



**Consultoría para la elaboración de un Mapeo Territorial de Actores e Intervenciones en el marco de la implementación de las Agencias Regionales de Desarrollo.**

## **Síntesis Analítica Región San Martín**

**Lima, Agosto del 2019**

## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1. La estructura económica de la región San Martín .....	4
1.1. Estructura territorial.....	5
1.2. Estructura productiva.....	6
1.3. Estructura de oportunidades económicas .....	8
2. La institucionalidad de soporte a la producción en la región San Martín.....	11
2.1. Institucionalidad agropecuaria.....	11
2.2. Institucionalidad en pesca y acuicultura .....	18
2.3. Institucionalidad en turismo .....	19
3. Análisis de las principales cadenas productivas de la región San Martín .....	20
3.1. Cacao .....	20
3.1.1. Potencial de la cadena de cacao .....	21
3.1.2. Intervenciones en la cadena de cacao .....	24
3.1.3. Mapa de actores de la cadena del Cacao.....	26
3.2. Café.....	29
3.2.1. Potencial de la cadena del Café .....	29
3.2.2. Intervenciones en la cadena del Café .....	33
3.2.3. Mapa de actores de la cadena del café.....	34
3.3. Ganadería .....	35
3.3.1. Potencialidad de la cadena de ganadería.....	35
3.3.2. Intervenciones en la cadena de ganadería .....	38
3.3.3. Mapa de actores de la cadena de ganadería .....	38
3.4. Pesca y acuicultura.....	39
3.4.1. Potencial de la cadena de pesca y acuicultura.....	39
3.4.2. Intervenciones en la cadena de pesca y acuicultura.....	42
3.4.3. Mapa de actores de la cadena de pesca y acuicultura.....	43
3.5. Turismo.....	45
3.5.1. Potencial de la cadena de turismo .....	45
3.5.2. Intervenciones en la cadena de turismo .....	47
3.5.3. Mapa de actores de la cadena de turismo.....	48
4. Conclusiones y recomendaciones .....	50
4.1. Oportunidades económicas en la región San Martín.....	50
4.2. Intervenciones y actores .....	51
Anexo 1: Construcción del score de conectividad con mercados potenciales .....	54

Anexo 2: Producción principal por distritos .....	59
Anexo 3: Metodología para determinación de nivel de inclusión social, nivel de oportunidades económicas estructurales, y grado de urbanidad o ruralidad .....	63
Anexo 4: Capacidades institucionales regionales .....	76
Anexo 5: Principales actores del sector productivo de la región San Martín .....	85

## Introducción

En este documento se presentan los resultados de un mapeo preliminar de oportunidades económicas e intervenciones públicas en la región, el cual ha sido realizado contrastando fuentes estadísticas y fuentes primarias. Asimismo, se incluye una evaluación general de las capacidades institucionales del gobierno regional de San Martín, con énfasis en las dependencias y actividades relacionadas a sectores productivos.

En la primera sección del documento se detallan los resultados generales del análisis de oportunidades económicas en la región. La segunda sección presenta la institucionalidad pública regional que da soporte a los temas productivos, en particular a las cinco cadenas priorizadas para este estudio: cacao, café, ganadería, acuicultura y turismo. En tal sentido, se realiza el análisis de las intervenciones específicas de cada unidad ejecutora y su contrasta dicha información con elementos cualitativos recogidos en campo. Finalmente, la tercera sección integra la información de oportunidades económicas, instituciones, intervenciones y actores en las cinco cadenas de valor priorizadas.

## 1. La estructura económica de la región San Martín

Como muestra la Tabla 1, el componente más importante de la economía de San Martín es la producción agropecuaria, que explica más de una cuarta parte del Valor Agregado Bruto de la Producción (VAB) regional. De hecho, San Martín lidera la producción nacional de arroz, café, cacao y palma aceitera, los tres últimos cultivos de rendimiento y rentabilidad relativamente altos (el arroz se cultiva con menor intensidad tecnológica). Más aun, estos cultivos proveen a industrias locales de alcance nacional e internacional, como la producción de aceite de palma. Cabe resaltar también el desarrollo que ha experimentado la actividad acuícola en los últimos años, liderada por la producción de especies como tilapia, gamitana y paco.

**Tabla 1: Valor Agregado Bruto de la Producción, 2017**  
(Valores a precios constantes del 2007, miles de soles)

Actividades	VAB	Estructura %	Crecimiento promedio anual 2008-2017
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1 620 453	27,2	6,3
Pesca y acuicultura	3 883	0,1	24,9
Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios	39 003	0,7	1,6
Manufactura	557 243	9,4	4,0
Electricidad, gas y agua	46 415	0,8	2,2
Construcción	577 458	9,7	10,1
Comercio	678 379	11,4	5,8
Transporte, almacenamiento, correo y mensajería	161 946	2,7	4,8
Alojamiento y restaurantes	174 312	2,9	5,7
Telecomunicaciones y otros servicios de información	208 418	3,5	12,5
Administración pública y defensa	524 540	8,8	7,4
Otros servicios	1 355 036	22,8	5,3
<b>Valor Agregado Bruto</b>	<b>5 947 086</b>	<b>100,0</b>	<b>6,2</b>

Fuente: INEI.

Elaboración: BCRP

Otros sectores importantes de la región son comercio, construcción y manufacturas, cada uno representando cerca del 10% del VAB. En el caso del comercio, este se nutre básicamente de la

comercialización de productos agrícolas como café, cacao, arroz, aceite de palma y maíz amarillo duro, productos destinados tanto a ciudades de la costa como al extranjero<sup>1</sup>. Algo similar sucede con el sector manufacturas, pues gran parte del dinamismo del sector está relacionado al procesamiento del aceite de palma. No obstante, también contribuye mucho la producción de cemento, y en menor medida, la producción de gaseosas, quesos, mantequilla, jabón y chocolates, habiéndose desarrollado bastante la producción de este último producto.

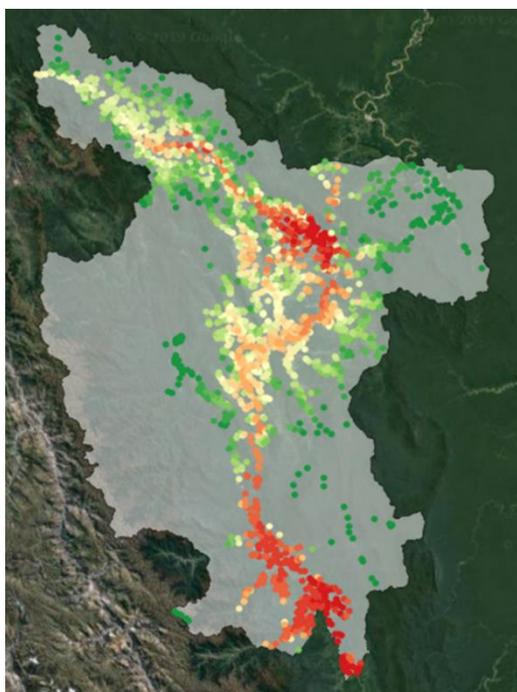
El caso del sector construcción es un tanto distinto, pues a pesar de representar un porcentaje significativo del VAB, este sector ha venido desacelerándose en los últimos años, incluyendo la autoconstrucción de casas por parte de los propios habitantes.

De cualquier forma, en los últimos años la región San Martín ha venido creciendo a tasas mayores a las nacionales, no obstante, esto no parece haberse visto reflejado en sus niveles de competitividad. Según el Índice de Competitividad Regional elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), en el 2018 la región ocupó el puesto 15 a nivel nacional, repitiendo el mismo puesto del ranking del 2017 y 2016, tras haber mejorado su posición en el año 2015. Todo esto indica que, a pesar del crecimiento económico, desarrollo en salud y situación institucional, la región aun adolece de problemas bastante importantes que frenan su desarrollo.

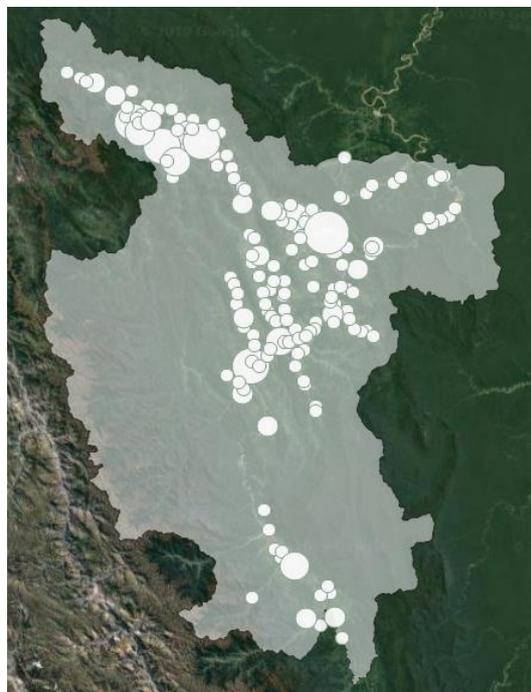
### 1.1. Estructura territorial

En cuanto a la estructura del territorio, como muestran las Figuras 1 y 2, la región cuenta con un corredor central donde se concentra la mayoría de sus centros poblados y población. Las zonas más dinámicas de este corredor se encuentran en la zona de Tarapoto al norte, y en el eje Tocache-Tingo María al sur.

**Figura 1: Corredores económicos**  
(Score de conectividad de centros poblados)<sup>1</sup>



**Figura 2: Distribución de la población**  
(Principales centros poblados)

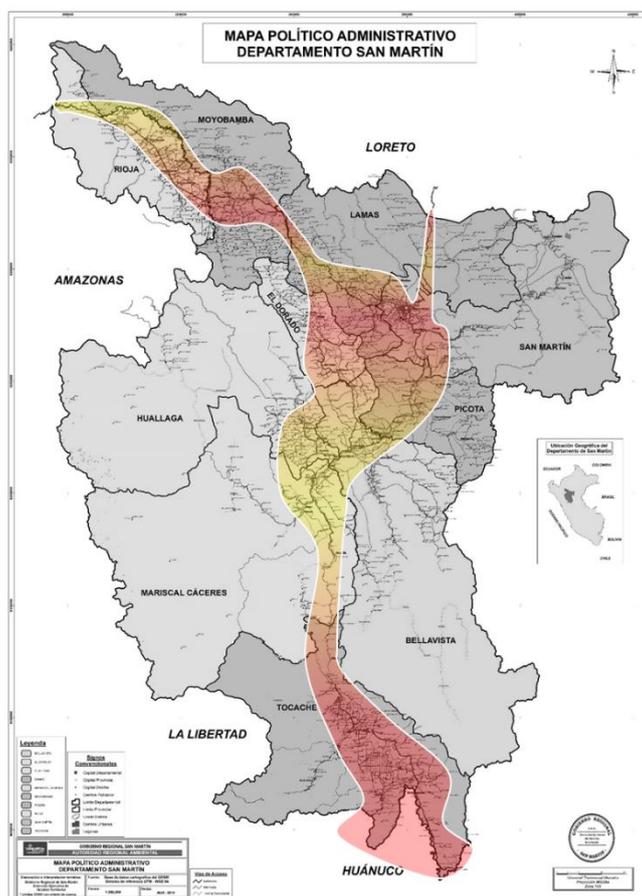


<sup>1</sup> Reporte Regional de Comercio San Martín-MINCETUR 2017

<sup>2</sup> Elaboración propia. El score de conectividad mide la distancia (en tiempo) de cada centro poblado a las principales ciudades (mercados) del país. Mientras más rojo el punto, más conexión; mientras más verde, menos conexión. El detalle de la construcción de este indicador se encuentra en el Anexo 1.

La Figura 3 permite observar qué provincias se encuentran conectadas por los corredores económicos existentes en la región, y cuáles son las zonas que permanecen relativamente marginadas de ellos.

**Figura 3: Corredores económicos y provincias de San Martín**



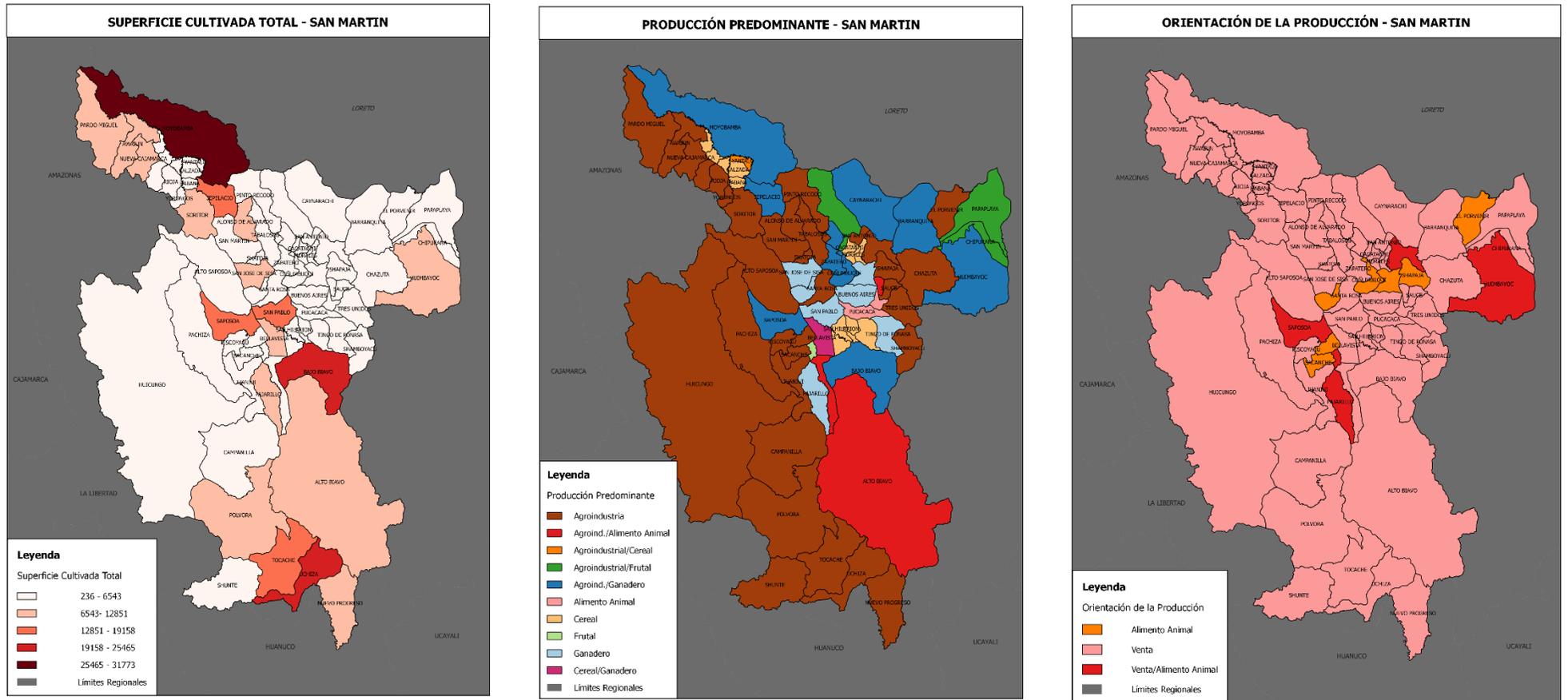
Elaboración propia

## 1.2. Estructura productiva

En cuanto a la actividad económica específica de cada zona de la región, puede establecerse la orientación principal de la producción a nivel de distrito a partir de los datos del CENAGRO 2012.<sup>3</sup> Utilizando esta información, se pueden verificar varias características estructurales de la actividad agropecuaria de la región, las cuales se condensan en los tres planos mostrados en la Figura 4 (ver Anexo 2 para el detalle de la producción predominante en cada distrito, incluyendo el porcentaje de las hectáreas totales dedicadas a dichos cultivos).

<sup>3</sup> Para los distritos netamente agrícolas se verificaron los principales cultivos que explican, de manera conjunta, al menos las dos terceras partes del área agrícola del distrito. Para los distritos pecuarios, se analizó la cantidad de ganado per cápita por especie.

Figura 4: Características productivas agropecuarias de la región San Martín



Fuente: IV CENAGRO 2012  
 Elaboración propia

En primer lugar, puede observarse que, a pesar de que la actividad agropecuaria es predominante en prácticamente toda la región, la superficie agrícola se concentra en solo algunos distritos—lo que sugiere que tiene sentido explorar alternativas productivas en varios territorios, donde la expansión de la agricultura probablemente implicaría actividades de deforestación. Sin embargo, es claro que la mayoría de distritos de la región ha logrado introducir y sostener cultivos relativamente rentables—en particular café y cacao—y que la actividad pecuaria también ocupa una porción relevante de la economía regional. Pero quizá el indicador más relevante que puede extraerse de este análisis es que la inmensa mayoría de la producción agropecuaria de la región está orientada al mercado, lo que sugiere de manera directa que la actividad económica del campo en San Martín ha superado la etapa de producción para el autoconsumo, y que existen canales de comercialización mínimos en todo el territorio.

### 1.3. Estructura de oportunidades económicas

Las páginas anteriores resumen a grandes rasgos la situación actual de la producción regional, pero no nos dicen nada de los factores estructurales que condicionan la dinámica económica de San Martín en el largo plazo. En tal sentido, para comprender mejor el potencial económico de la región—y plantear políticas de promoción productiva y comercial coherentes para el futuro—es necesario caracterizar tres aspectos estructurales de la economía y la sociedad ayacuchana: la distribución de funciones urbanas y rurales en el territorio, las limitaciones y potenciales socioeconómicos que afectan a sus distintas zonas geográficas, y la vocación productiva de cada zona económica ecológica de la región.

Para realizar este análisis se procesó gran cantidad de datos estadísticos, a partir de los cuales se construyeron los tres siguientes mapas regionales (figuras 5, 6 y 7):

Figura 5

Figura 6

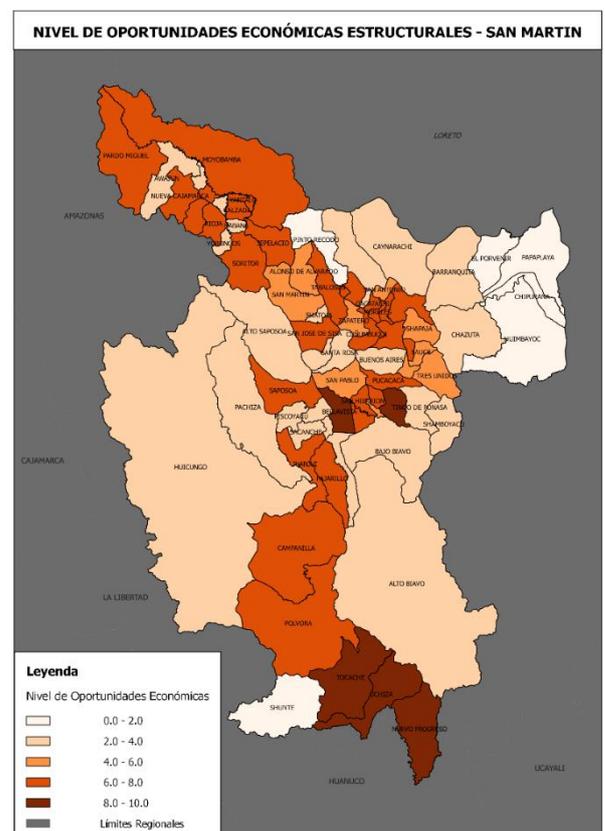
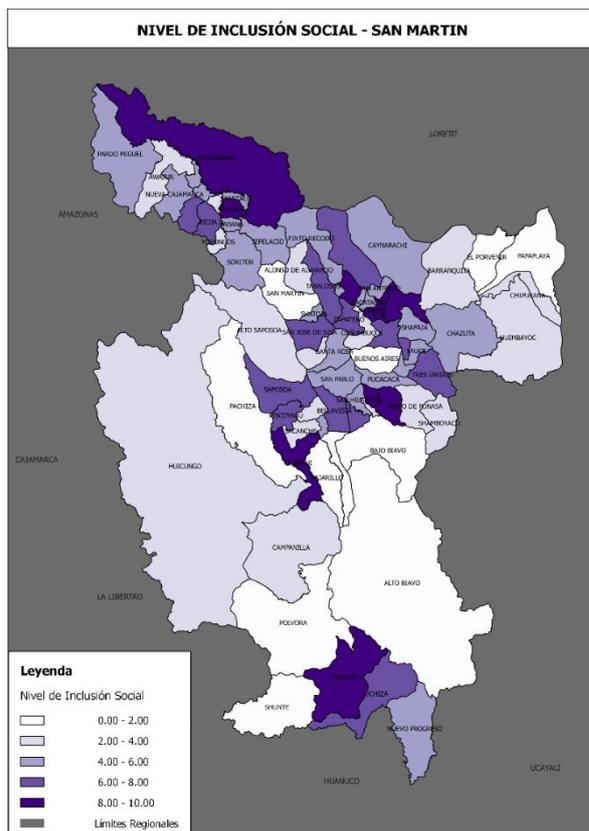


Figura 7

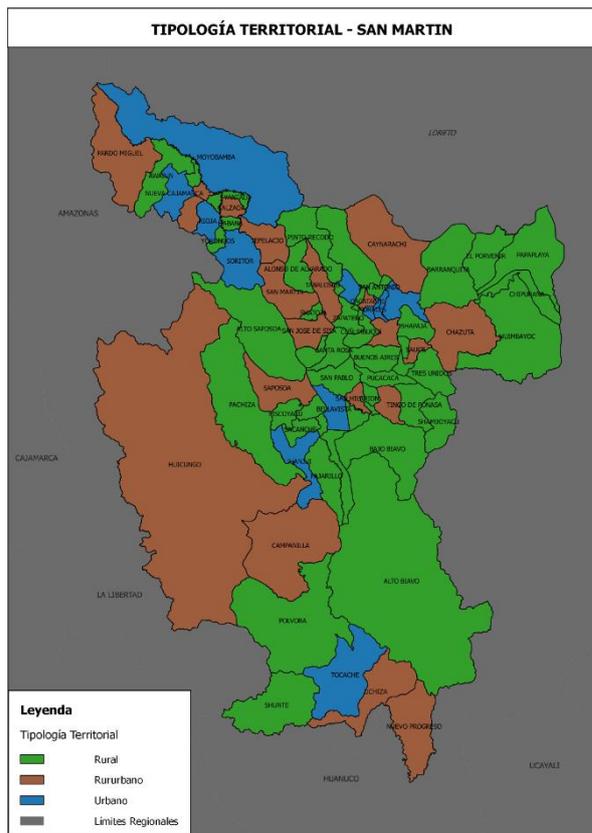
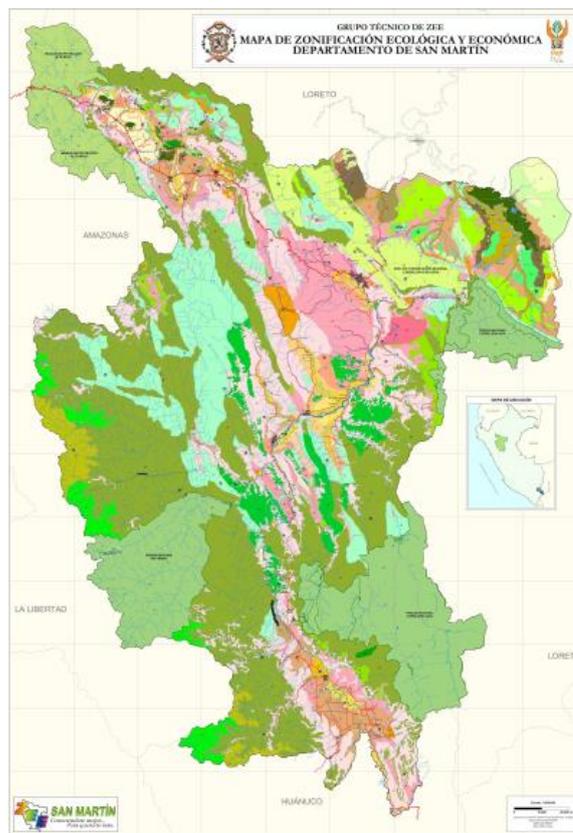


Figura 8

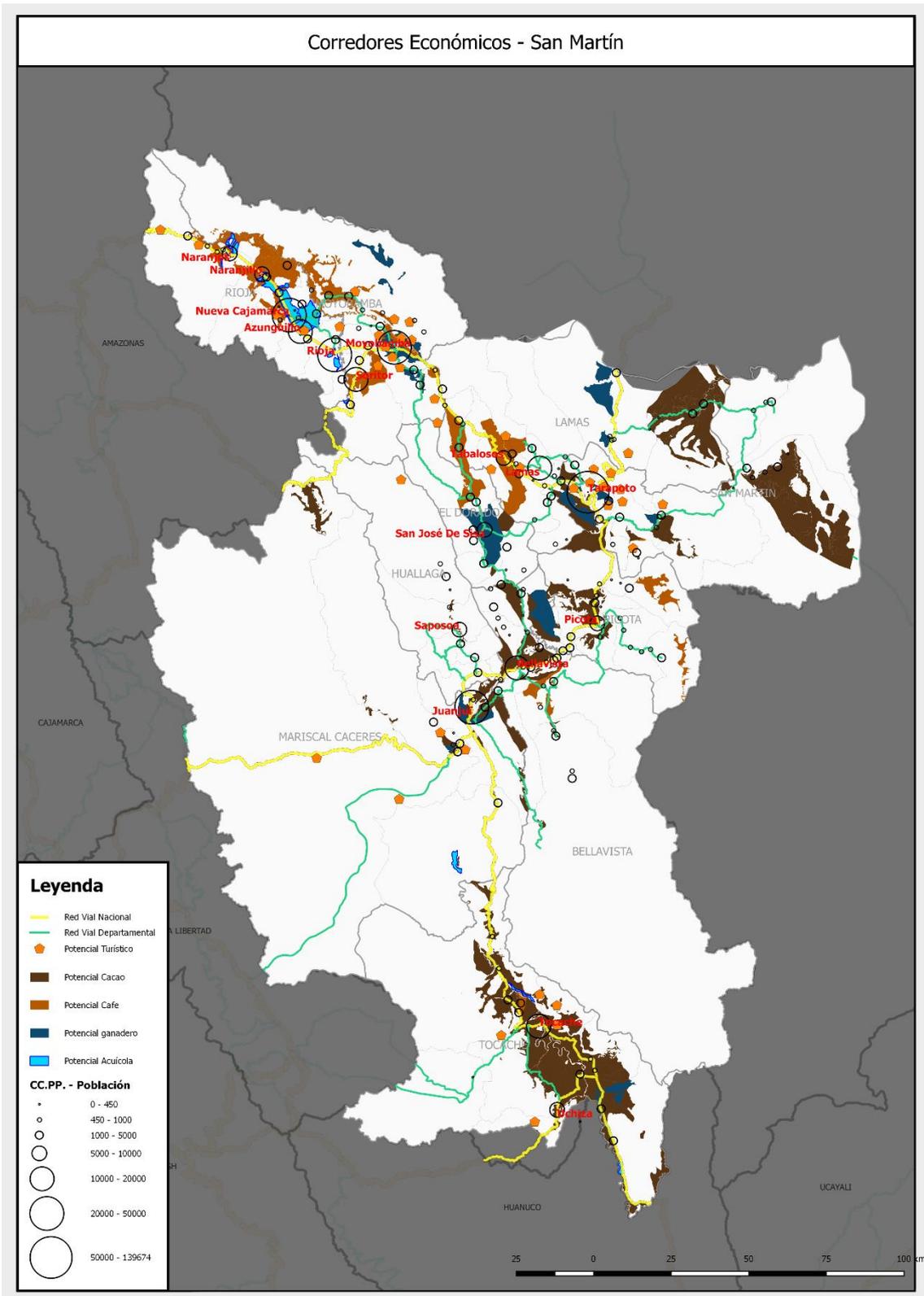


La Figura 5 muestra la situación general de la inclusión social en cada distrito de la región, la Figura 6 resume el potencial de cada distrito de acuerdo a variables económicas estructurales, y la Figura 7 establece categorías para comprender el grado de urbanidad/ruralidad del territorio (para el detalle metodológico de este análisis, ver Anexo 3). Toda esta información fue cruzada con el Mapa de Zonificación Ecológica Económica de San Martín (Figura 8), lo que permitió identificar y valorar no solo el potencial intrínseco de cada sector del territorio, sino también las condiciones que existen para activar y desarrollar dicho potencial.

La Figura 9, por ejemplo, resume el potencial económico de la región en las cinco cadenas priorizadas para este estudio. El mapa no solo muestra dónde existe producción actual de cada producto o dónde hay potencial para su desarrollo, sino también establece en qué zonas existen condiciones socioeconómicas favorables para el desarrollo de la cadena, y en cuáles hace falta realizar inversiones previas (infraestructura, servicios básicos) que permitan añadir productividad. El detalle del potencial de cada cadena se presenta en la sección 3.

Cabe señalar que, a partir de este análisis detallado, se está preparando una propuesta de estructura económica objetivo de la región San Martín que permita diseñar y aplicar políticas públicas y proyectos de inversión tomando en cuenta el potencial y las condiciones del territorio. Esta propuesta será incluida en el producto final de esta consultoría.

Figura 9: Potencial económico general de San Martín (5 cadenas)



## 2. La institucionalidad de soporte a la producción en la región San Martín

En esta sección se presenta un análisis de las principales entidades gubernamentales que tienen un impacto relevante en las cadenas priorizadas. Por su complejidad intrínseca, el caso del sector agropecuario se centra en una revisión de todas aquellas instituciones públicas que ejecutan proyectos y actividades de carácter general en la región, dejando para el capítulo 3 el análisis de las unidades ejecutoras que afectan de manera directa las tres cadenas priorizadas pertenecientes al sector. Por el contrario, en el caso de los sectores pesca y acuicultura, y turismo, que cuentan con una institucionalidad base mucho más limitada que en el tema agropecuario, esta sección enfatiza el análisis de sus capacidades institucionales, dejando para el siguiente capítulo el detalle de sus intervenciones específicas.

### 2.1. Institucionalidad agropecuaria

Las Tablas 2 y 3 muestran intervenciones públicas en temas agropecuarios en de la región San Martín que no pueden ser atribuidas directamente alguna cadena específica, pero que sin duda tienen impacto en todo el sector.

**Tabla 2: Intervenciones generales en el sector agropecuario, 2018  
(Soles ejecutados)**

Unidad Ejecutora 2018	Sanidad agraria	Sanidad pecuaria	Capacidades productivas y comerciales	Riego	Productos específicos	Gestión	Otros
<b>Presidencia del Consejo de Ministros</b>							
COMISION NAC. PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS - DEVIDA					4,806,163	2,043,903	
<b>Ministerio de Agricultura y Riego</b>							
AUTORIDAD NACIONAL DE AGUA - SEDE CENTRAL						4,558,189	
MINISTERIO DE AGRICULTURA-ADMINISTRACION CENTRAL					9,932,800		38,650
PROGRAMA DE COMPENSACION PARA LA COMPETITIVIDAD - AGROIDEAS			3,744,443			0	
PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO AGRARIO RURAL - AGRORURAL			367,750		2,481,739	1,047,880	540,555
PROGRAMA SUBSECTORIAL DE IRRIGACION - PSI				3,141,973			
PROGRAMA DE DESARROLLO DE SANIDAD AGROPECUARIA - PRODESA		48,128					
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA-SENASA	1,110,360	510,503				465,372	
SIERRA Y SELVA EXPORTADORA			84,499			79,225	
ESTACION EXPERIMENTAL AGRARIA EL PORVENIR- SAN MARTIN			1,591,709			1,319,109	
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONIA PERUANA							555,179
MINAG - ALTO HUALLAGA				2,035,014	147,669		
<b>Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social</b>							
MIDIS- FONDO DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO SOCIAL - FONCODES			11,734,965				
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>							
REGION SAN MARTIN - HUALLAGA CENTRAL Y BAJO MAYO				1,790,543	2,040,424		
REGION SAN MARTIN - PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO				282,476			
REGION SAN MARTIN-AGRICULTURA			380,797	0	3,334,582	4,474,103	323,687
REGION SAN MARTIN-ALTO HUALLAGA TOCACHE						77,780	
REGION SAN MARTIN-SEDE CENTRAL			1,189,551		924,751	380,584	
<b>Municipalidades provinciales y distritales</b>							
MUNICIPALIDADES	567,819	746,509	1,422,973	648,173	11,825,431	220,573	349,376
<b>Otros</b>							
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN							581,151
<b>Total</b>	<b>1,678,179</b>	<b>1,305,140</b>	<b>20,516,687</b>	<b>7,898,179</b>	<b>35,493,559</b>	<b>14,666,718</b>	<b>2,388,598</b>

**Tabla 3: Intervenciones generales en el sector agropecuario, 2019  
(Soles programados)**

Unidad Ejecutora 2019	Sanidad agraria	Sanidad pecuaria	Capacidades productivas y comerciales	Riego	Productos específicos	Gestión	Otros
<b>Presidencia del Consejo de Ministros</b>							
COMISION NAC. PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS - DEVIDA					8,175,952	3,266,650	
<b>Ministerio de Agricultura y Riego</b>							
MINISTERIO DE AGRICULTURA-ADMINISTRACION CENTRAL					1,248		
AUTORIDAD NACIONAL DE AGUA - SEDE CENTRAL						4,791,716	
ESTACION EXPERIMENTAL AGRARIA EL PORVENIR- SAN MARTIN			1,709,959			1,425,333	
MINAG - ALTO HUALLAGA				527,000			
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA-SENASA	1,173,257	995,992				717,776	
PROGRAMA DE DESARROLLO DE SANIDAD AGROPECUARIA - PRODESA	79,123	1,109,773					
SIERRA Y SELVA EXPORTADORA			287,306			38,228	
PROGRAMA DE COMPENSACION PARA LA COMPETITIVIDAD			1,848,540				
PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO AGRARIO RURAL - AGRORURAL			402,560		3,572,703	605,486	
PROGRAMA SUBSECTORIAL DE IRRIGACION - PSI				991,146			
<b>Ministerio de Inclusión Social</b>							
MIDIS- FONDO DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO SOCIAL - FONCODES			11,808,000			522,930	
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>							
REGION SAN MARTIN - HUALLAGA CENTRAL Y BAJO MAYO			1,253,160	2,160	636,364		
REGION SAN MARTIN - PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO				3,541,731	2,238,285		
REGION SAN MARTIN-AGRICULTURA			1,376,106		9,417,066	3,951,801	287,007
REGION SAN MARTIN-ALTO HUALLAGA TOCACHE						79,633	
REGION SAN MARTIN-EDUCACION					1,321,346		
REGION SAN MARTIN-SEDE CENTRAL			89,186		353,879	251,629	
<b>Municipalidades Provinciales y Distritales</b>							
77 MUNICIPALIDADES	435,998	459,956	36,148	151,153	4,645,064	447,260	363,343
<b>Otros</b>							
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN							658,482
<b>Total</b>	<b>1,688,378</b>	<b>2,565,721</b>	<b>18,810,965</b>	<b>5,213,190</b>	<b>30,361,907</b>	<b>16,098,442</b>	<b>1,308,832</b>

En el tema de **sanidad agraria** el actor principal es el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), del Ministerio de Agricultura, que invirtió entre 0,7 y 1,1 millones de soles en la región en los años 2018 y 2019, respectivamente. Poco más de la mitad de este gasto se destinó a personal, la mayoría técnicos dedicados al control de plagas y enfermedades. El otro actor relevante en este rubro son los municipios locales, que gastan en conjunto alrededor de medio millón de soles anuales para mejorar la sanidad agraria de sus cultivos. En conjunto, sin embargo, el gasto en sanidad agraria es bastante limitado para una región tan grande como San Martín, con más de 400.000 hectáreas cultivadas repartidas en un vasto territorio.

El panorama es muy similar en el caso de la **sanidad pecuaria**: SENASA (incluyendo PRODESA, un programa adscrito a la institución) es quien más invierte en el tema en la región, seguido por los municipios locales. Una vez más, los montos destinados a este tema (alrededor de S/. 2 millones, en promedio) son bastante limitados, en especial si consideramos una población aproximada de 230.000 unidades de ganado vacuno y 70.000 unidades de ganado porcino en toda la región. Según los actores entrevistados, el impacto de SENASA es muy limitado, pues por lo general solo cuenta con un técnico por provincia que no se da abasto para cubrir la demanda. El 61% del personal de SENASA en la región es nombrado.

En cuanto a los proyectos y actividades destinados a fortalecer las **capacidades productivas y comerciales** de los productores (especialmente a través de capacitaciones, transferencia tecnológica y financiamiento de emprendimientos), el actor público más importante en la Región San Martín es el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social—específicamente a través del Programa Haku Wiñay. Este programa financia pequeños emprendimientos en varias actividades productivas en comunidades rurales, en los cuales invierte alrededor de S/. 12 millones anualmente en San Martín. El problema de estas intervenciones es que actualmente no están articuladas a ninguna cadena de valor en particular, por lo que difícilmente generan sinergias en las mismas. Más aun, el trabajo de FONCODES se focaliza explícitamente en las zonas de mayor pobreza en la región,

por lo que su función es más social que productiva. En todo caso, no existe información pública que permita saber cuánto de estos importantes recursos ha sido dedicado a un producto u otro.

Otros actores que realizan intervenciones relevantes en el fortalecimiento de capacidades de productores agropecuarios son el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), a través de la Estación Experimental El Porvenir; el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural); el Gobierno Regional de San Martín y los municipios locales. Las dos primeras entidades, pertenecientes al Ministerio de Agricultura y Riego, gastan de manera conjunta alrededor de S/. 2 millones anuales en proyectos de transferencia tecnológica y asistencia técnica.<sup>4</sup> Por su parte, el GORE planea gastar S/. 2,5 millones en 2019 en actividades y proyectos similares, principalmente a través de intervenciones ordinarias realizadas por personal de la DRASAM y sus Agencias de Desarrollo Económico (ex Agencias Agrarias) repartidas por el territorio, y por técnicos de las Direcciones de Desarrollo Agropecuario de dos Proyectos especiales adscritos al gobierno regional (Alto Mayo, Huallaga Central y Bajo Mayo). En total, descontando lo invertido por FONCODES y Agroideas, las actividades y proyectos destinados a brindar asistencia técnica y transferencia tecnológica a los productores *de todos los cultivos de la región* bordean los S/. 5 millones anuales.

Otra actividad que concentra recursos de inversión en la región es la infraestructura de **riego**, ejecutada por las instancias pertinentes del MINAG, y por los proyectos especiales adscritos al GORE. La inversión anual en este tipo de infraestructura alcanza un promedio de S/. 6,5 millones, un monto bastante modesto si se compara con otras regiones.

El rubro en el que más invierte el Estado en la región San Martín es en proyectos y actividades destinadas a mejorar la producción y comercialización de **cultivos específicos**. En 2019, los recursos dedicados a este tipo de intervenciones superan los S/. 30 millones, cuya distribución está claramente concentrada en dos productos: S/. 17,5 millones para cacao y S/. 5,2 para café, mientras que los S/. 7,6 millones restantes se destinan a orquídeas, bambú, naranja, plátano, aguaje y palma. Como se verá más adelante, los principales actores en este rubro son DEVIDA (cacao), Agrorural (café), y el GORE San Martín, que invierte en la mayoría de productos mencionados, especialmente a través de la Dirección Regional de Agricultura (DRASAM) y, en menor medida, los proyectos especiales Alto Mayo y Huallaga Central y Bajo Mayo.<sup>5</sup> En el caso de los municipios distritales, el 70% de la inversión programada para productos específicos está destinada al cacao. En el siguiente capítulo se analizará el detalle de este tipo de intervenciones para los productos de las cadenas seleccionadas para este estudio.

### **Capacidades institucionales regionales**

Finalmente, tenemos el rubro de gastos en **gestión**<sup>6</sup>, que representan el 21% de los gastos totales en el sector agropecuario de la región. Este rubro se refiere en su mayoría a los gastos corrientes en personal administrativo y costos operativos de las distintas dependencias del estado, aunque incluyen también algunas actividades ordinarias destinadas sobre todo a brindar

---

<sup>4</sup> Las intervenciones de Agroideas, que sí están dirigidas a productos específicos, pero no han podido ser desagregadas, se explicarán en el siguiente capítulo.

<sup>5</sup> Como se verá en el siguiente capítulo, el gasto en temas agropecuarios ejecutado por la Dirección Regional de Educación de San Martín corresponde en su totalidad a recursos canalizados a través de DEVIDA. En tal sentido, se ha excluido del análisis a esta dependencia del Gobierno Regional.

<sup>6</sup> Cabe señalar que los gastos de gestión de varias instituciones están total o parcialmente incluidos en los proyectos de inversión pública que ejecutan, por lo que no siempre es posible identificarlos de manera separada. En tal sentido, el análisis general de este tipo de gastos se ha realizado mediante el análisis de la clasificación de gastos del SIAF, según se explica en el Anexo 3.

algún tipo de asistencia técnica a los productores. Es claro que estos recursos son fundamentales para el funcionamiento de del aparato estatal, y sirven de soporte para la ejecución de todos los proyectos y actividades que este realiza en la región. Dicho esto, también resulta cierto que los gastos administrativos pueden ser más o menos eficientes y, por tanto, pueden constituir un verdadero soporte para las intervenciones estatales, o ser una carga para las mismas.

Con el fin de comprender mejor los niveles de eficiencia de los gastos administrativos de la región, se desarrollaron una serie de indicadores simples: el índice de eficiencia de personal, que permite medir cuánto gasto se ejecutora por cada Sol invertido en personal; y los índices de acceso a comunicaciones y movilidad, que miden cuánto se gasta en estos rubros en relación al personal contratado, y por tanto permiten observar si dicho personal cuenta con los recursos necesarios para cumplir sus labores (para mayor detalle sobre estos indicadores, ver Anexo 4).

Aplicando los índices para todas las regiones del país (con excepción de Lima y Callao), obtenemos los mapas presentados en las figuras 10, 11 y 12. Como puede observarse, es posible afirmar que la región San Martín presenta una situación relativamente buena en lo que se refiere a sus capacidades institucionales: al analizar el gasto público en sectores productivos, San Martín obtiene los puestos 5º, 4º y 4º, respectivamente en los tres índices analizados.

**Figura 10**

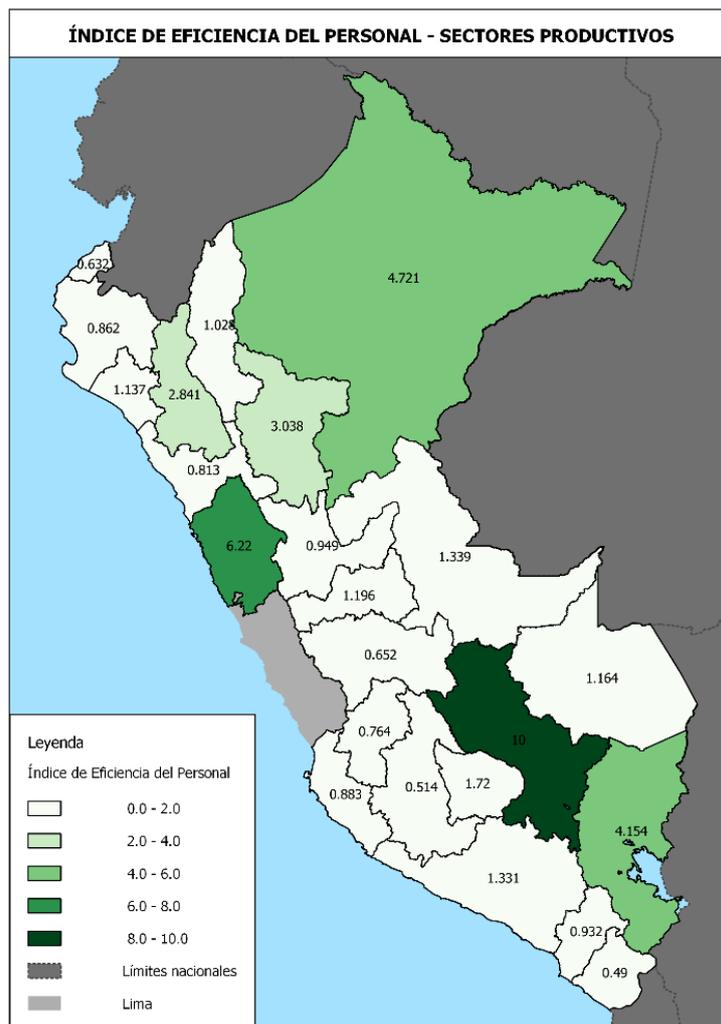
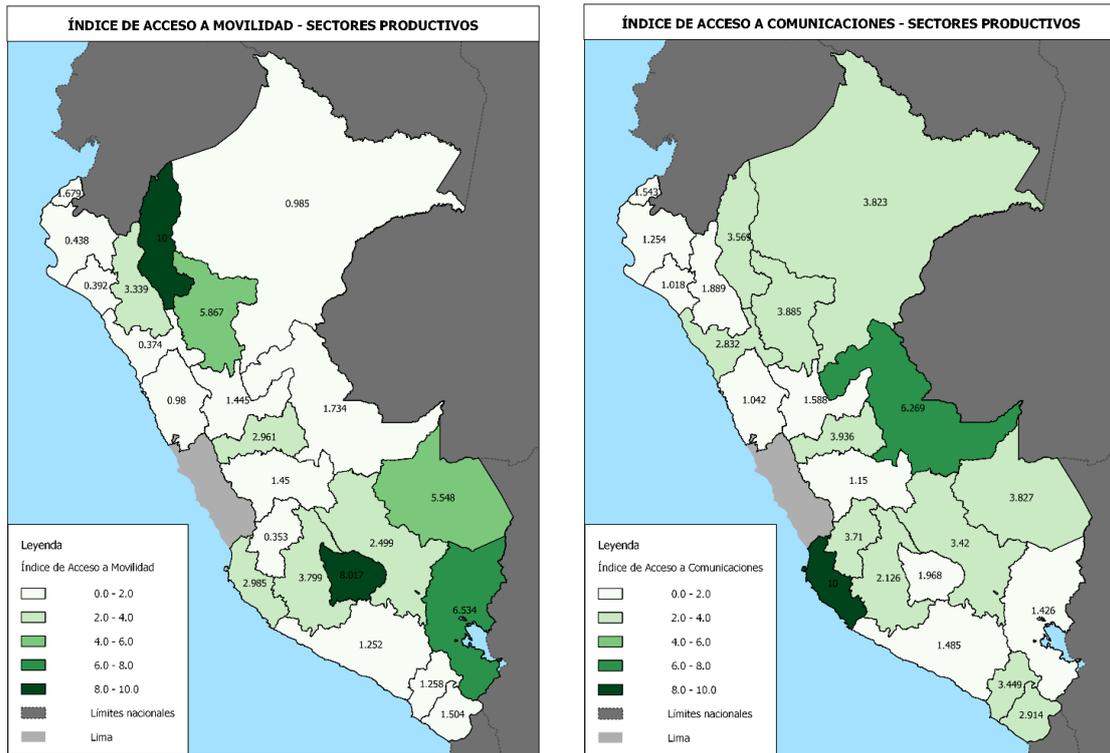


Figura 11



Estos resultados son coherentes con otro indicador que, como se verá más adelante, ayuda a discernir las capacidades institucionales relativas de las regiones del país: San Martín es la sexta región con más recursos de Innovate Perú en ejecución.

Ahora bien, estos resultados generales poco nos dicen de cómo funcionan las instituciones al interior de la región. En tal sentido, enfocando nuestra atención en las dependencias del GORE San Martín dedicadas a temas agropecuarios, podemos decir lo siguiente:

- **Gerencia de Desarrollo Económico:** Si bien la GDE no es una unidad ejecutora, y por tanto no figura en el análisis realizado más arriba, esta instancia es el ente rector de la actividad productiva de la región. En tal sentido, establece las políticas y directrices que deben seguir las dependencias del GORE, en particular la **Dirección Regional de Agricultura** y la **Dirección Regional de Producción**.

La GDE es una oficina pequeña, de ocho personas, incluyendo al director, cuatro funcionarios encargados de cuestiones administrativas, y tres especialistas. Sin embargo, la Gerencia ha logrado (a instancias de la Presidencia Regional) establecer un norte claro para todo el GORE en materia productiva, organizando la visión general en el marco de la llamada 'Revolución Productiva' que sirve de bandera a la nueva administración regional. De hecho, los elementos de esta estrategia son consistentemente mencionados como la meta central de la gestión en todas las dependencias involucradas.

- **Dirección Regional de Agricultura:** La DRASAM es el ente rector de la actividad agropecuaria de la región, y como tal dicta las políticas del sector. Está totalmente alineado con la visión y lineamientos estratégicos establecidos por la **Gerencia de Desarrollo Económico** (de la cual depende funcionalmente) a través de la estrategia denominada 'Revolución Productiva'. En lo que respecta a la DRASAM, el lineamiento central de esta estrategia es el cuarto,

‘productividad y competitividad’, enfocado en la ejecución de varios proyectos de inversión pública—la mayoría formulados por la gestión anterior y centrados tanto en asistencia técnica productiva como en capacitación en asociatividad y gestión empresarial, todo a nivel regional.

La DRASAM es además la principal unidad ejecutora de la región en el sector agropecuario, realizando principalmente dos tipos de actividades y proyectos: por un lado, propone y formula proyectos de inversión en el sector; por otro, supervisa y apoya la ejecución de los proyectos de inversión del GORE en el sector (en la actualidad, cacao, café y naranjas), especialmente a través de sus brazos operativos, las **Agencias de Desarrollo Económico (ex Agencias Agrarias)**, ubicadas en cada provincia de la región. Estas agencias, en general, no tienen ninguna capacidad operativa, ya que cuentan, en el mejor de los casos, con un técnico especialista para toda la provincia. Por tanto, su apoyo a la ejecución de los proyectos del GORE se suele limitar a cuestiones logísticas (espacio de oficina y movilidad).

#### **Recuadro 1: Modalidades de contratación de personal y eficiencia**

El Estado peruano utiliza varias modalidades de contratación de personal. Cada una de ellas tiene características particulares que, de alguna manera, influyen en la expectativa de productividad y efectividad esperada del personal. Si bien estas expectativas son subjetivas, y podrían ser calificadas como prejuiciosas, lo cierto es que son percepciones muy extendidas al interior del sector público peruano:

- **Régimen 276:** Personal con estabilidad laboral. Normalmente reciben un salario efectivo menor que en el resto de contrataciones, aunque gozan de varios beneficios laborales. Suelen tener una edad promedio mayor, lo cual, sumado a la estabilidad laboral con la que cuentan, puede afectar negativamente su productividad. Por otro lado, este personal conserva la memoria institucional y conoce en detalle los procedimientos operativos y administrativos del Estado.
- **Régimen 728:** Personal de servicio público contratado bajo régimen privado. Suelen tener estabilidad laboral y mayores sueldos (incluyendo mejores gratificaciones). También tienden a durar mucho tiempo en el cargo, por lo que conservan la memoria institucional y conocen bien los procedimientos. Son una minoría en el Estado.
- **C.A.S:** Personal con contrato de servicios de corto plazo. Suelen recibir honorarios mayores a los del régimen 276, aunque sus beneficios sociales son mucho más restringidos. Tienden a ser personal más especializado, lo que sumado al hecho de que dependen de renovaciones periódicas de contratos, hace que suelen ser más eficientes. La modalidad C.A.S., además, permite al empleador tener una mayor flexibilidad para ajustar equipos de acuerdo a necesidades específicas. Por otro lado, la falta de continuidad en el cargo hace que este personal no necesariamente maneje bien los procedimientos administrativos del Estado, ni cuente con la experiencia institucional requerida para navegar sus distintas instancias.
- **Servicios de terceros:** Personal sin contrato, presta servicios por producto. No cuenta con ningún tipo de estabilidad ni beneficios laborales.

En el año 2018, la DRASAM tuvo un gasto institucional total de S/. 10,8 millones, de los cuales el 38% fue dedicado a recursos humanos: 75% para personal nombrado y 25% para personal CAS. En el año 2019, gracias al inicio de la ejecución de varios proyectos de inversión, el

presupuesto de la DRASAM se expandió para alcanzar los S/. 13,1 millones, de los cuales el 45% se destina a personal (47% nombrados, 53% CAS)<sup>7</sup>. Este incremento presupuestal y el aumento de personal CAS puede explicarse por el inicio de la ejecución de varios proyectos de inversión pública formulados durante la administración anterior. En tal sentido, el funcionamiento ordinario de la DRASAM se sustenta en el personal nombrado, y es solo a través de proyectos de inversión pública que es posible contratar personal adicional.

En cuanto a los ratios de desempeño institucional derivados del análisis presentado en el Anexo 4, y tomando como referencia el resto de entidades gubernamentales que actúan en la región, la DRASAM presenta un Índice de Eficiencia de Personal relativamente bajo—de hecho es la segunda dependencia con menor IEP entre las unidades ejecutoras del GORE. En cuanto a los índices de acceso a comunicaciones y movilidad, la DRASAM alcanza valores medios tanto cuando se compara con todas las entidades gubernamentales presentes en la región, como cuando se contrasta con las dependencias del GORE San Martín. De estos resultados se desprende que existe una carga excesiva de personal en la DRASAM, pero los funcionarios cuentan con recursos medianamente razonables para realizar sus labores.

- **Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) y Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM):** Son unidades ejecutoras del GORE. Formulan y ejecutan proyectos de inversión en los sectores transporte, educación, salud, saneamiento, entre otros. Su ámbito de acción son las provincias de Moyobamba y Rioja, en el caso del PEAM, y el resto de la región, en el caso del PEHCBM. Estos proyectos especiales dependen del despacho del Gobernador Regional, por lo que no responden directamente a las políticas establecidas por la Gerencia de Desarrollo Económico, ni mucho menos a la DRASAM. Sin embargo, dado que los lineamientos de la ‘Revolución Productiva’ han sido dictados directamente por el gobernador regional, es posible encontrar un discurso uniforme en todas estas dependencias.

Ambas unidades ejecutoras cuentan con una **Dirección de Desarrollo Agropecuario**, dedicadas a realizar actividades muy puntuales de extensionismo en temas productivos y promoción de la asociatividad. Las DDA están compuestas por alrededor de 20 personas contratadas, todas bajo el régimen 728. En realidad, el 100% de este personal se financia a través de partidas especiales incluidas en los proyectos de inversión pública que ejecutan los proyectos especiales.

Sin embargo, las ventajas de pertenecer a un régimen laboral que es, en principio, bastante más beneficioso que las modalidades como contrata el resto de la región (278 y C.A.S.) no necesariamente se trasladan a una mayor eficacia de las acciones de la DDA. La razón es que estos proyectos especiales, cuyos presupuestos anuales rondan los S/. 80 millones cada uno, solo dedican alrededor del 2% de sus recursos a proyectos productivos agropecuarios (excluyendo riego). En tal sentido, el énfasis de estas unidades ejecutoras está puesto claramente en la provisión de infraestructura pública, y su alcance en temas agropecuarios es mas bien limitado.

---

<sup>7</sup> Según informantes calificados, la DRASAM cuenta con alrededor de 70 empleados. Esta información no pudo ser verificada en el portal de transparencia del GORE, donde solo hay información parcial de 46 personas. El número, sin embargo, es consistente con el monto invertido en personal nombrado, lo que lleva a suponer que no se incluyó en la estimación al personal CAS.

## 2.2. Institucionalidad en pesca y acuicultura

Como se verá en el siguiente capítulo, las dos entidades que concentran casi la totalidad de inversiones directas en acuicultura y pesca son la Dirección Regional de la Producción (DIREPRO), y los CITE de Pesquería y Acuicultura. Estos últimos, si bien funcionan como entidades separadas, dependen directamente de la misma instancia, el Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) del Ministerio de la Producción. En tal sentido, serán analizados de manera conjunta.

Respecto a la **DIREPRO**, este es el ente rector de la actividad productiva no agropecuaria de la región. Además, es unidad ejecutora del Gobierno Regional (bajo la denominación PESQUERIA). Según se pudo verificar mediante entrevistas, la DIREPRO está alineada a las directivas de la 'Revolución Productiva' planteada por la GDE, de la cual depende. Su capacidad operativa, sin embargo, es bastante limitada: cuenta con una planilla de alrededor de 60 personas en toda la región, de las cuales el 70% es personal nombrado con una edad promedio que se aproxima a los 60 años. De hecho, solo cuenta con cuatro extensionistas especializados para cubrir toda la región: 3 para acuicultura y 1 para pesca. Así, no sorprende que su Índice de Eficiencia de Personal sea el más bajo entre las dependencias regionales dedicadas a temas productivos (solo superada por la DRASAM).

A estas deficiencias hay que añadir, por un lado, que la región no cuenta con un inventario de potencialidades económicas que permita enfocar las políticas públicas pertinentes, y por otro, el hecho de que los proyectos de inversión existentes—y la regulación de la actividad productiva—están diseñados desde una lógica fragmentada, donde las distintas etapas que conforman una cadena de valor están a cargo de instancias estatales diferentes (e.g. Agricultura, Producción, Comercio Exterior). Esto último limita enormemente el impacto de los proyectos y regulaciones, especialmente porque las intervenciones los sectores no se realizan de manera coordinada y sucesiva.

En cuanto a los **CITEs**, el panorama es radicalmente distinto. Estos centros de innovación promueven la el desarrollo, transferencia y adopción de nuevas tecnologías para la actividad productiva: el CITE Acuicultura está encargado de innovar en la producción de pescado (desde la producción del alevino hasta su cosecha), mientras que el CITE Pesquero, busca tecnificar la transformación de esta materia prima en productos de mayor valor agregado. Pero a diferencia de la mayoría de entidades públicas, el modelo de intervención de los CITEs se maneja en base a la demanda, es decir, brindan servicios a pequeñas empresas y productores que no solo buscan activamente ser atendidos, sino que están dispuestos a pagar por dichos servicios (el costo es mínimo, pero existe). En tal sentido, los CITEs actúan con una lógica más parecida a la del sector privado.

Los CITEs cuentan con otra ventaja relativa: de las 30 personas que los conforman, 19 son técnicos con capacidades y mandato para brindar servicios de transferencia tecnológica. Además, no existe personal nombrado, pues el 25% es personal CAS y el 75% está contratado por orden de servicios. Como se discute en el Recuadro 1, el no contar con personal estable que conozca bien los procedimientos administrativos del Estado puede ser un problema. Sin embargo, en el caso de los CITEs, que son entidades nuevas con una lógica parecida a la del sector privado, esta desventaja se hace menos evidente, especialmente ante la posibilidad de exigir mayores resultados al personal. En tal sentido, no sorprende que el Índice de Eficiencia de Personal de los CITEs sea casi tres veces mayor al de la DIREPRO.

### 2.3. Institucionalidad en turismo

Como se muestra en el siguiente capítulo, las entidades públicas que realizan intervenciones de envergadura en el sector turismo de la región San Martín son el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (a través de COPESCO), el GORE San Martín (a través de DIRCETUR), y los municipios locales.

**El Plan COPESCO Nacional** es una unidad ejecutora del MINCETUR encargada de formular y ejecutar proyectos de inversión pública para el acondicionamiento de recursos turísticos, culturales, históricos y naturales, con el fin de ampliar y diversificar la oferta turística nacional. En la práctica, esto significa la construcción y mejoramiento de infraestructura, que puede ir desde acondicionamiento de parques hasta construcción de museos, pasando por restauración de monumentos. COPESCO cuenta con un presupuesto anual de S/. 80 millones a nivel nacional, y es una entidad muy especializada en el tema de desarrollo de infraestructura.

**La Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR)** es el ente rector de la actividad turística y la producción artesanal en la región. Como tal, formula las prioridades de política del sector, las cuales están comprendidas en el Plan Regional de Turismo vigente (PERTUR 2019-2025). Por otro lado, esta instancia realiza labores directas para promover la implementación de dichas políticas, trabajando estrechamente con los operadores privados y los gobiernos locales.

Las actividades ordinarias de DIRCETUR consisten en: (i) calificación y fiscalización de hoteles, restaurantes y agencias de viaje; (ii) registro de artesanos; (iii) capacitaciones a operadores en mejora de atención a clientes, con el apoyo de CALTUR; (iv) capacitaciones a municipios distritales, y; (v) apoyo para la participación en ferias y exposiciones especializadas. DIRCETUR no es una unidad ejecutora, por lo que todos los proyectos relacionados con el sector se ejecutan desde la sede central del GORE.

Según entrevistas a informantes calificados, DIRCETUR cuenta con alrededor de 18 personas (entre personal permanente y personal contratado por un proyecto de inversión pública vigente) repartidas en cuatro oficinas sub-regionales (Moyobamba, Tarapoto, Juanjui, Tocache). De este total, 8 personas se dedican a temas de comercio exterior (principalmente asesoría comercial a productores), y el resto ve asuntos de turismo, incluyendo temas administrativos. Según el SIAF, además, el presupuesto operativo anual de DIRCETUR sería de poco más de S/. 500.000.

Sin embargo, a pesar de no contar con muchos recursos humanos u operativos, es posible afirmar que DIRCETUR sí cuenta con un peso institucional importante. Desde el año 2017, los mayores esfuerzos de la Dirección se han destinado a la creación y consolidación de cuatro **Comités de Gestión de Destino (CGD)**, uno por cada destino identificado en el PERTUR. Con la excepción de Tocache (que aún está en proceso de formación), los CGDs vienen trabajando activamente en la definición de protocolos (e.g. seguridad, calidad de atención) y de acciones conjuntas para la activación de destinos. Aunque su conformación varía de acuerdo a la zona, en general se incluyen todos los actores relevantes. Como expresaron todos los informantes calificados consultados, el PERTUR y los CGDs son la espina dorsal del proyecto de promoción turística de la región San Martín, y quien lidera el proceso es DIRCETUR.

### 3. Análisis de las principales cadenas productivas de la región San Martín

En esta sección se integran, a nivel de cadenas de valor, los resultados del análisis presentado en las dos secciones previas, y se añade, a la luz de lo anterior, un análisis de todos los actores relevantes para cada cadena. En tal sentido, se presentan el potencial económico, las intervenciones públicas ejecutadas (y verificadas) en la región, y el mapa de actores general para cada producto específico. El detalle de las intervenciones públicas en la región se adjunta en el Anexo 6, en formato digital.

#### 3.1. Cacao

El cacao es un producto que ha sido desarrollado de manera intensiva en la región en las últimas dos décadas, como parte de los esfuerzos de la cooperación internacional y del gobierno en general para generar un desarrollo alternativo al cultivo de hoja de coca. El cacao, cuya producción se extiende por toda la región, constituye la principal cadena de valor de San Martín, e involucra a cerca de 70.000 familias.

La gran mayoría de la producción de cacao en la región es realizada por pequeños agricultores, generalmente agrupados en asociaciones y cooperativas de bajo capital. La excepción a esta regla la constituye ACOPAGRO (2000 socios), una empresa que ha logrado consolidarse como exportador de cacao Premium, y cuyas redes comerciales alcanzan varios continentes. Si bien ACOPAGRO es el referente empresarial de la cadena, y como tal suele participar en los espacios de articulación regional (Mesas Técnicas), esta cooperativa prácticamente no participa de las intervenciones del Estado: cuentan con equipos propios de asistencia técnica para sus socios, tienen acceso a fuentes de financiamiento internacionales (banca privada), y cuentan con redes de comercialización internacional maduras.<sup>8</sup>

Un segundo grupo de empresas está constituido por cooperativas y asociaciones que se encuentran en proceso de consolidación, pero aún son vulnerables a los vaivenes del mercado y la producción, y cuentan con poco capital de respaldo. Un caso interesante es la Cooperativa Central Cacao de Aroma, una cooperativa de segundo piso ubicada en Tocache fundada en 2014, que agrupa a cinco cooperativas y una asociación de productores que suman un total de 737 socios. Cacao de Aroma provee los servicios de acopio y comercialización de la producción de sus socios, aprovechando el poder de negociación que le otorga el hecho de manejar una oferta cercana a las 2.000 TM de cacao al año. Cacao de Aroma ha logrado sobrevivir a los problemas causados por un embarque devuelto por contener trazas elevadas de químicos prohibidos, algo que ninguna de sus cooperativas asociadas hubiese podido hacer de manera individual. Estas cooperativas en proceso de consolidación sí utilizan todos los servicios que ofrecidos por el estado y la cooperación internacional (que serán descritos más adelante); y participan activamente en las mesas técnicas provinciales de sus productos (aunque estas no funcionan muy bien, debido a que no cuentan con recursos operativos propios).

Es relevante señalar que tanto las cooperativas consolidadas como las que están en proceso de consolidación fueron creadas (y financiadas en sus orígenes) con el apoyo directo e intensivo de agencias de cooperación internacional (ONU, USAID, y varias otras cooperaciones bilaterales). Sin este apoyo inicial, es probable que las cooperativas en cuestión no hubiesen tenido ni la

---

<sup>8</sup> Tanto es así que, por ejemplo, ACOPACRO viene diversificando su producción, promoviendo que sus socios inicien el cultivo de nuevas especies como kion, limón Tahití, y ajíes de exportación. La cooperativa brinda la asistencia técnica para la adopción de estos nuevos productos, y se encarga de sus comercialización a nivel internacional. Del mismo modo, Oro Verde ya ha diversificado su producción y viene exportando cacao de manera sostenida.

capacidad operativa (personal calificado, capital de trabajo) ni los contactos externos necesarios para obtener los buenos resultados que ostentan en la actualidad.

Finalmente, como se señaló más arriba, la gran mayoría de los productores de cacao de la región están agrupados en cooperativas y asociaciones pequeñas e incipientes, muy vulnerables y, en general, dependientes de la cooperación internacional y el apoyo del estado.

### **3.1.1. Potencial de la cadena de cacao**

A partir del análisis de variables estructurales de inclusión social, oportunidades económicas y vocación funcional del territorio, y utilizando como referencia base la ZEE regional, se identificó el tipo de intervención prioritaria en cada distrito productor de cacao. La premisa es que deben desarrollarse mercados ahí donde las condiciones son las mejores para el crecimiento de la actividad. En tal sentido, se proponen cuatro tipos principales de intervenciones:

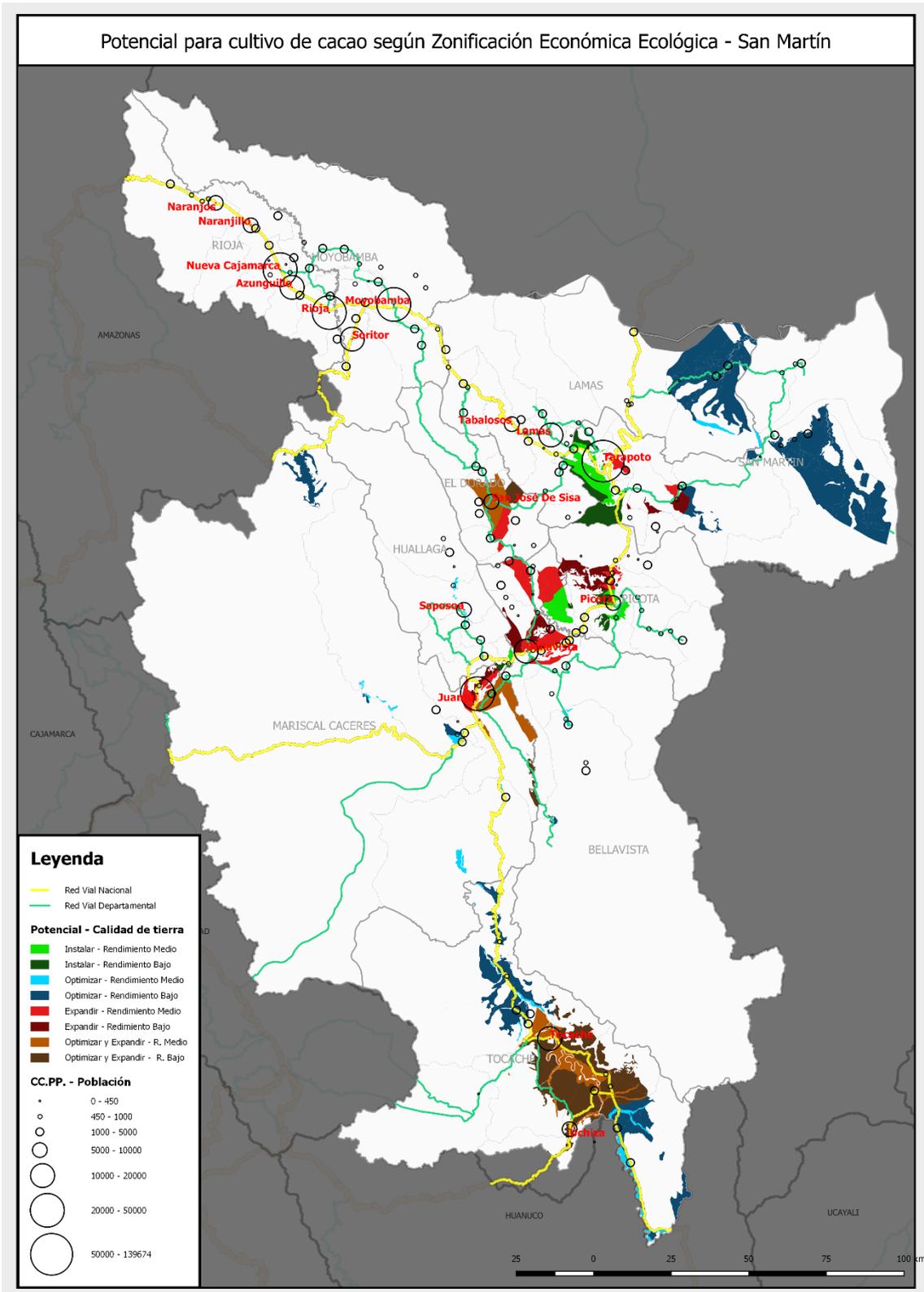
- **Optimización:** en distritos que tienen una producción importante de cacao pero los niveles de inclusión social y oportunidades económicas son limitados, y la cantidad de tierra de buena calidad para la producción del cacao es limitada, las intervenciones deben concentrarse en mejorar la producción de los cultivos existentes, de manera que esta pueda alcanzar niveles de competitividad que le permitan integrarse mejor a los circuitos comerciales regionales.
- **Expansión:** en distritos productores en los que existen buenas condiciones socioeconómicas y existe una cantidad importante de tierras de buena calidad disponibles para la producción del cacao, pero la producción es limitada, debe priorizarse la expansión de las áreas productivas. La expansión de estas áreas es costosa, pero factible en los territorios que cuentan con ventajas competitivas para hacerlo.
- **Instalación:** en distritos en los que existen buenas condiciones socioeconómicas y tierras de buena calidad para la producción del cacao, pero la producción es prácticamente nula, es posible promover la reconversión productiva hacia este cultivo de alta rentabilidad. La reconversión suele requerir intervenciones de alta complejidad, por ello solo debe realizarse en los territorios de mayor potencial.
- **Optimización y expansión:** los distritos con mayor producción, buenas condiciones socioeconómicas, y gran cantidad de tierras de alta calidad disponibles, debe trabajarse la optimización y expansión de la producción de manera simultánea.

La Tabla 4 resume el tipo de intervención que correspondería a los distritos donde existe potencial de desarrollo de cacao. La Figura 12 ilustra la Tabla 4, señalando los espacios precisos en los que se deben realizar las intervenciones mencionadas.

**Tabla 4: Intervenciones prioritarias en cacao**

Provincia	Distrito	CACAO
BELLAVISTA	BELLAVISTA	Expandir
BELLAVISTA	ALTO BIAVO	Optimizar
BELLAVISTA	SAN PABLO	Expandir
BELLAVISTA	SAN RAFAEL	Expandir
EL DORADO	SAN JOSE DE SISA	Optimizar y expandir
EL DORADO	AGUA BLANCA	Expandir
HUALLAGA	SAPOSOA	Optimizar
HUALLAGA	ALTO SAPOSOA	Optimizar
HUALLAGA	PISCOYACU	Optimizar
HUALLAGA	TINGO DE SAPOSOA	Instalar
LAMAS	BARRANQUITA	Optimizar
MARISCAL CACERES	JUANJUI	Expandir
MARISCAL CACERES	CAMPANILLA	Optimizar
MARISCAL CACERES	HUICUNGO	Optimizar
MARISCAL CACERES	PACHIZA	Optimizar
MARISCAL CACERES	PAJARILLO	Optimizar y expandir
PICOTA	PICOTA	Instalar
PICOTA	PUCACACA	Expandir
PICOTA	SAN HILARION	Instalar
RIOJA	YURACYACU	Instalar
SAN MARTIN	TARAPOTO	Instalar
SAN MARTIN	CACATACHI	Instalar
SAN MARTIN	CHAZUTA	Optimizar
SAN MARTIN	HUIMBAYOC	Optimizar
SAN MARTIN	JUAN GUERRA	Instalar
SAN MARTIN	LA BANDA DE SHILCAYO	Expandir
SAN MARTIN	MORALES	Instalar
SAN MARTIN	SHAPAJA	Expandir
TOCACHE	TOCACHE	Optimizar y expandir
TOCACHE	NUEVO PROGRESO	Optimizar
TOCACHE	POLVORA	Optimizar
TOCACHE	UCHIZA	Optimizar y expandir

Figura 12



### 3.1.2. Intervenciones en la cadena de cacao

Como puede apreciarse en las tablas 2 y 3,<sup>9</sup> existe un número importante de actores públicos dedicados a proveer servicios de distinto tipo que afectan a la cadena del cacao. Estas intervenciones pueden agruparse en cinco grandes rubros: uno directamente asociado al cacao (intervenciones directas en cacao), y cuatro que, o no están dirigidos específicamente a esta cadena (sanidad agraria, otros servicios, gastos de gestión), o no ha sido posible establecer cuánto del monto total invertido fue dedicado específicamente a cacao (capacidades productivas y comerciales de los agricultores de la región). Las tablas también muestran que la mayor parte del gasto gubernamental se concentra de manera consistente en intervenciones directas en cacao, intervenciones generales en capacidades productivas y comerciales de los agricultores, y gastos de gestión.

Respecto a las intervenciones directas en cacao, estas son, en su gran mayoría, actividades y proyectos orientadas a brindar capacitaciones a los pequeños productores de cacao en temas de prácticas productivas y asociatividad. Como puede apreciarse, la entidad estatal que más invierte directamente en cacao es DEVIDA mediante sus actividades ordinarias de post-erradicación, que incluyen el fortalecimiento de la gestión comunal y la asociatividad de productores, asistencia técnica para mejorar la producción de cacao, y provisión de insumos para la producción.

El impacto de DEVIDA, sin embargo, no se limita a sus acciones propias: a través de los Proyectos de Impacto Rápido para el Desarrollo Alternativo Integral Sostenible (PIR DAIS), esta entidad canaliza recursos que permiten que otras entidades estatales realizar acciones similares a las mencionadas más arriba. Así, por ejemplo, para el año 2019 DEVIDA no solo planea ejecutar los más de S/. 8 millones de sus acciones ordinarias de post-erradicación, sino que tiene programado financiar a varios municipios locales (más de medio millón de soles), y a dos instancias del Gobierno Regional—la Dirección Regional de Agricultura (S/. 1 millón), y la Dirección Regional de Educación (más de S/. 1,3 millones). Todas estas entidades ejecutarán estos fondos en actividades destinadas a ‘fomentar prácticas productivas que previenen la expansión de cultivos ilícitos’, es decir, capacitaciones en producción y asociatividad.

De esta manera, durante el 2019 DEVIDA invertirá algo más de S/. 11 millones en intervenciones directas en la cadena del cacao, casi dos terceras partes del gasto total del Estado peruano en este rubro. El resto del gasto estatal en la cadena es aportado por la DRASAM, a través de un proyecto de alcance regional por S/. 3,8 millones, y por algunas municipalidades, que en conjunto dedicarán S/. 2,5 millones para el desarrollo del cacao en su localidad, mediante proyectos pequeños de alrededor de S/250.000 cada uno.

Esta distribución de las intervenciones públicas tiene algunos problemas. En primer lugar, la prominencia de DEVIDA genera un sesgo marcado del gasto público en cacao hacia zonas donde se llevan a cabo actividades de erradicación de cultivos ilícitos. Esto significa que la mayor parte de los esfuerzos estatales para promover la producción y comercialización del cacao no se asignan siguiendo un criterio económico de eficiencia (i.e. invertir en las zonas de mayor potencial productivo), sino en base a la política de lucha contra las drogas, que poco tiene que ver con el desarrollo de la cadena de valor en cuestión. Por otro lado, según manifestaron varios funcionarios y productores entrevistados, el proyecto de cacao impulsado por el Gobierno Regional tampoco estaría adecuadamente focalizado: debido a que abarca todas las provincias

---

<sup>9</sup> Las tablas han sido construidas a partir de información oficial del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

de la región, los S/. 3,8 millones dedicados a mejorar la producción y promoción del cacao se diluyen en el territorio y no generan impactos significativos (el objetivo es capacitar a 5.000 productores, de los más de 70.000 existentes en la región). Finalmente, las intervenciones realizadas por los gobiernos locales tienden a ser pequeñas<sup>10</sup>, y tampoco queda claro que los municipios con mayor potencial productivo y comercial sean los que proponen y ejecutan este tipo de proyectos.

**Tabla 5: Intervenciones públicas directas en la cadena del cacao por unidad ejecutora (Montos ejecutados, Soles)**

Unidad Ejecutora 2018	2018	2019
<b>Presidencia del Concejo de Ministros</b>		
COMISION NAC. PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS - DEVIDA	4,806,163	8,175,952
<b>Ministerio de Agricultura y Riego</b>		
PROGRAMA DE COMPENSACION PARA LA COMPETITIVIDAD - AGROIDEAS	3,744,443	1,848,540
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>		
REGION SAN MARTIN-AGRICULTURA	2,679,128	4,805,776
REGION SAN MARTIN-EDUCACION		1,321,346
<b>Municipalidades provinciales y distritales</b>		
15 MUNICIPALIDADES	7,060,843	3,166,674
<b>Total</b>	<b>18,290,577</b>	<b>19,318,288</b>

Las intervenciones estatales directas descritas hasta aquí interactúan con intervenciones realizadas por un conjunto de actores privados que vienen trabajando la cadena del cacao desde hace muchos años: la cooperación internacional. La cooperación internacional en la región San Martín (concentrada particularmente en la zona de Tocache) trabaja a través de una serie de operadores locales, entre los que destacan Alianza Cacao, TecnoServe y Alianza Cr3ce (todos financiados por USAID y varias otras agencias). Las tareas de los dos primeros operadores se concentran en brindar asistencia técnica a los productores de cacao con el fin de que estos reemplacen la producción de coca por este cultivo lícito; mientras que el tercer operador se busca aumentar el acceso de comunidades cocaleras a herramientas digitales y servicios financieros, con el fin de facilitar su reconversión a actividades económicas lícitas.

Sin embargo, es difícil evaluar el impacto real de estas intervenciones: Alianza Cacao afirma que atiende a 3.300 productores, pero solo cuenta con 9 técnicos extensionistas; TecnoServe declara haber brindado asistencia técnica a 28.000 productores de cacao en San Martín (40% del total), pero los recursos para lograr un alcance efectivo de tal magnitud exceden a sus capacidades actuales; Alianza Cr3ce planea proveer de internet a 75.000 personas y lograr que 8.000 accedan a servicios financieros, pero no queda claro cómo se lograría tal impacto. Como contraste, DEVIDA cuenta con 40 técnicos de campo para brindar asistencia técnica sostenida a 1.340 productores: cada técnico está a cargo de 60-80 productores, lo que significa que pueden realizar visitas individuales una vez cada dos meses—y aun así, esto resulta insuficiente. En todo caso, estos operadores actúan de manera independiente a las intervenciones del Estado, con poca coordinación con los gobiernos locales o el GORE, aunque recientemente Alianza Cacao ha comenzado a participar de manera conjunta en algunas intervenciones lideradas por DEVIDA o por el Proyecto Cacao del GORE.

<sup>10</sup> La excepción la constituyen los distritos de Soritor (Moyobamba), Uchiza y Pólvora (Tocache), que cuentan con proyectos de entre 0,5 y 1,1 millones de soles para territorios relativamente acotados.

En general, la percepción de los actores involucrados—especialmente productores—es que tanto las intervenciones estatales como las realizadas por la cooperación internacional consisten, con la notable excepción de DEVIDA, en visitas de campo muy esporádicas, sin el monitoreo y seguimiento necesario para garantizar su impacto. De hecho, según estimaciones de varios proveedores de servicios públicos y privados, solo entre 2 y 3 de cada diez productores estarían recibiendo asistencia técnica de algún tipo en la actualidad.

Por otro lado, los contenidos mismos de la asistencia técnica brindada no solo son repetitivos, sino que no han sido estandarizados, y por tanto pueden generar confusión—y eventualmente desconfianza—entre los productores. Más aun, los productores manifiestan que las intervenciones tradicionales fallan en un aspecto clave, el acceso a mercados, que según todos los entrevistados es la mayor limitación para el desarrollo de la cadena en la región.

Existe, sin embargo, un grupo de intervenciones que sí son muy apreciadas por los productores y cooperativas cacaoteras: el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (Innovate Perú), y el Programa de Compensaciones para la Competitividad (Agroideas). Ambos programas tienen un enfoque de intervención ‘por demanda’, distinto a las actividades y proyectos ‘por oferta’ ofrecidos por DEVIDA, el Gobierno Regional y los municipios, consistente en cofinanciar planes de negocios de entidades privadas que buscan innovar y mejorar sus recursos tecnológicos y capacidades de gestión.

La percepción generalizada es que tanto Innovate como Agroideas logran atender directamente las necesidades específicas de cada empresa o cooperativa, y que el proceso competitivo de selección de beneficiarios permite focalizar y asignar adecuadamente los recursos. Lamentablemente, la información referida a los proyectos financiados por ambas entidades no está publicada, lo que dificulta el análisis detallado de estas intervenciones.

En el caso de Agroideas, la información que tenemos es que se financiaron proyectos por un monto total de 3,7 y 1,8 millones de soles en 2018 y 2019, respectivamente. Estas cifras son importantes, sobre todo porque, según el SIAF, alrededor del 90% de estos recursos se destinan directamente al financiamiento de planes de negocios. Sin embargo, estos recursos no pueden ser atribuidos a temas relacionados con la cadena del cacao.

En el caso de Innovate Perú, sus recursos no figuran en el SIAF por provenir de operaciones de deuda externa. Afortunadamente, se tuvo acceso a una base de datos no pública que permite analizar el detalle de los proyectos y planes de negocios financiados por esta entidad: Innovate Perú tiene en la actualidad 36 proyectos en ejecución en la región San Martín, por un monto total de S/. 10,3 millones. De este universo, 10 proyectos, por un total de S/. 3,9 millones, están relacionados directamente con la producción y procesamiento del cacao—y 7 de ellos son manejados por cooperativas de productores.

La información de Innovate Perú permite poner en perspectiva el resto de intervenciones del estado en la cadena del cacao: los 3,9 millones de soles invertidos por esta entidad alcanzan solo a 10 empresas o cooperativas, mientras que el Proyecto Cacao del Gobierno regional planea invertir 3,8 millones *en toda la región*.

Vale la pena señalar que hay 9 proyectos y actividades de cacao programados para este año en la región que están destinados a distritos específicos (el resto figura como 'multidistrito'). De estos, cinco se aplican en los distritos priorizados para la cadena en la sección anterior. De hecho, de los 32 distritos priorizados, solo 4 recibirán algún tipo de inversión pública este año.

### **3.1.3. Mapa de actores de la cadena del Cacao**

Como se vio en la sección previa, el principal actor de esta cadena en la región San Martín es DEVIDA, entidad que maneja la mayor parte de los recursos invertidos en el producto, incluso a través del GORE y los municipios. También se explicó que el principal problema de esta ‘hegemonía’ es que los objetivos de DEVIDA están alineados con una estrategia nacional de erradicación de cultivos ilícitos, no con un objetivo específico de desarrollo productivo—aunque ambos están evidentemente relacionados.

El GORE, por su parte, solo realiza actividades ordinarias de alcance muy limitado, tanto a través de la DRASAM como de la Dirección de Comercio Exterior de Dircetur, y las Direcciones de Desarrollo Agropecuario de los dos proyectos especiales que maneja directamente. Incluso el proyecto regional de cacao impulsado por el GORE repite este tipo de actividades ordinarias dirigidas a brindar asistencia técnica productiva tradicional y de baja intensidad a los productores. En general, puede afirmarse también que las intervenciones del MINAGRI, la cooperación internacional y los municipios locales siguen este patrón, basado más en la inercia que en la innovación.

Un problema adicional es que la articulación de los actores de la cadena se encuentra actualmente en un punto bajo, pues la Mesa Técnica Regional del Cacao ha reducido sus actividades.<sup>11</sup> Sin embargo, la nueva administración del GORE ha declarado al cacao como prioridad para la región, y se esperan nuevas inversiones e intervenciones en los próximos años—lo que podría dinamizar nuevamente la actividad inter-institucional de la cadena.

En todo caso, lo que queda claro es que no existe en la actualidad una estrategia bien definida de intervención en la cadena del cacao, y que las intervenciones que existen son aisladas y no siguen una misma hoja de ruta. Como consecuencia de ello, abundan ejemplos de superposiciones y descoordinación en las intervenciones.

Ahora bien, como se aprecia en el Diagrama 1<sup>12</sup>, las entidades públicas y privadas relacionadas con el tema del cacao son numerosas y diversas (para una descripción detallada de cada una de ellas, y de las demás instituciones mencionadas a lo largo de este capítulo, ver el Anexo 5). Además de las dependencias señaladas en este capítulo, que pueden mejorar la calidad y alcance de sus intervenciones en el futuro, existe un grupo de instituciones que actualmente no actúa directamente en la cadena del cacao, pero que tienen el potencial para hacerlo de manera efectiva—siempre y cuando exista una visión clara sobre las prioridades de inversión en la cadena. Entre estas entidades destacan:

- Dirección General de Desarrollo Empresarial (PRODUCE), Oficina de Coordinación Regional: Como se señala en el Anexo 5, ofrece una serie de servicios para la formalización y consolidación de pequeñas y medianas empresas. Cuenta con el aparato

<sup>11</sup> Como se explica en el Anexo 5, la mayoría de instancias de articulación regional (e.g. las Mesas sectoriales) tienen el problema de no contar con presupuesto operativo propio y permanente, lo que las hace dependientes del apoyo que pueda brindarles el Estado de manera esporádica.

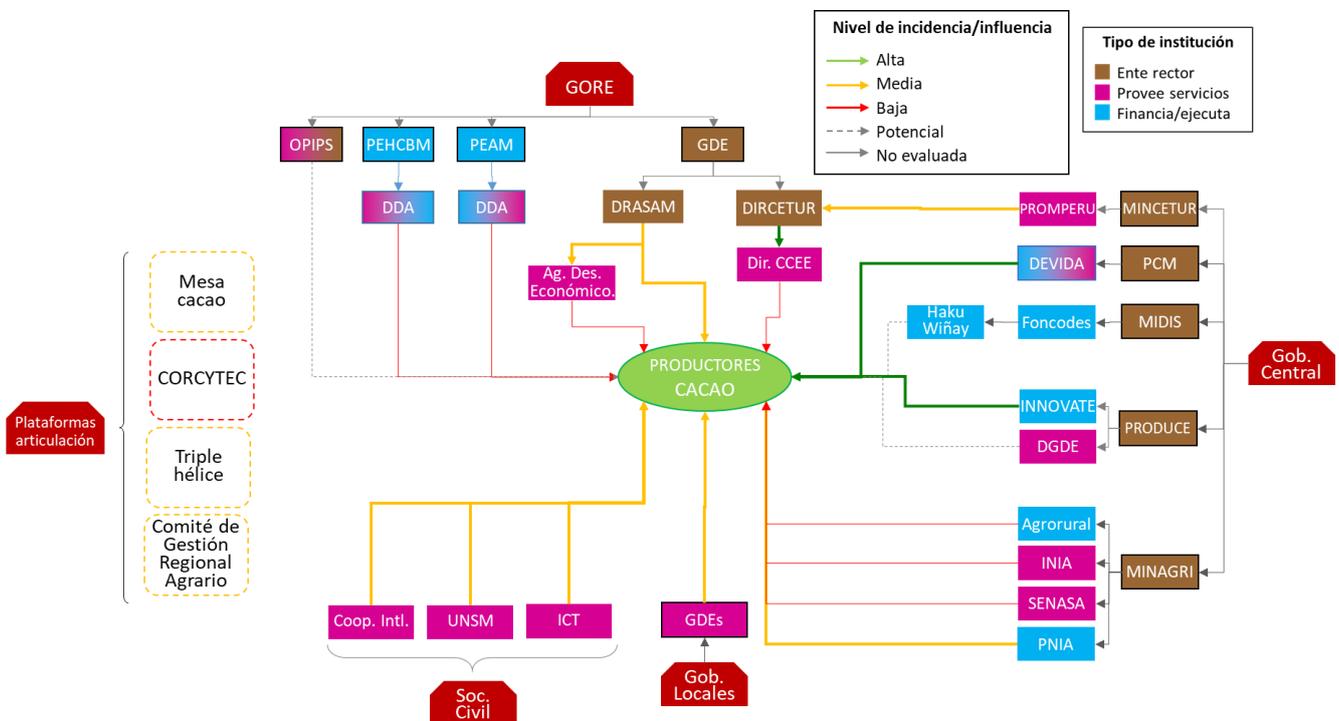
<sup>12</sup> Los diagramas presentados en adelante ilustran la calidad de la **influencia** (entre instituciones) e **incidencia** (en la cadena productiva) de los distintos actores, de acuerdo a los siguientes criterios:

Nivel	Incidencia	Influencia
Alta	Impactos a nivel de toda la cadena	A nivel estratégico sectorial
Media	Impactos en beneficiarios individuales	A nivel de intervenciones puntuales
Baja	Impactos esporádicos o nulos	Escasa o nula comunicación

y recursos institucionales para atender a empresas del sector cacao, en especial aquellas que quieren procesar su producto.

- Programa Haku Wiñay (FONCODES, MIDIS): Sus inversiones en promoción de emprendimientos rurales se realizan sin ningún tipo de articulación sistemática con los demás actores de la cadena. Sin embargo, su inversión en la región no es desdeñable, por lo que podrían generarse sinergias importantes.
- Oficina de Promoción de la Inversión Privada Sostenible (OPIPS, GORE San Martín): Tiene el mandato y la visión de promover agronegocios. Actualmente viene concentrando su atención en conseguir socios estratégicos (empresas) que faciliten la agricultura por contrata con productores de la región, pero el cacao no está entre sus prioridades.

Diagrama 1: Mapa de actores de la cadena de cacao



Una mención aparte la merecen los fondos concursables del estado. Entre ellos se encuentran, por un lado, Innóvate Perú y Procompite, de PRODUCE (además del PNIPA, que se verá más adelante), y por otro, Agroideas y PNIA, del MINAGRI. Como ya se mencionó en este capítulo, todos estos fondos actúan ‘por demanda’. En la práctica, esto significa que su público objetivo son emprendimientos relativamente exitosos, dejando de lado a productores poco organizados y a empresas con capacidades operativas incipientes. Sin embargo, los fondos concursables cumplen una función muy importante, banca: brindan atención directa a emprendimientos emergentes para quienes las intervenciones tradicionales (asistencia técnica productiva, asociatividad) no tienen ningún valor, y ofrecen el financiamiento que el sistema financiero peruano no cubre.

Ciertamente, el alcance de estos fondos es aún muy limitado, pero en general, la percepción de los actores privados es que estos fondos concursables son sumamente atractivos y útiles, y de hecho se pueden observar algunas señales de que ciertas entidades estatales, en particular los

municipios, comienzan a priorizar la asistencia técnica orientada a facilitar el acceso a dichas fuentes de financiamiento directo.

En suma, en la actualidad el dinamismo de la cadena depende directamente de algunas cooperativas y empresas que, por su grado de maduración logran, por iniciativa propia, acceder a los servicios—relativamente estáticos—que ofrecen las distintas instancias del Estado.<sup>13</sup> Las cooperativas pequeñas y los productores individuales normalmente no tienen las capacidades para hacer esto, y terminan siendo beneficiarios pasivos de las pocas intervenciones a las que tengan la suerte de acceder.

## 3.2. Café

El café es un producto que ha sido desarrollado de manera intensiva en la región en las últimas dos décadas, como parte de los esfuerzos de la cooperación internacional y del gobierno en general para generar un desarrollo alternativo al cultivo de hoja de coca. La producción, que se concentra en la zona norte de la región, se ha visto severamente afectada en los últimos años por la plaga de la roya, la que ha desincentivado el cultivo del café, especialmente en el centro y sur de la región.

La mayoría de la producción de café de San Martín la realizan pequeños productores agrupados en cooperativas y asociaciones de poca envergadura. La excepción la constituye la Cooperativa Oro Verde, una empresa consolidada con importantes volúmenes de exportación y todas las certificaciones del caso. La otra cooperativa de café importante en la región, Altomayo, en realidad es una empresa acopiadora privada que adoptó la forma de cooperativa por razones tributarias.

En términos generales, la relación y correlación de actores de esta cadena es muy parecida a la del cacao, y por tanto los problemas son similares: los productores reciben asistencia técnica y capacitación en temas productivos y de asociatividad de parte de múltiples agencias, pero estos servicios no están ni coordinados ni estandarizados. Sin embargo, a diferencia del cacao, en el caso del café la cantidad y envergadura de las intervenciones públicas se ha reducido considerablemente durante los últimos años, en particular debido a que ya no invierte de manera sistemática en la producción de café en la región. Esto significa que los productores de café solo tienen como soporte la asistencia técnica tradicional provista por el GORE y algunas otras instancias del Gobierno Central. A esta situación hay que añadirle el hecho de que durante los últimos años la producción de café ha sido asolada por la plaga de la roya amarilla, lo que ha golpeado significativamente la rentabilidad del producto en la región.

### 3.2.1. Potencial de la cadena del Café

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Cooperativa Aroma Cacao, de tamaño grado de consolidación media, declara haber accedido a los siguientes servicios: aplican a fondos de INNOVATE (para lograr la certificación HACCP), Agroideas y PNIA; trabajan con los municipios que ejecutan proyectos PIR DAIS de DEVIDA (asistencia técnica a sus productores) y con los proyectos de inversión del GORE (Proyecto Cacao); reciben capacitaciones y orientación en exportación de DIRCETUR, PROMPERU (contacto con Oficinas Comerciales en el exterior), y ADEX/Swiss Contact (Progama de Apoyo a la Internacionalización—PAI); reciben capacitaciones de PRODUCE (Oficina de Cooperativas); trabajan con DEVIDA en el fortalecimiento de sus cooperativas socias; y participan activamente en las mesas técnicas provinciales de sus productos (aunque estas no funcionan muy bien, debido a que no cuentan con recursos operativos propios).

Replicando la metodología descrita en la sección 3.1.1, se han identificado las intervenciones que corresponderían a cada una de las áreas con producción o potencial productivo de café. La Tabla 6 y la Figura 13 resumen los hallazgos.

**Tabla 6: Oportunidades de desarrollo del café, por distritos**

Provincia	Distrito	CAFÉ
MOYOBAMBA	MOYOBAMBA	Optimizar
MOYOBAMBA	HABANA	Expandir
MOYOBAMBA	JEPELACIO	Optimizar
MOYOBAMBA	SORITOR	Optimizar
BELLAVISTA	BELLAVISTA	Expandir
BELLAVISTA	BAJO BIAVO	Optimizar
BELLAVISTA	SAN PABLO	Expandir
BELLAVISTA	SAN RAFAEL	Instalar
EL DORADO	SAN JOSE DE SISA	Expandir
EL DORADO	AGUA BLANCA	Expandir
EL DORADO	SAN MARTIN	Optimizar
EL DORADO	SANTA ROSA	Optimizar
HUALLAGA	SAPOSOA	Optimizar
HUALLAGA	ALTO SAPOSOA	Optimizar
HUALLAGA	PISCOYACU	Optimizar
HUALLAGA	TINGO DE SAPOSOA	Instalar
LAMAS	ALONSO DE ALVARADO	Optimizar
LAMAS	PINTO RECODO	Optimizar
LAMAS	TABALOSOS	Optimizar
MARISCAL CACERES	JUANJUI	Expandir
PICOTA	PICOTA	Instalar
PICOTA	PUCACACA	Instalar
PICOTA	SAN HILARION	Instalar
PICOTA	SHAMBOYACU	Optimizar
PICOTA	TRES UNIDOS	Optimizar
RIOJA	AWAJUN	Optimizar
RIOJA	ELIAS SOPLIN VARGAS	Optimizar y expandir
RIOJA	NUEVA CAJAMARCA	Optimizar y expandir
RIOJA	PARDO MIGUEL	Optimizar
RIOJA	YURACYACU	Instalar
SAN MARTIN	TARAPOTO	Instalar
SAN MARTIN	CACATACHI	Instalar
SAN MARTIN	JUAN GUERRA	Instalar
SAN MARTIN	LA BANDA DE SHILCAYO	Expandir
SAN MARTIN	MORALES	Instalar
SAN MARTIN	SAUCE	Optimizar
SAN MARTIN	SHAPAJA	Expandir
TOCACHE	TOCACHE	Optimizar y expandir
TOCACHE	NUEVO PROGRESO	Optimizar
TOCACHE	POLVORA	Optimizar
TOCACHE	UCHIZA	Optimizar y expandir



### 3.2.2. Intervenciones en la cadena del Café

Como puede observarse en la Tabla 7, las entidades gubernamentales que cuentan con intervenciones activas en la cadena del café en la región son el MINAGRI, el GORE San Martín, y unos pocos municipios locales.

Tabla 7

Unidad Ejecutora	2018	2019
<b>Ministerio de Agricultura y Riego</b>		
MINAG - ALTO HUALLAGA	147,669	
MINISTERIO DE AGRICULTURA-ADMINISTRACION CENTRAL	9,932,800	1,248
PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO AGRARIO RURAL - AGRORURAL	1,528,102	1,871,052
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>		
REGION SAN MARTIN-AGRICULTURA		3,341,428
REGION SAN MARTIN-SEDE CENTRAL	198,459	
<b>Municipalidades provinciales y distritales</b>		
3 MUNICIPALIDADES	1,932,032	32,400
<b>Total</b>	<b>13,739,062</b>	<b>5,246,128</b>

En lo que al MINAGRI se refiere, su administración central ejecutó hasta el 2018 la inversión reciente más importante en la cadena, mediante su Plan Nacional de Renovación de Cafetales, que ofrece créditos y asistencia técnica directa a productores. En dicho año, los recursos destinados a este Plan bordearon los S/. 10 millones, que según cifras del propio programa podrían haber financiado la renovación de menos de 1.000 hectáreas. Dado que la región cuenta con más de 90.000 has de cafetales, el impacto de esta actividad (bastante ambiciosa) habría sido mas bien limitado. En todo caso, lo cierto es que el MINAGRI no tiene programado invertir en este rubro en 2019.

En cuanto a Agrorural, su inversión en la región, que ha alcanzado los S/. 3,4 millones entre 2018 y 2019, se concentra en un solo proyecto de instalación de sistemas agroforestales en el distrito de Soritor, Moyobamba.

Por su parte, el GORE San Martín viene ejecutando en la actualidad, a través de la DRASAM, un proyecto importante enfocado en reducir la incidencia de plagas y enfermedades en las plantaciones de café de cinco provincias. Si bien el monto del proyecto, S/. 3,3 millones, puede resultar insuficiente para atender un área tan vasta, lo cierto es que solo este proyecto duplica la inversión anual en sanidad agraria que recibe la región para atender a *todos sus productos*. Dada la situación de emergencia que atraviesan los productores de café de la región por el problema de la roya, cualquier intervención dirigida específicamente a remediar este asunto resulta urgente.

En lo que se refiere a proyectos y actividades municipales, solo dos municipios distritales vienen realizando inversiones para mejorar la producción del café mediante la instalación de sistemas agroforestales: Pólvora en Tocache (S/. 0,8 millones) y San Pablo en Bellavista (S/. 1 millón).

En este contexto de escasa inversión pública, resalta otra vez la importancia de Innovate Perú, que tiene actualmente en ejecución 9 proyectos relacionados directamente con la producción y procesamiento del café, por un total de S/. 2,6 millones (5 de los proyectos son manejados por cooperativas de productores).

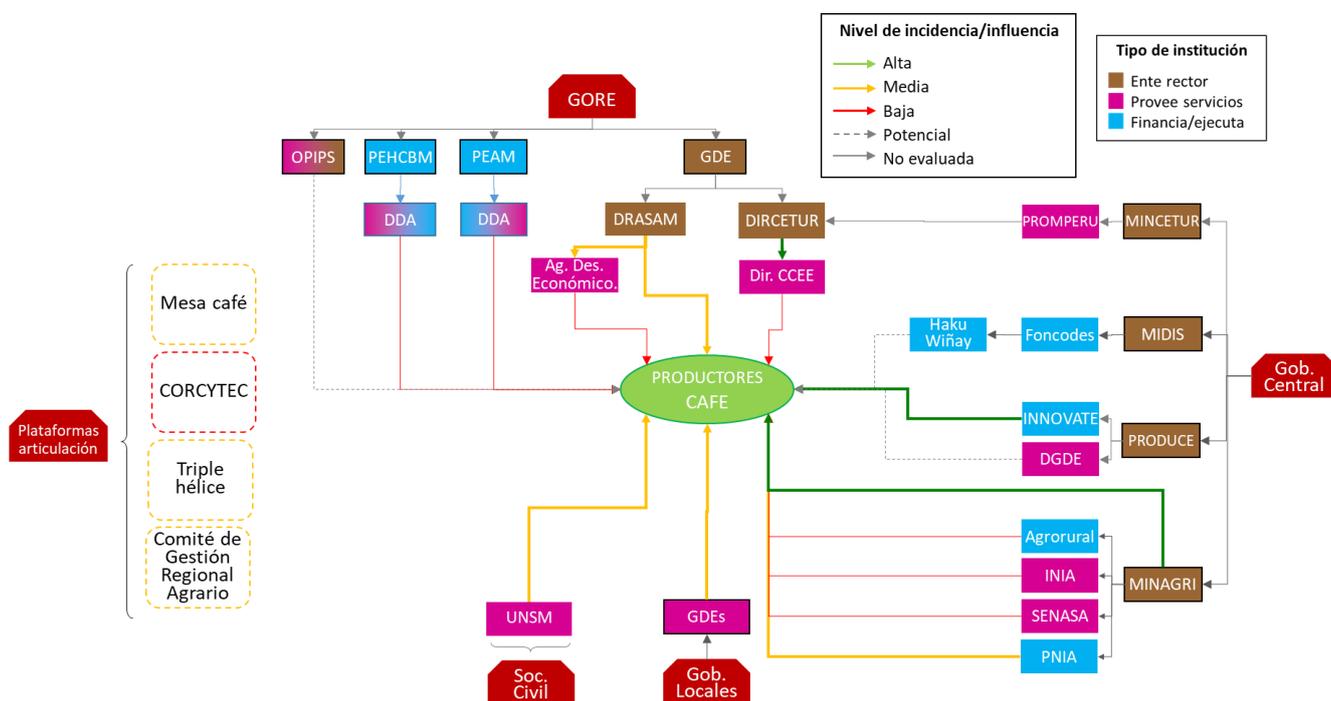
Vale la pena señalar que solo hay 3 proyectos y actividades de café programados para este año en la región para distritos específicos (el resto figura como 'multidistrito'). Todos ellos se aplican en los distritos priorizados para la cadena en la sección anterior. Sin embargo, esto significa que solo tres de los 41 distritos priorizados recibirán algún tipo de inversión pública este año.

### 3.2.3. Mapa de actores de la cadena del café

Como se puede apreciar en el Diagrama 2, la relación y correlación de actores de esta cadena es muy parecida a la del cacao, y por tanto los problemas son similares: por un lado, los productores reciben asistencia técnica y capacitación en temas productivos y de asociatividad de parte de múltiples agencias, pero estos servicios no están ni coordinados ni estandarizados; y por otro, las instancias de coordinación funcionan de manera inconsistente, y en los últimos dos años han reducido la intensidad de sus labores (en particular la Mesa del Café—ver Anexo 5).

Una diferencia importante con el cacao, es que DEVIDA ya no invierte de manera sistemática en la producción de café en la región, lo que limita sensiblemente la cantidad de recursos disponibles para intervenciones en la cadena. En este contexto, el trabajo de entidades como Innovate Peru, que sigue apostando por emprendimientos dinámicos en café, o incluso la inversión del MINAGRI en renovación de cafetales, terminan siendo el único soporte real de los productores de la cadena.

Diagrama 2: Mapa de actores de la cadena del café



Como en el caso del cacao, existen una serie de capacidades instaladas en el Estado que no están siendo utilizadas para atender las necesidades de la cadena del café, principalmente, entendemos, por la ausencia de una estrategia clara de intervención pública de alcance regional. Así, por ejemplo, además de las limitaciones usuales en el presupuesto de las dependencias de línea del MINAGRI en la región (SENASA, INIA), ninguno de los dos proyectos especiales adscritos

al GORE viene trabajando de manera sistemática el tema del café, a pesar de tener instancias especializadas y con experiencia en el tema (Direcciones de Desarrollo Agropecuario). Del mismo modo, ni la DGDE de PRODUCE, ni FONCODES del MIDIS, ni la OPIPS del GORE vienen prestando sus servicios a la cadena del café, lo cual podría, como en el caso del cacao, cambiar rápidamente si existiera voluntad y, sobre todo, una política regional clara respecto a este producto.

### **3.3. Ganadería**

La actividad ganadera de la región está orientada casi en su totalidad a la producción de leche. Hasta el año 2010, los mayores compradores de este producto eran el PRONAA y los municipios locales (Programa Vaso de Leche--PVL). Con la llegada de Qali Warma, la situación cambia radicalmente: el nuevo programa ya no realiza compras directas a los productores locales. Al mismo tiempo, el PVL reduce su cobertura de manera significativa.

La consecuencia de estos cambios ha tenido profundos impactos en el sector, que ahora solo tiene un gran comprador en San Martín, el Grupo Gloria, lo que ha desincentivado la actividad ganadera a nivel regional. Paralelamente, el GORE dejó de invertir en ganadería, con el último proyecto de inversión de nivel regional concluido en el 2013, lo cual deja a los productores con muy poco acceso a servicios básicos provistos tradicionalmente por el estado, como la asistencia técnica en producción y sanidad.

En suma, la ganadería en San Martín vive ya varios años de crisis, estancándose su producción, reduciéndose sus precios, y registrándose una desinversión general que ha causado una pérdida de eficiencia y competitividad notorias. Recién este año el GORE ha empezado a formular un nuevo proyecto destinado a promocionar la producción lechera en la región, a la que ha incluido como un sector prioritario de la llamada 'Revolución Productiva'.

#### **3.3.1. Potencialidad de la cadena de ganadería**

Replicando la metodología descrita en la sección 3.1.1, se han identificado las intervenciones que corresponderían a cada una de las áreas con producción o potencial productivo de ganadería. La Tabla 8 y la Figura 14 resumen los hallazgos. En este caso, los términos 'optimizar' y 'expandir' se refieren a pasturas.

**Tabla 8: Oportunidades de desarrollo de la ganadería**

Provincia	Distrito	GANADO VACUNO
MOYOBAMBA	MOYOBAMBA	Expandir pasturas
MOYOBAMBA	JEPELACIO	Optimizar y expandir
BELLAVISTA	BELLAVISTA	Optimizar
BELLAVISTA	BAJO BIAVO	Optimizar
BELLAVISTA	SAN PABLO	Optimizar y expandir
BELLAVISTA	SAN RAFAEL	Optimizar
EL DORADO	SAN JOSE DE SISA	Expandir pasturas
EL DORADO	AGUA BLANCA	Optimizar
HUALLAGA	SAPOSOA	Optimizar
HUALLAGA	EL ESLABON	Optimizar
LAMAS	ALONSO DE ALVARADO	Optimizar
LAMAS	CAYNARACHI	Optimizar
LAMAS	TABALOSOS	Optimizar
MARISCAL CACERES	JUANJUI	Optimizar y expandir
MARISCAL CACERES	PACHIZA	Optimizar
MARISCAL CACERES	PAJARILLO	Expandir pasturas
PICOTA	CASPISAPA	Optimizar
PICOTA	PILLUANA	Optimizar
PICOTA	SAN HILARION	Expandir pasturas
PICOTA	TRES UNIDOS	Optimizar
RIOJA	ELIAS SOPLIN VARGAS	Optimizar
RIOJA	NUEVA CAJAMARCA	Optimizar
SAN MARTIN	CACATACHI	Optimizar y expandir
SAN MARTIN	CHAZUTA	Optimizar
SAN MARTIN	JUAN GUERRA	Expandir pasturas
SAN MARTIN	LA BANDA DE SHILCAYO	Optimizar y expandir
SAN MARTIN	MORALES	Expandir pasturas
SAN MARTIN	SHAPAJA	Expandir pasturas
TOCACHE	NUEVO PROGRESO	Optimizar



### 3.3.2. Intervenciones en la cadena de ganadería

Como se observa en la Tabla 9, las intervenciones gubernamentales en ganadería son bastante escasas en la región San Martín.

**Tabla 9**

Unidad Ejecutora	2018		2019	
	Ganado	Sanidad pecuaria	Ganado	Sanidad pecuaria
<b>Ministerio de Agricultura y Riego</b>				
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA-SENASA		510,503		995,992
PROGRAMA DE DESARROLLO DE SANIDAD AGROPECUARIA - PRODESA		48,128		1,109,773
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>				
REGION SAN MARTIN - PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO			2,238,285	
<b>Municipalidades provinciales y distritales</b>				
51 MUNICIPALIDADES	41,350	746,509	1,370	459,956
<b>Total</b>	<b>41,350</b>	<b>1,305,140</b>	<b>2,239,655</b>	<b>2,565,721</b>

El rubro ganadero en el que más invierte el Estado es la sanidad pecuaria. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, SENASA (que incluye a PRODESA), invirtió 2019 S/. 2,1 millones en esfuerzos para reducir la incidencia de enfermedades en la región. Por su parte, la mayoría de municipios también cuentan con pequeños proyectos y actividades dedicadas a apoyar a los productores locales a prevenir enfermedades (vacunación), con inversiones que promedian los S/. 12.000. Solo una municipalidad, Rioja, viene ejecutando un proyecto distinto: la instalación de un matadero municipal, aunque con una inversión muy limitada (S/. 43.000).

Ni la DRASAM, ni la DIREPRO (en atención a la producción láctea y su posible industrialización) han realizado intervenciones en el sector durante los últimos años. La única instancia del GORE que tiene programada una inversión de envergadura en el sector ganadero es el Proyecto Especial Alto Mayo, pero solo para un proyecto puntual: S/. 2,2 millones para el mejoramiento de la Granja Ganadera de Calzada, donde se realiza investigación y desarrollo en temas pecuarios.

En la misma línea, Innovate Perú solo tiene un proyecto en ejecución para ganado porcino (S/. 105,146).

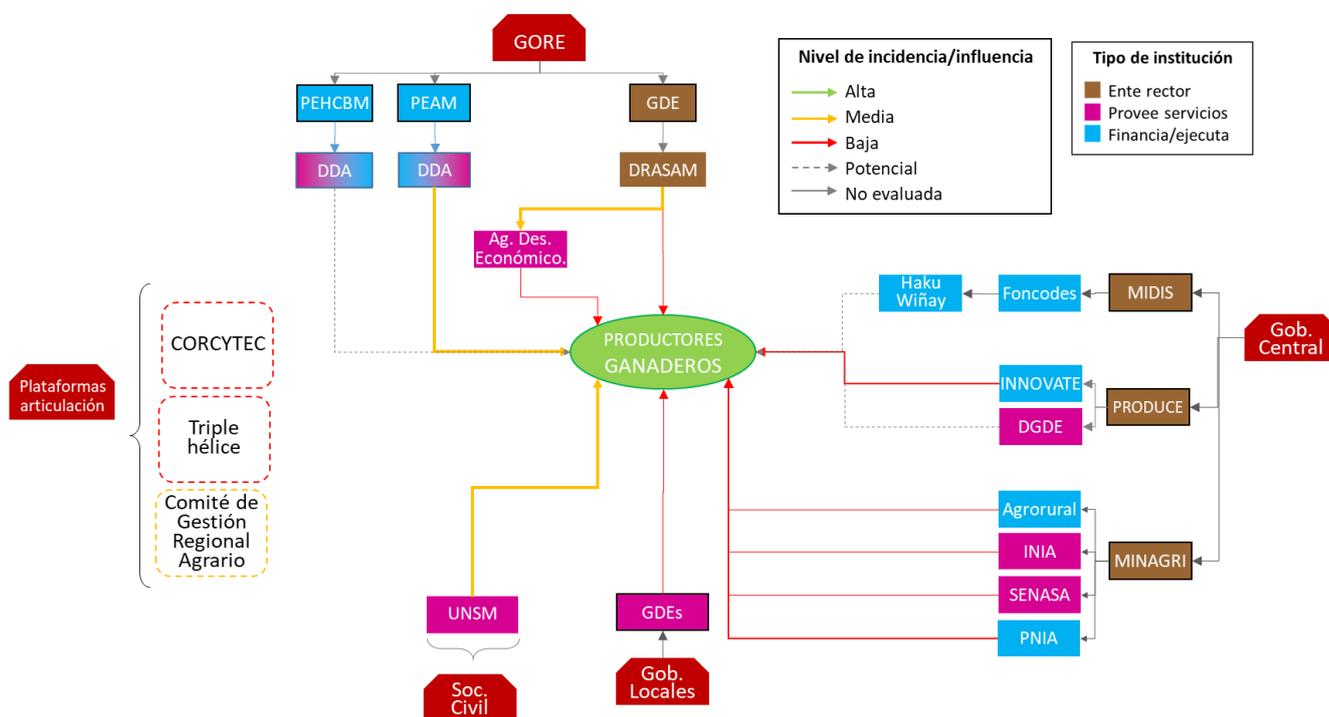
Vale la pena señalar que hay 32 proyectos y actividades de ganadería (30 para temas de sanidad pecuaria) programados para este año en la región que están destinados a distritos específicos (el resto figura como 'multidistrito'). De estos, 10 se aplican en los distritos priorizados para la cadena en la sección anterior, lo que significa que solo 10 de los 29 distritos priorizados recibirán algún tipo de inversión pública este año.

### 3.3.3. Mapa de actores de la cadena de ganadería

Como queda claro por lo dicho en las líneas anteriores, la cadena de ganadería en la región San Martín ha sido prácticamente dejada de lado por el aparato estatal dedicado a los sectores productivos. En este caso, simplemente no existen intervenciones directas orientadas a los productores, con excepción de las labores ordinarias de sanidad pecuaria llevadas a cabo por SENASA y algunos municipios. Ni siquiera los fondos concursables públicos participan en este sector de manera activa. Y para agravar esta orfandad, no existe en la actualidad una instancia de coordinación para temas ganaderos a nivel regional, ni siquiera una de alcance limitado.

Esta situación llama la atención pues, como se mencionó en el capítulo anterior, San Martín cuenta con más de 230.000 unidades de ganado vacuno, es decir, cerca del 5% del ganado de pie a nivel nacional. Ciertamente, la situación del mercado de lácteos descrita más arriba explica la falta de dinamismo del sector, pero es claro que sin algún tipo de intervención será difícil que la situación cambie. En todo caso, la inclusión de esta cadena en la 'Revolución Productiva' declarada por el GORE requerirá más que el reflotamiento de la Granja Ganadera Calzada para reflotar la producción.

**Diagrama 3: Mapa de actores de la cadena de ganadería**



### 3.4. Pesca y acuicultura

San Martín produce 2.300 TM de pescado al año (el 80% en tilapia, el resto en especies locales, en especial la gamitana), a pesar de tener una capacidad instalada que podría alcanzar las 6.000 TM. La principal explicación de esta situación es el limitado tamaño del mercado regional (principal destino de la producción), y el escaso acceso a mercados más grandes—que exigen mayor calidad y distintas características físicas a las que ofrece el producto regional.

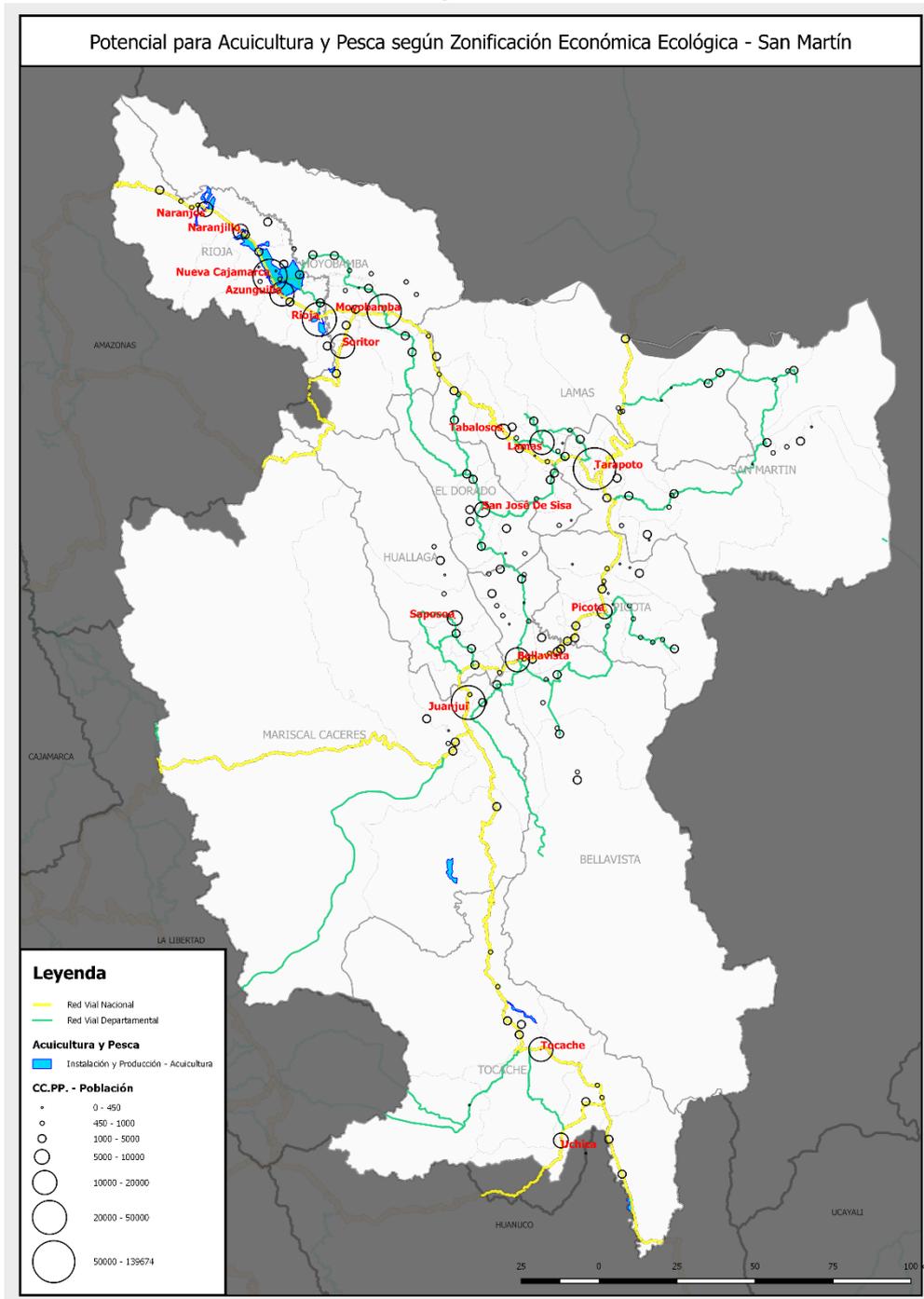
#### 3.4.1. Potencial de la cadena de pesca y acuicultura

Replicando la metodología descrita en la sección 3.1.1, se han identificado las intervenciones que corresponderían a cada una de las áreas con producción o potencial productivo de pesca y/o acuicultura. La Tabla 10 y la Figura 15 resumen los hallazgos.

**Tabla 10**

Provincia	Distrito	ACUICULTURA Y PESCA
MOYOBAMBA	SORITOR	Instalación y producción
MARISCAL CACERES	CAMPANILLA	Instalación y producción
RIOJA	RIOJA	Instalación y producción
RIOJA	ELIAS SOPLIN VARGAS	Instalación y producción
RIOJA	NUEVA CAJAMARCA	Instalación y producción
RIOJA	PARDO MIGUEL	Instalación y producción
RIOJA	YURACYACU	Instalación y producción
TOCACHE	NUEVO PROGRESO	Instalación y producción
TOCACHE	POLVORA	Instalación y producción

**Figura 15**



### 3.4.2. Intervenciones en la cadena de pesca y acuicultura

Las intervenciones estatales en temas de acuicultura y pesca tienen como actores principales al Ministerio de la Producción y al GORE San Martín.

**Tabla 10**

Unidad Ejecutora 2018	Acuicultura	Gestión
<b>Ministerio de la Producción</b>		
ADMINISTRACION -SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD PESQUERA-SANIPES		416,817
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO-FONDEPES	944,236	
INSTITUTO TECNOLOGICO DE LA PRODUCCION - ITP	2,791,088	
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>		
REGION SAN MARTIN-ALTO HUALLAGA TOCACHE		23,994
REGION SAN MARTIN-PESQUERIA	583,047	1,991,712
<b>Total</b>	<b>4,318,371</b>	<b>2,432,523</b>

**Tabla 11**

Unidad Ejecutora 2019	Pesca	Acuicultura	Procesamiento	Gestión
<b>Ministerio de la Producción</b>				
ADMINISTRACION -SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD PESQUERA-SANIPES				186,275
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO-FONDEPES	7,138	676,895		
INSTITUTO TECNOLOGICO DE LA PRODUCCION - ITP	252,838	6,164,956		
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>				
REGION SAN MARTIN-ALTO HUALLAGA TOCACHE				24,109
REGION SAN MARTIN-PESQUERIA		2,512,536	369,592	2,408,863
REGION SAN MARTIN-SEDE CENTRAL				75,502
<b>Total</b>	<b>259,976</b>	<b>9,354,387</b>	<b>369,592</b>	<b>2,694,749</b>

Desde el Ministerio de la Producción tenemos, por un lado, las actividades ordinarias del Servicio Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), que realiza labores de vigilancia y control sanitario de la producción pesquera y acuícola, así como investigaciones específicas sobre factores de riesgo sanitario, específicamente relacionados a la tilapia. Por otro lado, está el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES), que ofrece créditos directos a tasas preferenciales a productores de productos hidrobiológicos, así como algo de asistencia técnica complementaria. En ambos casos, los bajos montos invertidos para atender a toda la región (menos de S/. 1 millón al año) sugieren que la capacidad operativa de estas entidades es bastante limitada.

Otra unidad ejecutora que realiza intervenciones de cierta envergadura en el sector es, evidentemente, la DIREPRO. Los proyectos actuales suman S/. 2,9 millones, destinados a dos intervenciones muy puntuales: construcción de una pequeña planta de proceso en Moyobamba, y mejoramiento de servicios de transferencia tecnológica acuícola en los predios de la Granja Ganadera de Calzada. Como se observa en las tablas de esta sección, los gastos de gestión son bastante elevados (S/. 2,4 millones), pero según las entrevistas realizadas la gran mayoría de estos recursos se destinan a temas puramente administrativos, y aunque la DIREPRO apoya la ejecución de los proyectos mencionados, lo cierto es que estos se manejan de manera independiente.

Una situación bastante distinta puede encontrarse en los centros de innovación tecnológica de pesca y acuicultura (CITES), dependencias del Instituto Tecnológico de la Producción (ITP), adscrito también al Ministerio de la Producción. En 2019, los CITES planean invertir cerca de S/. 6,5 millones en la región, principalmente para financiar actividades de transferencia tecnológica a pequeños productores, pero también para realizar desarrollos tecnológicos específicos para las necesidades de la región.

En tal sentido, parte de los recursos mencionados se destinarán a adquirir el equipamiento necesario para que los CITEs estén en capacidad de ofrecer servicios tecnológicos especializados (e.g. laboratorios, plantas de producción de alimentos o procesamiento de pescado). Pero la mayoría de sus actividades seguirá consistiendo en brindar asistencia técnica y capacitación en buenas prácticas de producción, técnicas de transformación (producción de nuggets, hamburguesas, pescado ahumado), y asociatividad (para promover la formación de empresas).<sup>14</sup>

Según informantes del CITE Pesquero, un resultado importante de sus actividades ordinarias ha sido la formulación exitosa de proyectos (preparados con los productores y gobiernos locales) que han accedido al financiamiento del Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA) por un monto acumulado superior a los S/. 3.000.000, tanto para temas productivos como de transformación.<sup>15</sup> Este resultado, sin embargo, no ha podido ser verificado con fuentes oficiales y, de hecho, no se han encontrado proyectos de pesca y acuicultura registrados en los municipios locales.

Finalmente, vale la pena mencionar que Innovate Perú tiene en la actualidad 33 proyectos en ejecución en la región San Martín, por un monto total de S/. 10,1 millones. De este universo, 3 proyectos manejados por microempresas, por un total de S/. 785.000, están relacionados directamente con la producción de tilapia y gamitana. En tal sentido, San Martín es la sexta región con más proyectos activos de Innovate Perú en temas de acuicultura.

Vale la pena señalar que de los 9 proyectos y actividades destinados a pesca y acuicultura este año en la región (y que están destinados a distritos específicos—el resto figura como 'multidistrito'), ninguno se ejecutará en alguno de los 9 distritos priorizados para la cadena en la sección anterior.

### **3.4.3. Mapa de actores de la cadena de pesca y acuicultura**

Como se desprende de la sección previa y se aprecia en el Diagrama 4, los principales actores de esta cadena son el Ministerio de la Producción y el GORE San Martín. El primero realiza, por un lado, una serie de actividades 'ordinarias' de limitado alcance (SANIPES, FONDEPES), mientras que sus CITEs ofrecen atención directa y de buena calidad, tanto en temas técnicos como comerciales, pero solo a un grupo relativamente reducido de productores. De hecho, los fondos manejados por PRODUCE (Innovate Perú y PNIPA) son canalizados, en buena parte, a productores que han recibido asistencia técnica de los CITEs.

Por su parte, la DIREPRO del GORE no tiene prácticamente ninguna capacidad operativa para realizar intervenciones de manera sistemática, y la inversión que se ejecuta en proyectos es bastante reducida.

Más allá de que haya relativamente pocos actores públicos en la cadena de acuicultura y pesca, y que sus intervenciones tengan limitaciones, lo cierto es que no existe una hoja de ruta clara sobre cuáles deben ser las acciones prioritarias para el desarrollo de estas actividades. En tal sentido, los actores involucrados coinciden en que se necesita fortalecer los mecanismos de

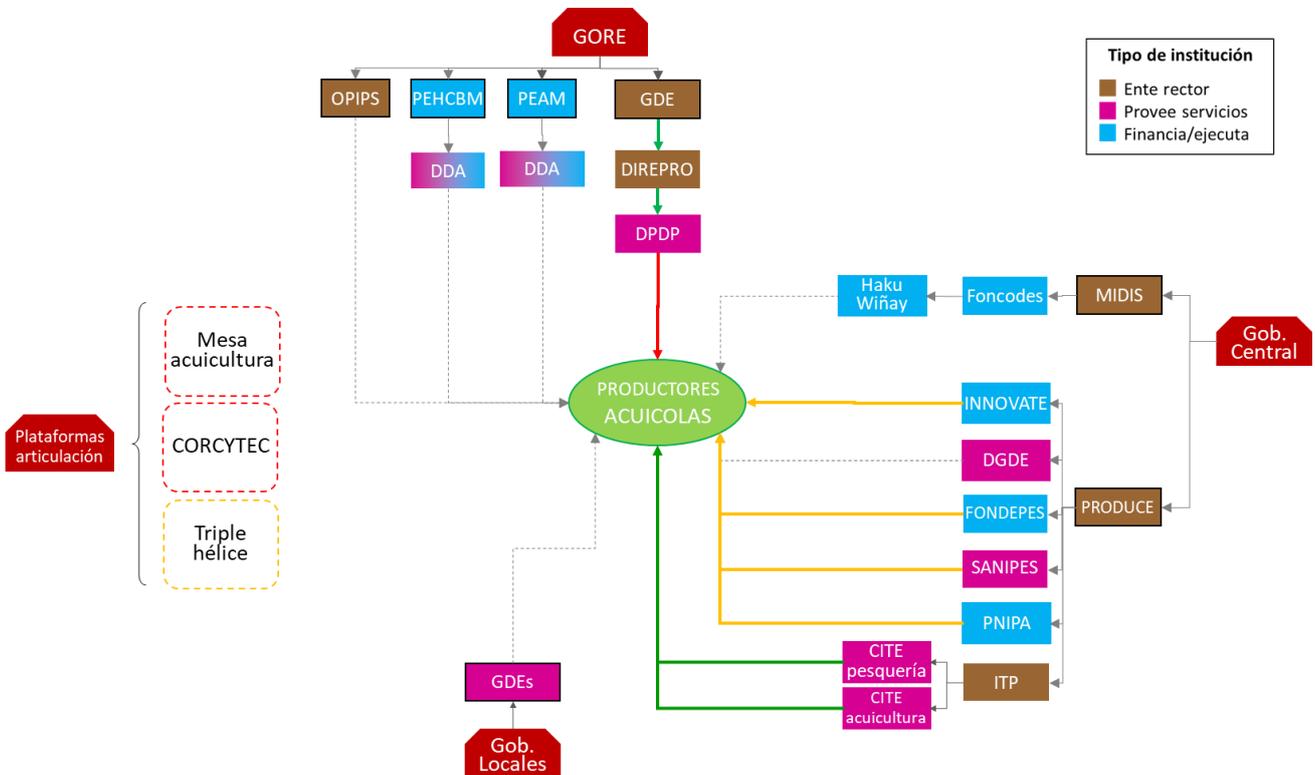
---

<sup>14</sup> Cabe señalar que el fomento empresarial no es una actividad propia de los CITEs. Sin embargo, el Instituto Tecnológico del Perú (ITP), ente rector de los CITEs, ha dado autonomía a los funcionarios para orientar sus actividades de acuerdo a las necesidades existentes en su región.

<sup>15</sup> Por ejemplo, se está trabajando para producir alimento balanceado para la cría de paiche en base a los residuales del procesamiento pesquero y al polvillo de arroz—el producto más abundante en la región.

articulación al interior de la cadena (en particular la Mesa Técnica Regional de Acuicultura, que funciona esporádicamente), de manera que las intervenciones se eslabonen de manera coherente, desde la producción de alevinos hasta la introducción a nuevos mercados con nuevos productos procesados.

**Diagrama 4: Mapa de actores de la cadena de pesca y acuicultura**



Para que ello ocurra, sin embargo, se hace necesario que los principales actores de la cadena, la DIREPRO, que es el ente rector del sector en la región, y los CITEs, que tienen la mayor capacidad propositiva y operativa en temas de pesca y acuicultura, encuentren una forma de trabajar de manera conjunta. Actualmente, según declaraciones de personal de la DIREPRO, esta instancia tiene problemas de comunicación con los CITEs, a quienes percibe como entes privilegiados y distantes (en particular porque su personal recibe mejores remuneraciones y cuenta con mayores recursos operativos). Solo con una estrategia conjunta será posible no solo diseñar intervenciones más efectivas y complementarias, sino incorporar al sector a otras entidades gubernamentales como FONCODES, DGDE y OPIPS, así como a socios estratégicos privados y gobiernos municipales. Asimismo, resulta urgente activar gremios de productores acuícolas que sirvan de interlocutores del sector privado ante estas instancias gubernamentales.

La nueva gestión del GORE San Martín ha considerado la acuicultura como una línea prioritaria para su 'Revolución productiva', para lo que viene ejecutando un proyecto de inversión de apoyo a los productores de tilapia y otras especies. Sin embargo, quizá el mayor espacio de oportunidad para la cadena es el objetivo trazado por el GORE—y por los demás actores en general—de propiciar la reconversión productiva de los arroceros de la región hacia la acuicultura. Estas iniciativas, que aún son muy insipientes, podrían generar un crecimiento acelerado de la producción acuícola de San Martín, lo que hace que la apertura de nuevos mercados, quizá el mayor obstáculo para el florecimiento del sector, sea aún más urgente.

### 3.5. Turismo

A pesar de su buena conectividad aérea (Tarapoto recibe 11 vuelos diarios provenientes de Lima), la actividad turística de la región está prácticamente restringida a la zona de Tarapoto y alrededores. Esto, sin embargo, no ha impedido que existan en la región alrededor de 600 empresas de operación turística, entre hoteles y agencias de viaje.

actualmente tanto el MINCETUR, como el GORE y los municipios locales vienen trabajando con bastante dinamismo la puesta en valor de varios destinos turísticos en cuatro zonas de la región: Tarapoto, Alto Mayo, Abiseo y Tocache. En tal sentido, existe un número importante de proyectos en ejecución para mejorar servicios turísticos (a través de COPESCO), y la actividad turística es parte de las prioridades del actual GORE. Pero quizá el avance más importante lo constituya la creación de los Comités de Gestión de Destino, plataformas articuladoras que vienen trabajando con bastante fuerza en San Martín.

#### 3.5.1. Potencial de la cadena de turismo

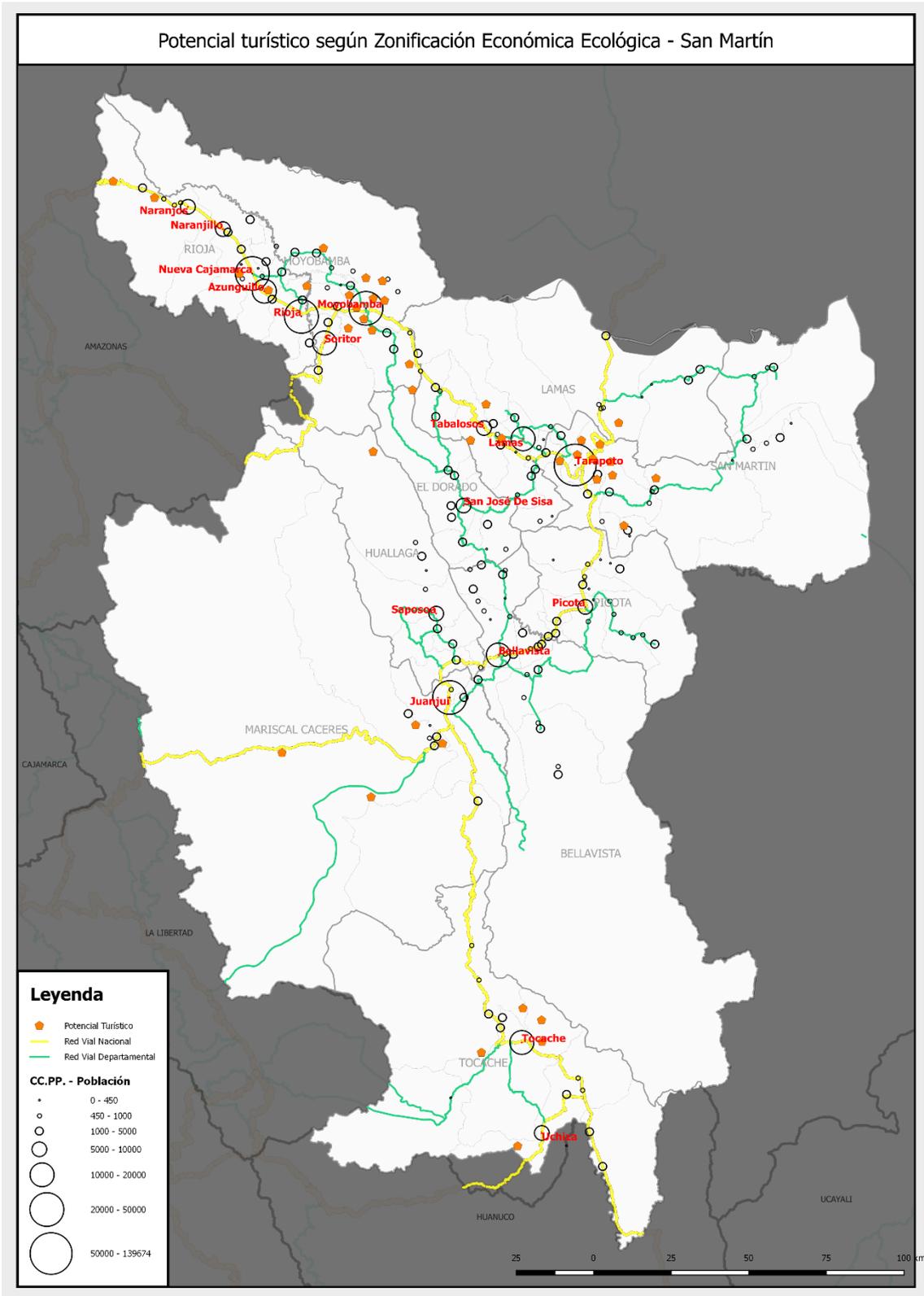
A partir del contraste entre las zonas de potencial turístico identificado en la ZEE y de los 45 destinos de interés priorizados en el PERTUR San Martín,<sup>16</sup> y utilizando la metodología descrita en la sección 3.1.1, se han identificado los sectores donde deben realizarse intervenciones para mejorar servicios turísticos. La Tabla 12 y la Figura 16 resumen los hallazgos. Los casos donde se ha agregado el símbolo '+' corresponden a aquellas zonas donde las condiciones para el desarrollo inmediato de los servicios turísticos son mejores.

**Tabla 12**

Provincia	Distrito	TURISMO
MOYOBAMBA	MOYOBAMBA	Servicios turísticos+
MOYOBAMBA	CALZADA	Servicios turísticos+
MOYOBAMBA	JEPELACIO	Servicios turísticos
LAMAS	LAMAS	Servicios turísticos+
MARISCAL CACERES	JUANJUI	Servicios turísticos+
MARISCAL CACERES	HUICUNGO	Servicios turísticos
MARISCAL CACERES	PACHIZA	Servicios turísticos
RIOJA	RIOJA	Servicios turísticos+
RIOJA	ELIAS SOPLIN VARGAS	Servicios turísticos
RIOJA	NUEVA CAJAMARCA	Servicios turísticos+
RIOJA	PARDO MIGUEL	Servicios turísticos
RIOJA	POSIC	Servicios turísticos
SAN MARTIN	TARAPOTO	Servicios turísticos+
SAN MARTIN	CHAZUTA	Servicios turísticos
SAN MARTIN	LA BANDA DE SHILCAYO	Servicios turísticos+
SAN MARTIN	MORALES	Servicios turísticos+
SAN MARTIN	SAN ANTONIO2	Servicios turísticos
SAN MARTIN	SAUCE	Servicios turísticos
TOCACHE	TOCACHE	Servicios turísticos+
TOCACHE	UCHIZA	Servicios turísticos+

<sup>16</sup> <https://www.regionsanmartin.gob.pe/OriArc.pdf?id=110376>

Figura 16



### 3.5.2. Intervenciones en la cadena de turismo

Como se puede apreciar en las siguientes tablas, el rubro que concentra los mayores montos de inversión en la región San Martín es el de infraestructura.

**Tabla 13**

Unidad Ejecutora 2018	Promoción	Infraestructura y servicios	Gestión
<b>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo</b>			
MINCETUR - PLAN COPESCO NACIONAL		22,327,503	
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>			
REGION SAN MARTIN-SEDE CENTRAL	384,885	57,000	411,227
<b>Municipalidades provinciales y distritales</b>			
19 MUNICIPALIDADES	1,666,837	159,280	344,242
<b>Total general</b>	<b>2,051,722</b>	<b>22,543,783</b>	<b>755,469</b>

**Tabla 14**

Unidad Ejecutora 2019	Promoción	Infraestructura y servicios	Gestión
<b>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo</b>			
MINCETUR - PLAN COPESCO NACIONAL		6,988,518	
<b>Gobierno Regional de San Martín</b>			
REGION SAN MARTIN-SEDE CENTRAL	1,735,312		630,240
<b>Municipalidades provinciales y distritales</b>			
21 MUNICIPALIDADES		2,245,780	632,080
<b>Total general</b>	<b>1,735,312</b>	<b>9,234,298</b>	<b>1,262,320</b>

Casi toda esta inversión es ejecutada por COPESCO, que en los últimos dos años ha gastado cerca de S/. 30 millones para mejorar la infraestructura y los servicios turísticos en tres localidades: el morro de Calzada, la ciudad de Lamas, y la laguna El Sauce.

Las municipalidades también invierten de manera consistente en infraestructura, servicios y promoción turística local: en 2019 22 municipios planean invertir en proyectos y actividades de S/. 130.000 en promedio. Estas cifras son muy similares a las registradas en el año 2018 (19 municipios, con inversiones promedio de S/. 114.000).

Pero sin duda, la intervención más importante en tema turístico regional es de carácter institucional: la creación y promoción de los Comités de Gestión de Destino. En los últimos dos años, el GORE San Martín ha invertido más de S/. 2 millones con el fin explícito de mejorar los servicios de 'las organizaciones de la cadena de valor turística' en los cuatro destinos priorizados en el PERTUR.

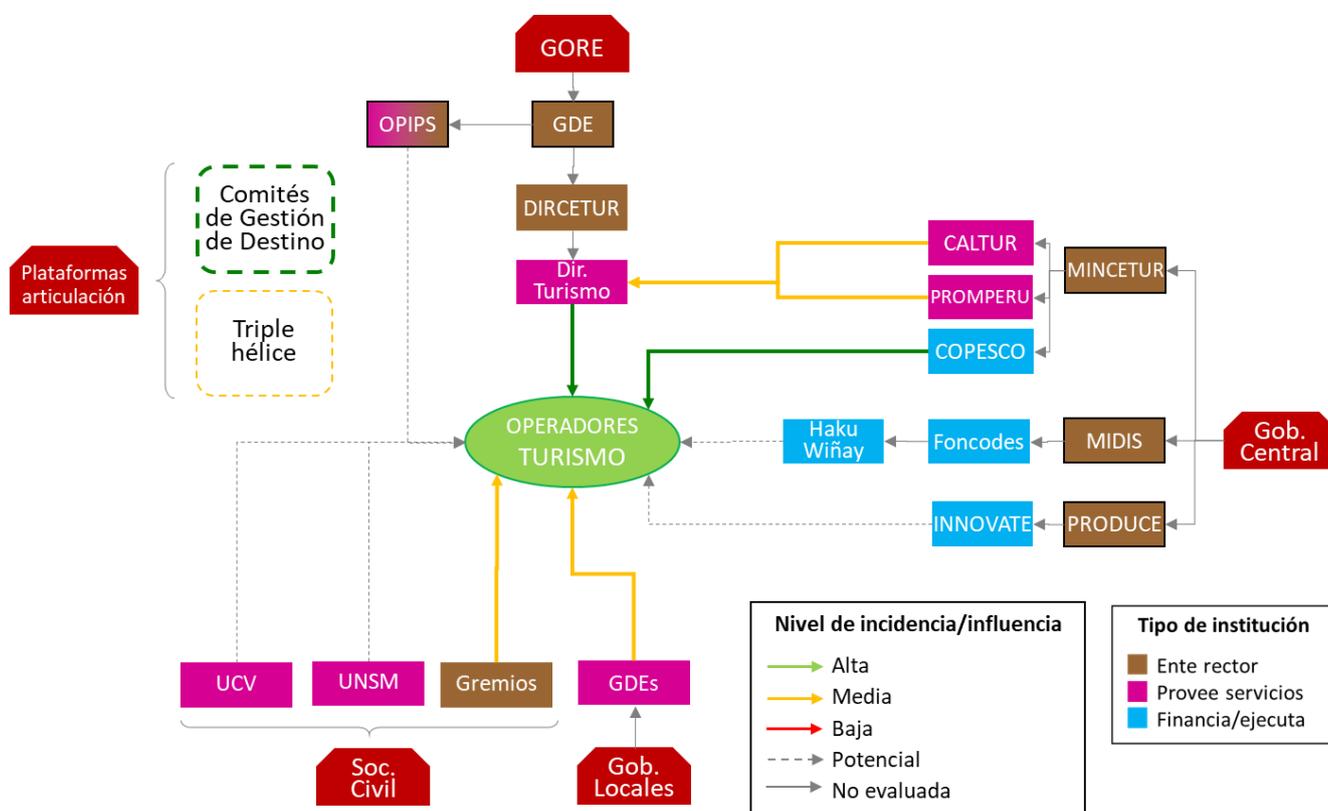
Vale la pena señalar que de los 32 proyectos y actividades destinados a temas de turismo en la región este año (y que están ubicados en distritos específicos), 19 se ubican en distritos priorizados para la cadena en la sección anterior. De hecho, de los 20 distritos priorizados para turismo, solo 12 recibirán algún tipo de inversión pública este año.

### 3.5.3. Mapa de actores de la cadena de turismo

Como se desprende del análisis de intervenciones públicas en el sector, es posible afirmar que en el caso del turismo la región San Martín sí está marchando con un norte bien definido, con varios actores trabajando de manera activa para desarrollar los cuatro destinos turísticos definidos en el PERTUR.

En este caso, el liderazgo ejercido por DIRCETUR, a pesar de contar con recursos limitados, es determinante, como también lo es el compromiso de una buena cantidad de municipios locales que vienen realizando inversiones relativamente consistentes con la visión regional de desarrollo del turismo. Son estas dos instancias las que están haciendo posible que los Comités de Gestión de Destinos vengán funcionando de manera fluida (con la excepción del CGD de Tocache), con una participación muy activa del sector privado, adecuadamente agremiado en los distintos rubros del sector turismo (ver Anexo 5).

Diagrama 5: Mapa de actores de la cadena de turismo



El contexto descrito es propicio para incorporar intervenciones públicas con potencial de impacto en el desarrollo turismo regional: FONCODES puede invertir en emprendimientos turísticos comunitarios, Innovate Perú puede financiar empresas del sector (como lo hace en otras ocho regiones del país), la OPIPS puede buscar socios estratégicos de alcance nacional para que inviertan en la región. Asimismo, las universidades que educan a profesionales del turismo (en particular la Universidad Cesar Vallejo y la UNSM) pueden articular sus labores de formación con los destinos turísticos emergentes.

En principio, todo esto puede ser coordinado desde las CGDs. Sin embargo, aún no se logra garantizar fondos (públicos o privados) que permitan financiar el funcionamiento continuo y la

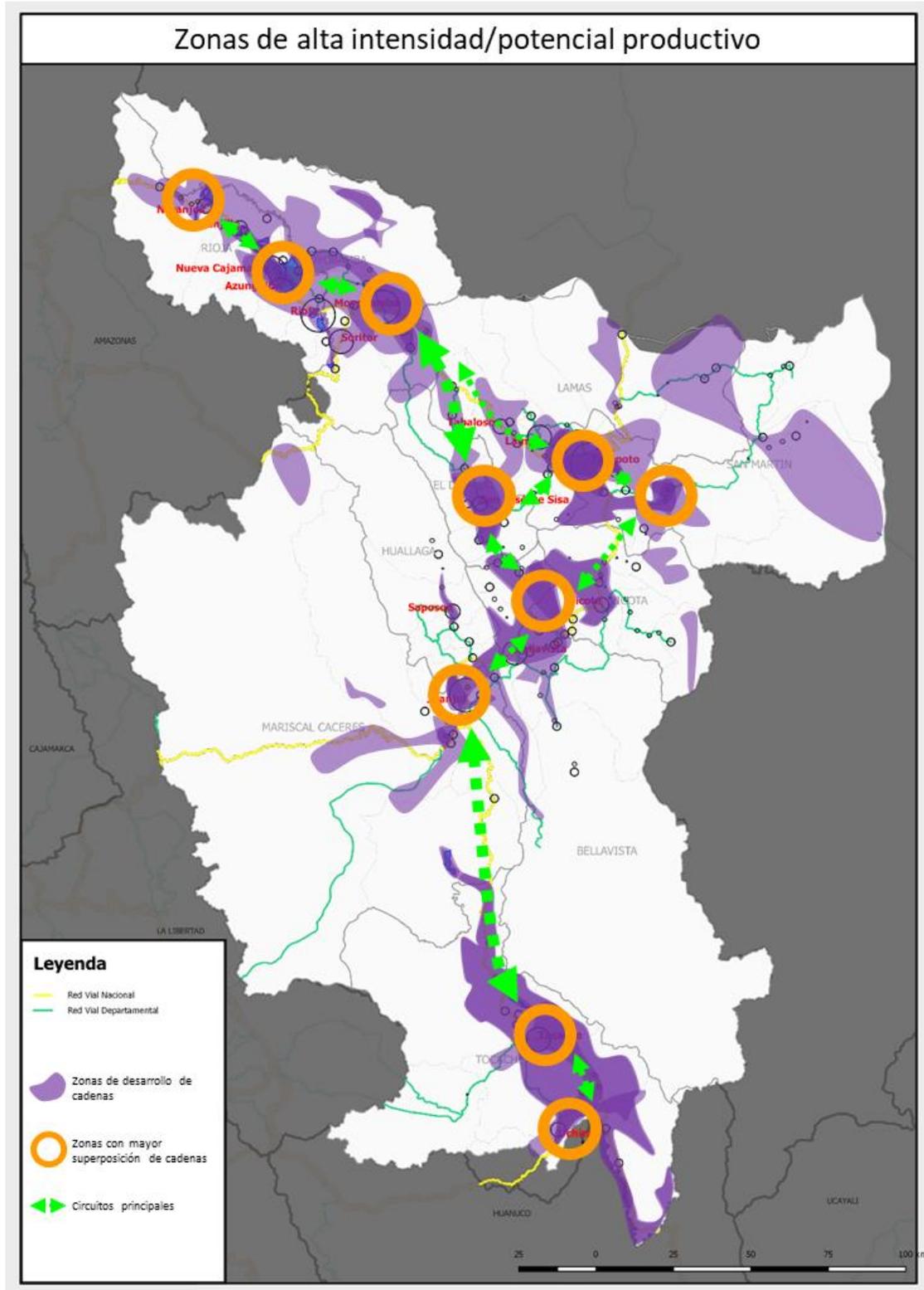
gestión profesional de estas plataformas. Esta, quizás, es la tarea pendiente más importante del sector, pues los CGDs (y, por supuesto, el PERTUR) son la piedra angular de los avances institucionales logrados en los últimos años en el tema turismo en la región San Martín.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

### 4.1. Oportunidades económicas en la región San Martín

La Figura 17 muestra las áreas productivas de las cinco cadenas exploradas en este documento. Las zonas más oscuras son aquellas en las que varias cadenas se superponen.

Figura 17



El resultado de este análisis ofrece una visión clara de la estructura económica potencial de San Martín, lo que permite, en principio, *territorializar* las prioridades de desarrollo de la región. Es más, con la información contenida en este informe, es posible replicar este análisis a escalas menores, con lo cual se pueden diseñar redes subregionales de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios.

La importancia de contar con una visión clara de las potencialidades e interconexiones de las distintas zonas de la región no debe ser subestimada. Como se señaló en el capítulo 3, una cantidad importante de recursos se destina a áreas de bajo potencial productivo y comercial, mientras que muchas zonas con alto potencial no reciben atención. Contar con una visión territorializada de las potencialidades de la región no solo permitiría orientar mejor las intervenciones de carácter productivo, sino también priorizar adecuadamente las intervenciones en infraestructura necesarias para integrar al territorio regional de manera que los flujos económicos fluyan por los circuitos más eficientes, y dotar a los nodos de dichos circuitos con la infraestructura productiva necesaria para atender a sus áreas de influencia.

Esta estructuración del territorio es de particular importancia en la región San Martín, que enfrenta problemas estructurales de competitividad asociados a los costos de transporte (transportar 1TM a Lima cuesta alrededor de US\$ 110, mientras que el flete de 1TM de China al Callao es de US\$ 45) y energía (mientras que el costo de 1KW de energía eléctrica en San Martín cuesta S/.1, en la costa es valor es de S/.0,28).

Sin duda, la aproximación al análisis territorial por cadenas presentado en este documento requiere ser afinado, en particular a nivel subregional—por ejemplo, contrastando calidad de tierra y condiciones socioeconómicas con variables específicas para cada producto, como temperatura y altura. Sin embargo, los resultados presentados en este documento son suficientes para contar con una visión general del territorio que permita tomar decisiones, basadas en criterios económicos claros, sobre la priorización de distintas actividades económicas en zonas específicas de la región. En tal sentido, se recomienda que la ADR San Martín tome en cuenta este análisis al momento de definir su agenda de trabajo prioritaria.

## 4.2. Intervenciones y actores

El análisis presentado en los capítulos 2 y 3 deja en claro que la mayoría de cadenas analizadas (con la excepción de turismo) no cuenta con una estrategia de desarrollo clara que oriente las acciones de los actores involucrados. Asimismo, se ha mostrado que la mayoría de dependencias estatales involucradas en el sector productivo regional tienen capacidades de intervención limitadas (con la posible excepción de DEVIDA y los CITEs), y que la mayoría de sus proyectos y actividades se destinan, de manera inercial, a proveer servicios de asistencia técnica general y de baja intensidad en producción y asociatividad—dejando de lado los temas de comercialización y acceso a mercados. Más aun, las intervenciones en cuestión suelen depender de la ejecución de proyectos de inversión pública que, por su carácter temporal, no garantizan la sostenibilidad en el mediano plazo de los servicios prestados—por el contrario, los PIPs sectoriales suelen construir aparatos operativos que son desmantelados y vueltos a armar cíclicamente, conforme entran en ejecución distintos proyectos.

Ahora bien, dada la importancia de las cadenas estudiadas en la economía de la región, es evidente que sí existe un interés real de las entidades gubernamentales regionales en promover su productividad y articulación a mercados. Una buena señal en esta dirección es la prominente posición que ocupan estas cadenas la ‘Revolución Productiva’ planteada por la actual administración del GORE como eje central de su gestión. El hecho de que todas las dependencias

del GORE estén explícitamente alineadas con dicha estrategia, y que la misma sea reconocida por los actores de la sociedad civil, reafirman el interés general en potenciar las cadenas analizadas.

Lo que estaría faltando para avanzar en esta dirección es una estrategia bien priorizada de intervenciones coordinadas para potenciar la producción y comercialización de cada cadena específica. La responsabilidad de formular esta estrategia recae en el GORE, específicamente en la GDE y sus dependencias sectoriales, en particular la DRASAM y la DIREPRO (DIRCETUR sí cuenta con un plan establecido y en implementación, el PERTUR). Pero para que cualquier hoja de ruta sectorial sea viable en la práctica, resulta fundamental que todos los actores involucrados sean parte de la misma.

En este sentido, las plataformas de coordinación sectorial (i.e. las Mesas Técnicas por productos o, en el caso del turismo, los Comités de Gestión de Destinos) son los espacios naturales en los cuales debe trabajarse la formulación de estrategias específicas por cadenas. Para que estas plataformas funcionen, sin embargo, es claro que se requiere garantizar recursos de carácter permanente que permitan un manejo profesional de las mesas sectoriales. En un escenario óptimo, estos recursos deberían provenir del sector privado, principal interesado en el desarrollo de políticas públicas adecuadas para cada actividad económica. Pero mientras se crean las condiciones para que esto ocurra, el sostenimiento de las mesas técnicas constituye probablemente una de las inversiones más eficientes que pueden realizarse con fondos públicos. Es importante señalar, además, que la academia tiene un rol importante que jugar en estas plataformas, en especial en la formulación de las estrategias sectoriales.

Vale la pena resaltar que, al momento de plantear las estrategias de desarrollo de las cadenas productivas individuales, será fundamental repensar la naturaleza de las intervenciones públicas a priorizar. Como se desprende del análisis presentado en estas páginas, las intervenciones tradicionales de asistencia técnica productiva resultan ser bastante ineficientes, además de insuficientes. Un tipo de intervención alternativa, que ya está siendo puesta en práctica por varias instancias gubernamentales (e.g. el Proyecto Especial Altomayo, y con mayor intensidad, los CITEs de pesca y acuicultura), consiste en brindar asesorías técnicas a asociaciones de productores y empresas individuales para la elaboración de planes de negocios que son presentados a los fondos concursables que ofrece el estado para temas agropecuarios, turísticos y pesqueros. Este enfoque permite concentrar esfuerzos en aquellos actores privados que tienen la capacidad de abrir nuevas líneas de producción y comercialización en cada sector, creando mercados que luego pueden ser aprovechados por otros productores. Tales intervenciones pueden ser, a su vez, complementadas por la inversión que realiza FONCODES, a través de Haku Wiñay, con productores y asociaciones de menor grado de desarrollo empresarial.

Para que este enfoque funcione, sin embargo, sería conveniente intentar consolidar los fondos concursables del Estado en una sola agencia o plataforma, que permita ganar escala y eficiencia en la asignación de recursos. La otra alternativa, más orgánica y natural, sería utilizar este tipo de recursos para promover una mayor penetración del sistema financiero nacional en el aparato productivo de la región—aunque este problema, de escala nacional, claramente excede las capacidades de la institucionalidad regional.

En lo que se refiere a la Agencia Regional de Desarrollo San Martín, resulta claro que esta instancia tiene el potencial de cumplir un rol central en todos los temas mencionados en estas conclusiones: desarrollo de estrategias sectoriales unificadas, fortalecimiento de las plataformas de coordinación regional, y rediseño de intervenciones públicas en cada cadena. El hecho de que la ARD sea impulsada desde PCM, abre la posibilidad de poder realizar coordinaciones

intersectoriales a nivel del gobierno central, algo que difícilmente se puede hacer desde la región.

Afortunadamente, en el caso de San Martín existe ya una instancia que ha venido trabajando algunos de los temas mencionados a partir del principio del trabajo coordinado con todos los actores relevantes de la región: la plataforma Triple Hélice (ver Anexo 5). En tal sentido, resulta conveniente utilizar este espacio como punto de partida de la ARD. Sin embargo, durante el trabajo de campo se hizo evidente que existen tensiones crecientes al interior de la plataforma respecto al rol de liderazgo que debe asumir cada actor en el contexto de la instalación de la ARD. En particular, aun no resulta claro el nivel de liderazgo que debe asumir el GORE, debido a una contradicción básica: si bien es su función regir las políticas de desarrollo económico de la región, sus capacidades institucionales, en particular el tipo de intervenciones tradicionales que está acostumbrado a implementar, no lo posicionan como un agente de innovación atractivo. En tal sentido, se recomienda que PCM mantenga el liderazgo de la ARD, al menos durante su etapa formativa, estableciendo claramente el marco institucional en el cual debe moverse la agencia.

## Anexo 1: Construcción del score de conectividad con mercados potenciales

Para definir la medida de integración de cada centro poblado primero se calcularon las distancias de cada centro poblado hacia cada una de las 46 ciudades de más de 50 mil habitantes. Para esto primero se creó un ráster de distancia para cada ciudad usando la herramienta “cost distance”. La herramienta “cost distance” calcula el menor coste acumulativo para una ubicación específica sobre una superficie de coste para cada celda. Para crear este ráster de distancia se emplearon los puntos correspondientes a las 46 ciudades de más de 50 mil habitantes, obtenidos de Sayhuite construidos a partir de información del INEI, y un mapa de fricción. El mapa de fricción es un ráster que incluye las vías obtenidas del MTC, los ríos e islas obtenidos del MINEDU y los DEM (Modelo Digital de Elevación) del MINAM. Este ráster define el costo de desplazarse por cada celda, al asignarle un valor que representa el costo de moverse a través de cada celda. Estos valores permiten calcular la distancia hacia el punto de origen, considerando el camino más rápido y menos costoso, como se define por el valor asignado a cada celda del mapa de fricción.

**Tabla A2: Ciudades con población mayor a 50.000 habitantes\***

Nº	Ciudad	Población	Nº	Ciudad	Población
1	Lima-Callao	9,886,647	24	Huaral	96,468
2	Arequipa	869,351	25	Paita	95,309
3	Trujillo	799,550	26	Jaén	93,631
4	Chiclayo	600,440	27	Huacho	92,027
5	Iquitos	437,376	28	Talara	90,830
6	Piura	436,440	29	Cañete	85,533
7	Cusco	427,218	30	Puerto Maldonado	74,494
8	Chibote	371,012	31	Catacaos	70,590
9	Huancayo	364,725	32	Huaura	68,727
10	Tacna	293,116	33	Ilo	67,428
11	Juliaca	273,882	34	Cerro de Pasco	66,272
12	Ica	244,390	35	Barranca	63,812
13	Cajamarca	226,031	36	Andahuaylas	63,654
14	Pucallpa	211,651	37	Yurimaguas	63,427
15	Sullana	201,302	38	Chancay	63,378
16	Ayacucho	180,766	39	Moquegua	60,572
17	Chicha	177,219	40	Abancay	58,741
18	Huánuco	175,068	41	Lambayeque	58,564
19	Tarapoto	144,186	42	Chulucanas	57,380
20	Puno	140,839	43	Tingo María	56,932
21	Huaraz	127,041	44	Moyobamba	56,452
22	Tumbes	111,595	45	Sicuni	53,672
23	Pisco	104,656	46	Mala	53,532

\*

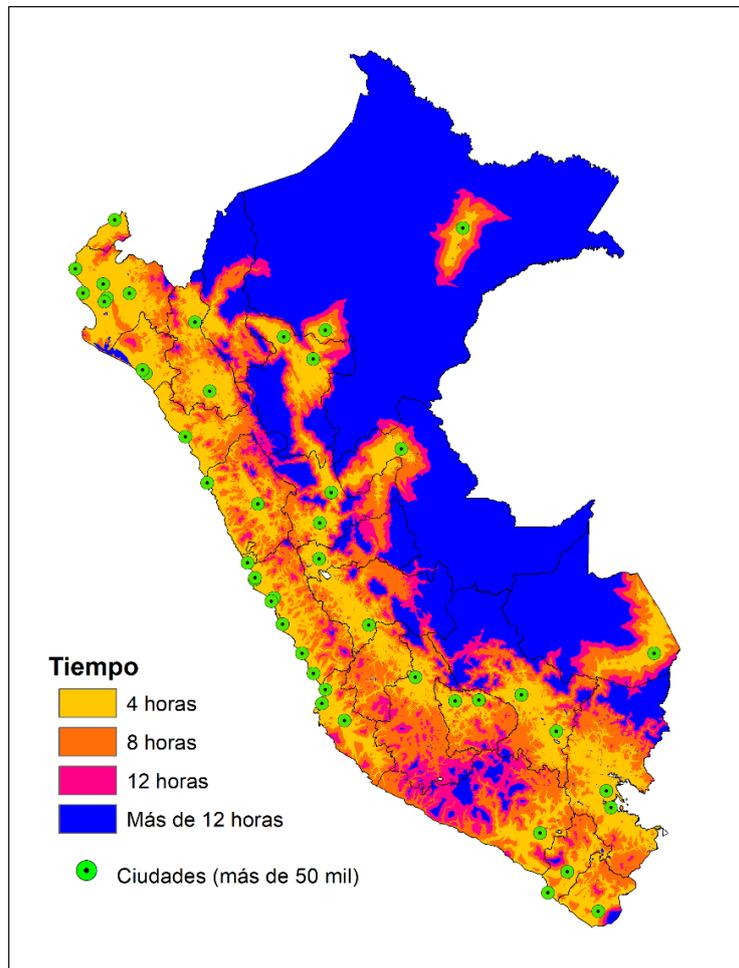
Proyección al 2015.

Fuente: INEI (2012). Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Total por Sexo, según Principales Ciudades, 2000-2015. Boletín Especial N°23.

Cada ráster de distancia creado individualmente para cada ciudad se puede clasificar en rangos de minutos, a partir de los cuales se puede observar la distancia en tiempo de cualquier punto del territorio nacional a la ciudad (con más de 50.000 habitantes) más cercana. En el Mapa A1,

que agrupa los ráster de distancia para las 46 ciudades, muestra la distribución de estas distancias.

**Mapa A1. Distancia en minutos desde ciudades de más de 50 mil habitantes**



El Mapa A1, sin embargo, solo muestra las distancias de cada punto del territorio a su ciudad más cercana, lo cual distorsiona artificialmente el grado de conectividad del mismo (pues un punto del territorio puede estar bien conectado con varias ciudades, o solo con una).

Para corregir esta distorsión, y crear la variable Cm, se calculó la distancia de cada uno de los 96.000 centros poblados del país a cada una de las 46 ciudades principales. Con las 46 distancias calculadas para cada centro poblado se construyó un indicador que agrega distancias ponderado por la población de cada una de las 46 ciudades. Esto se resume con la siguiente ecuación:

Score:

$$Población\ ciudad\ 1 \times \frac{1}{Distancia\ de\ CP\ a\ ciudad\ 1} + \dots + Población\ ciudad\ 46 \times \frac{1}{Distancia\ de\ CP\ a\ ciudad\ 46}$$

Con esta ecuación se obtuvo un score para cada centro poblado, que representa una medida de integración a las ciudades de más de 50 mil habitantes. Este resultado sirve como un indicador para identificar el nivel de integración de los centros poblados a nivel nacional. El score va de 0 a 100. Los centros poblados con valores cercanos a 0 son los menos integrados y los más cercanos a 100, más integrados. Esta medida se clasificó en quintiles, representado en la siguiente tabla.

**Tabla A3. Cortes por quintiles**

	Corte	Score	N° de Centros poblados
1	p20	<0.40	20361
2	p40	0.40 - 0.48	18020
3	p60	0.48 - 0.61	20054
4	p80	0.61 - 0.79	18940
5	p100	>0.79	19627

Para ilustrar la distribución de este score (Mapa A2), los cortes se definieron en base a quintiles, separando los centros poblados en cinco grupos. A pesar de que los scores van hasta 100, el 90% de los centros poblados tienen un score de menos de 1, y solo 123 centros poblados (0.001% del total) tienen un score mayor a 5. Debido a esta distribución, la última categoría en el score incluye a centros poblados con un score de 0.79 a 100. A pesar de que esta última categoría incluye un rango muy grande a diferencia de los otros cuatro, los resultados son consistentes con las medianas calculadas y las distancias correspondientes.<sup>17</sup>

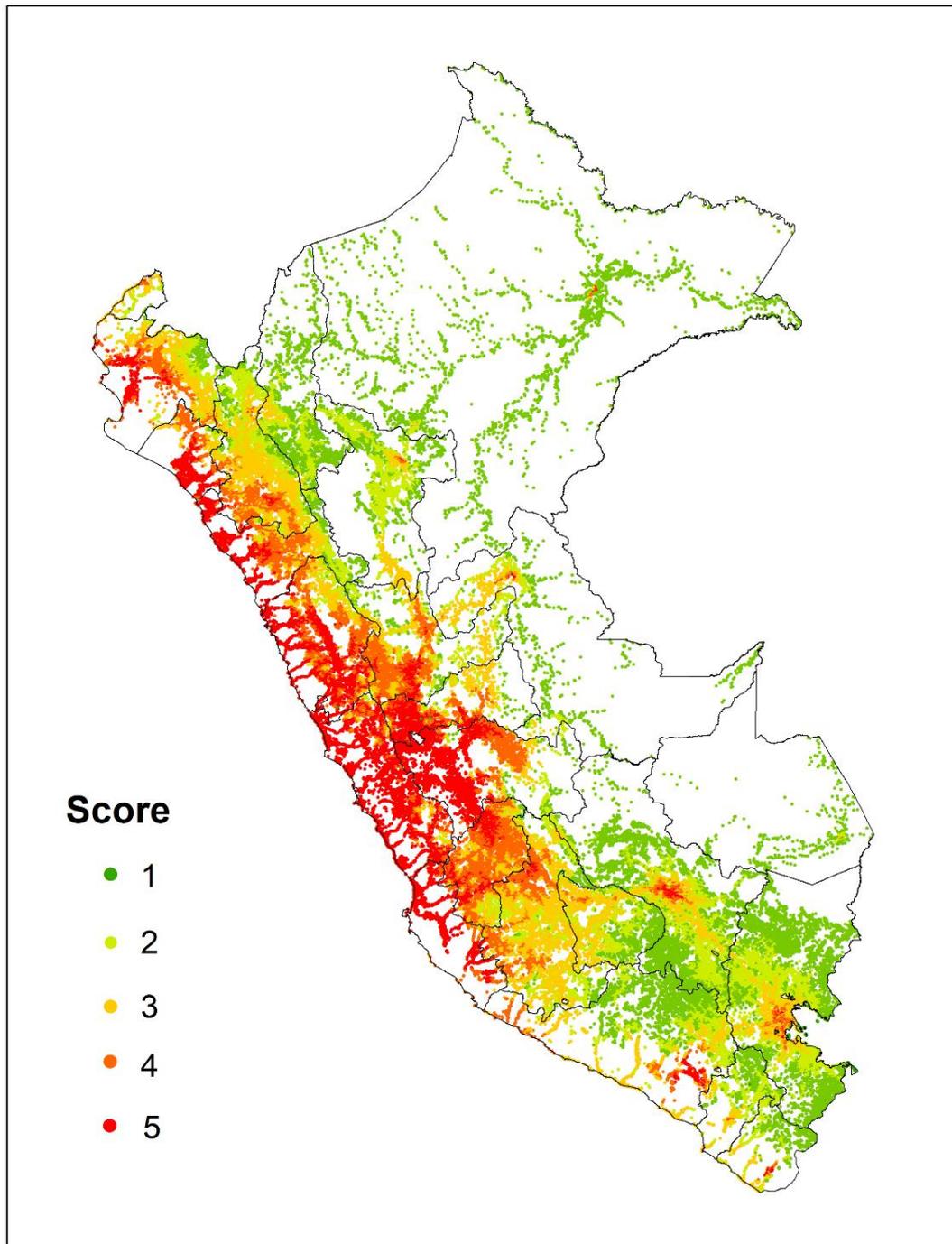
El 80% de los centros poblados del departamento de Lima, y todos los centros poblados de Lima Metropolitana tienen un score de más de 0.79, como se puede ver en el mapa 2. Los resultados de la clasificación del score en el caso de Lima son representativos del nivel de integración debido a cercanía a varias ciudades de más de 50 mil habitantes. Por esto se entiende que este corte por quintiles a pesar de tener una distribución que no parece ser representativa igual presenta resultados correctos que indican mayor integración en ciertos espacios, y menor en otros.

A partir de estos cortes se clasificaron los valores del score para los centros poblados. Esta clasificación representada en el Mapa A2, permite ver los espacios más y menos integrados. Cada punto representa un centro poblado, y el color, su nivel de integración a las 46 ciudades de más de 50 mil habitantes. Los centros poblados de color rojo son los más integrados, mientras los de color verde oscuro son los menos integrados.

---

<sup>17</sup> Estos resultados reflejan la enorme distorsión que genera el en territorio nacional el hecho de que una sola ciudad concentre un tercio de la población nacional (~10 millones de personas), y que ninguna otra ciudad llegue siquiera a un millón de habitantes. Como el score es construido ponderando distancia por la población total del centro poblado (e.g. todos los distritos de Lima y el Callao pesan como la población total de Lima y Callao), el score es notablemente más alto en los distritos de la costa central que en el resto del país.

**Mapa A2. Medida de integración a ciudades de más de 50 mil habitantes**



En el Mapa A2 se pueden identificar los espacios más integrados y los menos integrados. Por ejemplo, los centros poblados en el departamento de Lima están altamente integrados debido a su cercanía a varias ciudades de más de 50 mil habitantes y a Lima específicamente. Del mismo modo, en el departamento de Piura hay una concentración de centros poblados integrados al oeste y centro del departamento debido a su cercanía a varias ciudades como Piura, Sullana, Talara, Paíta, Catacaos y Chulucanas. Sin embargo, en el caso del sur hay una menor integración

de los centros poblados a las ciudades de más de 50 mil habitantes a medida que la distancia entre estos va aumentando. Es decir, los centros poblados ubicados cerca a estas ciudades están integrados pero los que están a mayor distancia están menos integrados, como es el caso del norte de Arequipa y norte y sur de Puno, por ejemplo.

En términos operativos, para este documento variable en cuestión se utilizó en dos instancias: como parte de los indicadores para evaluar las oportunidades económicas de los distritos, y como variable principal para distinguir entre distritos rurales que no cuentan con centros poblados de más de 2.500 habitantes (Rural 2 y Rural 3). Respecto a esto último, la decisión clave fue establecer el corte que distingue entre distritos Rural 2 y Rural 3. La siguiente tabla muestra la distribución de distritos utilizando distintos cortes de la variable Cm para identificar los distritos rurales mejor conectados (quintiles—p20; cuartiles—p25; terciles—p33; media—p50). Como se observa, la distribución más balanceada es la de terciles:

Tipo	p20		p25		p33		p50	
	# distritos	Cm (media)						
Rural 2	294	0.82	362	0.81	495	0.8	584	0.75
Rural 3	975	0.58	900	0.57	758	0.53	667	0.48

## Anexo 2: Producción principal por distritos

Provincia	Distrito	Tipo	Principales productos agrícolas (% de hectáreas totales)/pecuarios
Bellavista	Alto Biavo	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (38), cacao (3), cafe (18)
Bellavista	Huallaga	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (35), cacao (30),
Bellavista	Bellavista	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (31), arroz (44),
Bellavista	Bajo Biavo	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (29), arroz (22), cafe (39)
Bellavista	San Pablo	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (60), arroz (20),
Bellavista	San Rafael	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (89),
El Dorado	San Martin	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (22), cacao (21), cafe (48)
El Dorado	Santa Rosa	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (34), cafe (42)
El Dorado	Shatoja	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (33), cacao (40),
El Dorado	San Jose de Sisa	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (46), cacao (30),
El Dorado	Agua Blanca	Pecuario	mad (46), cacao (21),
Huallaga	Tingo de Saposoa	Agrario orientado a la producción de alimento para animales	mad (17), naranjo (52),
Huallaga	El Eslabon	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (16), cacao (33), cafe (31)
Huallaga	Saposoa	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (39), cafe (46)
Huallaga	Piscoyacu	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (26), cafe (44)
Huallaga	Sacanche	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (42), cafe (29)
Huallaga	Alto Saposoa	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (32), cafe (61)
Lamas	Lamas	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (18), cafe (53)
Lamas	Cuñumbuqui	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (24), platano (16), cafe (42)
Lamas	Shanao	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (21), cacao (45), platano (15),
Lamas	Alonso de Alvarado	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cafe (92)

Provincia	Distrito	Tipo	Principales productos agrícolas (% de hectáreas totales)/pecuarios
Lamas	Caynarachi	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (19), cacao (16), platano (20), pama aceitera (28),
Lamas	Pinto Recodo	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cafe (68)
Lamas	Tabalosos	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (18), cafe (50)
Lamas	Barranquita	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (22), arroz (14), cacao (27), platano (19),
Lamas	Zapatero	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (20), platano (22), cafe (39)
Lamas	Rumisapa	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (20), cacao (24), platano (22), cafe (14)
Lamas	San Roque de Cumbaza	Agrario orientado al mercado de alimentos	platano (20), vid (18), cafe (30)
Mariscal Caceres	Pajarillo	Agrario orientado a la producción de alimento para animales	mad (33), cacao (36),
Mariscal Caceres	Juanjui	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (27), cacao (43), naranjo (19),
Mariscal Caceres	Campanilla	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (57),
Mariscal Caceres	Huicungo	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (62),
Mariscal Caceres	Pachiza	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (69),
Moyobamba	Jepelacio	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cafe (83)
Moyobamba	Moyobamba	Agrario orientado al mercado agroindustrial	arroz (19), cafe (66)
Moyobamba	Soritor	Agrario orientado al mercado agroindustrial	arroz (18), cafe (73)
Moyobamba	Calzada	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (56), cafe (32)
Moyobamba	Habana	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (69), cafe (21)
Moyobamba	Yantalo	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (15), arroz (30), cafe (36)
Picota	Shamboycu	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (18), cafe (63)
Picota	Tres Unidos	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cafe (74)

Provincia	Distrito	Tipo	Principales productos agrícolas (% de hectáreas totales)/pecuarios
Picota	Buenos Aires	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (55), cafe (26)
Picota	San Hilarion	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (87),
Picota	Picota	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (21), arroz (62),
Picota	Caspisapa	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (23), arroz (67),
Picota	Pilluana	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (50), platano (21),
Picota	Pucacaca	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (43), arroz (25), cacao (20),
Picota	San Cristobal	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (72),
Picota	Tingo de Ponasa	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (56), cafe (16)
Rioja	Rioja	Agrario orientado al mercado agroindustrial	arroz (28), cafe (48)
Rioja	Awajun	Agrario orientado al mercado agroindustrial	arroz (28), cafe (63)
Rioja	Elias Soplin Vargas	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cafe (74)
Rioja	Nueva Cajamarca	Agrario orientado al mercado agroindustrial	arroz (35), cafe (55)
Rioja	Pardo Miguel	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cafe (84)
Rioja	Yorongos	Agrario orientado al mercado agroindustrial	arroz (37), cafe (52)
Rioja	Posic	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (71), cafe (15)
Rioja	San Fernando	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (89),
Rioja	Yuracyacu	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (94),
San Martin	Huimbayoc	Agrario orientado a la producción de alimento para animales	mad (18), yuca (15), arroz (15), cacao (26), platano (21),
San Martin	Alberto Leveau	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (35), cacao (22), cafe (21)
San Martin	San Antonio	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (56),
San Martin	La Banda de Shilcayo	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (17), cafe (42)
San Martin	Shapaja	Agrario orientado al mercado agroindustrial	mad (15), platano (15), cafe (48)
San Martin	Sauce	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cafe (81)
San Martin	El Porvenir	Agrario orientado al mercado de alimentos	cacao (30), platano (23),

Provincia	Distrito	Tipo	Principales productos agrícolas (% de hectáreas totales)/pecuarios
San Martín	Chipurana	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (19), cacao (23), platano (28),
San Martín	Papaplaya	Agrario orientado al mercado de alimentos	mad (28), cacao (17), platano (31),
San Martín	Tarapoto	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (64),
San Martín	Cacatachi	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (69),
San Martín	Morales	Agrario orientado al mercado de alimentos	arroz (57), platano (14),
San Martín	Chazuta	Agrario orientado al mercado de alimentos	cacao (39), platano (22), cafe (14)
San Martín	Juan Guerra	Pecuario	mad (42), arroz (26),
Tocache	Tocache	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (34), pama aceitera (37),
Tocache	Nuevo Progreso	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (27), platano (20), pama aceitera (19), cafe (22)
Tocache	Polvora	Agrario orientado al mercado agroindustrial	cacao (47), pama aceitera (31),
Tocache	Shunte	Agrario orientado al mercado agroindustrial	platano (19), cafe (78)
Tocache	Uchiza	Agrario orientado al mercado agroindustrial	arroz (20), cacao (37), cafe (17)

### Anexo 3: Metodología para determinación de nivel de inclusión social, nivel de oportunidades económicas estructurales, y grado de urbanidad o ruralidad

#### A3.1. Nivel de inclusión social

Antes de evaluar las oportunidades económicas existentes en la región, es importante reconocer que no será posible aspirar a un desarrollo productivo sostenido y de mayor calidad si es que primero no se satisfacen mínimamente las necesidades básicas de la población: sin educación y salud de calidad, o acceso a servicios básicos, es sumamente difícil lograr mejoras en productividad.

La incorporación al análisis de esta dimensión requiere dos tareas complementarias: por un lado, deben definirse las variables que mejor sintetizan las carencias socioeconómicas de cada territorio; por otro lado, se requiere definir un método de agregación de dichas variables que permita ilustrar de la mejor manera las diferencias entre distritos de un mismo tipo territorial para cada dimensión.

Partiendo de un extenso número de variables relacionadas con la IS a nivel distrital, se analizó la variabilidad interna de cada indicador, y el aporte de cada uno de estos a la variabilidad de una 'variable resultado' (e.g. pobreza). De esta manera, se redujo al mínimo posible las variables que mejor caracterizan cada una de estas dos dimensiones.<sup>18</sup>

Luego de este análisis, las variables seleccionadas para la dimensión de Inclusión Social fueron las siguientes:

---

<sup>18</sup> La selección de variables se realizó tomando en cuenta dos criterios:

**Variabilidad:** Nos interesa analizar aquellas variables con mayor variabilidad al interior de cada categoría territorial y dimensión temática. Para ello una manera sencilla es calcular el coeficiente de curtosis (apuntalamiento/sesgo) de cada distribución, esto es qué tan concentrados están los datos en relación a uno o pocos valores. La Tabla A9 muestra los promedios de todas las variables incluidas y una regla de decisión para el coeficiente (si es superior al de una distribución normal, se califica como "ALTA"). Una curtosis "BAJA" indica que los valores de las variables están ampliamente distribuidos y es posible generar a partir de ella diversas categorías y niveles de clasificación de distritos. Por otro lado, una curtosis "ALTA", indica una concentración de los datos alrededor de ciertos valores, lo que dificulta que dicha variable pueda ser utilizada para generar categorías diferentes.

Se consideraron diversas variables tanto para Inclusión Social y Oportunidades Económicas. Entre las variables de Inclusión Social, se incluyeron aquellas relacionadas a la cobertura de servicios básicos (cobertura de agua, desagüe, electricidad, telefonía móvil, etc.), también algunas relacionadas a la calidad educativa, salud (presencia de médicos) y seguridad (existencia de comisarías) de los distritos. Entre las variables de Inclusión Productiva, se consideraron variables relacionadas al potencial agrícola (superficie agrícola e irrigada), la densidad de empresas y variables de acceso vial.

**Factor de varianza:** Partiendo del filtro inicial de variables desde el análisis del coeficiente de curtosis, puede optarse por reducir el número de variables en cada categoría territorial y dimensión de análisis en base a la priorización de aquellas que aportan mayor variabilidad individual a la dimensión correspondiente. Para ello es necesario asociar a cada dimensión una variable de referencia y emplear el factor de varianza (VIF) de una regresión lineal simple para estimar el grado de contribución individual de una variable explicativa a la varianza de una variable dependiente. En base a una regla de decisión estándar (dependiendo del porcentaje de varianza explicada considerado aceptable, típicamente menor o igual a 2), pueden obtenerse reducciones considerables de las variables de mayor contribución explicativa en cada caso.

**Tabla 2: Inclusión Social – variables priorizadas<sup>19</sup>**

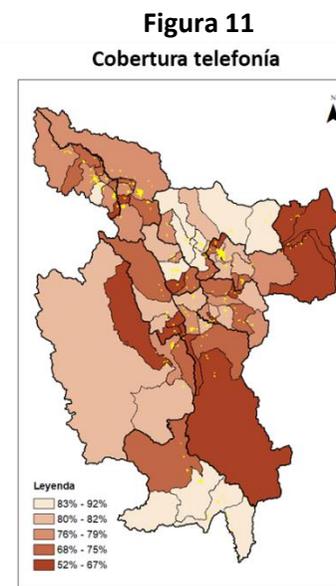
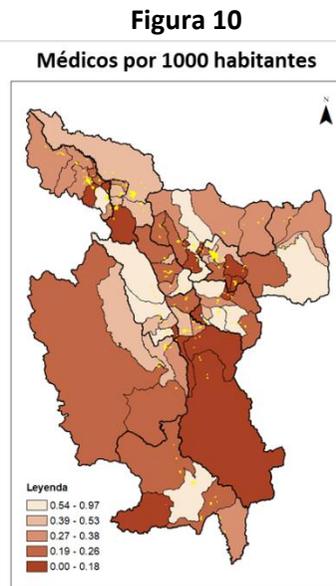
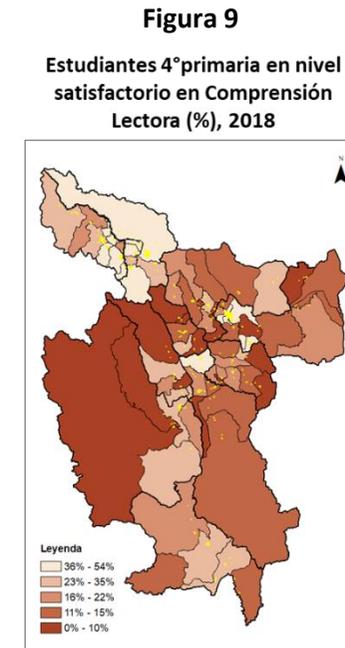
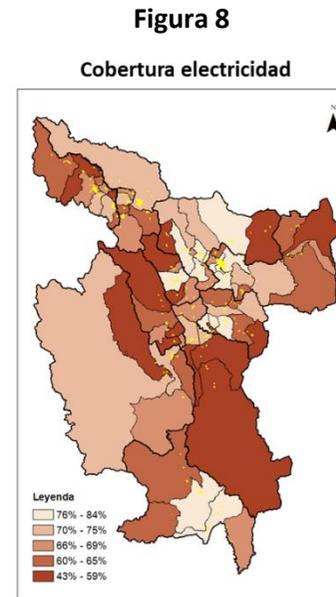
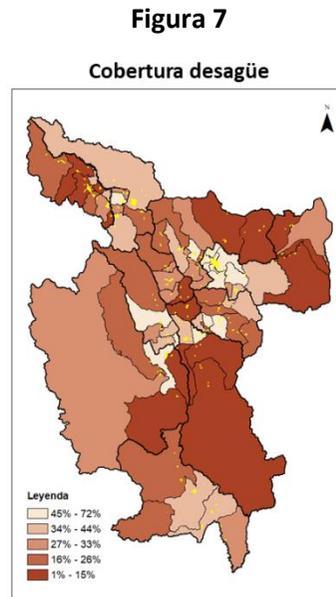
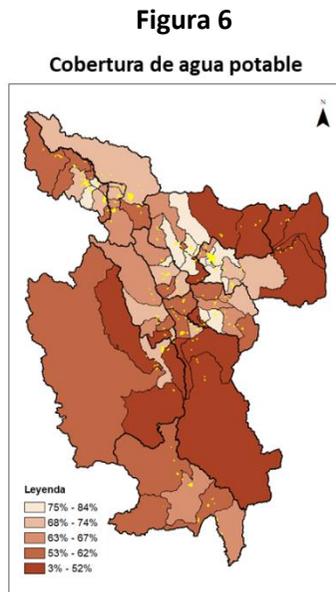
Inclusión Social (IS)	
Atributo	Variable
<b>Servicios Públicos</b>	- Cobertura de agua (%) - Cobertura de desagüe (%) - Cobertura de electricidad (%) - Cobertura de telefonía (fija y/o móvil) (%)
<b>Educación</b>	- Estudiantes de 2° de prim. en nivel satisf. en Comp. Lect. (%)
<b>Salud</b>	- Médicos por 1000 habitantes.

Las figuras 6 a 11 muestran la distribución territorial de estos indicadores (colores más claros significan mejores niveles de cobertura o resultados).

---

<sup>19</sup> Las variables de servicios públicos se calcularon a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2017 a nivel de vivienda y hogar. La variable de educación (porcentaje de estudiantes de 2° de primaria en nivel satisfactorio en comprensión lectora) fue obtenida a partir de la Evaluación Censal de Estudiantes 2016, para ciertos distritos no se disponía de información de esta variable, por lo que se imputó el porcentaje promedio de la provincia sin incluir la capital provincial.

La variable de salud (médicos por 1000 habitantes) fue obtenida del Registro Nacional del Personal de la Salud – INFORHUS (MINSA). Debido a que gran cantidad de establecimientos de salud (grandes hospitales) se encuentran concentrados en determinados distritos urbanos en grandes ciudades, estos presentaban altos valores en esta variable, generando así problemas en la clasificación por clúster. Por dicho motivo, para estos distritos que son parte de ciudades multidistritales con un área urbana continua, se les asignó como valor de esta variable el promedio multidistrital.





**Tabla 3: Oportunidades económicas – variables priorizadas<sup>20</sup>**

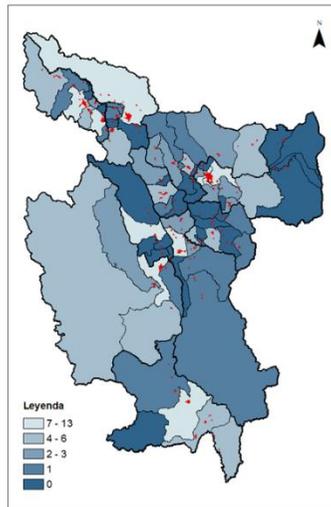
Oportunidades económicas (OE)	
Atributo	Variable
<b>Densidad económica</b>	- Aglomeración de luminosidad (luminosidad total del distrito). - Cobertura de entidades financieras (número de entidades)
<b>Ventajas de localización</b>	- Score ponderado de distancia a ciudades (Cm)
<b>Contribución sectorial agrícola</b>	- Superficie agrícola equivalente irrigada - Disponibilidad de nutrientes en suelo

Las figuras 13 a 17 muestran la distribución territorial de estos indicadores (colores más claros significan mejores niveles de cobertura o resultados).

<sup>20</sup> En primer término, se buscó aproximar una medida de densidad económica distrital. Dado que no existe una medida de actividad económica a este nivel, una medida cada vez más empleada por la literatura internacional es la aglomeración de luminosidad artificial de noche (e.g. Michalopoulos & Papaioannou, 2013; Soto, Vargas, & Berdegué, 2017). Este indicador se construyó a partir de la información reportada por el Defense Meteorological Satellite Program's Operational Linescan System (DMSP) de los Estados Unidos, el cual registra imágenes satelitales que permiten estimar la intensidad de luminosidad artificial con una precisión aproximada de 1 kilómetro cuadrado. En base a esta información, se asignó una medida de luminosidad artificial a nivel de centro poblado y luego esta se promedió a nivel de distrito. Para complementar este indicador a nivel empresarial, se incluyó además la cobertura de entidades financieras en el distrito (banca comercial, empresas financieras, cajas rurales y municipales, etc.) desde la base de *Finclusion LAB*.

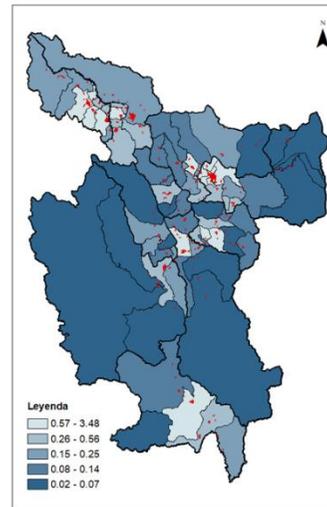
En un segundo nivel, para aproximar la idea de “ventajas de localización”, esto es, las condiciones que incentivan a más empresas a ubicarse en determinada área geográfica, se incluyó la medida distrital del score ponderado de distancia empleado para la tipología territorial. El carácter compuesto de esta medición permite que sea una medida aproximada tanto de accesibilidad como de acceso a mercados potenciales. Asimismo, en términos de las oportunidades económicas generadas en el distrito, era deseable mantener cierto grado de diferenciación de las fuentes sectoriales de la actividad económica. Para ello, se incluyeron dos variables para capturar la contribución potencial agrícola: la superficie agrícola equivalente en riego (CENAGRO 2012, ver Anexo 5) y una medida de calidad del suelo (concentración de nutrientes, FAO).

**Figura 13**  
Número de  
entidades financieras



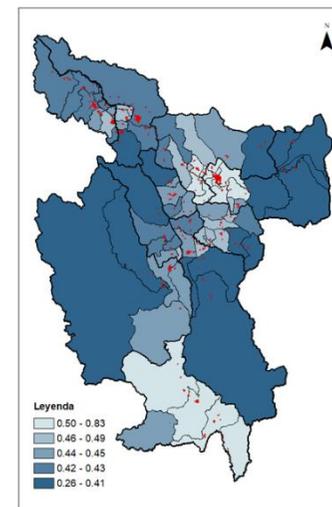
**Figura 14**

Índice de luminosidad

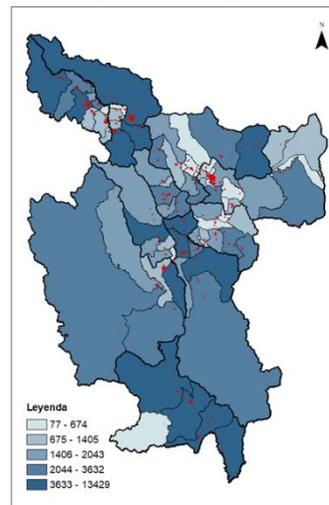


**Figura 15**

Score de distancia

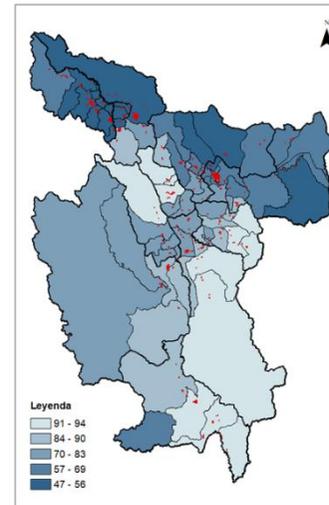


**Figura 16**  
Superficie agrícola  
equivalente irrigada



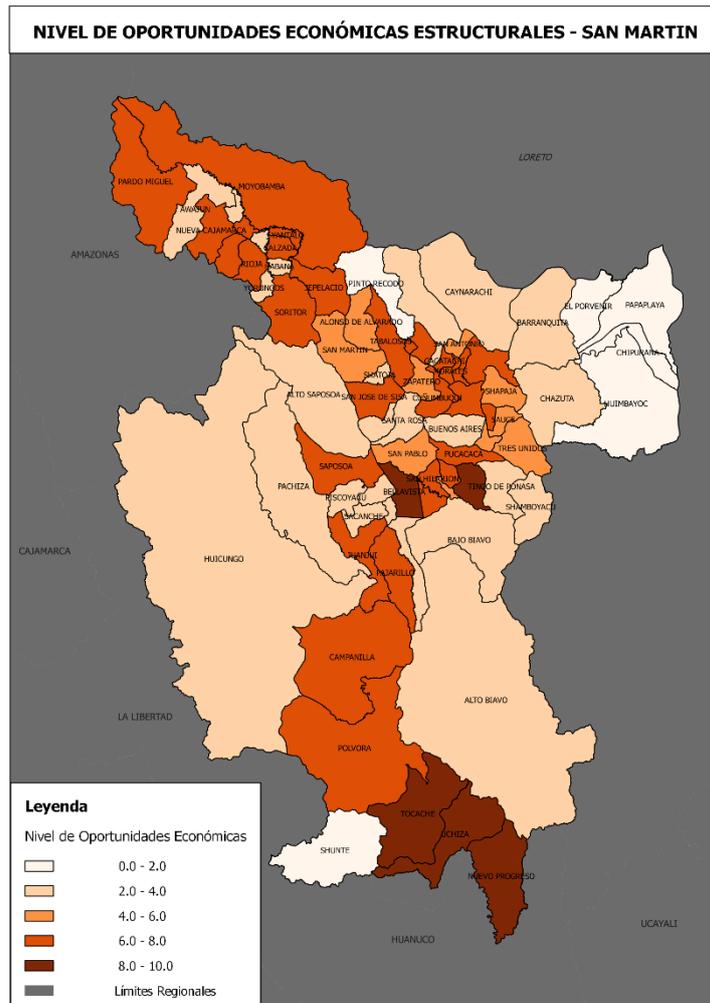
**Figura 17**

Índice de calidad del suelo



El método de agregación utilizado es similar al descrito para el caso de IS, con una diferencia: Se utilizó como una sola variable el promedio de los valores normalizados de calidad de suelo y superficie agrícola equivalente. La suma de los cuatro valores normalizados (índice de luminosidad, entidades financieras, score de distancia, y el promedio de calidad de suelo y superficie agrícola equivalente) producen un score final de oportunidades económicas, el cual fue dividido en terciles para identificar los distritos con niveles altos, medios y bajos de esta dimensión.

**Figura 18**



Elaboración propia

### A3.3. Grado de urbanidad o ruralidad

Si bien existe un consenso generalizado sobre la importancia central de la distinción entre lo urbano y lo rural para conceptualizar la ‘función’ de un territorio—y englobar las diferencias físicas, productivas y demográficas del mismo—lo cierto es que la definición del espacio urbano varía enormemente entre países y a lo largo del tiempo. De hecho, la ONU considera impráctico implementar una medida uniforme de para distinguir áreas urbanas y rurales, dado que las características propias de cada país determinarán qué zonas cumplen una función o la otra. Es

claro que esta conclusión aplica también para el Perú, por lo que el desarrollo de cualquier tipología territorial será el resultado de decisiones metodológicas ad hoc para el caso peruano.

## Método

La selección de variables —y la determinación de los cortes correspondientes— para establecer la distinción entre lo urbano y lo rural en el Perú, se basó en dos decisiones metodológicas. Por un lado, se buscó elegir el menor número posible de variables/parámetros estructurales que, tomando en cuenta las recomendaciones de la literatura internacional reciente sobre el tema, permitan definir grados incrementales de urbanidad y ruralidad. Por otro lado, para calibrar los cortes de cada variable, se utilizó como punto de referencia la tipificación de centros poblados urbanos (CCPP) establecida por el Sistema Nacional de Centros Poblados del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (SINCEP)<sup>21</sup>, complementado por las clasificaciones de distritos desarrollada por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDOT-PCM)<sup>22</sup>, y por el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas (PI-MEF)<sup>23</sup> (más detalles en el Anexo 2).

Es importante notar que mientras las dos últimas clasificaciones se refieren a distritos/municipios, el SINCEP toma como punto de referencia el CCPP (e.g. Lima-Callao, con sus 50 distritos, constituyen un solo centro poblado). Si bien el objetivo de este estudio es generar una tipología a nivel de UAT (distrito, provincia), dicha clasificación ha sido construida a partir del análisis de centros poblados individuales. Esto debido a que el criterio central de este estudio para definir ‘lo urbano’ es la idea de proximidad, es decir, que exista un número significativo de personas que por su ubicación física relativa (aglomeración) se ven en la necesidad de interactuar de manera continua en los planos económico, social, cultural, político, etc.<sup>24</sup> En tal sentido, la dinámica urbana se genera a nivel del CCPP, y es este el que confiere o no al distrito su grado de urbanidad.<sup>25</sup>

Esta aproximación conceptual reduce considerablemente el número de variables disponibles para el análisis, pues la mayoría de información censal disponible a nivel nacional está agregada a nivel de distrito, no de CCPP. Afortunadamente, aunque no es abundante, sí existe información disponible a este nivel, y dicha información cumple con las recomendaciones establecidas por

---

<sup>21</sup> D.S. N° 022-2016-VIVIENDA

<sup>22</sup> Clasificación interna. Más información en <http://sdot.pcm.gob.pe/>

<sup>23</sup> La lista actualizada de esta clasificación se encuentra en: <https://www.mef.gob.pe/es/modernizacion-e-incentivos-para-gobiernos-locales-y-regionales/plan-de-incentivos-municipales-a-la-mejora-de-la-gestion-y-modernizacion-municipal?id=2565>

<sup>24</sup> Esta definición general es ampliamente aceptada. Por ejemplo: “La ciudad puede definirse como un lugar donde las diferencias se encuentran, se reconocen, se exploran unas a otras, y se reafirman o cancelan unas a otras. Las distancias en espacio y tiempo son reemplazadas por opuestos, contrastes y superposiciones, y con la coexistencia de múltiples realidades.” Christian Schmidt (2012), interpretando a Henri Lefebvre; “Los centros urbanos son en realidad el lugar donde se aceleran los procesos de intercambio y desarrollo, donde ocurre la mayor parte de la producción intelectual, donde se amplía la producción cultural y sobre todo donde tiene lugar la evolución misma de la sociedad urbana.” Terraza et al (2017).

<sup>25</sup> Tomemos un par de ejemplos típicos: un distrito puede tener varios centros poblados muy pequeños, considerados ‘urbanos’ por la definición mínima utilizada en los censos nacionales (100 viviendas agrupadas contiguamente). Si sumamos toda esta población ‘urbana’ podemos llegar a la conclusión de que el distrito es ‘urbano’, a pesar de que solo cuenta con CCPP minúsculos que no generan ninguna dinámica propiamente urbana. Por otro lado, tenemos distritos que tienen muy poca población ‘urbana’ (siempre de acuerdo al INEI) pero que son claramente un área de expansión activa de una ciudad importante contigua. Considerar este distrito como rural, a pesar de que su dinámica central es ya urbana, podría ser un error.

la literatura internacional actual dedicada al tema de la distinción estadística entre los ámbitos urbano y rural (Lopez Moreno, 2017; ONU, 2014; ONU, 2018; Lamson-Hall et al, 2016), que sugiere ir más allá de la variable de población (e.g. ‘población urbana’ dentro de una circunscripción), y añadir indicadores relacionados con la densidad poblacional, el área ocupada por la trama urbana, y el grado de consolidación de dicha trama.

Así luego de evaluar todas las opciones disponibles, se logró identificar dos variables estructurales simples que permiten operativizar el concepto de ‘lo urbano’ a nivel de CCPP para el caso peruano. Estas dos variables centrales son:

- (i) **Área de la trama urbana continua (Au).** La variable fue construida por PCM, creando polígonos que encierran la trama urbana continua de alrededor de 6.000 centros poblados del país (todos lo que cuentan con más de 600 habitantes).
- (ii) **Densidad poblacional (Dp).** La variable se calcula dividiendo la población censal de cada CCPP entre el área de su trama urbana continua.

En el caso de *Au*, el corte para distinguir entre un CCPP urbano y otro rural se estableció en 1 km<sup>2</sup> (aproximadamente 100 manzanas contiguas), tomando como referencia la unidad mínima de análisis de características urbanas que utiliza la OCDE (2012). En cuanto a *Dp*, el corte correspondiente se estableció en 2.500 habitantes/km<sup>2</sup>, un nivel que se encuentra en el rango de los parámetros típicos internacionales. La combinación de estos dos cortes es la que mejor se ajusta a las clasificaciones del SINCEP, el SDOT-PCM, y el IP-MEF.

En tal sentido, definimos un **CCPP urbano** como una aglomeración *continua* de viviendas e infraestructura urbana de al menos 1 km<sup>2</sup> de extensión, que cuenta con una *densidad* poblacional de al menos 2.500 habs/km<sup>2</sup>.<sup>26</sup> En términos formales:

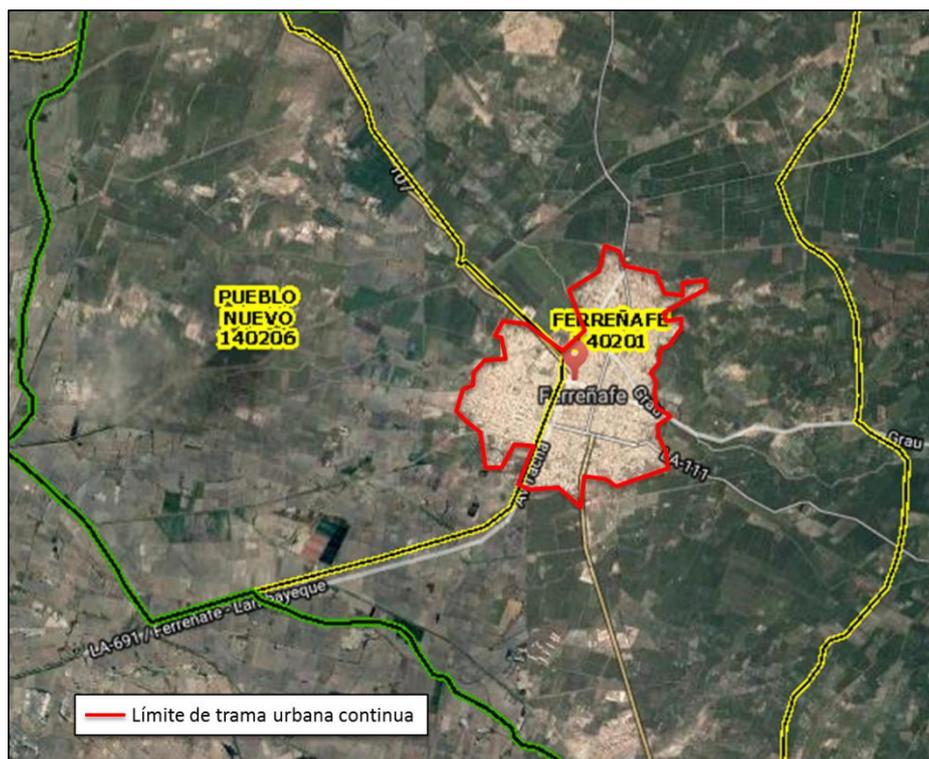
**CCPP es urbano  $\Leftrightarrow (Au \geq 1 \text{ km}^2) \wedge (Dp \geq 2500 \text{ habs/km}^2)$**

Una vez establecida la definición operativa de CCPP urbano, es posible trazar la línea que divide a distritos urbanos de distritos rurales: definimos distrito urbano como aquel cuyo CCPP más grande es urbano. Si el distrito no cuenta con ningún CCPP urbano, entonces es un distrito rural. Por ejemplo, el Gráfico 1 muestra dos distritos urbanos: Ferreñafe y Pueblo Nuevo. El centro poblado más grande de ambos distritos es la ciudad de Ferreñafe, la cual, al cumplir con las condiciones de área y densidad establecidas, es un CCPP urbano. Es importante notar que la urbanidad del CCPP es evaluada independientemente de los límites distritales.

**Gráfico 1: Ejemplo de CCPP urbano**

---

<sup>26</sup> Nótese que para ser considerado urbano, un CCPP debe cumplir ambas condiciones a la vez, pues se asume que si el CCPP es denso pero demasiado pequeño, o es grande pero con muy baja densidad, no genera *proximidad* en una escala necesaria para detonar dinámicas propias de un área urbana.



Estas dos variables centrales permiten, además, distinguir el ‘grado de urbanidad’ de los CCPP, y por tanto de los distritos urbanos. Manteniendo fijo el corte de densidad poblacional en 2.500 hab/km<sup>2</sup>, resulta bastante sencillo diferenciar entre ciudades grandes, medianas y pequeñas— en línea con lo estipulado por SINCEP, SDOT-PCM y PI-MEF—utilizando dos cortes adicionales en la variable referida al área de la trama urbana (Au). Así:

- ✓ Ciudades grandes ⇔ ( $Au \geq 30 \text{ km}^2$ )  $\wedge$  ( $Dp \geq 2500 \text{ hab/km}^2$ )
- ✓ Ciudades medianas ⇔ ( $30 \text{ km}^2 > Au \geq 3 \text{ km}^2$ )  $\wedge$  ( $Dp \geq 2500 \text{ hab/km}^2$ )
- ✓ Ciudades pequeñas ⇔ ( $3 \text{ km}^2 > Au \geq 1 \text{ km}^2$ )  $\wedge$  ( $Dp \geq 2500 \text{ hab/km}^2$ )

Análogamente al caso básico, los distritos urbanos pueden diferenciarse en tres categorías – **Urbano 1 (U1), Urbano 2 (U2), Urbano 3 (U3)**—dependiendo de si contienen o forman parte de una ciudad grande, mediana o pequeña, respectivamente.

Hasta este punto, entonces, contamos con tres tipos de distritos urbanos, y con un solo grupo de distritos rurales—aquellos que no cumplen con condiciones mínimas de densidad y área. Esta tipología es probablemente insuficiente: por el lado de los distritos rurales, es evidente que no todos los distritos que no cuentan con una ciudad (como la definimos aquí) son iguales; por el lado de los distritos urbanos, donde se concentra dos tercios de la población nacional, también existen diferencias relevantes en términos territoriales al interior de los tres tipos definidos hasta el momento. Pero para identificar estas diferencias y distinciones, más sutiles que la simple división urbano/rural, hace falta utilizar algunas variables secundarias. Luego de analizar todos los parámetros disponibles, y siempre en línea con la literatura internacional actual, se identificaron tres variables estructurales complementarias que permiten completar una tipología más fina y exacta de las UATs del Perú. Estas variables complementarias son:

- (iii) **Conectividad con mercados potenciales (Cm).** Estima el grado de accesibilidad de la población de un distrito a los principales mercados del Perú. La variable se construye a partir de un score de accesibilidad asignado a cada uno de los 96.000 centros poblados

del Perú—que pondera la distancia en tiempo del CCPP a las 46 ciudades de más de 50.000 habitantes que tiene el país por el tamaño de cada una de ellas (para más detalles sobre este score, ver el Anexo 3).

- (iv) **Área agrícola (Aa).** El número de *hectáreas estandarizadas* dedicadas a la actividad agropecuaria en el distrito. La variable se construye a partir de la información del IV Censo Nacional Agropecuario 2012 (CENAGRO IV), y la estandarización (a hectáreas de alta productividad) se realiza aplicando los factores de conversión señalados en el Anexo 4, lo que hace que el indicador sea comparable a nivel nacional.
- (v) **Consolidación urbana (Cu).** Es un ratio que estima qué porcentaje de la trama urbana es consolidada/compacta, en relación a la trama urbana total, que incluye las zonas ‘dispersas’ de la ciudad (Lamson-Hall, 2016). El ratio aproxima qué porción de la ciudad corresponde a zonas de expansión urbana activa (para más detalles, ver el Anexo 5).

La variable *Cu*, aplicada únicamente en el caso de las ciudades grandes<sup>27</sup> (distritos **Urbano 1**), permite distinguir aquellos distritos que están consolidados (i.e. la totalidad de su tierra ‘ocupable’<sup>28</sup> está urbanizada) de los que están en proceso de expansión. El corte tomado para esta variable es de 67%, lo que quiere decir que si más de dos tercios del distrito son ‘consolidados’ entonces el distrito lo es. De lo contrario, está en expansión. Formalmente:

- ✓ Distrito Urbano 1 es consolidado  $\Leftrightarrow Cu \geq 67$

La variable *Aa* ayuda a distinguir entre dos tipos de ciudades medianas y pequeñas: aquellas cuyas dinámicas urbanas son interdependientes con la intensa actividad agropecuaria que rodea al CCPP, y aquellas donde esto no ocurre. En tal sentido, se pueden identificar distritos U2 y U3 **agrícolas** y **no agrícolas**.<sup>29</sup> Para ser considerado agrícola, un distrito debe cumplir dos condiciones de manera simultánea: que su área agrícola estandarizada sea al menos tres veces mayor a su área urbana, y que tenga una extensión de por lo menos 10 Km<sup>2</sup>. En términos formales:

- ✓ Distrito (Urbano 2 o Urbano 3) es agrícola  $\Leftrightarrow (Aa/Au \geq 3) \wedge (Aa > 10 \text{ Km}^2)$

Finalmente, para el caso de los distritos rurales, definidos en general como aquellos que no cuentan con, ni son parte de, una ciudad pequeña, se estableció una estrategia de tipificación ad hoc, en base a un límite poblacional y a la variable de conectividad (*Cm*).

El tema poblacional es relevante, en primer lugar, porque es la principal variable que utilizan las clasificaciones vigentes para distinguir entre CCPP/distritos urbanos y rurales: el corte utilizado oscila entre los 2.500 habitantes (SINCEP) y los 2.000 habitantes (SDOT-PCM y, de manera aproximada, PI-MEF). Sin embargo, debido a que los criterios establecidos en este estudio no toman en cuenta la población absoluta, sino el tamaño de la trama urbana y su densidad poblacional (*Au* y *Dp*), existe un número importante de CCPP que satisfacen los cortes poblacionales mencionados pero no califican como urbanos.

---

<sup>27</sup> Al ser esta una variable construida a partir de un índice de luminosidad—como se explica en el Anexo 5—resulta conveniente utilizarlo solo en el caso de las ciudades grandes, donde el acceso a electricidad supera el 90%, y por tanto la luminosidad representa con mayor precisión la configuración real de la ciudad.

<sup>28</sup> Excluyendo, entre otros, playas, terrenos pantanosos, o laderas con pendientes mayores a 47°, donde típicamente la ocupación (incluso la informal) acaba.

<sup>29</sup> Además de la limitación mencionada en la nota al pie 9, no tiene mucho sentido tratar de identificar distritos con expansión urbana activa en las ciudades medianas y pequeñas—la gran mayoría de distritos en estos ámbitos tienen esta condición.

Partiendo de esta constatación, y tomando en cuenta que, más allá de todo criterio ad hoc, el tamaño de la población es una variable diferenciadora en las dinámicas locales, se agrupó en una categoría, **Rural 1 (R1)**, todos aquellos distritos que cuentan con algún CCPP que no es urbano pero que tiene más de 2.500 habitantes. Es decir:

$$\checkmark \text{ Distrito es Rural 1} \Leftrightarrow (\text{Población} \geq 2.500 \text{ habs}) \wedge [(\text{Au} < 1 \text{ km}^2) \vee (\text{Dp} < 2.500 \text{ habs})]$$

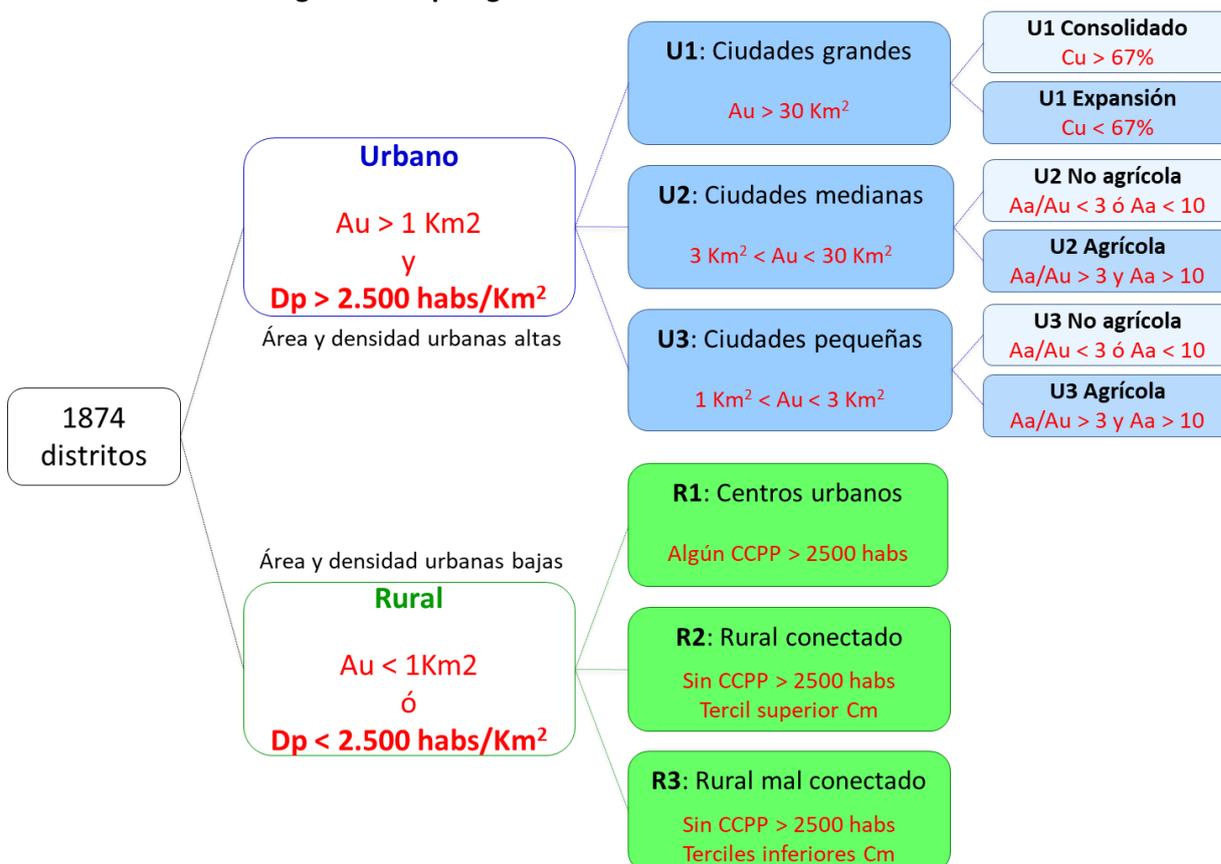
Con esta última restricción quedan por clasificar aquellos distritos que no tienen ningún centro urbano relevante. Es aquí donde entra la variable de conectividad (Cm), que permite diferenciar entre aquellos distritos rurales que tienen buena y mala accesibilidad a mercados importantes (ciudades de más de 50.000 habitantes). Los distritos que tienen más del 50% de su población en CCPP que pertenecen al tercil superior de la variable Cm, son clasificados como **Rural 2 (R2)**, mientras que aquellos que tengan valores en los dos terciles inferiores de Cm son clasificados como **Rural 3 (R3)**. En términos formales:

$$\checkmark \text{ Distrito es Rural 2} \Leftrightarrow (+50\% \text{ de población} \in \text{CCPP del tercil superior de Cm}) \wedge (\text{Distrito} \notin (\text{U1, U2, U3, R1}))$$

$$\checkmark \text{ Distrito es Rural 3} \Leftrightarrow (+50\% \text{ de población} \in \text{CCPP de terciles inferiores de Cm}) \wedge [\text{Distrito} \notin (\text{U1, U2, U3, R1, R2})]$$

En suma, utilizando las cinco variables descritas en esta sección, y tomando la menor cantidad posible de cortes se han logrado distinguir los siguientes tipos de distritos a nivel nacional:

**Diagrama 1: Tipología territorial de distritos del Perú**



Cabe señalar que las variables utilizadas tienen carácter estructural y están asociadas directamente a las características físicas del territorio. El Anexo 6 muestra de manera esquemática cómo se comparan los resultados de esta tipología con los del SINCEP y el SDOT-PCM, basados principalmente (el SINCEP totalmente) en cortes por tamaño de población;

además, el mismo anexo incluye una lista de los distritos urbanos y rurales definidos en el D.S. 090-2011-PCM que no coinciden con la tipología propuesta por este documento.

A partir de esta metodología se ha podido clasificar los distritos de la región San Martín en seis tipos:

**Tabla 4: Tipología de distritos, región San Martín**

Tipo	# de distritos	Población	% población
Urbano 1	3	152,670	19%
Urbano 2	8	256,837	32%
Urbano 3	10	113,340	14%
Rural 1	10	97,983	12%
Rural 2	16	47,229	6%
Rural 3	30	145,322	18%

En general, los distritos Urbano 1 corresponden a ciudades mayores, los Urbano 2 a ciudades intermedias, y los Urbano 3 a ciudades pequeñas. Los distritos Rural 1 cuentan con al menos un centro poblado con población superior a las 2.500 personas que, aunque no llegan a ser ciudades propiamente dichas, permiten la aparición de ciertas dinámicas urbanas básicas. Finalmente, los distritos Rural 2 y 3 no cuentan con aglomeraciones importantes, y se distinguen básicamente por su distancia (en tiempo) a los corredores económicos locales.

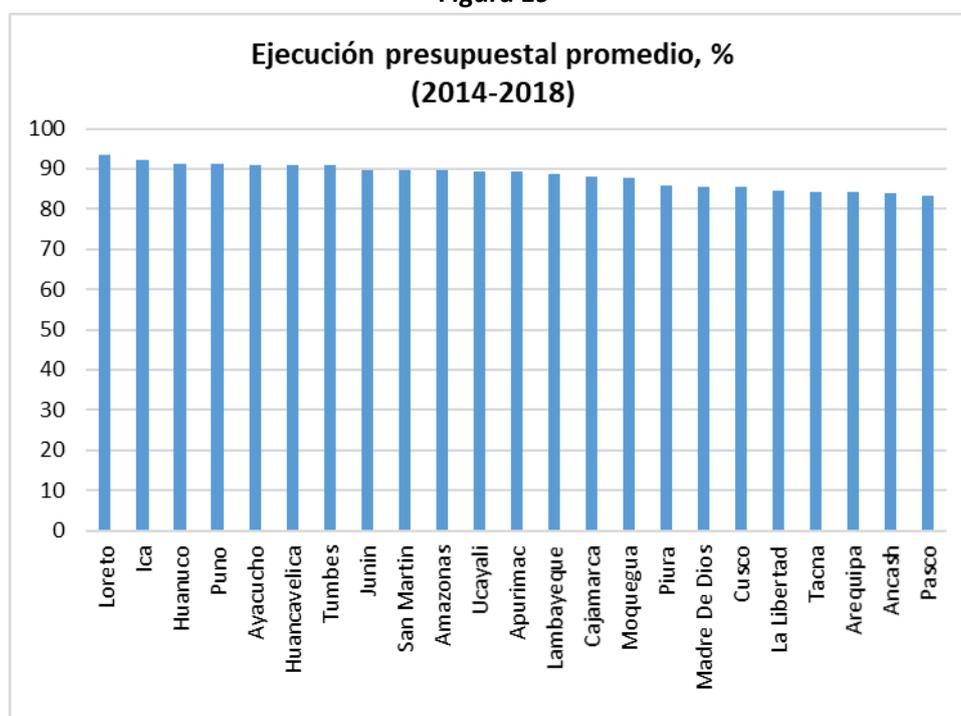
Ahora bien, para el caso que nos compete, una clasificación de seis categorías puede resultar exagerada. En términos funcionales—que es lo que acá interesa—podemos agrupar estos seis tipos en tres categorías bien definidas:

- **Distritos urbanos:** incluyen ciudades grandes y medianas (Urbano 1 y 2) que pueden funcionar como mercados para la producción rural, y como nodos de articulación con mercados regionales, nacionales o extranjeros. Estos distritos urbanos cuentan con servicios financieros y logísticos de mediana y gran envergadura, y cuentan con una dinámica económica propia y activa.
- **Distritos rururbanos:** incluyen ciudades pequeñas o centros poblados grandes (Urbano 3 y Rural 1) con limitada capacidad de absorción de la producción local, pero con servicios logísticos básicos que los convierten en lugares de paso obligado en el camino a los mercados urbanos mayores. Son centros de acopio locales y lugares desde donde se pueden brindar servicios de extensionismos y transferencia tecnológica hacia el campo.
- **Distritos rurales:** son zonas sin aglomeraciones urbanas, dedicadas básicamente a la producción primaria (Rural 2 y 3).

#### Anexo 4: Capacidad institucionales regionales

La medición de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales del país es sumamente difícil, debido a tres razones principales. En primer lugar, existe un problema de fondo con la definición y conceptualización de ‘capacidades institucionales’: no existe un indicador o grupo de indicadores ampliamente aceptados sobre el tema ni en la literatura académica existente, ni en las disposiciones oficiales del Estado peruano. Usualmente, se suele hacer referencia al grado de ejecución presupuestal general como una variable que muestra la eficiencia de las distintas dependencias gubernamentales. Pero esta medida es muy discutible: existe incluso literatura internacional que vincula con claridad altos niveles de ejecución con mayores niveles de corrupción<sup>30</sup> (Tanzi y Davoodi 1998). Evidentemente, este no es siempre el caso, pero los límites conceptuales de este indicador son bastante claros. Más aun, como se muestra en la siguiente figura, no existe mayor variación en los niveles de ejecución de los distintos gobiernos regionales, cuya ejecución presupuestal promedio de los últimos cinco años oscila entre 83% y 93%.

Figura 19



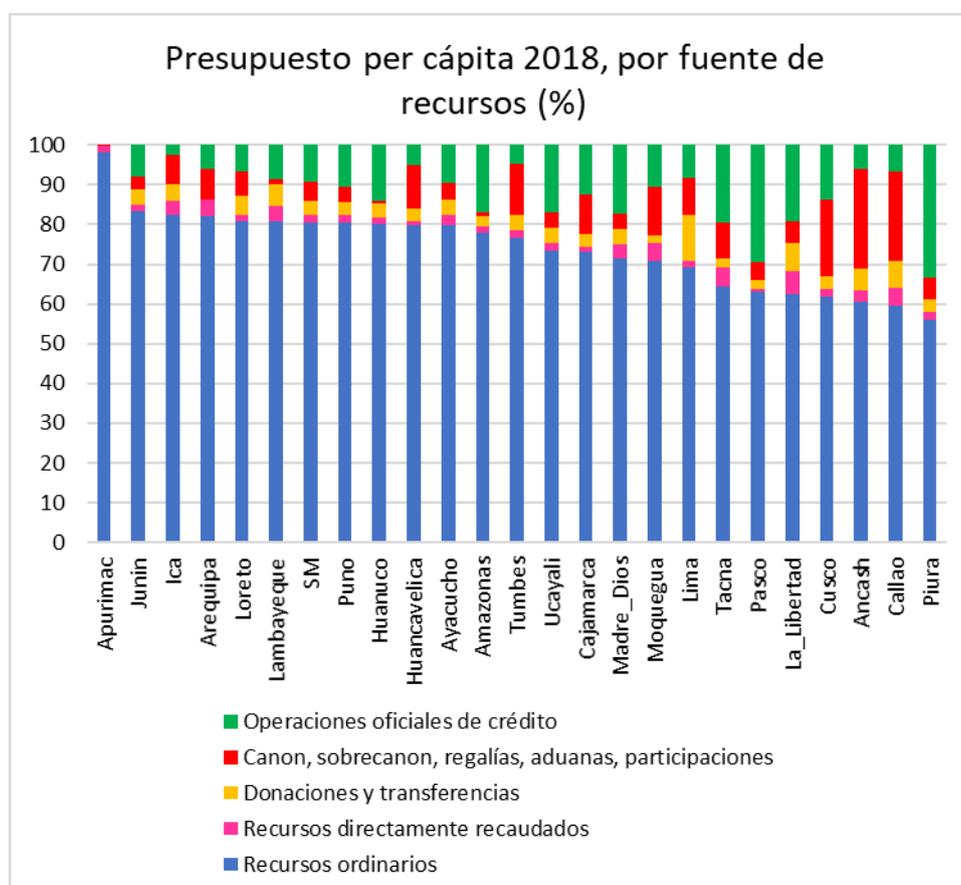
Fuente: MEF  
Elaboración propia

Otros indicadores utilizados con frecuencia, como ratios financieros de deuda/activos, o la proporción del presupuesto institucional que corresponde a recursos directamente recaudados, son útiles a nivel de gobiernos locales, pero no ayudan a esclarecer la situación de los gobiernos regionales. La Figura 20 muestra, por ejemplo, que el presupuesto de la gran mayoría de regiones (estandarizado por su número de habitantes) depende sobre todo de recursos ordinarios transferidos por el gobierno central—y en los casos en los que existen otras fuentes importantes, estas corresponden a operaciones de endeudamiento externo gestionado por el gobierno central, o a ingresos por canon y regalías, ninguno de los cuales puede atribuirse a la

<sup>30</sup> Tanzi, V. y H.D. Davoodi (1998). Corruption, Public Investment, and Growth. En *The Welfare State, Public Investment and Growth*. Hirofumi Shibata y Toshihiro Ihori (Eds.). Tokyo: Springer-Verlag.

capacidad institucional del gobierno regional. Los recursos directamente recaudados, que sí dependen de las capacidades del GORE, fluctúan entre el 1% y el 4% del total, lo que los vuelve prácticamente irrelevantes.

Figura 20



Una alternativa a estos indicadores generales sería utilizar variables más específicas a los gobiernos regionales, como un inventario de activos, la calificación del personal disponible, o el alineamiento entre las prioridades de política de la región y la distribución de su presupuesto. Esta tarea, sin embargo, nos enfrenta a un segundo problema: la escasez de información ordenada y estandarizada disponible a nivel de sectores y dependencias de los gobiernos regionales. En caso de San Martín, por ejemplo, el único documento completo que involucra información ordenada y homogénea para todas las unidades ejecutoras que componen el GORE es el Plan Operativo Institucional (POI), pero no existen inventarios de activos (e.g. vehículos), ni listas de personal y sus calificaciones—ni a nivel de todo el gobierno regional ni, evidentemente, a nivel de dependencias o centros de costo.

Ciertamente, resulta posible gestionar el acceso a información sobre algunos de estos y otros indicadores—siempre y cuando los datos existan, lo que no está garantizado en lo absoluto. Sin embargo, esto nos enfrentaría al tercer problema general de la evaluación de capacidades institucionales: la necesidad de establecer un *benchmark* o punto de referencia para valorar e interpretar adecuadamente los indicadores que se puedan construir. Por ejemplo, contar con datos sobre personal o activos no nos dice nada sobre el desempeño de un GORE, a menos que

estos se puedan comparar con la situación de otros gobiernos regionales.<sup>31</sup> Pero gestionar el acceso a información detallada de todos los gobiernos regionales es un reto enorme que ni siquiera puede asegurar que llegue a buen puerto.

En el caso específico de este estudio, además, interesa evaluar no solo la capacidad institucional del GORE San Martín en general, sino las capacidades que dedica a sectores productivos, lo que añade aún más complejidad a los problemas señalados arriba.

### **Hacia la construcción de indicadores homogéneos**

Tomando en cuenta todas estas limitaciones, se decidió utilizar la única base de datos uniforme, detallada y disponible del Estado peruano que ofrece oportunidades para generar indicadores de capacidad institucional aplicables a todas las regiones: el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

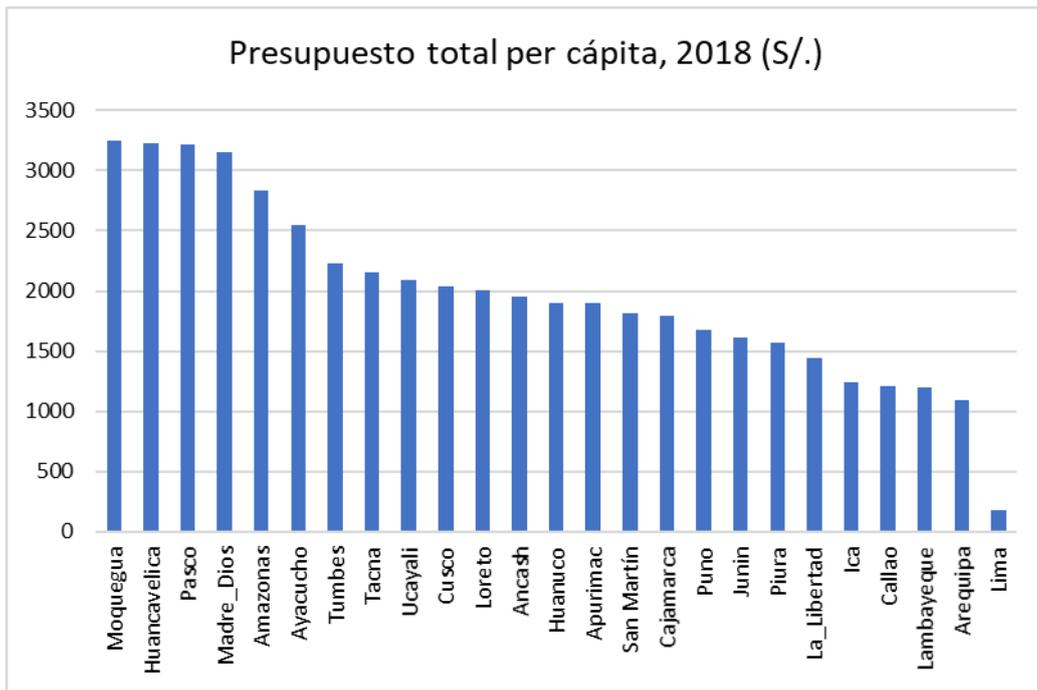
El SIAF permite observar la composición del gasto total de los gobiernos regionales en dos maneras críticas: por función del gasto (e.g. agropecuaria, transporte, previsión social), y por clasificación económica del gasto (e.g. personal, comunicaciones, obras físicas). De esta manera, es posible verificar, por ejemplo, cuánto gasta cualquier gobierno regional en personal contratado para la función agropecuaria. Así, un análisis detallado de los datos del SIAF permite, en principio, remedia dos de los tres problemas señalados más arriba: lo relacionado a la disponibilidad de datos homogéneos, ordenados y completos; y la necesidad de establecer un benchmark para evaluar el significado de los indicadores generados, ya que se hace posible comparar los valores relativos obtenidos para todos los gobiernos regionales.

Esta estrategia, sin embargo, no es suficiente para solucionar los problemas de definición conceptual de 'capacidades institucionales'. Por ejemplo, la figura 21 muestra el presupuesto total per cápita de todas las regiones del país. Sería fácil atribuir mayores capacidades institucionales a aquellas regiones que cuentan con más recursos, pero en realidad el gráfico no nos dice nada de en qué se gasta, o cómo se gasta, es decir, qué tan eficaz y eficiente es el gasto del gobierno regional.

---

<sup>3131</sup> También sería posible comparar indicadores de un GORE con algunos benchmarks teóricos, pero como ya se ha señalado, en el Perú no hay consenso sobre cuáles podrían ser estos.

Figura 21



Estas limitaciones no se solucionan simplemente observando el detalle del gasto en un sector o clasificación económica específica. Las figuras 22 y 23, por ejemplo, muestran el gasto de los gobiernos regionales del país (normalizado por población) en personal dedicado a la administración general y a las funciones productivas, respectivamente. Según estos indicadores, Madre de Dios, Huancavelica y Apurimac son los gobiernos regionales que más invierten en personal, lo que podría darles una ventaja en lo que respecta a la gestión de su actividad económica. Pero evidentemente, tener más personal no implica necesariamente tener una gestión eficiente. Por el contrario, podría darse el caso de un gasto excesivo e injustificado en personal no calificado—algo que no es posible verificar sin información detallada de cada región, lo que es sumamente complicado, como se señaló más arriba.

Figura 22

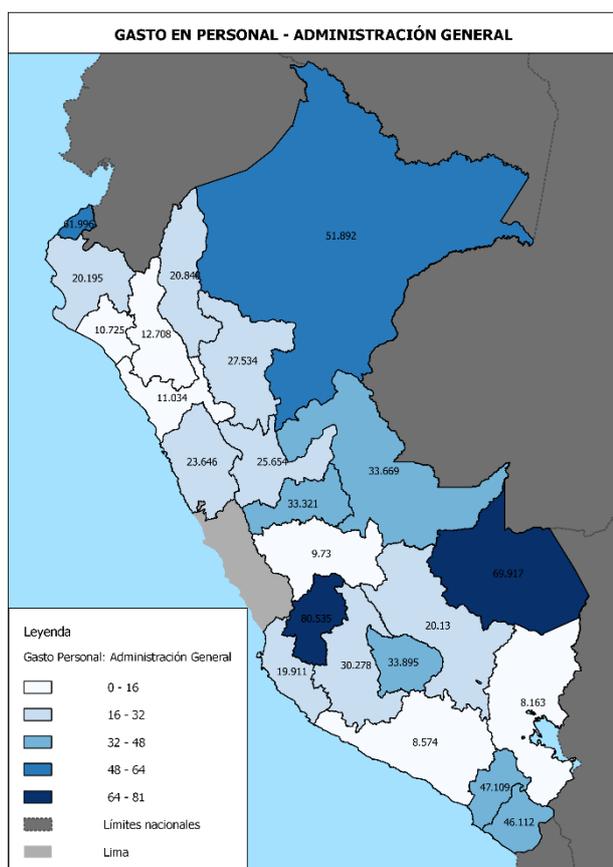
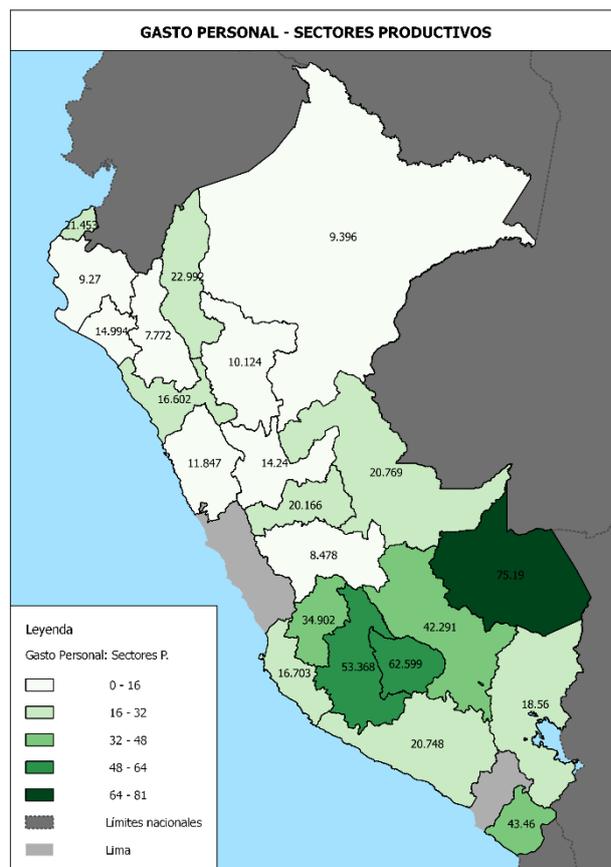


Figura 23



Incluso cuando se desagrega aún más el tipo de gasto, y se analiza su composición en detalle, se arriba a indicadores que no nos dan una idea clara de las fortalezas institucionales de los gobiernos regionales. Por ejemplo, las figuras 24 y 25 nos muestran el tipo de contratación predominante (i.e. que explica más del 60% del gasto en personal) aplicado a los recursos humanos dedicados a la administración general y a los sectores productivos de los gobiernos regionales.

Como se puede ver, algunas regiones cuentan con más personal contratado por régimen público o CAS, mientras que otras privilegian el gasto en personal a través de proyectos de inversión pública. ¿Cuál es mejor? Difícil saberlo: por un lado, el personal contratado suele ser de mayor edad y tener menos incentivos para la productividad, pero su experiencia y estabilidad le permiten sostener sus actividades en el tiempo; por otro lado, las personas contratadas con cargo a proyectos de inversión pública podrían contar con mejores sueldos y mayores incentivos para ser productivos, pero la naturaleza temporal de su contratación puede significar una discontinuidad permanente en las actividades y programas que se ejecutan por esta vía. Sin duda, la información presentada en estas figuras es valiosa, pero su interpretación como indicadores de capacidades institucionales es ambigua.

Figura 24

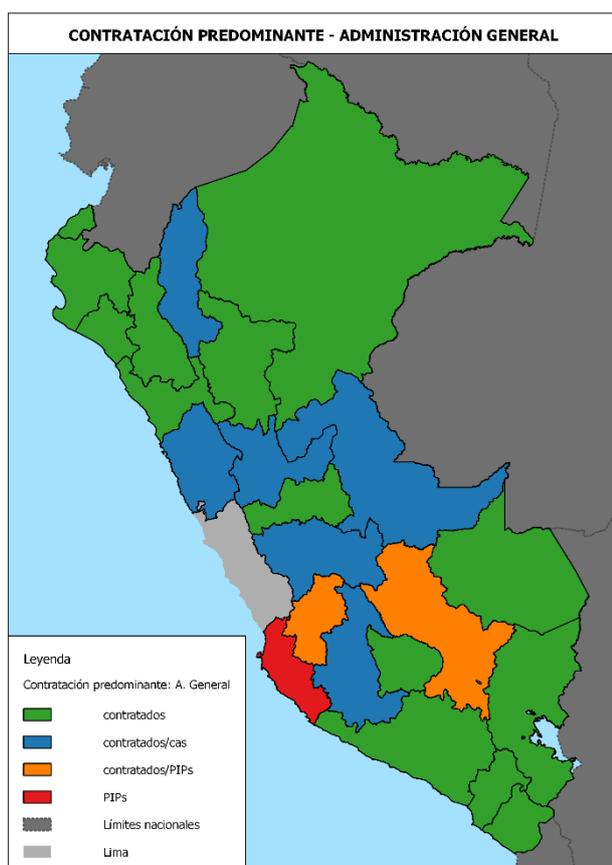
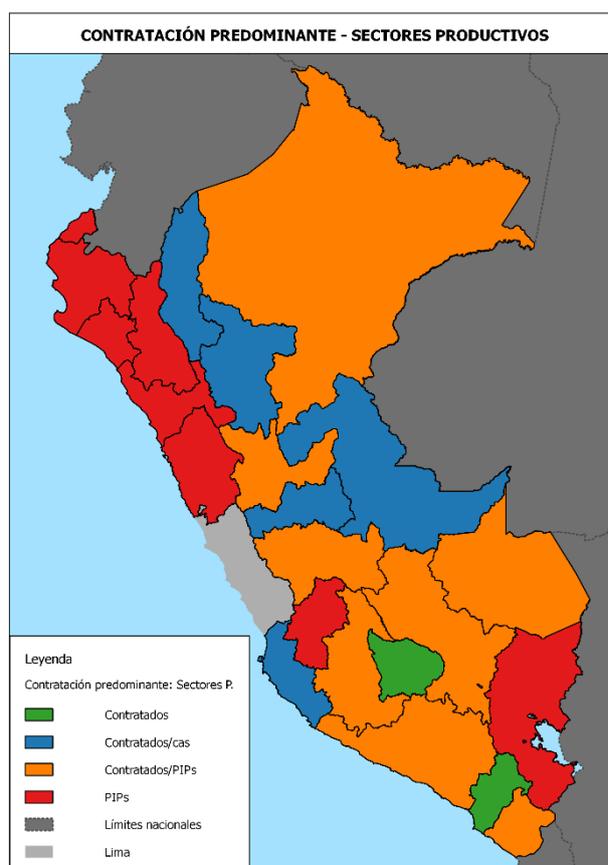


Figura 25



### Indicadores seleccionados

Para solucionar estos problemas, y luego de explorar múltiples opciones, se optó por crear tres índices compuestos que, de manera conjunta, sugieren niveles de eficiencia relativa entre los gobiernos regionales del país<sup>32</sup>:

- Índice de eficiencia de personal (IEP) =  $\text{Gasto total por función}^{33} / \text{Gasto en personal por función}$ , todo normalizado por población.
- Índice de acceso a comunicaciones (IAC) =  $\text{Gasto total en comunicaciones por función} / \text{Gasto en personal por función}$ , todo normalizado por población.
- Índice de acceso a movilidad (IAM) =  $\text{Gasto total en combustible por función} / \text{Gasto en personal por función}$ , con el gasto en combustible normalizado por la cantidad de kilómetros de caminos nacionales, regionales y vecinales de la región.

La lógica de estos indicadores<sup>34</sup> es la siguiente: el índice de eficiencia de personal establece cuánto gasto se realiza en una función determinada por unidad de gasto en personal, lo que constituye un proxy a cuánto presupuesto ejecuta cada persona contratada por el gobierno

<sup>32</sup> Se ha excluido del análisis a las regiones Lima y Callao, pues el tamaño de su población distorsiona los valores de sus indicadores y los hacen poco comparables con el resto del país.

<sup>33</sup> Descontando gasto en pensiones y deuda.

<sup>34</sup> En todos los casos se utilizaron datos del SIAF correspondientes al año 2018.



Figura 28

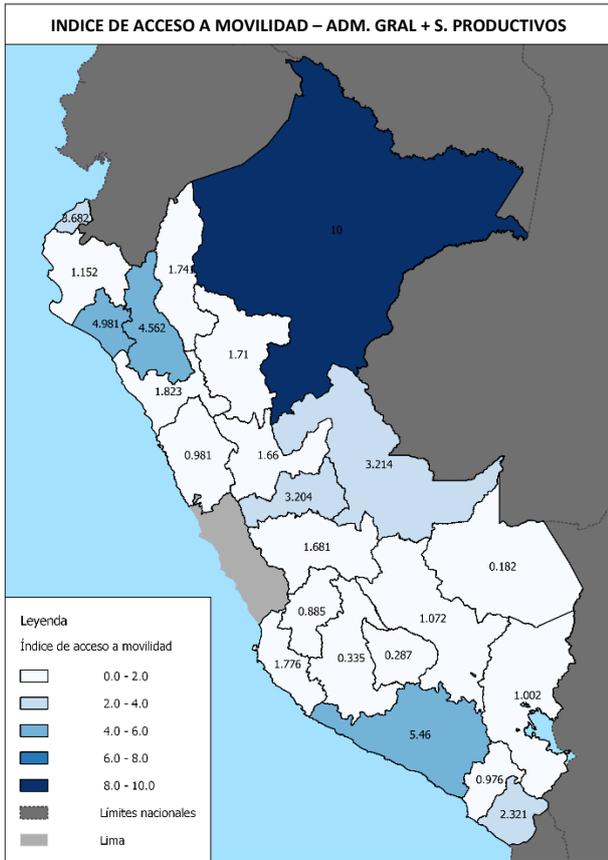


Figura 29

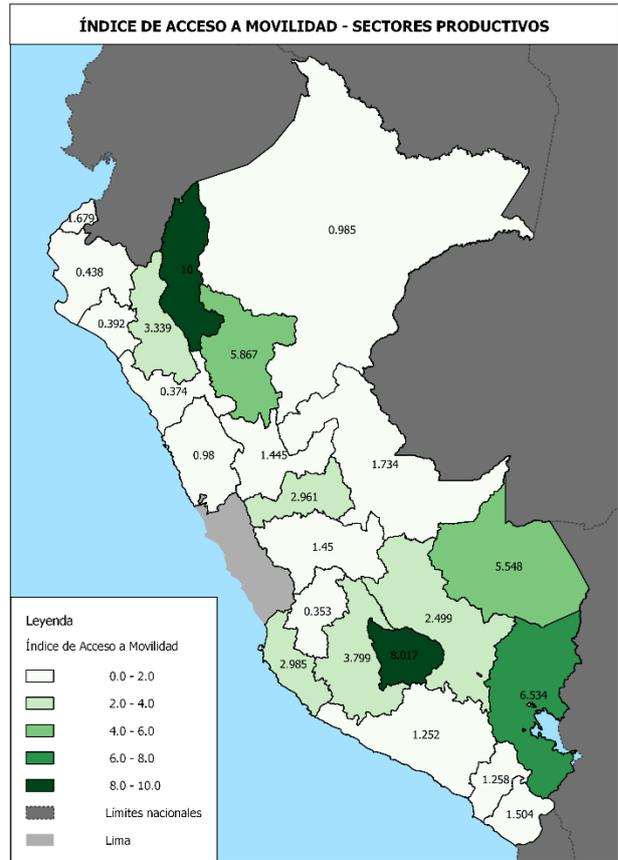


Figura 30

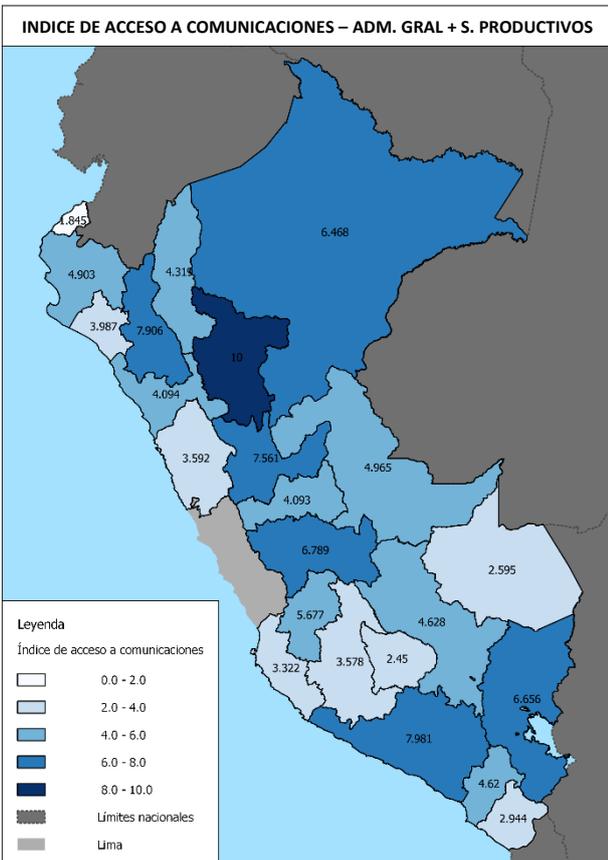
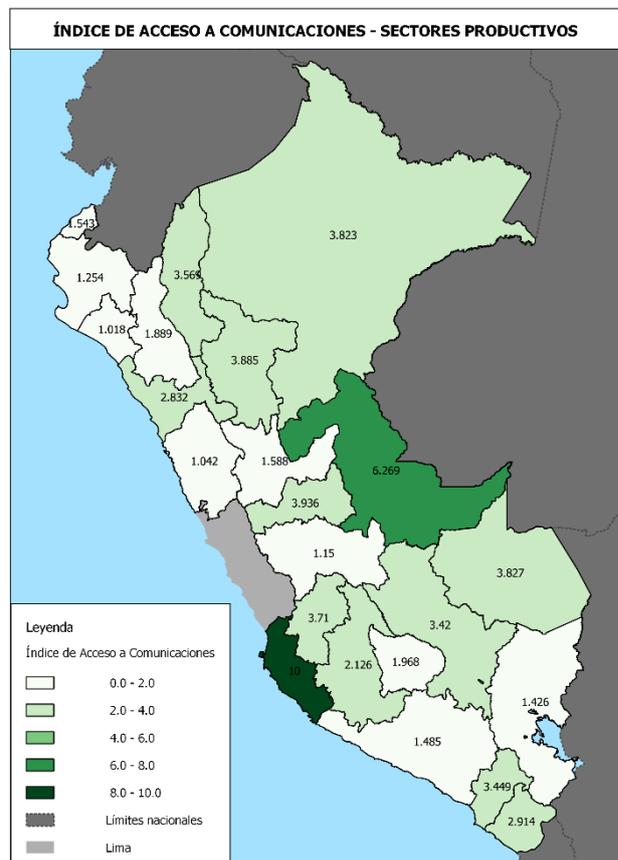


Figura 31



A partir de estos índices, es posible afirmar que la región San Martín presenta una situación relativamente buena en lo que se refiere a sus capacidades institucionales: al analizar el gasto público en sectores productivos, San Martín obtiene los puestos 5º, 4º y 4º, respectivamente.

La consistencia, simplicidad y replicabilidad de estos índices sugieren que pueden ser buenos indicadores para una evaluación general y rápida de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales del país. De hecho, los índices son mejores indicadores que las variables presentadas en las secciones 3.1 y 3.2 de este capítulo. Sin embargo, es necesario perfeccionar estos índices a partir de un análisis intertemporal que tome en cuenta su evolución a lo largo de los años, y de una revisión de los factores de normalización utilizados (por ejemplo, hace falta incluir kilómetros de vías fluviales y equivalencias de combustible para la normalización del gasto en combustible).

## Anexo 5: Principales actores del sector productivo de la región San Martín

### a) Actores involucrados en varias cadenas productivas

#### Gobierno Regional

- **Gerencia de Desarrollo Económico (GDE, GORE) [Cacao, café, ganadería y acuicultura]:** Es el ente rector de la actividad productiva de la región. En tal sentido, establece las políticas y directrices que deben seguir las dependencias del GORE, en particular la **Dirección Regional de Agricultura**, la **Dirección Regional de Producción**, y los proyectos especiales adscritos (**PEAM** y **PEHCBM**).

La nueva administración del GORE San Martín ha establecido su visión general en este sector en el marco de la llamada 'Revolución Productiva', que es consistentemente mencionada como la meta central de la gestión en todas las dependencias involucradas. En tal sentido, la GDE (a instancias de la Presidencia Regional) ha logrado establecer un norte claro para todo el GORE en materia productiva.

La 'Revolución Productiva' se sustenta en siete lineamientos estratégicos relativamente bien definidos:



En la práctica, el lineamiento central de esta estrategia es el cuarto, 'productividad y competitividad', que descansa en la ejecución de varios proyectos de inversión pública. De estos, los que están en ejecución o iniciando operaciones fueron formulados por la gestión anterior, y se centran tanto en la asistencia técnica productiva como en capacitación en asociatividad y gestión empresarial, todo a nivel regional. Las principales líneas productivas incluidas en estos proyectos son:

- Agricultura: cacao, café y naranjas (S/. 23 millones).
- Transformación: cacao (S/. 4,9 millones)
- Acuicultura: tilapia (S/. 4,6 millones)
- Turismo: promoción de cuatro destinos turísticos (S/. 2,1 millones)

Adicionalmente, el GORE viene formulando proyectos similares para apoyar la producción de maíz, arroz, ganadería y palma (S/. 25 millones).

Un segundo grupo de proyectos en curso se centran en la creación de infraestructura específica:

- Ganadería: granja ganadera (S/. 4,7 millones)

- Cítricos: infraestructura de riego (S/. 6,9 millones)
- Turismo: mejoramiento de servicios turísticos en cinco destinos (S/. 62 millones, en convenio con COPESCO).

En general, hay dos críticas recurrentes al primer grupo de proyectos: (i) al ser de alcance regional, los recursos que llegan efectivamente a cada localidad son relativamente bajos, por lo que su impacto es más bien limitado<sup>35</sup>; (ii) las acciones de estos proyectos se centran en la asistencia técnica productiva, cuando en muchos casos el principal problema es la falta de acceso a mercados (más allá del consumo local)<sup>36</sup>.

En todo caso, vale la pena señalar que la estrategia de la ‘Revolución Productiva’ sí contempla un esquema institucional para su aplicación. Muchos de los canales institucionales planteados no funcionan aun en la práctica, pero el hecho de tener una visión clara al respecto constituye un avance relevante. La estructura institucional mencionada se resume en la siguiente imagen:



- **Dirección Regional de Agricultura (DRASAM, GORE) [Cacao, café y ganadería]:** La DRASAM es el ente rector de la actividad agropecuaria de la región, y como tal dicta las políticas del sector. Está totalmente alineado con la visión y lineamientos estratégicos establecidos por la GDE, de la cual depende funcionalmente.

<sup>35</sup> Por ejemplo, a pesar de sumar varios millones de dólares, los proyectos del sector agricultura suelen traducirse en la presencia de entre dos y cuatro extensionistas en un distrito, lo que resulta largamente insuficiente para atender a miles de productores.

<sup>36</sup> En tal sentido, una mayor producción puede ser contraproducente, pues afecta negativamente los precios en el mercado local.

La mayor parte de sus recursos se dedica a gasto corriente, con una elevada proporción del personal nombrado. La DRASAM realiza dos tipos de actividades: por un lado, propone y formula proyectos de inversión en el sector; por otro, supervisa y apoya la ejecución de los proyectos de inversión del GORE en el sector (en la actualidad, cacao, café y naranjas), especialmente a través de sus brazos operativos, las **Agencias de Desarrollo Económico (ex Agencias Agrarias)**, ubicadas en cada provincia de la región. Estas agencias, en general, no tienen ninguna capacidad operativa, ya que cuentan, en el mejor de los casos, con un técnico especialista para toda la provincia. Por tanto, su apoyo a la ejecución de los proyectos del GORE se suele limitar a cuestiones logísticas (espacio de oficina y movilidad).

La DRASAM preside el **Comité de Gestión Regional Agrario**, entidad netamente sectorial que reúne a todas las agencias y programas del sector, y cuya función principal es dar el visto bueno a los proyectos de inversión planteados por la DRASAM, a través de reuniones de periodicidad mensual.

- **Dirección de Comercio Exterior de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR) [Cacao y café]:** A través de esta instancia regional, el MINCETUR, por medio de PROMPERU, ofrece capacitaciones a asociaciones y cooperativas de productores con el fin de fortalecer su cultura y capacidad exportadora. Asimismo, DIRCETUR apoya a los productores para facilitar su participación en ferias y ruedas de negocios organizados por PROMPERU.

DIRCETUR es, además, la secretaría técnica de la Mesa Técnica Regional del Café. Hasta el año 2018, DIRCETUR contaba con un proyecto que le permitía financiar las actividades básicas de la Mesa (organización de reuniones, costos de traslados), pero una vez concluido este apoyo, la operatividad de esta instancia decayó notablemente.

- **Dirección Regional de la Producción (DIREPRO, GORE) [Acuicultura, derivados de cacao, café y ganadería lechera]:** La DIREPRO es el ente rector de la actividad productiva no agropecuaria de la región. Está alineada a las directivas de la 'Revolución Productiva' planteada por la GDE, de la cual depende. Su capacidad operativa, sin embargo, es bastante limitada: cuenta con una planilla de alrededor de 60 personas en toda la región, pero el 95% es personal nombrado con una edad promedio de 60 años, y solo tiene cuatro extensionistas especializados para cubrir toda la región (3 para acuicultura y 1 para pesca).

A esto hay que añadirle, por un lado, que la región no cuenta con un inventario de potencialidades económicas que permita enfocar las políticas públicas pertinentes, y por otro, el hecho de que los proyectos de inversión existentes—y la regulación de la actividad productiva—están diseñados desde una lógica fragmentada, donde las distintas etapas que conforman una cadena de valor están a cargo de instancias estatales diferentes (e.g. Agricultura, Producción, Comercio Exterior). Esto último limita enormemente el impacto de los proyectos y regulaciones, especialmente porque las intervenciones los sectores no se realizan de manera coordinada y sucesiva.

En este contexto, las principales actividades de la DIREPRO consisten en apoyar la ejecución de dos proyectos de inversión en producción de tilapia y transformación de cacao—aunque en realidad estos proyectos caminan de manera independiente.

\*La DIREPRO está bastante aislada del resto de dependencias gubernamentales: no coordina con la **DRASAM** ni **DIRCETUR**, y tiene problemas de comunicación con los **CITEs** (a quienes percibe como privilegiados y distantes).

- **Oficina de Promoción de la Inversión Privada Sostenible (OPIPS, GORE) [Cacao, café, acuicultura y turismo]:** La OPIPS es una dependencia adscrita a la Gerencia Regional que cumple funciones similares a PROINVERSION en el ámbito regional: promoción de asociaciones público privadas (APPs), principalmente para la generación de proyectos de infraestructura (transporte, salud, etc.).

Sin embargo, la OPIPS tiene el encargo adicional de generar APPs de agronegocios, especialmente aquellas que permitan articular a productores locales con nuevos mercados, en alianza con una empresa comercial formal. La idea es generar esquemas de agricultura por contrato, donde los productores se convierten en proveedores permanentes de un comprador determinado.

La OPIPS aspira a realizar, en un futuro próximo, la identificación de productores, inversionistas y mercados con potencial para generar este tipo de APPs productivas. Por el momento, sin embargo, la OPIPS está involucrada con las primeras experiencias de este tipo en la región: la producción de limón Tahití y ajíes cayena y habanero, que ya vienen trabajando con el sistema de agricultura por contrato, principalmente coordinando la asistencia técnica de las entidades operativas del GORE (e.g. el **PEHCBM**) a los productores involucrados.

\*La OPIPS se considera a sí misma como la instancia natural de articulación entre los sectores público y privado para el desarrollo de la actividad productiva regional. De hecho, esta Oficina es reconocida por varios actores como la instancia más activa del **GORE** en la **Plataforma Triple Hélice**.

- **Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM, GORE) [Cacao, café y ganadería]:** Es una Unidad Ejecutora del GORE. Formula y ejecuta proyectos de inversión en los sectores transporte, educación, salud, saneamiento, entre otros. Su ámbito de acción son las provincias de Moyobamba y Rioja.

El PEAM cuenta con una **Dirección de Desarrollo Agropecuario**, la cual realiza actividades muy puntuales de extensionismo en temas productivos y promoción de la asociatividad, principalmente a productores de cacao, café, arroz y, en menor medida ganadería.

- **Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM, GORE) [Cacao, café y ganadería]:** Es una Unidad Ejecutora del GORE. Formula y ejecuta proyectos de inversión en los sectores transporte, educación, salud, saneamiento, entre otros. Su ámbito de acción incluye todas las provincias de la región, con excepción de Moyobamba y Rioja.

El PEHCBM cuenta con una **Dirección de Desarrollo Agropecuario y Promoción de la Inversión Pública**, que cuenta con 17 personas contratadas, incluyendo personal administrativo. La Dirección realiza actividades muy puntuales de extensionismo en temas productivos y promoción de la asociatividad, principalmente a productores de cacao, café, sachu inchi, y acuicultura. Pero su labor principal es formular ejecutar proyectos productivos del GORE (e.g. proyecto Café, proyecto Cacao), bajo la dirección de la GDE.

\*Mantiene una relación fluida con la OPIPS, con quienes viene trabajando la articulación de pequeños productores y empresas comercializadora y exportadoras en productos como el limón Tahití y los ajíes cayena y habanero. Asimismo, coordina con la DRASAM (específicamente con sus Agencias de Desarrollo Económico—ex Agencias Agrarias provinciales) para no duplicar esfuerzos, especialmente en sus actividades de extensionismo.

## Gobierno Central

- **Dirección General de Desarrollo Empresarial (PRODUCE) [derivados del cacao, café, ganadería lechera y acuicultura]:** Esta dependencia del Ministerio de la Producción tiene una oficina desconcentrada ubicada en Moyobamba, la cual cuenta con un funcionario a tiempo completo. La función de la oficina es proveer varios servicios a aquellas empresas dedicadas al sector manufacturero. Sus principales servicios son:
  - Fortalecimiento institucional (asesoría para fortalecer asociatividad)
  - Articulación a mercados (promoción de ruedas de negocios, prospección de mercados)
  - Desarrollo productivo (asistencia técnica para mejora de procesos, desarrollo de marcas)
  - Instrumentos financieros (capacitación para el acceso y uso de dichos instrumentos— e.g. factoring)
  - Formalización (asesoría a través del programa TU EMPRESA)

La oficina tiene la potestad y los recursos para proveer todos estos servicios de capacitación, asesoría y asistencia técnica, siempre y cuando se puedan formar grupos de al menos cinco empresas interesadas (a veces los servicios no llegan de manera oportuna, pero siempre llegan).

El problema que tiene esta oficina es la falta de demanda. Según el análisis realizado por PRODUCE en Lima, solo hay alrededor de 50 empresas en toda la región que cumplen con todos los requisitos necesarios para ser elegibles para recibir el apoyo descrito: pertenecer al CIU manufactura, tener ventas anuales facturadas superiores a 13 UIT, estar activa en SUNAT por un mínimo de dos años. Si bien puede haber más empresas que no figuran en la lista preparada por PRODUCE (la oficina desconcentrada puede actualizar la lista), lo cierto es que el alto grado de informalidad de la economía regional limita severamente el número de entidades elegibles.

La oficina desconcentrada de la DGDE no tiene permitido actuar como agencia de primer piso. En tal sentido, la oficina solo puede prestar servicios a empresas que han sido identificadas y presentadas por los gremios locales, la **DIRPRO** y la **Cámara de Comercio**. Lamentablemente, estas entidades no presentan candidatos. Por ello, los recursos disponibles en esta oficina no son realmente utilizados ni en una fracción de su potencial.

- **Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA, PCM) [Cacao y café]:** DEVIDA es un Organismo Público Ejecutor, adscrito a PCM, encargado de formular y ejecutar la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, la cual busca reducir la oferta y la demanda de drogas, así como promover el desarrollo alternativo. La Oficina Zonal Tarapoto, encargada de la región San Martín, tiene un ámbito de acción que comprende 24 distritos repartidos en seis provincias, y cuenta con un total de 60 personas, de las cuales 40 son técnicos de campo.

Sus principales acciones ligadas al desarrollo alternativo son: (i) los Proyectos de Impacto Rápido para el Desarrollo Alternativo Integral Sostenible (PIR DAIS), que incluyen proyectos de inversión pública productivos y ambientales (e.g. producción de cacao, reforestación) ejecutados a través de los municipios locales, y; (ii) las actividades ordinarias de post-erradicación, ejecutadas directamente por DEVIDA, que incluyen actividades para fortalecer la gestión comunal y la asociatividad de productores, la asistencia técnica para mejorar la producción (especialmente de cacao), y la provisión directa de insumos para la producción

(abonos, semillas). Adicionalmente, DEVIDA puede realizar mejoras en caminos, puentes y otra infraestructura básica.

Los PIR DAIS son iniciativas propias de los municipios locales, quienes presentan proyectos a DEVIDA para su evaluación y selección. Los proyectos seleccionados reciben transferencias financieras para su ejecución. En cuanto a las actividades de post-erradicación, estas se realizan únicamente en zonas donde ha intervenido el Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales (CORAH), liderado por el ejército, lo que hace que la intervención de DEVIDA sea una operación bastante particular y delicada.

\*El hecho de que DEVIDA tenga la capacidad de financiar directamente proyectos de inversión de los gobiernos locales le permite tener una relación fluida con los mismos (DEVIDA les brinda asesoría para la elaboración de proyectos). DEVIDA también coordina sus acciones directamente con los ministerios correspondientes (MINAGRI, PRODUCE), así como con el GORE (GDE, DRASAM), y participa activamente en la Mesa Técnica del Cacao.

- **Programa INNOVATE Perú (PRODUCE) [Cacao, café, ganadería, acuicultura y turismo]:** Fondos concursables a nivel nacional para proyectos de innovación empresarial, desarrollo productivo y emprendimiento (todos los sectores).
- **Programa Nacional de Innovación Agraria (PNIA, MINAGRI) [Cacao, café y ganadería]:** Fondos concursables a nivel nacional para proyectos y emprendimientos de innovación productiva y mejora de competitividad en el sector agropecuario.
- **Programa de Compensaciones para la Productividad (Agroideas, MINAGRI) [Cacao, café y ganadería]:** Fondos concursables a nivel nacional para el fomento de la asociatividad, mejora de la gestión y adopción de tecnología de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

En general, este programa es percibido como el más accesible de los fondos concursables existentes, en la medida que brinda apoyo y supervisión durante todo el proceso de elaboración y presentación de propuestas.

- **SENASA (MINAGRI) [Cacao, café y ganadería]:** Responsable de promover la sanidad agrícola y pecuaria en los procesos productivos. Cuenta con un promedio de un especialista por cada provincia de la región, lo que hace imposible que brinde soporte técnico adecuado en los temas de su competencia—sanidad agrícola y pecuaria.
- **INIA (MINAGRI) [Cacao, café y ganadería]:** Realiza investigación aplicada para mejora de especies agrícolas y pecuarias (incluyendo pastos y forrajes). Su presencia en la región San Martín es bastante restringida.
- **Agrorural (MINAGRI) [Cacao, café, ganadería, acuicultura y turismo]:** Ejecuta proyectos de infraestructura productiva, financia planes de negocios rurales vía fondos concursables.
- **Haku Wiñay/Noa Jayatai (MIDIS) [Cacao, café, ganadería, acuicultura y turismo]:** Financia pequeños emprendimientos en varias actividades productivas en comunidades rurales. Su presencia en la región es limitada, debido a que son pocos los distritos considerados como pobres extremos (ámbito de acción del programa).

## Gobiernos Locales

**[Cacao, café, ganadería, acuicultura y turismo]** En general, las **Gerencias de Desarrollo Económico** de los gobiernos locales cuentan con muy poco personal (dos o tres personas), por lo que sus actividades se concentran en atender a los productores que se presentan con diversos problemas ante el municipio; brindar asesoría para fortalecer la asociatividad de los mismos (con el objetivo de que sean elegibles para fondos concursables como **PNIA** o **Agroideas**); gestionar el financiamiento de proyectos productivos, especialmente ante **DEVIDA** y los ministerios; y brindar soporte logístico a las actividades que realizan las diversas unidades ejecutoras del **GORE** (GDE, PEHCBM), y a las actividades que realiza DEVIDA para fortalecimiento de la asociatividad. Varios municipios manifestaron que la mayor demanda de los productores no pasa por la asistencia técnica tradicional (escuelas de campo), sino por conseguir fondos para financiar actividades de transformación—algo que usualmente está fuera de las facultades del Estado.

\*Los municipios locales participan activamente en los **Comités de Gestión de Destino** promovidos por DIRCETUR y, en algunos casos, atienden esporádicamente a las reuniones de las Mesas Técnicas de los productos de interés para el distrito.

## Sociedad Civil/Privados

- **Cámara de Comercio Regional:** La Cámara de Comercio Regional de San Martín cuenta con 253 socios en toda la región. De estos, la mayoría están vinculados al sector comercial (incluyendo importadores), seguidos de empresas del sector turismo (60 empresas, de las 600 existentes en la región), los exportadores, y las empresas de servicios y construcción. Los socios más activos son los vinculados al turismo y la exportación.

La Cámara es un miembro prominente de la sociedad civil regional, y como tal es sumamente activa en todos los aspectos políticos y económicos de la misma. Por ejemplo, la Cámara ha sido instrumental para solucionar problemas complejos como las recientes huelgas (y bloqueos) de los productores de maíz y arroz. La Cámara ha sido además uno de los principales impulsores de la Plataforma Triple Hélice, la cual preside.

Existen cinco cámaras sub-regionales, pequeñas pero activas: Nueva Cajamarca, Rioja, Moyobamba, Juanjuí, Tocache. Se ha logrado que todas participen en la Plataforma Triple Hélice.

- **Universidad Nacional de San Martín (UNSM):** Opera solo en Tarapoto. Tuvieron que cerrar carreras de Ingeniería Agroindustrial en Juanjuí y Tocache para poder recibir el licenciamiento de SUNEDU. Tiene dos tipos de actividades relacionadas con la actividad productiva regional:
  - Los Centros de Bienes y Servicios, que generan productos como capacitación en tecnologías de la información y producción pecuaria de animales mejorados. Actualmente están en proceso de reactivación del Centro Acuícola, que producirá alevinos y ofrecerá servicios de capacitación.
  - Laboratorios, que realizan análisis de suelos, análisis de composición de alimentos, estudios de biología y genética molecular. Los laboratorios están en proceso de certificación.

La importancia de estos laboratorios excede los eventuales servicios que se puedan prestar a privados: la universidad dispone de fondos para financiar investigaciones de docentes y alumnos en estas instalaciones (S/. 1.200.000 y S/. 250.000 al año, respectivamente), y es a partir de estas que investigadores de la universidad han logrado ganar alrededor de S/. 13.000.000 de fondos concursables como el PNIA e INNOVATE para realizar nuevos estudios relacionados con temas agrarios y agroindustriales. Cabe mencionar que la mayor parte de estos fondos se destinan a la compra de equipamiento.

\*La UNSM suele concursar a los fondos de **PNIA** e **INNOVATE** en sociedad con las **CITES** regionales, **INIA** y el **GORE**.

- **Cooperación internacional:** La cooperación internacional en la región San Martín (concentrada particularmente en la zona de Tocache) trabaja a través de una serie de operadores locales, entre los que destacan Alianza Cacao, TecnoServe y Alianza Cr3ce (todos financiados por USAID y varias otras agencias). Las tareas de los dos primeros operadores se concentran en brindar asistencia técnica a los productores de cacao con el fin de que estos reemplacen la producción de coca por este cultivo lícito; mientras que el tercer operador se busca aumentar el acceso de comunidades cocaleras a herramientas digitales y servicios financieros, con el fin de facilitar su reconversión a actividades económicas lícitas.

Sin embargo, es difícil evaluar el impacto real de estas intervenciones: Alianza Cacao afirma que atiende a 3.300 productores, pero solo cuenta con 9 técnicos extensionistas; TecnoServe declara haber brindado asistencia técnica a 28.000 productores de cacao en San Martín (40% del total), pero los recursos para lograr un alcance efectivo de tal magnitud exceden a sus capacidades actuales; Alianza Cr3ce planea proveer de internet a 75.000 personas y lograr que 8.000 accedan a servicios financieros, pero no queda claro cómo se lograría tal impacto.

Como contraste, DEVIDA cuenta con 40 técnicos de campo para brindar asistencia técnica sostenida a 1.340 productores: cada técnico está a cargo de 60-80 productores, lo que significa que pueden realizar visitas individuales una vez cada dos meses—y aun así, esto resulta insuficiente.

En general, estos operadores actúan de manera independiente a las intervenciones del Estado, con poca coordinación con los gobiernos locales o el GORE, aunque recientemente Alianza Cacao ha comenzado a participar de manera conjunta en algunas intervenciones lideradas por DEVIDA o por el Proyecto Cacao del GORE.

- **Cooperativas de productores:** Existen muy pocas cooperativas consolidadas y autosostenibles en la región: ACOPAGRO (cacao, 2000 socios) y Oro Verde (café, 1600 socios). Estas cooperativas son los referentes empresariales de cada sector, y como tales suelen ser invitadas a participar en los espacios de articulación regional (Mesas Técnicas). Sin embargo, estas cooperativas prácticamente no participan de las intervenciones del Estado: cuentan con equipos propios de asistencia técnica para sus socios, tienen acceso a fuentes de financiamiento internacionales (banca privada), y cuentan con redes de comercialización internacional maduras.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Tanto es así que, por ejemplo, ACOPAGRO viene diversificando su producción, promoviendo que sus socios inicien el cultivo de nuevas especies como kion, limón Tahití, y ajíes de exportación. La cooperativa brinda la asistencia técnica para la adopción de estos nuevos productos, y se encarga de su comercialización a nivel internacional. Del mismo modo, Oro Verde ya ha diversificado su producción y viene exportando cacao de manera sostenida.

Un segundo grupo de cooperativas y asociaciones se encuentran en proceso de consolidación, pero aún son vulnerables a los vaivenes del mercado y la producción, y cuentan con poco capital de respaldo. Un caso interesante es la Cooperativa Central Cacao de Aroma, una cooperativa de segundo piso ubicada en Tocache fundada en 2014, que agrupa a cinco cooperativas y una asociación de productores que suman un total de 737 socios. Cacao de Aroma provee los servicios de acopio y comercialización de la producción de sus socios, aprovechando el poder de negociación que le otorga el hecho de manejar una oferta cercana a las 2.000 TM de cacao al año. Cacao de Aroma ha logrado sobrevivir a los problemas causados por un embarque devuelto por contener trazas elevadas de químicos prohibidos, algo que ninguna de sus cooperativas asociadas hubiese podido hacer de manera individual.

Estas cooperativas en proceso de consolidación sí utilizan todos los servicios que puedan recibir del estado: aplican a fondos de INNOVATE (para lograr la certificación HACCP), Agroideas y PNIA; trabajan con los municipios que ejecutan proyectos PIR DAIS de DEVIDA (asistencia técnica a sus productores) y con los proyectos de inversión del GORE (Proyecto Cacao); reciben capacitaciones y orientación en exportación de DIRCETUR, PROMPERU (contacto con Oficinas Comerciales en el exterior), y ADEX/Swiss Contact (Programa de Apoyo a la Internacionalización—PAI); reciben capacitaciones de PRODUCE (Oficina de Cooperativas); trabajan con DEVIDA en el fortalecimiento de sus cooperativas socias; y participan activamente en las mesas técnicas provinciales de sus productos (aunque estas no funcionan muy bien, debido a que no cuentan con recursos operativos propios).

Es relevante señalar que tanto las cooperativas consolidadas como las que están en proceso de consolidación fueron creadas (y financiadas en sus orígenes) con el apoyo directo e intensivo de agencias de cooperación internacional (ONU, USAID, y varias otras cooperaciones bilaterales). Sin este apoyo inicial, es probable que las cooperativas en cuestión no hubiesen tenido ni la capacidad operativa (personal calificado, capital de trabajo) ni los contactos externos necesarios para obtener los buenos resultados que ostentan en la actualidad.

Por otro lado, existe un gran número de cooperativas y asociaciones incipientes, muy vulnerables y, en general, dependientes de la cooperación internacional y el apoyo del estado. A pesar de ello, solo entre 2 y 3 de cada diez productores estarían recibiendo asistencia técnica de algún tipo en la actualidad. Es por ello que estas organizaciones, que agrupan a la mayoría de productores de la región, tienden a aparecer y desaparecer con relativa frecuencia.

## **b) Actores involucrados en cadenas específicas**

### **Cacao**

- **Instituto de Cultivos Tropicales (ICT):** Creado en 1993 con fondos de cooperación norteamericanos con el objetivo de promover la adopción del cultivo del cacao entre productores cocaleros, para fomentar la autoerradicación. El ICT funcionó con esta lógica hasta el 2014, concentrando sus actividades en investigación (recuperación de suelos, sistemas diversificados de producción), extensión agraria (recuperación y renovación de plantaciones, cambio de actitud en productores respecto al cacao y la coca), asistencia técnica productiva intensiva (1500 productores por año), y desarrollo de mercados.

A partir del 2015, al agotarse los fondos de cooperación, el ICT inicia un proceso de transición para convertirse en una entidad privada proveedora de servicios de investigación e innovación. En el 2017 logra un primer financiamiento por parte de **INNOVATE** para el desarrollo de su plan estratégico institucional, y el 2018 recibe de parte del ITP la acreditación como CITE privada. En la actualidad, sus principales servicios incluyen laboratorios (suelos, análisis foliar, análisis fitopatológico, análisis de alimentos), producción de controladores biológicos, capacitaciones en buenas prácticas, y certificación de competencias (con **SINEACE**).

\*El ICT es un actor muy activo en la región, tanto en el ámbito de la cadena del cacao como en el sector productivo en general: ha ocupado la vicepresidencia de la plataforma **Triple Hélice**, y ha sido la secretaria técnica de la **Mesa Técnica Regional del Cacao**. Articula de manera permanente con la **UNSM**, la **UCV** y la **Universidad Unión**, de quienes recibe tesis y pasantes para fines de investigación. Tiene comunicación con el **GORE**, quien le deriva a productores que requieren asistencia técnica; brinda servicios a **municipios locales** que solicitan capacitaciones; y coordina con **SENASA** para el desarrollo de biocontroladores.

## Acuicultura

- **CITE PESQUERO y CITE ACUICULTURA:** Los Centros de Innovación Tecnológica promueven la el desarrollo, transferencia y adopción de nuevas tecnologías para la actividad productiva. En la región San Martín existen dos CITES complementarios: El Acuícola, encargado de innovar en la producción de pescado (desde la producción del alevino hasta su cosecha), y el Pesquero, que busca tecnificar la transformación de esta materia prima en productos de mayor valor agregado.

Por el momento, sin embargo, ninguno de los dos CITES cuenta con el equipo necesario para prestar los servicios tecnológicos para los que fueron creados (e.g. laboratorios, plantas de producción de alimentos o procesamiento de pescado). En tal sentido, la mayoría de las actividades de las CITES consiste en brindar asistencia técnica y capacitación en buenas prácticas de producción, técnicas de transformación (producción de nuggets, hamburguesas, pescado ahumado), y asociatividad (para promover la formación de empresas).<sup>38</sup> Cabe señalar que la capacitación y asistencia técnica tiene un costo (accesible) que debe ser cubierto por los beneficiarios.

Un resultado importante de estas actividades ha sido la formulación exitosa de proyectos (preparados con los productores y gobiernos locales) que han accedido al financiamiento del Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (**PNIPA**) por un monto acumulado superior a los S/. 3.000.000, tanto para temas productivos como de transformación.<sup>39</sup>

\*Los CITEs trabajan estrechamente con varias instituciones: han realizado capacitaciones a los técnicos del GORE y han desarrollado con ellos al menos un estudio técnico (sobre tilapia); están preparando ciclos de capacitaciones con algunos municipios distritales (Tarapoto, La Banda) interesadas en fomentar la transformación de pescado en sus zonas (nuggets); trabajan con varios otros municipios (San Pablo, San Rafael, Yurimaguas, Bellavista y

---

<sup>38</sup> Cabe señalar que el fomento empresarial no es una actividad propia de los CITEs. Sin embargo, el Instituto Tecnológico del Perú (ITP), ente rector de los CITEs, ha dado autonomía a los funcionarios para orientar sus actividades de acuerdo a las necesidades existentes en su región.

<sup>39</sup> Por ejemplo, se está trabajando para producir alimento balanceado para la cría de paiche en base a los residuales del procesamiento pesquero y al polvillo de arroz—el producto más abundante en la región.

Tocache) en capacitaciones sobre asociatividad y producción de ferias; y los proyectos ganadores del PNIPA han sido preparados con tesis y docentes de la UNSM (quienes son parte de dichos proyectos).

Cabe mencionar que en algunas instancias del GORE, en especial en la Dirección Regional de Producción, se percibe a los CITES como entidades privilegiadas, con mayores recursos (sueldos, instalaciones) que el GORE, lo que genera cierto resentimiento que puede afectar la cooperación.

Finalmente, aunque existe una Mesa Técnica Regional de Acuicultura (METRA) conformada por todos los actores relevantes del sector, ésta en la práctica se reúne muy esporádicamente y no tiene verdadera capacidad operativa.

- **Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA, PRODUCE) [Acuicultura]:** Fondos concursables a nivel nacional para investigación, desarrollo e innovación en la producción pesquera y acuícola.
- **Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES) [Acuicultura]:** Ofrece financiamiento a tasas preferenciales para los productores de productos hidrobiológicos a nivel nacional.

## Turismo

- **Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR):** La DIRCETUR es el ente rector de la actividad turística y la producción artesanal en la región. Como tal, formula las prioridades de política del sector, las cuales están comprendidas en el Plan Regional de Turismo vigente (PERTUR 2019-2025). Por otro lado, esta instancia realiza labores directas para promover la implementación de dichas políticas, trabajando estrechamente con los operadores privados y los gobiernos locales. Para ello cuenta con alrededor de 18 personas (entre personal permanente y contratado por un proyecto vigente), repartidas en los cuatro destinos turísticos principales identificados en el PERTUR: Tarapoto, Alto Mayo, Abiseo y Tocache.

Las actividades ordinarias de DIRCETUR consisten en: (i) calificación y fiscalización de hoteles, restaurantes y agencias de viaje; (ii) registro de artesanos; (iii) capacitaciones a operadores en mejora de atención a clientes, con el apoyo de CALTUR; (iv) capacitaciones a municipios distritales, y; (v) apoyo para la participación en ferias y exposiciones especializadas.

Sin embargo, desde el año 2017, los mayores esfuerzos de la Dirección se han destinado a la creación y consolidación de cuatro **Comités de Gestión de Destino (CGD)**, uno por cada destino identificado en el PERTUR. Con la excepción de Tocache (que aún está en proceso de formación), los CGDs vienen trabajando activamente en la definición de protocolos (e.g. seguridad, calidad de atención) y de acciones conjuntas para la activación de destinos. Aunque su conformación varía de acuerdo a la zona, en general se incluyen todos los actores relevantes. Por ejemplo, el CGD de Tarapoto está conformado por:

- APAVIT (Asociación Peruana de Agencias de Viaje y Turismo—ejerce la Presidencia)
- DIRCETUR (Secretaría Técnica)
- AGOTUR (Asociación de Guías Oficiales de Turismo)
- COLITUR (Colegio de Licenciados de Turismo)
- CARETUR (Cámara Regional de Turismo)
- PEHCBM (Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo)
- Municipalidad Provincial de San Martín

- Municipalidad Provincial de Lamas
- UNSM
- UCV

Cabe señalar, sin embargo, que el dinamismo de los CGDs se ve afectado por no contar con un gerente fijo encargado de darle seguimiento a los acuerdos del Comité. Por ejemplo, hasta el 2018 un proyecto de inversión de DIRCETUR permitía financiar una gerencia en cada CGD, lo que permitió lograr avances importantes; pero una vez terminado el proyecto, y retirados los gerentes, el nivel de actividad y eficacia de las CGDs disminuyó.

Finalmente, cabe mencionar que DIRCETUR, a través de su oficina de comercio exterior, ofrece capacitaciones (generalmente preparadas por PROMPERU) a asociaciones y cooperativas de productores con el fin de fortalecer su cultura y capacidad exportadora. Asimismo, DIRCETUR apoya a los productores para facilitar su participación en ferias y ruedas de negocios organizados por PROMPERU. El aliado clave de DIRCETUR para este tipo de actividades es la Cámara de Comercio de San Martín, quien ayuda con las convocatorias y la organización de los eventos.

### c) Instancias de articulación

- **Mesas técnicas regionales por cadena productiva:** En la región San Martín existen varias Mesas Técnicas Regionales, entre las que destacan la de cacao, café y acuicultura. Las dos primeras tienen un funcionamiento relativamente sostenido, y son un referente para los actores involucrados en cada cadena. Sin embargo, las Mesas presentan una debilidad permanente: no cuentan con presupuesto operativo, lo que limita su capacidad para organizar reuniones periódicas (especialmente por los altos costos de traslado al interior de la región) y dar seguimiento a los acuerdos y acciones establecidas. En tal sentido, los miembros de estas mesas reclaman constantemente que requieren financiamiento para contratar un gerente estable que pueda darle continuidad y sostenibilidad al trabajo de las Mesas. En el caso de la Mesa Técnica de Acuicultura, esta solo se ha reunido algunas veces, y no cuenta con un plan de trabajo establecido.
- **Plataforma Triple Hélice:** Fundada en marzo del 2017 por iniciativa de la Oficina Desconcentrada de la Dirección General de Desarrollo Empresarial de PRODUCE y el GORE San Martín, la plataforma es un espacio de articulación entre los sectores público, privado y académico de la región.

Sus principales objetivos son identificar las demandas de investigación, desarrollo e innovación del sector privado local y promover alianzas público-privadas para proyectos. En la práctica, la plataforma busca articular las demandas de las Mesas Técnicas Regionales, donde la mayoría de sus miembros ya participan, con las políticas sectoriales del GORE. Es decir, desde un inicio la intención de este espacio fue insertarse dentro de la institucionalidad existente en la región.

En su corta existencia la plataforma ha crecido rápidamente hasta alcanzar los 32 miembros que hoy la conforman, y actualmente se encuentra elaborando un plan de trabajo que le permita enfocar su trabajo hacia el mediano y largo plazo. Sus miembros más activos son la Cámara de Comercio Regional, la Gerencia de Desarrollo Económico (GORE), la Oficina de Promoción de la Inversión Privada Sostenible (GORE), y la Universidad Nacional de San Martín.

A pesar de ser reconocida por todos los actores de la región como un espacio importante y necesario de coordinación y producción de ideas, la Triple Hélice enfrenta algunos retos institucionales inmediatos: por un lado, no se ha logrado establecer un presupuesto dedicado que permita asegurar una gerencia coherente y sostenida de sus actividades; por otro lado, recientemente se han presentado tensiones entre sus miembros por el control de la plataforma—al parecer debido a la expectativa generada por la posibilidad de que ésta asuma un rol protagónico en la futura Agencia Regional de Desarrollo.

- **Concejo Regional de Ciencia y Tecnología (CORCYTEC):** Entidad encargada de coordinar acciones y políticas de investigación, desarrollo e innovación en la región. Incluye a actores de los sectores público, privado y académico. Actualmente está desactivado.