesos permitirá articular los objetivos de los sectores comprometidos en la intervención pública en las zonas de frontera, como los que se detallan a continuación:

Planes Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Plan de Desarrollo Concertado Región Loreto
PEI- MINSA	OE1.Mejorar la salud de la población.	OE1: Contribuir al pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la población.
	OE2. Ampliar la cobertura de aseguramiento para la protección de salud.	
PEI - MINEDU	OE1. Incrementar la equidad y la calidad de los aprendizajes y del talento de los niños y adolescentes	OE 2: Brindar servicio básico de calidad que mejoren las condiciones de vida de la población OE 3: Afirmar la gobernabilidad, con una gestión institucional Eficiente que beneficie a la población
	OE4. Mejorar la seguridad, calidad y funcionalidad de la infraestructura educativa y deportiva; así como de su mobiliario y equipamiento	
PEI- MIRREE	Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas	OE5: Mejorar la infraestructura para la competitividad regional OE6:Aprovechar la sostenibilidad de los recursos naturales y mejora la GRD
PEI- MINDEF	Participar en el Desarrollo Nacional en beneficio de la población.	

El Artículo que modifica la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, se presenta a continuación:

“ARTÍCULO XXX. Dispóngase, la creación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa (MINDEF), sujeta al presupuesto institucional del MINDEF, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y para tal efecto, el pliego presupuestal que propone su creación queda exceptuado sólo del requisito del monto del presupuesto anual por toda fuente de financiamiento establecido en el artículo 68° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público: Unidad Ejecutora Ministerio de Defensa - OGA, en el pliego del Ministerio de Defensa”

3) ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente modificatoria permitiría cumplir de manera más eficiente y eficaz con lo dispuesto en la Ley N°28830; asimismo el presupuesto institucional de las entidades respectivas en las que se creen, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, y para tal efecto, los pliegos presupuestarios que propongan su creación quedan exceptuados solo del requisito del monto del presupuesto anual por toda fuente financiamiento establecido en el artículo 68 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

4) ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La creación de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Críticas de Frontera dentro del Ministerio de Defensa, no tiene un impacto inmediato en la legislación nacional, en tanto su enfoque es de gestión pública, orientada a la mejora de la gestión presupuestal, sobre la base de la articulación del presupuesto con los objetivos estratégicos establecidos a largo plazo de los sectores correspondientes.