
**Propuesta de cogestión para lograr el desarrollo local
en el Distrito de Frías**

DOCUMENTO PRESENTADO PARA:
CONCURSO RIDELC

PREPARADA POR:
Econ. Carlos Gerardo Calle Calle

Piura - Perú

ÍNDICE

1	UBICACIÓN ESPACIAL GEOGRÁFICA.....	1
1.1	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	1
1.1.1	<i>Extensión territorial.....</i>	2
1.2	POBLACIÓN.....	2
1.2.1	<i>Distribución espacial de la población.....</i>	2
2	ANTECEDENTES.....	4
2.1	MARCO LEGAL.....	5
2.2	MARCO TEÓRICO	5
2.2.1	<i>Desarrollo Local.....</i>	5
2.2.2	<i>Desarrollo Económico Local.....</i>	6
2.2.3	<i>Proceso Participativo</i>	6
2.2.4	<i>Plan de Desarrollo Distrital Concertado – PDDC</i>	6
2.2.5	<i>Presupuesto Participativo - PP.....</i>	7
2.2.6	<i>Ordenamiento Territorial.....</i>	7
2.2.7	<i>Gobernabilidad</i>	7
3	ENFOQUES DEL PROCESO.....	8
3.1	ENFOQUES DEL PROCESO	8
3.2	PRINCIPIOS DEL PROCESO.....	9
4	METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA.....	10
4.1	ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA	10
4.1.1	<i>ETAPA PREPARATORIA</i>	10
4.1.2	<i>ETAPA DE DIAGNOSTICO</i>	11
4.1.3	<i>ETAPA DE PLANIFICACIÓN.....</i>	11

4.1.4	ETAPA DE APROBACIÓN LEGAL E IMPLEMENTACIÓN	12
5	PROPUESTA DE GESTIÓN PARA LOGRAR EL DESARROLLO LOCAL EN EL DISTRITO DE FRÍAS	13
5.1	OBJETIVO DE LA PROPUESTA	13
5.2	COMPONENTES DE LA PROPUESTA.....	13
5.3	COMO FUNCIONA LA PROPUESTA.....	14
5.3.1	<i>Plan de Desarrollo Distrital Concertado – PDDC</i>	<i>14</i>
5.3.2	<i>Los espacios de concertación de la sociedad civil (Juntas de Desarrollo) ..</i>	<i>14</i>
5.3.3	<i>Plan de Desarrollo Institucional - PDI.....</i>	<i>15</i>
5.3.4	<i>Plan de Desarrollo Económico Local – PDEL.....</i>	<i>16</i>
5.3.5	<i>Plan de Ordenamiento Territorial (POT).....</i>	<i>16</i>
6	ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN	18
6.1	BÚSQUEDA DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS	18
6.2	EJECUCIÓN DEL PROYECTO ESPECIAL “APOYO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO AGRARIO”	22
6.2.1	<i>A nivel de Propósito.....</i>	<i>22</i>
6.2.2	<i>A nivel de objetivos</i>	<i>22</i>
6.3	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS PARA IMPLEMENTAR PROPUESTAS DE DESARROLLO SOCIAL	23
6.3.1	<i>Educación.....</i>	<i>23</i>
6.3.2	<i>Salud.....</i>	<i>26</i>
6.4	LA ASOCIATIVIDAD COMO ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL	27
6.5	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	30
7	LOGROS Y AVANCES POR EJES ESTRATÉGICOS	33
7.1	PRODUCCIÓN AGRARIA SOSTENIBLE.....	33
7.1.1	<i>Producción agrícola.....</i>	<i>33</i>

7.2	DESARROLLO PECUARIO	33
7.2.1	<i>Apoyo a la Inseminación Artificial de Ganado Vacuno</i>	33
7.3	GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES	34
7.3.1	<i>Producción Forestal Frutal</i>	34
7.4	INFRAESTRUCTURA DE TRANSFORMACIÓN Y MAQUINARIA AGRÍCOLA	34
7.5	INFRAESTRUCTURA DE RIEGO	35
7.6	SALUD Y SANEAMIENTO	35
7.7	EDUCACIÓN Y DEPORTE	35
7.8	GOBERNABILIDAD SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	36
7.9	ORDENAMIENTO TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA SOCIAL	39
8	DEFICIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE DESARROLLO	40
8.1	DESDE CUÁNDO ESTÁ IMPLEMENTADA ESTA PRACTICA? (A PARTIR DE QUE AÑO SE COMIENZA CON LA EXPERIENCIA)	41
8.2	PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE FRÍAS.....	41
8.3	QUE PROBLEMÁTICA ENFRENTA CADA UNA DE LAS HERRAMIENTAS DE LA PROPUESTA	42
8.4	¿POR QUÉ CONSIDERA QUE ÉSTA ES UNA PRÁCTICA INNOVADORA DE GESTIÓN Y BUEN GOBIERNO? (QUE ES LO NOVEDOSO EN ESTA EXPERIENCIA)	45
9	LECCIONES APRENDIDAS	47

LISTA DE TABLAS

Tabla 1-1 Información general	3
Tabla 6-1 Lugares de intervención de los PRONEIS.....	26
Tabla 8-1 Ejes estratégicos y montos presupuestados.....	40

LISTA DE GRÁFICOS

Figura 1-1. Ubicación geográfica de la experiencia	1
Figura 1-2. Ubicación geográfica de la experiencia	2
Figura 5-1. Propuesta de Desarrollo Distrital para el Co. Gobierno Local.....	13
Figura 6-1. Ubicación de la propuesta. Sub cuenca Yapatera.....	28
Figura 6-2. Ubicación de la propuesta. Sub cuenca San Jorge.....	30
Figura 6-3. Plan de Desarrollo Distrital Concertado	31
Figura 6-4. Roles que asume el Gobierno Local y la sociedad civil en el proceso del presupuesto participativo.....	32
Figura 7-1. Talleres de capacitación.....	37
Figura 7-2. Organigrama de la Municipalidad Distrital Frias.....	38
Figura 8-1. Proceso de planificación para el desarrollo de Frias	41

1 UBICACIÓN ESPACIAL GEOGRÁFICA

1.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

La presente experiencia se desarrolla en el Distrito de Frías de la provincia de Ayabaca, Departamento de Piura – Perú. El distrito fue creado el 21 de junio de 1,825, ubicado entre las coordenadas UTM, 598109 – 9468864 N y las coordenadas UTM 634236 E – 9448176 N.

Su capital Frías se localiza a 1673 msnm en la parte baja sur occidental de los Altos de Frías, sobre un extenso valle orientado en plano inclinado hacia el sur oeste, en la margen derecha de la quebrada de Sitán.

Límites

Norte : Distrito de Sapolilca y Laguna.

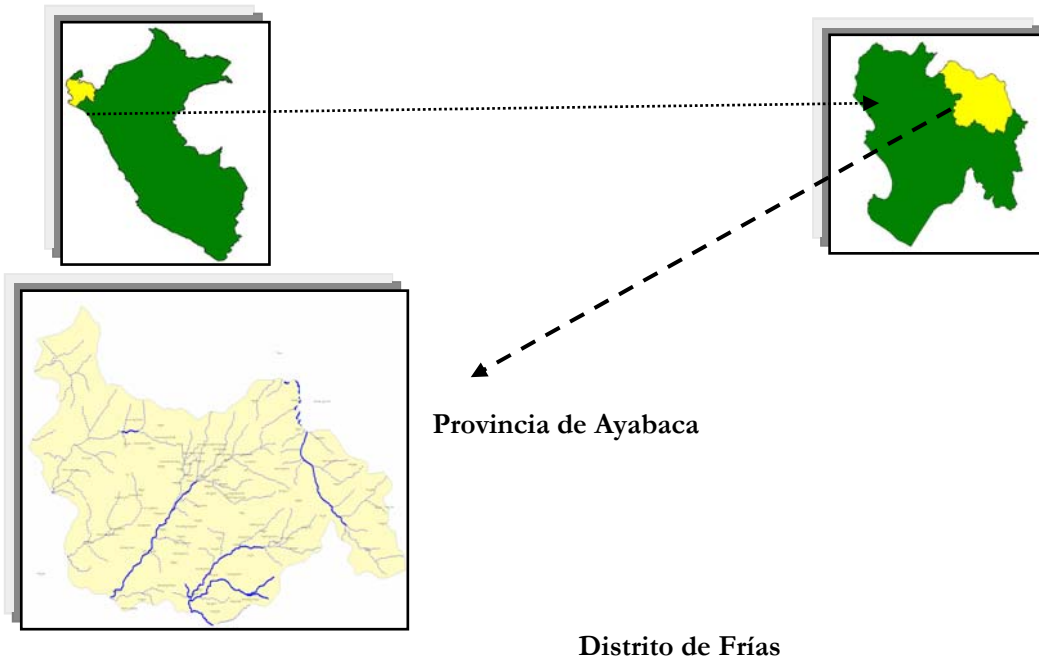
Sur : Distrito de Santo Domingo (Morropón), Chulucanas y Chalaco.

Este : Provincia de Piura y Distrito de Tambogrande.

Oeste : Distrito de Pacaipampa (Ayabaca).

Figura 1-1. Ubicación geográfica de la experiencia

Departamento de Piura



1.1.1 Extensión territorial

El distrito tiene oficialmente de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e informática - INEI, una extensión territorial de 568.81 Km²., que representa el 10.87% de la provincia de Ayabaca. Su territorio se divide en cinco sub. Cuencas; estas son La Yapatera, La San Jorge, La Sancor, La Guanábana y La San Pedro.

1.2 POBLACIÓN

La población de Frías proyectada al 2006 es de 22,537 habitantes, que representan el 15.66% de la población provincial. La densidad demográfica es 39.62 habitantes por kilómetro cuadrado. En los últimos períodos censales, el distrito, a diferencia de otros de la misma provincia, muestra tasas positivas de crecimiento (1.3%). El 70% de la población son menores de 30 años por lo que existe un fuerte predominio de habitantes jóvenes.

1.2.1 Distribución espacial de la población

La población del distrito, en concordancia con su predominio rural, se asienta mayormente de modo disperso siendo la sub. Cuenca Yapatera donde se concentra la mayor cantidad de la población distrital (42.78% del total) así como el mayor número de centros poblados. Le sigue en importancia poblacional la sub. Cuenca San Jorge (22.57% del total)

Figura 1-2. Ubicación geográfica de la experiencia

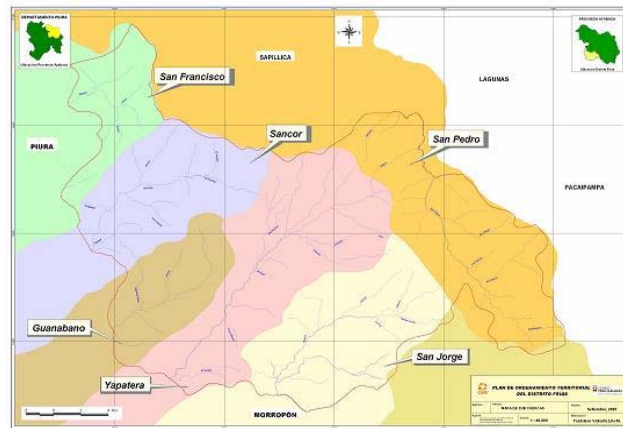


Tabla 1-1 Información general

Sub. Cuenca	Nº de centros poblados	Población al 2005	%
Yapatera	45	9,637	42.78
Sancor	8	1,494	6.63
San Pedro	20	4,283	19.00
San Jorge	24	5,087	22.57
Guanabano	12	2,036	9.02
Total	109	22,537	100.00
Sub. Cuenca	Nº de centros poblados	Población al 2005	%
Yapatera	45	9,637	42.78
Sancor	8	1,494	6.63
San Pedro	20	4,283	19.00
San Jorge	24	5,087	22.57
Guanabano	12	2,036	9.02
Total	109	22,537	100.00

2 ANTECEDENTES

El 01 de enero del 2003 se instaura en la Municipalidad distrital de Frías un nuevo gobierno local encabezado por el señor alcalde Ing. Manuel Holguín Rivera. Por estos tiempo el país era gobernado por el señor presidente Doctor Alejandro Toledo Manrique; en cuyo gobierno se impulso el involucramiento de la población en la gestión publica vista esta estrategia como una iniciativa que juega un rol protagónico para construir un nuevo esquema de desarrollo.

Durante su gobierno se formulo la nueva ley Orgánica de Municipalidades (N° 27972). La cual fue publicada el 27 de mayo del año 2003. Hasta antes de esta fecha eran muy pocas las experiencias de gobiernos locales que involucraran a la población en la toma de decisiones. Uno de estos casos emblemáticos fue el de Villa el Salvador en Lima; experiencia que se viene desarrollando desde inicio del año 1970.

Frente a este escenario es que la Municipalidad Distrital de Frías asume el reto de formular una propuesta que busque alcanzar el desarrollo local con la participación de la población.

Para formular esta propuesta se partió señalando que se buscaba alcanzar el desarrollo local, la pregunta fue y esto ¿Qué significa?, ¿Cuándo se habla de desarrollo nos referimos solo a lo económico?, ¿cuándo se habla de desarrollo nos referimos solo a tener más obras o servicios?, ¿Cuándo se habla de desarrollo nos referimos a tener tecnología de punta?, ¿Cuándo se habla de desarrollo nos referimos ha fortalecer nuestras capacidades humanas?, ¿Cuándo se habla de desarrollo nos referimos ha preservar la naturaleza para la reproducción de la vida humana?. Creemos que todos estos aspectos no son excluyentes pues **“el desarrollo tiene finalmente una característica de integralidad”**.

Definida la naturaleza de integralidad del desarrollo se determino que proyectos aislados no ayudarían a alcanzar el desarrollo local ya que este involucra muchos aspectos. Por lo tanto lo que se planteo desde un inicio fue una estrategia de intervención integral. Surgiendo aquí las siguientes interrogantes ¿Quién elabora la estrategia? ¿Él alcalde y sus regidores? ¿Los funcionarios municipales? ¿Algún consultor externo? Para dar respuesta a estas interrogantes se reflexiono con relación a la siguiente pregunta ¿Quién conoce mejor su problemática? ¿Quién debería decir algo con relación a las estrategias ha seguir para alcanzar el desarrollo de Frías? La respuesta fue los mismos frianos.

Teniendo en cuenta esta reflexión es que se inicia un proceso de desarrollo progresivo que busca alcanzar el co gobierno local, entendido este como el involucramiento de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones. Para esto se requiere una participación activa de la sociedad. Entendiendo la **Participación Ciudadana** como ser parte, tener parte y tomar parte en la co – gestión o colaboración en beneficio tanto individual como colectivo (Hernández, 1994). De lo expuesto anteriormente se desprende que la piedra angular de la propuesta es la participación activa de la población. Por lo que el fortalecimiento de sus capacidades es de vital importancia para que la propuesta funcione.

2.1 MARCO LEGAL

Como se señaló anteriormente el gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique impulsó la implementación de un conjunto de disposiciones legales dirigidas a impulsar una democracia más participativa que representativa buscando consolidar la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de Cogestión del Desarrollo.

El marco legal que sustenta la experiencia de Frías es el siguiente.

- Ley N° 27783 : Ley de Bases de la Descentralización
Artículo 17: *Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública.*
- Ley N° 27972 : Ley Orgánica de Gobiernos Locales
Artículo 12: *Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión.*
- Ley N° 28056 : Ley Marco del Presupuesto Participativo
Primer principio rector: *Los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.*
- Constitución Política del Perú
Artículo 199: *Los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos con la participación y rinden cuentas de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.*

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 Desarrollo Local

Lo entendemos como un proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales político – administrativos del nivel local que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo en base a los recursos, necesidades e iniciativas locales.

El Desarrollo Local es integral; es decir, incorpora en el diseño de sus planes al conjunto de dimensiones presentes en el territorio: Social, Económica, ambiental, etc. Por ello, iniciar un proceso de desarrollo local debe permitir favorecer el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social, de modo que se vaya alcanzando el Desarrollo Humano Sostenible. En la medida que es un esfuerzo organizado de toda la sociedad local será necesario un fuerte liderazgo que deberá asumir el gobierno local (Luis Rojas. Globalización y Desarrollo Local, Noviembre 2006).

2.2.2 Desarrollo Económico Local

La definición en relación a desarrollo económico local –DEL- la tomamos de la Organización Internacional del Trabajo quien la describe como “Un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (Luis Rojas. Globalización y Desarrollo Local, Noviembre 2006).

2.2.3 Proceso Participativo

Es el proceso mediante el cual la sociedad civil organizada (Juntas de Desarrollo) junto con el estado representada para el caso concreto por la Municipalidad distrital de Frías toman parte en las decisiones vinculadas a la gestión pública es decir este proceso busca darle a la sociedad civil la oportunidad de co – gestionar el desarrollo de la localidad con el gobierno local de turno.

Cabe señalar que la participación de la población no solo la entendemos como la cantidad de gente que asiste a las reuniones de trabajo para la toma de decisiones sino también en la calidad de esta participación por lo que utilizamos el termino de participación activa, es decir que no solo vaya a calentar la silla sino a aportan. En tal sentido un proceso de capacitación dirigido a la población es la piedra angular para que el proceso participativo funcione.

2.2.4 Plan de Desarrollo Distrital Concertado – PDDC

Es un instrumento de gestión que orienta el desarrollo del distrito. En Frías este documento fue construido con la participación activa de la sociedad civil. Dicho instrumento contiene los acuerdos a los que se llegaron en relación a la Visión de Desarrollo que se quiere alcanzar como distrito y cuales son los ejes estratégicos de desarrollo que impulsan el accionar distrital para alcanzar la visión de desarrollo.

2.2.5 Presupuesto Participativo - PP

Es un mecanismo de concertación entre la sociedad civil organizada (Juntas de Desarrollo) y las autoridades que permiten definir en conjunto la utilización de los recursos disponibles para inversiones. En buena cuenta el presupuesto participativo operativiza en el corto plazo los planteamientos del Plan de Desarrollo Distrital Concertado que es de largo plazo. Es decir las decisiones sobre la distribución del presupuesto se hacen siguiendo las orientaciones contenidas en el Plan de Desarrollo Distrital Concertado.

El presupuesto participativo debe reflejar de manera concreta los compromisos y aportes de la población y de los diferentes organismos públicos y privados presentes en el proceso. El proceso del presupuesto participativo se basa en la búsqueda de acuerdos concertados más que en definir inversiones basadas en la mayoría de votos.

2.2.6 Ordenamiento Territorial

Es un conjunto de acciones emprendidas por las autoridades y sus organizaciones para orientar la transformación, ocupación y utilización del espacio geográfico, buscando su desarrollo socio económico y teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente. El Ordenamiento Territorial tiene por objetivo las relaciones entre el territorio y sus ocupantes. Vale decir, entre el territorio y los recursos naturales por un lado, y las actividades humanas por el otro. Cabe señalar que pese a la denominación lo que se ordena no es el territorio sino las actividades configuradoras del espacio desarrolladas por los grupos humanos.

2.2.7 Gobernabilidad

Por gobernabilidad entendemos la capacidad de un actor político como el estado para gobernarse a sí mismo. Cuando un sistema está estructurado de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a unas instituciones -o reglas del juego-, podemos hablar de gobernabilidad. De esta manera, la gobernabilidad se deriva de la capacidad de alineamiento entre capacidades y necesidades de un sistema sociopolítico a través de sus instituciones.

3 ENFOQUES DEL PROCESO

3.1 ENFOQUES DEL PROCESO

1. Enfoque de Desarrollo Sostenible

Busca satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Partimos del supuesto que los recursos que tenemos y usamos no son nuestros también les pertenecen a nuestros hijos y a las generaciones futuras. Este enfoque de desarrollo busca que los objetivos de desarrollo económico, ambiental y social no se contrapongan sino que se complementen.

2. Enfoque de Gestión de Cuencas

Planteamos que el desarrollo de un ámbito territorial se dará solo si se ve este espacio en forma integral más allá de los límites políticos tradicionales. Identificando al hombre como actor fundamental de cambio el cual debe gestionar en forma consensuada el manejo adecuado de los recursos de un ámbito determinado. Teniendo en cuenta este enfoque y rescatando el conocimiento local es que se divide Frías en espacios territoriales de desarrollo; estas son las sub. Cuencas que conforman el distrito con las cuales la población se identifica (Yapatera, Sancor, Guanábana, San Pedro y San Jorge).

En este sentido el enfoque de cuencas también permite reconocer y valorar la importancia de las cabeceras, de las partes altas por lo que una propuesta de desarrollo involucraría a todos los actores de la cuenca.

3. Enfoque de Desarrollo Humano

En la medida que este enfoque de desarrollo se centra en el ser humano como tal preocupándose por ampliar el acceso a las oportunidades de la población, garantizándole libertad política, económica y social. Este enfoque incide también en el acceso al conocimiento de la población es decir al desarrollo de sus capacidades. Apuntando a que la población disfrute de un respeto por sí mismo lo que garantizaría a su vez el respeto por los derechos humanos de los demás.

3.2 PRINCIPIOS DEL PROCESO

- **Concertación**

Entendido como el mecanismo de la planeación que permite articular las decisiones de los distintos actores de acuerdo a prioridades; mediante la concertación se compromete a cada sector responsable, hacia el logro de objetivos definidos para evitar la dispersión de rumbos, proceder con mayor eficacia y rapidez hacia ellos, evaluar resultados y adaptar acciones a las circunstancias cambiantes.

- **Transparencia**

Se basa en el acceso a información que deben tener los ciudadanos, información de como se administran los recursos públicos.

- **Participativo**

El principio participativo se sustenta en el derecho de todas las personas de participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, reconociéndose a la participación ciudadana como el eje central de la democracia. En base a este principio la relación Estado – Individuo se debe ver como una relación de cooperación y no de sumisión a la autoridad.

4 METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

4.1 ETAPAS DE IMPLANTACIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta de co gestión del desarrollo local esta respaldada por la construcción participativa tanto de instrumentos de gestión (Plan de Desarrollo Distrital Concertado, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Institucional y Plan de Desarrollo Económico Local) como del espacio de participación y concertación ciudadana (Juntas de Desarrollo).

Si bien es cierto la metodología de construcción de los planes específicos y del espacio de concertación varían de acuerdo a cada una de sus particularidades, sin embargo en cada una de ellas se siguió una secuencia básica cuyas etapas son las siguientes:

4.1.1 ETAPA PREPARATORIA

En esta etapa se preparan las condiciones y se determina la secuencia general de acciones para la formulación de la herramienta de gestión. Incluye las siguientes actividades:

- **Toma de decisión Política**

El proceso se inicia con la decisión política del gobierno local. El gobierno local es el que lidera el proceso y debe comprometerse a involucrar la participación de la sociedad civil organizada. Se hace énfasis en la necesidad que esta participación sea efectiva es decir con conocimiento de causa.

- **Búsqueda de alianzas estratégica**

Tomada la decisión política surge la necesidad de buscar instituciones que apoyen en la construcción del proceso. El apoyo que se busca es tanto técnico como financiero. Sin embargo el énfasis se puso a la transferencia de conocimiento esto es en la formación de capacidades locales.

- **Construcción de propuestas de trabajo**

Contando con instituciones asesoras en las diferentes etapas de la construcción de la propuesta y teniendo como piedra angular de trabajo la participación activa de la población es que se construye con ella los lineamientos generales de la propuesta de intervención. Esta etapa busca involucrar a la población en el proceso. Entre las actividades básicas para la construcción de la propuesta se pueden señalar las siguientes:

- **Identificación de agentes participantes**

Esta identificación se da con el concurso de la población. Se busca determinar que organizaciones e instituciones deberían tomar parte en la construcción de la propuesta de trabajo para que esta tenga legitimidad social.

- **Formulación de cronograma de actividades**

Identificados los agentes participantes se construye con ellos un cronograma de actividades que estén dirigidos a la construcción de la propuesta de desarrollo.

- **Formación de Facilitadores locales**

Como se dijo anteriormente uno de los motivos de la búsqueda de alianzas estratégicas es la transferencia de conocimiento. En este sentido se enmarca la formación de Facilitadores locales. La identificación de estos Facilitadores se dio con el concurso de los agentes participantes identificados anteriormente, esto en base a un perfil construido por ellos mismos. Una de las tareas de los Facilitadores fue apoyar a construir la propuesta de desarrollo.

• **Capacitación a la población**

Se partió señalando que la legitimidad de la propuesta de trabajo pasa por la participación informada de la sociedad civil, por lo tanto antes de comenzar el proceso de construcción de la propuesta se capacita a la población organizada para que ya dentro del proceso de construcción mismo puedan participar en forma adecuada.

4.1.2 ETAPA DE DIAGNOSTICO

Se realizó con la participación activa de la población (Consulta ciudadana) y el equipo de Facilitadores locales. Debemos señalar que para la construcción del Plan de Desarrollo Institucional se contó con la participación activa de los trabajadores municipales tanto nombrados como contratados. En esta etapa se realiza el recojo de información, el análisis de la misma para caracterizarla, clasificarla y evaluarla. Cabe señalar la importancia en esta etapa de la valoración del saber local.

4.1.3 ETAPA DE PLANIFICACIÓN

En esta etapa se validan los diferentes planes. En relación a las Juntas de Desarrollo en esta etapa se definió su estructura básica se nombraron a los representantes de la población y con ellos se definió su reglamento de funcionamiento.

4.1.4 ETAPA DE APROBACIÓN LEGAL E IMPLEMENTACIÓN

Culminadas las etapas anteriores se les dio su aprobación legal vía ordenanza Municipal. La implementación de los diferentes planes formulados se da vía los Presupuestos participativos anuales.

Los proyectos a priorizar en los Presupuestos Participativos deberían estar tanto en el Plan de Desarrollo Distrital Concertado, como en el Plan de Ordenamiento Territorial y los proyectos productivos deberían estar dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico.

La implementación del Plan de Desarrollo institucional fue liderado por el alcalde y el concejo municipal en pleno.

La implementación de las Juntas De desarrollo se dan mediante su participación activa en el proceso de Presupuesto Participativo así como mediante su participación en el comité de vigilancia que busca justamente velar por el cumplimiento de presupuesto aprobado por la población.

5 PROPUESTA DE GESTIÓN PARA LOGRAR EL DESARROLLO LOCAL EN EL DISTRITO DE FRÍAS

5.1 OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El objetivo de la propuesta es alcanzar el co gobierno local, entendido este como el involucramiento de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones. Para esto se requiere una participación activa de la sociedad. Entendiendo la participación como ser parte, tener parte y tomar parte en la co – gestión o colaboración en beneficio tanto individual como colectivo (Hernández, 1994).

5.2 COMPONENTES DE LA PROPUESTA

La propuesta busca pasar de una democracia representativa a una participativa en la búsqueda del cogobierno local. En este sentido se planteo la construcción participativa de herramientas de gestión que contribuyan a consolidar la participación de la sociedad civil organizada en los procesos de cogestión del desarrollo. Estas herramientas son:

- I. Plan de Desarrollo Distrital Concertado (PDDC).
- II. Espacios de Participación ciudadana (Juntas de Desarrollo - JD).
- III. Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL).
- IV. Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
- V. Plan de Desarrollo Institucional.

Figura 5-1. Propuesta de Desarrollo Distrital para el Co. Gobierno Local



5.3 COMO FUNCIONA LA PROPUESTA

5.3.1 Plan de Desarrollo Distrital Concertado – PDDC

El Plan de Desarrollo Distrital Concertado se construyó participativamente; permitió identificar una visión de futuro consensuada entre los diferentes actores del distrito así como los objetivos estratégicos de desarrollo (cada uno con sus diferentes programas o proyectos). El Plan de Desarrollo operativiza en el corto plazo sus objetivos estratégicos de largo plazo mediante la priorización de proyectos dentro del Presupuesto Participativo.

5.3.1.1 Visión del distrito de Frías

Al 2015 los hombres y las mujeres de todas las generaciones del Distrito de Frías han mejorado su calidad de vida y conservan el ambiente sobre la base de una producción agropecuaria, agroindustrial, artesanal, forestal y turística de carácter ecológico, diversificada, rentable y sostenible que compite en los mercados regionales, nacionales e internacionales. Con un crecimiento ordenado de su territorio e integrado con una infraestructura vial adecuada al medio. Donde se cuenta con servicios básicos (agua, desagüe, energía eléctrica, teléfono), educativos a todo nivel, de salud Y recreativos de calidad.

5.3.1.2 Ejes estratégicos de desarrollo

- Salud y saneamiento.
- Educación y deporte.
- Turismo y tradiciones culturales.
- Producción agraria sostenible.
- Ordenamiento territorial e infraestructura social.
- Gobernabilidad seguridad y participación ciudadana.

5.3.2 Los espacios de concertación de la sociedad civil (Juntas de Desarrollo)

Buscan darle a la población la posibilidad de participar activamente en la co gestión municipal mediante la priorización, supervisión y ejecución de los proyectos priorizados en el Presupuesto Participativo, buscando la correspondencia efectiva de estos con el Plan de Desarrollo Distrital Concertado, El Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Económico

Las Juntas de Desarrollo son los órganos territoriales de coordinación, análisis, articulación y priorización, cuenta con tres niveles de funcionamiento. Estos tres niveles son:

- **Nivel Caserío:** Ha este nivel se cuentan con 109 Juntas de Desarrollo (Una por caserío).
- **Nivel sub. Cuenca:** Se cuentan con cinco (05) Juntas de Desarrollo a este nivel formadas por los diferentes caseríos que pertenecen a este ámbito (Juntas de Desarrollo de las sub. Cuencas de Yapatera, San Jorge, San Pedro, Sancor y Guanábana).
- **Junta de la ciudad capital:** Se formó esta junta por la importancia poblacional que tiene y por su dinámica más urbana que el resto del distrito. Esta a nivel de las Juntas de Desarrollo de Sub. Cuenca.
- **Junta de Desarrollo del distrito:** Formada por los representantes de las Juntas de las sub. Cuencas y la de la ciudad.

Las Juntas de Desarrollo son una forma de participación ciudadana en el distrito, no reemplazan a ninguna organización vecinal por el contrario buscan articular esfuerzos entre sus diferentes niveles.

Las Juntas de Desarrollo vienen participando activamente en la propuesta de desarrollo desde el 2004 que fueron formadas contando actualmente con sus respectivos estatutos y reglamento de funcionamiento, siendo reconocidas oficialmente por el gobierno local como el espacio de participación y concertación de la sociedad civil del distrito en el proceso del presupuesto participativo. ¿Cómo funcionan? Las juntas de Desarrollo a nivel de caserío presentan después de concensuar un solo proyecto por caserío (el más importante). Este proyecto es llevado y sustentado a la Junta de Desarrollo A nivel de sub. Cuenca, en esta instancia se priorizan los proyectos más importantes para la sub. cuenca. Posteriormente ya en reunión distrital con los representantes de las diferentes Juntas de Desarrollo del Distrito se formalizan los acuerdos finales donde se eligen los proyectos a financiar, esto se hace en asamblea pública con el aval de las autoridades locales y de la sociedad civil organizada.

5.3.3 Plan de Desarrollo Institucional - PDI

En la búsqueda por ordenar la estructura municipal para tratar de responder y ejecutar el Plan de Desarrollo Distrital Concertado (El sueño compartido por el pueblo de Frías) se elaboró el PDI. Esta actividad se llevó a cabo el año 2005 y se realizó contando con la participación activa de los trabajadores municipales.

Como resultado de este proceso se revisaron y modificaron los documentos de gestión municipal existentes hasta esta fecha (Manual de Organización y Funciones –MOF, Reglamento de Organización y Funciones – ROF y el Cuadro de Asignación de Personal – CAP) Es importante destacar la creación de la oficina de Desarrollo Económico la cual toma bajo su mando el proyecto especial “Apoyo Promoción y Desarrollo Agrario” y la unidad de Gestión Empresarial. Cabe señalar que en esta área se le delega las funciones del área de Cooperación Técnica.

Así mismo se debe destacar la incorporación de las Juntas de Desarrollo dentro de la estructura orgánica municipal dentro de los órganos consultivos, de concertación y participación.

En el Área de Infraestructura y Desarrollo urbano y Rural cabe destacar la incorporación de la unidad de Ordenamiento Territorial. Con el objetivo de que la ejecución de las obras de infraestructura tengan una visión de desarrollo con enfoque territorial.

5.3.4 Plan de Desarrollo Económico Local – PDEL

Si bien es cierto se contaba con el PDDC, no teníamos un instrumento que permita ejecutarlo eficientemente en lo relacionado a las actividades productivas. Por lo que se plantea la elaboración del PDEL el cual estaría a cargo de la oficina de Desarrollo Económico Local.

Para la elaboración de dicho documento partimos de uno de los principales problemas planteados tanto en el Plan de Desarrollo Distrital Concertado, como en el Plan de Ordenamiento Territorial; esto es la baja rentabilidad de las actividades agrícolas expresadas principalmente en los bajos ingresos de las familias, baja productividad, desarticulación de los mercados y volatilidad de los precios.

El Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL) da las líneas de política y las estrategias para alcanzar la visión de futuro propuesta por el PDDC.

El PDEL se basa en cinco lineamientos de política que lo rigen; estas líneas de política son las siguientes:

1. Lineamiento relativo al desarrollo económico rural.
2. Lineamientos relativos a promover el desarrollo sostenible y proteger el patrimonio cultural del distrito.
3. Impulsar una gestión integral de riesgo en la producción e infraestructura rural.
4. Lineamientos relativos a la promoción de capacidades locales.
5. Lineamientos relativos al fortalecimiento institucional.

5.3.5 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Si bien es cierto se contaba con los espacios de participación ciudadana (Juntas de Desarrollo) que en el corto plazo operativizaban mediante la priorización de proyectos en los procesos de Presupuesto Participativo el Plan de Desarrollo Distrital Concertado existía la problemática que aun la planificación municipal del desarrollo local se hacía con un débil enfoque territorial. Causado porque no se contaba con instrumentos de gestión municipal con visión territorial, las funciones y competencias municipales

en materia territorial no estaban incluidas en la organización administrativa, la información geográfica y socioeconómica del distrito era escasa y la poca que había estaba desarticulada; los actores sociales como municipales contaban con limitadas capacidades para gestionar el desarrollo con enfoque territorial. Frente a esta problemática es que se plantea la elaboración y posterior ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito de Frías.

Para la ejecución del proyecto POT se formó una alianza estratégica entre el Fondo Contravalor Perú Alemania quien lo financiaba, la ONG CARE – Piura quien era la proveedora del servicio, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible PDRS / GTZ – GR quienes asumían el papel de asesores y la Municipalidad Distrital de que era la ejecutora.

Como resultado de este trabajo en conjunto en la actualidad la planificación del desarrollo local se realiza con enfoque territorial.

Todo este proceso se realizó teniendo en cuenta el principio básico que rigió la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital; esto es la participación activa e informada de la población en el entendido que si la población participa activamente en la elaboración de la propuesta la asumirá como propia y la defenderá.

6 ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN

El reto para implementar el Plan de Desarrollo Distrital Concertado, El Plan de Desarrollo Económico Local y el POT distrital es grande y requiere de apoyo técnico y económico, en este sentido es que se han implementado las siguientes estrategias de intervención:

- Búsqueda de Alianzas estratégicas.
- Ejecución del proyecto especial Apoyo, Promoción y Desarrollo Agrícola.
- Estrategias específicas para Impulsar Propuestas de Desarrollo Social (Educación, Salud).
- Asociatividad.
- Presupuesto Participativo.

6.1 BÚSQUEDA DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Esta búsqueda de alianzas se realizó tanto con instituciones públicas como privadas que ayuden a impulsar la propuesta de desarrollo del distrito, se trata de optimizar tanto los recursos técnicos como financieros, evitando la duplicidad de esfuerzos, concensuando en muchos casos con instituciones que trabajan temas parecidos en la búsqueda del desarrollo local.

A continuación describiremos las alianzas estratégicas conseguidas hasta la fecha mediante la ejecución de proyectos.

- **Proyecto de Desarrollo Agroforestal de la Sub. Cuenca San Jorge**

La Propuesta se enmarca dentro del lineamiento de política Número 2 que promueve el desarrollo sostenible, dentro del eje de desarrollo del PDDC Producción Agraria sostenible y dentro del POT.

Esta experiencia se viene desarrollando desde julio del 2004 teniendo como aliados estratégicos al Programa de Desarrollo Rural Sostenible PDRS / GTZ – GR (Donde participa el Gobierno Regional de Piura y la Cooperación alemana al Desarrollo GTZ), La Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chira Piura, el Proyecto especial Cuencas Andinas de CONDESAN – GTZ, el gobierno municipal y las comunidades campesinas de Poclús, San Jorge, Culcas Y Condorhuachina.

La Agroforestería, por promover la asociación de especies leñosas, cultivos agrícolas, conservar los recursos naturales, pasturas y crianzas con el propósito de proteger y conservar los ecosistemas, constituye una posibilidad para contribuir a mejorar las condiciones de vida rural. Permite potenciar la seguridad alimentaria, comercializar productos, amortiguar los efectos causados por los cambios climáticos.

Esta experiencia aspira a ser el inicio de un proceso orientador hacia el desarrollo sostenible de la sub. Cuenca San Jorge, insertado dentro del Plan de Desarrollo Distrital Concertado, dentro de los lineamientos de política de Desarrollo Económico y dentro del sistema de Gestión de la Cuenca del Río Piura a la que pertenece la sub. Cuenca San Jorge.

Proyecto Fortaleciendo las capacidades de las poblaciones rurales pobres de la Subcuenca de Yapatera en Piura, para adaptar y desarrollar sostenidamente sus medios de vida, ante la variabilidad climática y los efectos locales del cambio climático.

Este proyecto apunta a fortalecer el lineamiento de política Gestión Integral del Riesgo dentro del PDEL y dentro del PDDC el eje Producción Agraria Sostenible.

Piura es una de las regiones más afectadas por la alta variabilidad climática en el Perú, sus poblaciones enfrentan ciclos que oscilan entre sequías y lluvias excepcionales durante los eventos ENSO; los que son cada vez más frecuentes e intensos como efecto local del cambio climático global, que viene provocando además en la zona, una tendencia creciente y sostenida en el incremento de la temperatura atmosférica promedio y de las temperaturas extremas (mínimas y máximas, diarias y estacionales), modificándose progresivamente las condiciones climáticas en que las poblaciones desarrollan sus medios de vida.

- **Proyecto Repoblamiento De Ovinos Y Campaña De Sanidad Animal En La Sub. Cuenca San Pedro**

Desde enero del 2004, las sequías y las fuertes heladas existentes en la zona, afectaron severamente toda la actividad productiva. Con relación a la actividad agrícola esta se vio afectada tanto en las áreas instaladas como en los rendimientos de estos.

Con respecto a la actividad ganadera esta se vio afectada en gran medida por las razones siguientes:

1. Pérdida de pastos naturales por heladas.
2. Disminución de las fuentes de agua (Manantiales) bebederos naturales del ganado.
3. Incremento del ataque de la Fasciola Hepática en ovinos y vacunos.

Como consecuencia de esto la población ovina se vio mermada en un 60%, lo que representa una pérdida de 13026 cabezas. Mientras que en el ganado vacuno se vio afectado en un 25% lo que a su vez representa una merma de 1379 cabezas.

Siendo esta una preocupación de la gestión municipal se destinaron recursos para la implementación de acciones que tiendan a enfrentar esta problemática (instalación de botiquines veterinarios). Sin embargo estos esfuerzos no son suficientes por la magnitud del problema y por la restricción presupuestal que afronta el gobierno local. Es en este sentido que se vienen buscando formar alianzas estratégica que busquen sumar esfuerzos para hacerle frente de forma integral a esta problemática como fue el caso del proyecto “Campaña de Sanidad animal” proyecto ejecutado de diciembre del 2004 a marzo del 2005 con apoyo de la sub. Región Luciano Castillo). Que tubo como objetivo fundamental controlar la Fasciola Hepática.

Controlada la enfermedad se busco apoyar a los productores para repoblar nuevamente sus hatos ganaderos, en este sentido es que se formula el proyecto, el cual entra en ejecución en enero del presente año los aliados en esta propuesta son el proyecto especial Catamayo – Chira, La Municipalidad Distrital de Frías, la Central de Rondas Campesinas de la Meseta Andina, La Comunidad Campesina de Altos de Poclús y la Junta de Desarrollo de la Sub. Cuenca San Pedro.

- **Proyecto Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Frías**

Este proyecto se ejecuto el año 2005 contó con el financiamiento del Fondo Contravalor Perú Alemania. Para la presentación y ejecución del proyecto se formo una Alianza entre la Municipalidad distrital de Frías La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza CARE Perú – Oficina Regional Piura y el Programa de Desarrollo Rural Sostenible – PDRS.

El resultado fue la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital Concertado herramienta de gestión que forma parte de la propuesta de desarrollo y que fue construida participativamente. Además del documento POT se creo la unidad de Ordenamiento Territorial que paso a pertenecer al área de infraestructura y Desarrollo Urbano y rural.

- **Convenio CEPICAFE Y PIDECAFE**

Una de las preocupaciones plasmada en el Plan de Desarrollo Económico es darle valor agregado a la producción, en este sentido es que se viene trabajando la propuesta producción, transformación y comercialización de panela granulada (Azúcar ecológica). Para realizar esta actividad la municipalidad distrital de Frías firmo un convenio con la Central Piurana de Cafetaleros – CEPICAFE, organización de productores que provee el mercado y la ONG. Programa Integral del Café – PIDECAFE que nos brinda la asistencia técnica.

En la actualidad se cuenta con dos módulos de producción uno en Santa Rosa y el otro en el Checo –Loma Andina Ubicados en la sub. Cuenca Yapatera.

Esta experiencia a permitido que en el presupuesto participativo 2007 se apueste por la agroindustria priorizándose 3 nuevos módulos.

- **Convenio con el Programa Nacional de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS**

La municipalidad Distrital de Frías en convenio con la agencia zonal **PRONAMACHCS** Ayabaca viene ejecutando en la sub. Cuenca San Pedro (Meseta Andina) por su importancia ecológica el proyecto “MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES PARA EL ALIVIO A LA POBREZA EN LA SIERRA II”, en donde esta aportaría con el soporte técnico. Mientras que el gobierno local con la asistencia técnica directa, así como materiales e insumos. Este proyecto responde al lineamiento relativo a Promover el Desarrollo Sostenible y proteger el patrimonio cultural del distrito, Así como al eje de Producción Agraria Sostenible de PDDC.

Las líneas de trabajo son: Manejo de Recursos naturales (Producción de plántones, plantaciones, manejo forestal y conservación de suelos). Otra línea de trabajo es infraestructura de riego, apoyo a la producción (Agricultura y pastos) y la línea de capacitación.

- **Convenio con el Programa de Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas – GSAAC**

Este socio responde al lineamiento relativo a Promover el Desarrollo Sostenible y proteger el patrimonio cultural del distrito, Así como al eje de Producción Agraria Sostenible de PDDC, Dándole el enfoque de territorialidad que se encuentra en el POT – Frías.

El programa GSAAC señala que la Gestión del Agua y el Ambiente en Cuencas es la planificación, manejo y gestión del agua, con participación informada y ponderada de los diversos usuarios organizados y la institucionalidad local de una cuenca, sobre los múltiples usos existentes y los intereses de los diversos usuarios en una cuenca.

El propósito del programa es fortalecer la Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas, que significa el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas y privadas, así como de la organización de usuarios.

A la fecha se ha formado el Comité de Gestión en la Sub. Cuenca Yapatera que involucra organizaciones e instituciones tanto del distrito de Frías como de Chulucanas. Este comité es una instancia conformada por los miembros de las entidades que viven o trabajan en una misma cuenca su finalidad es contribuir al manejo participativo y responsable de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico para una gestión sostenible de la sub. Cuenca hidrográfica de los distritos de Frías y Chulucanas, promoviendo para ello la integración de los diferentes actores,

a través de sus organizaciones e instituciones representativas buscando para tal efecto superar problemas de aislamiento duplicidad y contraposición de acciones mediante la concertación y resolución de conflictos.

Dentro del convenio con GSAAC se construyó el Plan de Gestión de la Sub. Cuenca Yapatera, este se convertirá en el instrumento de gestión de dicho espacio territorial.

6.2 EJECUCIÓN DEL PROYECTO ESPECIAL “APOYO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO AGRARIO”

El gobierno local convencido que la actividad productiva es de vital importancia para el desarrollo del distrito es que desde el año 2003 viene implementando el proyecto especial “Apoyo Promoción y Desarrollo Agrario” el cual busca alcanzar lo siguiente:

6.2.1 A nivel de Propósito

Las familias campesinas gestionan integralmente la parte media y alta de las sub. Cuencas (Yapatera, San Jorge, Guanábano, Sancor y San Pedro) en base a sistemas intensivos y sostenibles de producción – transformación y comercialización agraria, que garantizan su seguridad alimentaria, económica, ambiental y su participación organizada en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.

6.2.2 A nivel de objetivos

- **Objetivo 01: Desarrollo Agrícola**

Las Familias de la parte media y alta de las Sub. Cuencas (Yapatera, San Jorge, Guanábano, Sancor y San Pedro), intensifican sosteniblemente su producción Agrícola, a partir del desarrollo de capacidades en gestión productiva (Producción, organización, transformación y comercialización).

- **Objetivo 02: Desarrollo Pecuario**

Las Familias de la parte media y alta de las Sub. Cuencas (Yapatera, San Jorge Guanábano, Sancor y San Pedro), intensifican sosteniblemente su producción pecuaria, a partir del desarrollo de capacidades en gestión productiva (Producción, organización, transformación y comercialización).

- **Objetivo 03: Gestión de Recursos Naturales**

Las Familias de la parte media y alta de las Sub. Cuencas (Yapatera, San Jorge, Guanábano, Sancor y San Pedro), gestionan sosteniblemente sus Recursos Naturales, a partir del desarrollo de capacidades.

El proyecto productivo impulsa el cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital Concertado, específicamente en el eje Producción Agraria Sostenible. Busca cambiar los sistemas extensivos agropecuarios y extractivo forestal por sistemas intensivos y sostenibles mediante un proceso educativo intercultural que permita a las comunidades de las Subcuencas de los ríos Yapatera San Jorge, San Pedro, Guanábano y Sancor optimizar sus capacidades productivas y de gestión para garantizar seguridad alimentaria, Económica, ambiental y de participación ventajosa en mercados. El proyecto es parte del área de Desarrollo Económico.

6.3 ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS PARA IMPLEMENTAR PROPUESTAS DE DESARROLLO SOCIAL

6.3.1 Educación

a) Diagnostico

Las mayores desigualdades del sistema educativo se presentan en el área rural. Es allí donde el número de estudiantes de primaria que entran tarde al sistema educativo, lo abandonan o lo repiten, es más del doble del área urbana. Allí los niveles de cobertura en educación inicial y secundaria son muy bajos. Así mismo los resultados de aprendizaje y el logro de competencias básicas también son deficientes. Tanto así, que al finalizar la primaria los estudiantes aun tienen serias dificultades para leer y hacer las operaciones matemáticas básicas.

Esta situación es el resultado de la acción de varios factores, entre ellos podemos mencionar la situación de pobreza de la población escolar y sus familias, altos niveles de desnutrición, condiciones de enseñanza no favorables, bajos niveles de formación docente y déficit de materiales educativos, entre otros.

En este sentido podemos señalar que en Frías el año 2003 se expreso una demanda por educación a nivel distrital de 10310 plazas para una población de entre los 3 y 19 años, mientras que la población atendida fue de 6613 demandantes por lo que existió un déficit de cobertura del 34.86%. En el caso de Frías de los 6613 alumnos que son atendidos en los diferentes niveles (Inicial, Primaria menores, Secundaria menores y superior técnica) el 90% (5959 alumnos) estudian en el área rural.

b) Estrategia de intervención

Para hacer frente a esta problemática se toman en cuenta lo planteado en el PDDC en el eje Educación y Deporte dentro de sus programas Fortalecimiento de las capacidades educativas y teniendo en cuenta los lineamientos de política relativos a la promoción de capacidades locales, específicamente en los puntos de disminución del analfabetismo y aumento de la cobertura en todos sus niveles. Así mismo se toma en cuenta el lineamiento número cinco del PDEL con respecto al fortalecimiento institucional específicamente en los puntos de:

- Promover y facilitar la formación de organizaciones para mejorar el nivel de competencia en el medio rural.
- Mejorar el nivel del capital humano en las organizaciones públicas, privadas y sociedad civil en el medio rural.

Teniendo en cuenta estos lineamientos es que se buscan estrategias de intervención una de ellas es el trabajo en equipo con el proyecto PEAR y la otra vía convenio directamente con el ministerio de educación. Y por último el apoyo tanto en infraestructura como en implementación de los mismos.

- **El PEAR**

El programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) ha sido creado por el Ministerio de Educación con el apoyo del Banco Mundial; viene funcionando desde mediados del 2004 en 8 regiones del país (Piura, Ayacucho, Huancavelica, Puno, Cusco, San Martín, Loreto y Amazonas) con el fin de atender la problemática educativa rural, de manera que las brechas entre educación rural y urbana se reduzcan y con ello, se superen la pobreza, marginalidad e inequidad existentes. Para ello se han contemplado una serie de estrategias orientadas a incrementar el acceso a la educación inicial y secundaria, así como a desarrollar propuestas metodológicas que mejoren la calidad del servicio educativo.

En ese sentido, el PEAR viene desarrollando una propuesta de gestión descentralizada que busca, de un lado fortalecer los mecanismos de participación y mejora de la calidad de las instituciones educativas; y de otro, revertir el estado de aislamiento y abandono en que se encuentran los docentes y alumnos de las zonas rurales, a través de la conformación de redes educativas.

En ese sentido, el PEAR viene desarrollando una propuesta de gestión descentralizada que busca, de un lado fortalecer los mecanismos de participación y mejora de la calidad de las instituciones educativas; y de otro, revertir el estado de aislamiento y abandono en que se encuentran los docentes y alumnos de las zonas rurales, a través de la conformación de redes educativas.

La Red Educativa Rural es un modelo co – participativo de gestión integrada por miembros de la comunidad educativa y representantes locales del gobierno y la sociedad; y esta conformada por instituciones educativas que, por su cercanía geográfica y cultural, tienen expectativas comunes o complementarias. En Frías existen seis (06) redes educativas rurales: San Jorge, Poclús, Limón, Meseta Andina, Parihuanas y Frías.

Estas instancias de participación son consideradas especializadas en el tema educativo por lo que su incorporación a las Juntas de Desarrollo es de vital importancia ya que apoyarían al fortalecimiento del eje de Desarrollo Educación y Deporte. Así mismo las redes educativas mediante las Juntas de Desarrollo impulsarían el proceso de construcción del plan Educativo Local. El cual uniría los pedidos en materia educativa alrededor de una visión compartida y de programas y proyectos específicos para desarrollarla. La Municipalidad distrital de Frías apoya decididamente el PEAR, considera que es una oportunidad valiosa de construir una propuesta educativa que responda a las necesidades locales. Tomando en cuenta las características y necesidades de los estudiantes del distrito.

- **PRONOEI**

Son los Programas no Escolarizados de Educación Inicial que atienden a niños de 3 a 5 años ubicados en lugares marginales que necesitan de atención escolar y que el Ministerio de Educación no puede atender con instituciones educativas convencionales. En la actualidad en el distrito existen 29 PRONOEIS de los cuales 8 son del ministerio de educación 2 financiados por la Municipalidad Provincial de Ayabaca y 19 financiados por el gobierno distrital de Frías.

La cobertura de atención de estos PRONOEIS es de 644 niños. Estos PRONOEIS están a cargo de las promotoras comunales. Para ser promotora comunal se deben cumplir como mínimo los siguientes requisitos:

- Tener quinto de secundaria completo.
- Ser de la Comunidad.
- Ser propuesta por la comunidad.

Como podemos apreciar la ingerencia de la comunidad en el funcionamiento de los PRONOEIS es decisiva. De esta forma los padres de familia están interviniendo inclusive en la decisión de a quien poner a cargo de la educación de sus hijos.

Tabla 6-1 Lugares de intervención de los PRONOEIS

PRONOEIS	CASERÍOS		
NOEIS financiados por el Ministerio de Educación	Chaye Chico	Las Cuevas	Parihuanas
	Valle San Andrés	Culcas	Putagas
	Geraldo	Guanábana	
NOEIS financiados por la Municipalidad Distrital de Frías	Alto Poclús	Centro Huala	San Martín
	Huaylingas	Silincho	Laureles de Chaye Grande
	Alto Parihuanas	Rinconada de Parihuanas	Chamba
	Loma Andina	Los Checches	Ramada Chica
	Pilan	Guabal	Tucaque
	El Faique	El Huauco	La Cruz de Silahua
	Lúcumo de Geraldo		
NOEIS financiados por la Municipalidad Provincial de Ayabaca	San Diego	Centro San Pedro	
RDINADORA de PRONOEIS	Financiada por el gobierno local		

En el convenio entre la municipalidad Distrital de Frías y el Ministerio de educación por una parte el gobierno local se compromete a financiar las plazas de las promotoras, así como apoyar con materiales y la logística que necesiten y la municipalidad este en condiciones de ofrecer. Por otro lado el Ministerio de Educación se encarga de capacitar a las promotoras, esta capacitación se hace con el apoyo del PEAR.

6.3.2 Salud

a) Diagnostico

Una de las primeras acciones del gobierno local fue tener un diagnostico mínimo de cómo esta el servicio de salud en Frías es por esto que dentro de la elaboración del POT se realiza este estudio. A continuación se señalan algunos datos relevantes del mismo.

Los servicios de salud son deficitarios, particularmente en el área rural. Las deficiencias guardan relación con las limitaciones propias del sector, así como por la carencia de servicios básicos y de vías de acceso, que inciden en el aislamiento de los centros poblados y dificultan la provisión de servicios. En situaciones de riesgo los enfermos son derivados a Chulucanas o a la ciudad de Piura dependiendo de la gravedad.

Para los 22,537 habitantes del distrito existen 25 profesionales de la salud. En promedio un profesional para 901 habitantes. Sin embargo la relación medico habitante es de 7,512, la relación enfermera habitante es de 11268.

El ministerio de salud establece que cada posta tiene una cobertura de atención de mil personas. En Frías existen ocho postas para 22537 habitantes. Es decir hay un déficit de 13 postas, lo que implica que el 64.5% no puede acceder al servicio o que este no se da en condiciones agropecuarias.

En relación a la desnutrición en 1999 en la provincia de Ayabaca ascendía a 58% mientras que en la provincia de Piura era del 33%. Este año la desnutrición en Frías era del 59%, ligeramente superior a la provincia de Ayabaca. En el 2002 la desnutrición bajó, pero en realidad el porcentaje sigue siendo alto (46%).

b) Estrategia de intervención

Frente a esta problemática la municipalidad de Frías tratando de dar cumplimiento a su plan de desarrollo dentro del eje Salud y saneamiento viene realizando acciones que impulsen la mejora de la salud de los fríanos. Es en este sentido que se firma un convenio con el Ministerio de Salud en el cual se estipulan los siguientes apoyos:

- **Logística:** Apoyo con dotación de combustible para atender traslado de casos de emergencia (a Chulucanas o a Piura dependiendo de la gravedad del caso) y material especializado para realización de campañas de sanidad.
- **Con personal:** Financia 06 plazas de técnicos en enfermería para apoyo a los puestos de salud de Poclús, Misquiz, San Jorge, Silahua, Geraldo y Parihuanas. Estos técnicos tienen, entre otras funciones brindar apoyo en primeros auxilios, apoyo a campañas de sanidad, hacer afiliaciones al Seguro Integral de Salud (SIS).

6.4 LA ASOCIATIVIDAD COMO ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL

Los gobiernos locales tienen como finalidad promover el desarrollo local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad. Sin embargo la mayoría de los gobiernos municipales no cuentan con los recursos financieros como profesionales para cumplir con esta finalidad. En el país el 92% de municipalidades son pequeñas en población y cuentan con presupuesto bajísimo (menos de 50 mil habitantes).

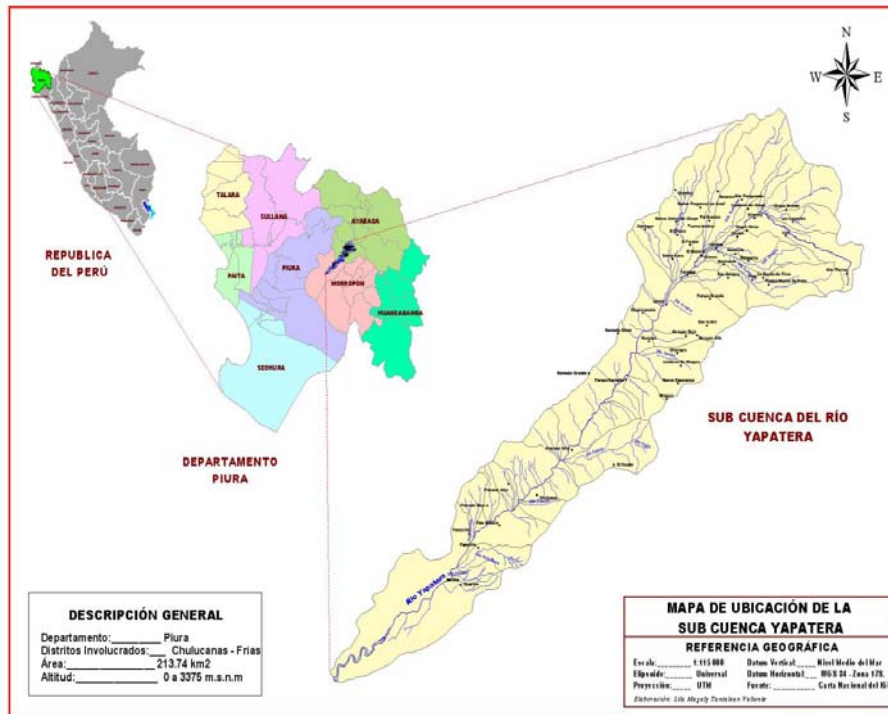
En los últimos años las municipalidades han tratado de idear mecanismos para hacer frente a sus retos actuales, buscando asociarse con otros gobiernos locales para sumar esfuerzos. En este sentido la municipalidad de Frías apuesta por asociarse con otros gobiernos locales teniendo en cuenta el enfoque de cuencas. La división territorial clásica ha demostrado su incompetencia para solucionar problemas que trascienden estas divisiones.

Por el contrario el enfoque de sub. Cuenca no castra la integralidad del territorio, plantea que el desarrollo de un ámbito territorial se dará solo si se ve este espacio en forma integral más allá de los límites políticos tradicionales. Identificando al hombre como actor fundamental de cambio el cual debe gestionar en forma consensuada el manejo adecuado de los recursos de un ámbito determinado. Teniendo en cuenta este enfoque es que la municipalidad de Frías viene implementando en dos frentes de trabajo la búsqueda de esta asociatividad.

- **Sub. Cuenca Yapatera**

En la búsqueda de la Gestión integral de la cuenca del Río Yapatera es que se plantea un trabajo desde el año 2004 el cual tenía como objetivo en primer lugar concientizar a la población y a las organizaciones e instituciones de tratar de unir esfuerzos para solucionar problemas en conjunto. Los gobiernos locales que tiene ingerencia en este espacio son los que lideraron estos esfuerzos (Municipalidad distrital de Frías y de Chulucanas).

Figura 6-1. Ubicación de la propuesta. Sub cuenca Yapatera



Un segundo objetivo que se buscaba fue la constitución de una instancia conformada por los miembros de las entidades que viven o trabajan en la sub. Cuenca, esta es el Comité de Gestión de la Sub. Cuenca del río Yapatera que busca contribuir al manejo participativo y responsable de los recursos naturales y en particular del recurso hídrico para una gestión sustentable de la sub. Cuenca hidrográfica de los distritos de Frías y Chulucanas, promoviendo para ello la integración de los diferentes actores, a través de sus organizaciones e instituciones representativas. Buscando para tal efecto superar problemas de aislamiento, duplicidad y contraposición de acciones mediante la concertación y resolución de conflictos.

Los miembros que forman parte del comité son los siguientes:

La Municipalidad Distrital de Frías, La Municipalidad Provincial de Morropón, La Comisión de Regantes de Yapatera, Agencia Agraria de Chulucanas, Oficina Agraria de Frías, Junta de Usuarios del Valle del Alto Piura, Administración técnica del distrito de Riego del valle del Alto Piura Huancabamba, Comunidad Campesina Túpac Amaru de Frías, Central de Rondas Campesinas de Frías, Municipalidad Delegada de Yapatera, Comunidad Campesina San Martín de Challe Grande y la Asociación de Afro Peruanos de Yapatera Francisco Congo.

En convenio con GSAAC se construyó el Plan de Gestión de la Sub. Cuenca Yapatera documento que servirá de herramienta de trabajo al comité de Gestión.

- **Sub. Cuenca San Jorge**

En la sub. Cuenca San Jorge se tomó la decisión política de trabajar con enfoque de cuenca el desarrollo de este espacio. En este sentido desde el 2004 los gobiernos distritales de Frías, Santo Domingo, La Matanza y Chulucanas se juntaron para buscar elaborar un Plan de Desarrollo de la sub. Cuenca Desarrollándose talleres descentralizados en los tres niveles identificados en la sub. Cuenca (Parte alta, media y baja).

El año 2005 se tiene ya un documento preliminar con relación a la Gestión de la sub. Cuenca. Quedando pendiente la construcción de un modelo de Gestión que ejecute el Plan de Desarrollo Elaborado.

Figura 6-2. Ubicación de la propuesta. Sub cuenca San Jorge



En este sentido es que se habrá una nueva etapa de trabajo a mediados del año 2005, para esto se formó una alianza estratégica liderada por los gobiernos locales que tienen ingerencia en la sub cuenca (Frías, Santo Domingo, la Matanza y Chulucanas) contando con el apoyo de la ONG. Ayuda en Acción y el Programa de Desarrollo rural sostenible con el objetivo de identificar un modelo de Gestión; el trabajo a sido programado hasta septiembre del presente año por lo que se espera que a fin de año se cuente con un modelo de Gestión que busque el desarrollo de la sub. Cuenca.

6.5 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Antes de la propuesta de desarrollo el proceso del presupuesto participativo se caracterizaba por lo siguiente:

- **Atomización de la inversión**

El proceso se llevó a cabo sin contar con un Plan de Desarrollo que determine cual es la visión de desarrollo a seguir y que ejes estratégicos se han definido para alcanzar esta visión.

El resultado fue la dispersión de propuestas de proyectos (Se dieron casos en que un caserío podría traer hasta 10 propuestas de proyecto todas ellas distintas y sin ninguna articulación a pesar de provenir de un mismo espacio territorial). Esto originó la atomización de la inversión, en estas circunstancias su incidencia en el desarrollo de Frías eran prácticamente nulas.

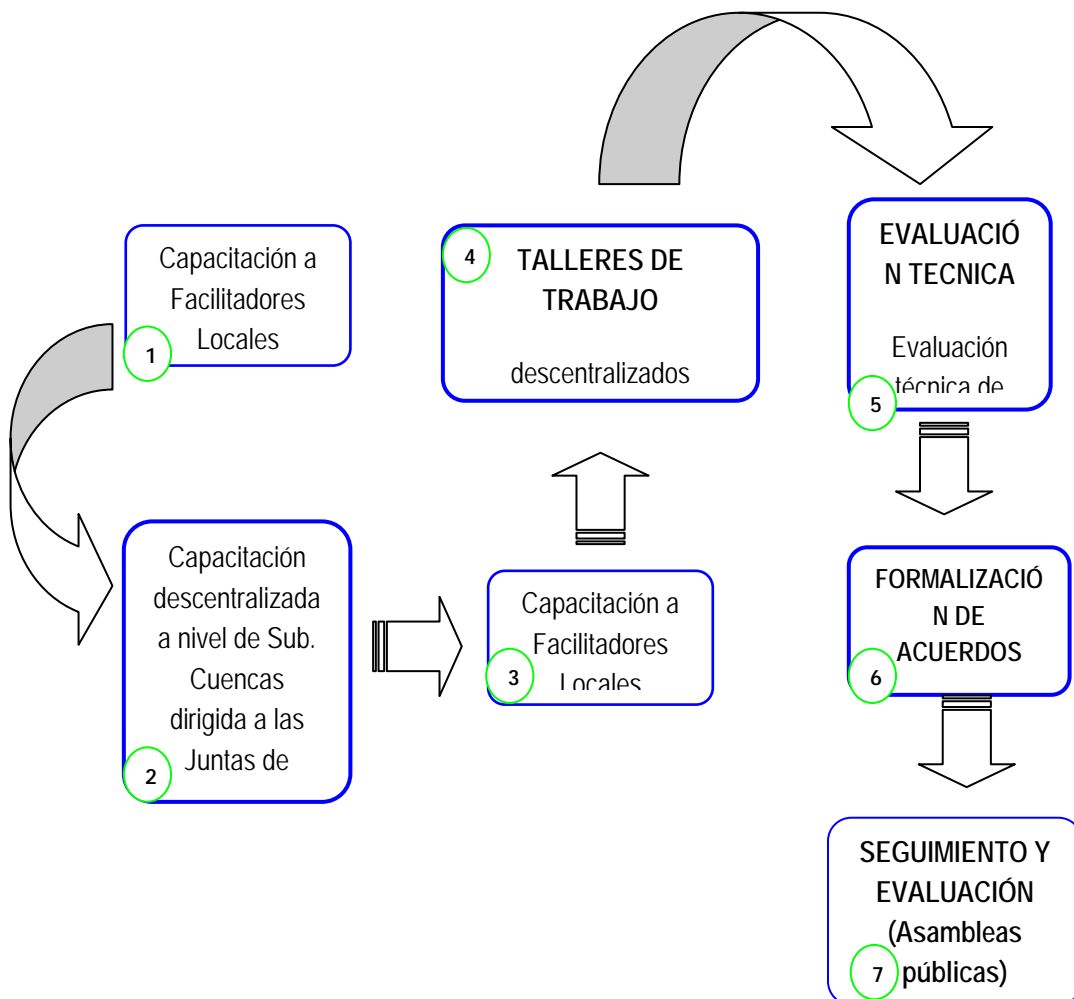
- **Inexistencia de espacios de participación y concertación de la sociedad civil para la toma de decisiones en relación al Presupuesto participativo**

Una segunda característica del proceso fue el no contar con espacios de participación y concertación adecuados en los cuales los diferentes actores lleguen a acuerdos sobre que es lo prioritario para su espacio territorial.

Al no contar con este espacio los profesores se reunían y decidían que era lo prioritario para el caserío, los agricultores por su lado se reunían y también señalaban según su criterio que era prioritario, los clubes de madres hacían lo mismo; al final se formulaban ideas de proyectos desarticuladas y no consensuadas entre los diferentes actores del caserío.

Frente a esta situación se vio como prioridad construir participativamente el Plan de Desarrollo Distrital Concertado y las Juntas de Desarrollo; El Presupuesto Participativo operativiza en el corto plazo los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Distrital Concertado para alcanzar la Visión de Futuro del Distrito. El proceso que se sigue es el siguiente:

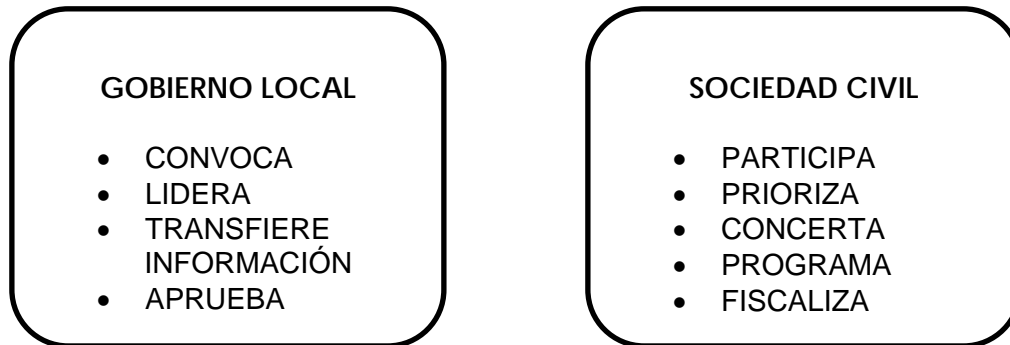
Figura 6-3. Plan de Desarrollo Distrital Concertado



Entre los criterios de priorización utilizados para la priorización de los proyectos se tiene en cuenta el aspecto territorial del POT con el enfoque de riesgo y los lineamientos de política identificados en el Plan de Desarrollo Económico.

El proceso del Presupuesto Participativo es continuo comienza con la convocatoria vía ordenanza municipal en 23 febrero del 2006, en julio se formalizan los acuerdos y en el mes de agosto y diciembre se realizan la rendición de cuentas vía asambleas públicas. En enero se reinician las actividades para preparar el nuevo proceso.

Figura 6-4. Roles que asume el Gobierno Local y la sociedad civil en el proceso del presupuesto participativo



7 LOGROS Y AVANCES POR EJES ESTRATÉGICOS

7.1 PRODUCCIÓN AGRARIA SOSTENIBLE

7.1.1 Producción agrícola

- Introducción de cultivos alternativos: Maíz Morado; Frijol de las variedades mejoradas “canario camanejo”, “SIFAC – INIA”, “Canario 2000”, Larán; papa con semilla botánica y tubérculo; y Hortalizas.
- Cultivo de Frijól: Se ha logrado instalar 56 has de Frijol con fines de comercialización (año 2003 13has, 2004 23 has y año 2005 20 has. Solo en el año 2006 se han instalado 56 has de frijol (igual que en los años anteriores).
- Instalación de 32 Has de trigo y 10 de cebada en convenio con PRONAMACHCS en la meseta andina (Básicamente para seguridad alimentaría – autoconsumo).

Cabe señalar que en promedio entre los años 2003 y 2006 se han atendido 850 familias por año de los diferentes espacios del territorio de Frías.

7.2 DESARROLLO PECUARIO

7.2.1 Apoyo a la Inseminación Artificial de Ganado Vacuno

- Firma de convenio con la Dirección Regional de Agricultura - Piura, para la Instalación de una Posta de Inseminación en el Distrito de Frías.
- Inseminación de 196 vacas en las sub. cuencas de Yapatera, San Jorge de las razas Belga, jersi, semental y Brown Swiss 77 pariciones.
- Instalación de un botiquín veterinario el mismo que se encuentra al servicio de todos los ganaderos del Distrito.
- Ejecución de campañas de dosificación a ovinos y vacunos en la meseta andina para el control de Fasciola Hepática.

- Introducción de 120 ovinos de la raza Junín dentro del proyecto de redoblamiento.
- Ejecución de campaña de vacunación para carbunco sintomático en la Cría.
- Instalación de 41 piscigranjas con las especies de trucha, carpa y tilapia en las diferentes subcuencas del distrito de Frías.

7.3 GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

7.3.1 Producción Forestal Frutal

Se ha logrado producir un total de 439,891 plantones entre forestales y frutales, de las especies Eucaliptus globulus, rostrata, roble, ciprés pinus patula, pino radiata, casuarina, aliso, retama, manzana delicia, ana Israel, naranja, palto, granadilla, con una participación promedio por año de 800 familias tanto de la sub. Cuenca San Pedro, Yapatera, Guanábano y Sancor.

Reforestación de 80 Has (sistemas agroforestales y macizo) con las especies de pinos, eucaliptos, quinua Capuli, retama, alisos en la meseta andina en convenio con PRONAMACHCS.

Instalación de viveros forestales y frutales en las sub. Cuencas Yapatera, Sancor y Guanábano.

7.4 INFRAESTRUCTURA DE TRANSFORMACIÓN Y MAQUINARIA AGRÍCOLA

- **Instalación de Módulo de Panela Granulada**

Construcción de 02 módulos de producción de panela granulada en el sector de Santa Rosa y El Checo Loma Andina.

- **Adquisición de Trilladoras**

Adquisición de 03 trilladoras de granos: 01 en la comunidad campesina de San Andrés de Culcas, 01 en la comunidad de M. Sánchez Cerro de Poclús (Sector Maray), 01 en la comunidad de Chaye Grande (Sector Laureles). El 2006 se han adquirido 05 trilladoras más para los sectores de (Nogal, Cachiris, Nuevo Amanecer, Pircas y Valle San Andrés).

7.5 INFRAESTRUCTURA DE RIEGO

Rehabilitación y mejoramiento de canales y estanques de regadío, distribución de material en el ámbito distrital. El 2005 se ha construido el reservorio del sector la cruz con una capacidad de almacenamiento de agua de 500m cúbicos y la construcción del canal Mastrante.

7.6 SALUD Y SANEAMIENTO

- Construcción de 15 sistemas de agua potable que benefician a 24 caseríos.
- Mejoramiento de 02 sistemas de agua potable que benefician a 02 caseríos.
- Adquisición de un camión con capacidad de 5 toneladas para el recojo de residuos sólidos.
- Convenio con el ministerio de salud para brindar apoyo logístico (Combustible y transporte) y en personal (Pago de técnico en enfermería).
- Convenio con el IST San Andrés de Frías para la ejecución del proyecto de control de enfermedades parasitarias.
- Programa de Vaso de Leche.

Mediante el programa se vienen abasteciendo a 118 comités a nivel del distrito atendiendo a 4639 beneficiarios; se esta implementando la compra de leche fresca a productores de la zona lo que dinamiza la economía local.

7.7 EDUCACIÓN Y DEPORTE

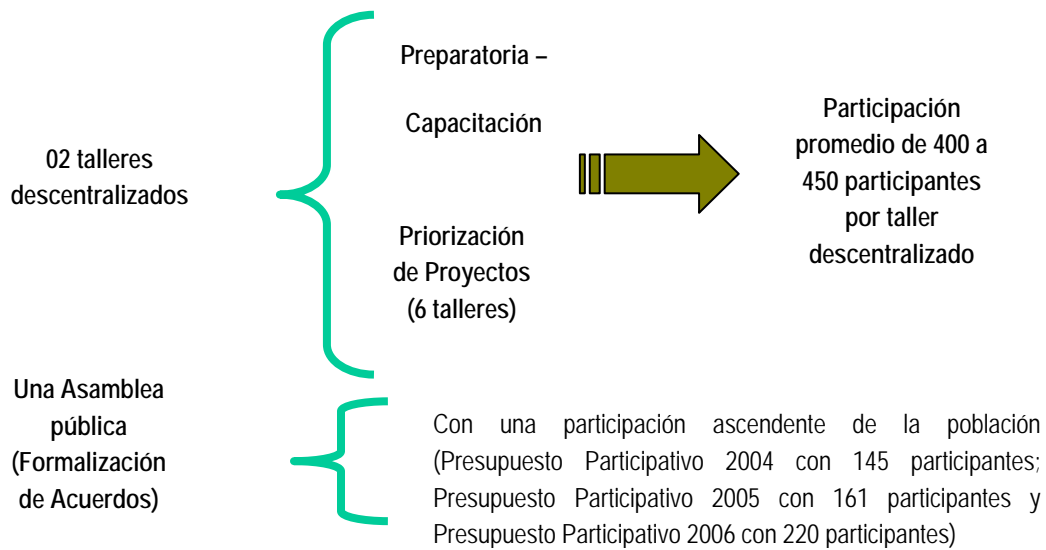
- Construcción, mejoramiento y rehabilitación de 38 centros educativos.
- Apoyo con 412 módulos educativos que benefician a 882 alumnos pertenecientes a 69 centros educativos.
- Funcionamiento de 29 PRONOEIS con una cobertura de atención de 644 niños. Del total de PRONOEIS 19 son financiados por el gobierno local.

- Apoyo con material educativo a los centros educativos de la jurisdicción del distrito.
- Apoyo con equipos deportivos a centros educativos y clubes del distrito.
- Apoyo logística a las diferentes comisiones de APAFAS.

7.8 GOBERNABILIDAD SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

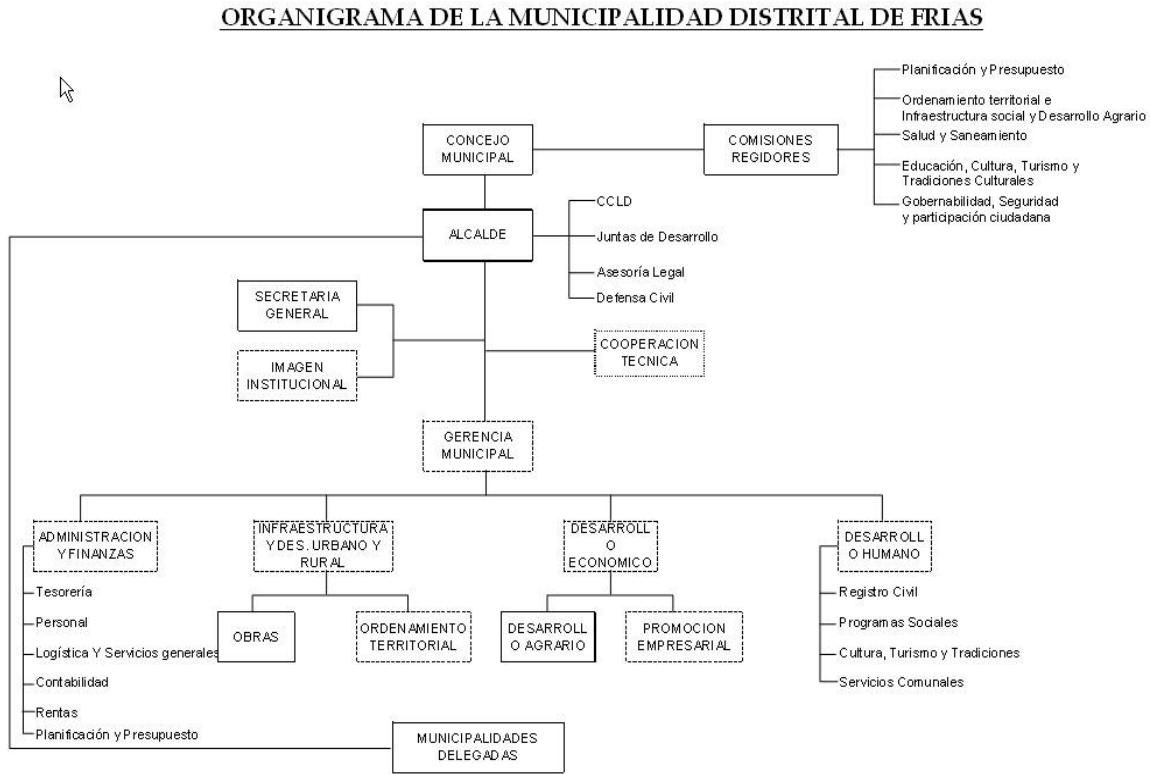
- Formación de las Juntas de desarrollo en sus 3 niveles (109 Juntas a Nivel de Caseríos, a nivel de sub. Cuenca 5 juntas, la junta de la ciudad a este mismo nivel y la Junta a nivel distrital).
- Juntas de Desarrollo cuentan con reglamento de organización y funcionamiento.
- Juntas de Desarrollo participan activamente en la formulación de los presupuestos participativos de los años fiscales 2006 y 2007.
- Se cuenta con un equipo de facilitadores locales para la ejecución del proceso de presupuesto participativo (Equipo técnico formado por 18 integrantes).
- Participación masiva de la población en la formulación de los presupuestos participativos mediante la ejecución de 2 talleres descentralizados a nivel de sub. Cuenca y a nivel de la Junta de la Ciudad, con una participación promedio de 400 a 450 participantes por taller descentralizado.
- Apoyo permanente en fortalecimiento de capacidades a las rondas campesinas (Talleres de capacitación, asesoramiento legal).

Figura 7-1. Talleres de capacitación



- Formación del Comité de Gestión de la Sub. Cuenca Yapatera.
- Documento preliminar sobre el Plan de Gestión de la sub. cuenca Yapatera.
- Documento preliminar sobre el Plan de Gestión de la sub. cuenca San Jorge.
- Documentos de Gestión: ROF, MOF CAP.

Figura 7-2. Organigrama de la Municipalidad Distrital Frias



- Presentación en asamblea pública dos veces al año (Una en agosto y la otra en diciembre) de los informes económicos anuales (año 2004, 2005 y 2006).
- Presentación anual en asamblea pública de los presupuestos participativos año 2004, 2005 y 2006.
- Se está elaborando el Plan de Acción Comunal de la Comunidad Campesina de Altos de Poclús en la su. Cuenca San Pedro.
- Implementación con materiales y equipos a las organizaciones de base.
- Renovación y/o suscripción de convenios de cooperación con:
 - MIRHAS – Perú
 - PRONAMACHCS
 - CEPICAFE
 - PIDECAFE
 - CEPESER
 - Coordinadota Rural

- GTZ
- PDRS
- Cuencas Andinas – CONDESAN
- REMURPE
- Autoridad Autónoma de la cuenca Hidrográfica del Río Piura
- Programa Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas - GSAAC
- CEPRODA MINGA

7.9 ORDENAMIENTO TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA SOCIAL

- Apertura de 67.5 Km. De Trochas Carrozables nuevas que benefician a 24 caseríos.
- Rehabilitación en promedio anual de 97 Km. de trochas carrozables.
- Mejoramiento de 27 Km. de trochas carrozables.
- Gestión para la ejecución del proyecto de Electrificación “Proyecto Ampliación de la Frontera Eléctrica II Etapa” que beneficia a 21 centros poblados incluida la ciudad capital.
- Remodelación y acondicionamiento de la red secundaria eléctrica Frías – Ciudad y el Centro Poblado menor de San Jorge.
- Construcción de tres puentes carrozables.
- Construcción del Palacio Municipal.
- Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito.
- Equipamiento de palacio municipal con la adquisición de mobiliario, equipos de computo y filmadora.
- Compra de camioneta PICK – UP 4x4.
- Adquisición de equipo de perforación (compresora).

8 DEFICIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE DESARROLLO

- Dentro de los años de ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Concertado (años 2004, 2005 y 2006) el eje estratégico con mayor porcentaje de inversión es el de Ordenamiento Territorial e Infraestructura Social esto es mayoritariamente infraestructura (Fierro y cemento).
- Cuando se elaboro el Plan de Desarrollo se identifico como eje estratégico prioritario el de Producción Agraria sostenible. Sin embargo el año 2004 ocupó el tercer lugar con relación a porcentaje de Inversión (13.67%); mientras que el año 2005 ocupó el segundo lugar con un 21.07%.
- De los seis ejes del Plan de Desarrollo Distrital Concertado 02 no han sido priorizados con ningún proyecto en el proceso del presupuesto participativo en los años Fiscales 2004 y 2005. Estos ejes son:
 - Turismo y Tradiciones Culturales.
 - Gobernabilidad Seguridad y Participación Ciudadana.

Tabla 8-1 Ejes estratégicos y montos presupuestados

EJES ESTRATÉGICOS	MONTOS EN NUEVOS SOLES		
	Inversión % año 2004	Inversión % año 2005	Inversión % año 2006
Ordenamiento Territorial e Infraestructura Social	57.5	47.55	27.73
Producción Agraria Sostenible	13.67	21.07	31.66
Educación y Deporte	7.69	15.39	12.79
Salud y Saneamiento	21.14	15.99	25.75
Gobernabilidad Seguridad y Participación Ciudadana			2.07
Turismo y Tradiciones Culturales			
% TOTAL	100.00	100.00	100.00
MONTO TOTAL	1909198	1734724	3421830

- Si bien es cierto en las diferentes reuniones de trabajo con la sociedad civil se llegó al acuerdo que el fortalecimiento de capacidades era una acción importante a desarrollar a la hora de priorizar proyectos en el proceso del presupuesto participativo estos no se visualizan. Todas las acciones de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil fueron costeadas por el gobierno local

mediante el gasto corriente y con el apoyo de las instituciones cooperantes. El eje que ve estas acciones directamente es el de Gobernabilidad, Seguridad y Participación Ciudadana. De los tres años de análisis solo el 2006 se destinaron recursos en este eje en un porcentaje mínimo (2.04%).

- Poca presencia de mujeres en las diversas reuniones de trabajo así como en los cargos directivos de las Juntas de Desarrollo. La presencia de la mujer Friana en promedio no alcanza el 15% en las diferentes reuniones de trabajo. Así mismo su presencia como directivas en las Juntas de Desarrollo no alcanzan el 6% del total de cargos diligenciales.
- No se cuenta con indicadores de impacto ni de resultado que nos indiquen en forma adecuada el avance o no de la propuesta de desarrollo.
- Esta pendiente la evaluación participativa del Plan de Desarrollo Distrital Concertado.

8.1 DESDE CUÁNDO ESTÁ IMPLEMENTADA ESTA PRACTICA? (A PARTIR DE QUE AÑO SE COMIENZA CON LA EXPERIENCIA)

La implementación de la “Propuesta de Desarrollo Local para lograr el cogobierno local” se viene implementado desde el año 2003 con la Elaboración del Plan de Desarrollo Distrital Concertado, posteriormente el 2004 se crearon las Juntas de Desarrollo Local, el 2005 se elaboro el Plan de Ordenamiento Territorial y los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico.

8.2 PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE FRÍAS

Figura 8-1. Proceso de planificación para el desarrollo de Frías



8.3 QUE PROBLEMÁTICA ENFRENTA CADA UNA DE LAS HERRAMIENTAS DE LA PROPUESTA

La problemática identificada a la cual el Plan de Desarrollo Distrital Concertado hace frente son los siguientes:

- ☞ **Escasez de recursos:** la planificación ocupa un lugar de privilegio, en la medida en que se erige como la única alternativa que tienen las autoridades locales y la población para definir un futuro compartido y para hacer un uso altamente racional de los escasos recursos disponibles.

En la medida en los gobiernos locales en general y en particular el de Frías se enfrentan a la escasez de los recursos, tanto de tipo económico como de capacidad de gestión, así como a la débil capacidad de intervención de la comunidad, las soluciones deben ser planeadas buscando un manejo eficiente de esos recursos, tratando de tener una mirada integral de los problemas y las soluciones, con el fin de no generar nuevos problemas, es decir, con una perspectiva de sustentabilidad y equidad.

Concebir la planeación como un proceso continuo y sostenido en el que intervienen diversos sectores sociales con sus intereses particulares, que conjuntamente con el Gobierno Local acuerdan un proyecto común orientado al beneficio de todos los sectores y grupos poblacionales, es una garantía para la búsqueda de la solución pacífica de los conflictos y por tanto para la consecución de la paz.

- ☞ **Desencuentro entre las aspiraciones de la población y los gobernantes de turno:** Actualmente la noción de planeación no puede ser entendida como esa actividad de escritorio a través de la cual algunos expertos soñadores se imaginaban el presente y el futuro del municipio sin consultar las demandas y aspiraciones de la población, sino como un ejercicio de análisis, discusión y negociación entre los distintos actores locales para determinar colectivamente las metas de desarrollo y los instrumentos que permitan alcanzarlas en un horizonte de tiempo determinado.

La planificación se entiende hoy como una herramienta para la solución de problemas específicos del municipio, problemas que han sido detectados como nudos críticos que impiden el logro del bienestar, y como instrumento para potenciar su vocación económica y territorial. Planificar implica, por tanto, detectar los problemas, encontrar sus causas y diseñar las mejores soluciones, siempre pensando en el interés común y en el beneficio del conjunto de la población con criterios de equidad y justicia social.

- ☞ **Planeación del Desarrollo Local:** La planeación del desarrollo local debe entenderse como un proceso social y político continuo, permanente y sostenible orientado a la identificación de una serie de objetivos, estrategias, metas, procedimientos y recursos disponibles que respondan a los propósitos de progreso y bienestar identificados en un momento dado por la sociedad. Estas

prioridades del desarrollo deben ser el fruto de la participación y la concertación entre diversos grupos sociales.

Pero además, la planeación del desarrollo es un proceso dinámico en el cual se expresan relaciones de poder por cuanto intervienen diversos intereses sectoriales (empresarios, trabajadores, pobladores, mujeres, jóvenes, etc.) con el propósito de identificar situaciones problemáticas y proyectos comunes, y definir la orientación y los recursos para su superación o logro del objetivo. Por ello es necesario tener en cuenta que las decisiones que se tomen deben ser concertadas de manera amplia, lo que significa dar cabida a las expectativas de los distintos sectores sociales, así como a los efectos que sobre ellos mismos, el medio ambiente y su sostenibilidad pueden tener las decisiones adoptadas.

La problemática identificada a la cual las Juntas de Desarrollo Hacen frente son los siguientes:

- ☞ **Atomización del presupuesto:** Antes de las juntas de desarrollo se daba el caso que las diferentes autoridades de un mismo caserío venían con propuesta diferentes lo que hacía que el presupuesto se atomizara. Con las Juntas de Desarrollo las diferentes autoridades del distrito se juntan y coordinan cual es la obra más prioritaria en su jurisdicción. Esta obra priorizada a nivel de caserío se presenta en la Junta de Desarrollo de la Sub. Cuenca; a este nivel se realiza una nueva priorización en la cual ya se definen los proyectos más prioritarios a nivel de sub. Cuenca, las cuales pasan a la priorización distrital.
- ☞ **Evaluación de la ejecución del Plan de Desarrollo del Distrito:** Uno de los problemas detectados con relación a los planes de desarrollo es que estos no son evaluados periódicamente para saber si se están dirigiendo los esfuerzos correctamente para alcanzar la visión de futuro. En este sentido una de las atribuciones de las Juntas de Desarrollo es evaluar la ejecución del Plan periódicamente.
- ☞ **Fiscalización de la ejecución de obras:** en la búsqueda de una participación activa de la población es que las funciones de las juntas de desarrollo no se limitan a la priorización de las obras, sino que son parte fundamental del sistema de vigilancia ciudadana.
- ☞ **Exclusión de las zonas más alejadas:** Mediante la organización de la sociedad civil en Juntas de Desarrollo se garantiza la participación de esta aunque estén distantes de la ciudad capital ya que las actividades de priorización de proyectos y vigilancia ciudadana se da en forma descentralizada (a nivel de caseríos y sub. Cuencas).
- ☞ **Efectiva participación de la población en el cogobierno local:** El punto central de la propuesta de desarrollo del distrito de frías es lograr el cogobierno local, esto supone el paso de una democracia representativa la cual termina con la emisión del voto a una representativa. Las Juntas de Desarrollo en sus tres niveles impulsan la participación de la población en el

cogobierno local. Mediante estos espacios de participación la población prioriza sus proyectos, fiscaliza y participa en su ejecución y evalúa la ejecución del plan de desarrollo.

La problemática identificada a la cual el Plan de Ordenamiento Territorial hace frente son los siguientes:

- ☞ **No se dispone de un marco técnico normativo municipal que otorgue el enfoque territorial a los instrumentos de gestión del desarrollo local:** Esto es no existían herramientas de gestión con visión territorial, las funciones y competencias municipales en materia territorial no estaban incluidas en la organización administrativa y en relación a la información geográfica y socioeconómica del territorio esta era escasa o se encontraba dispersa.

Con el plan de Ordenamiento Territorial se subsanan estas deficiencias ya que se cuenta con un documento POT propiamente dicho y mediante la reforma del ROF se incluyen en la gestión administrativa municipal funciones y competencias en materia territorial mediante la creación de la oficina de POT. La elaboración del POT Frías también contemplo la GEO referenciación y el análisis socio económico del territorio por lo cual actualmente tenemos información geográfica y socioeconómica actualizada.

- ☞ **Limitadas capacidades de actores sociales y municipales para gestionar el desarrollo con enfoque territorial:** Para hacer frente a esta problemática se ejecutaron programas de capacitación orientados a la población y a formar un equipo técnico municipal capas de orientar las acciones vinculadas con el ordenamiento territorial.

- ☞ **Crecimiento desordenado:** El POT puede resumirse en la siguiente frase **“Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar”**. Por ejemplo, mientras que el PDDC nos señala como un eje de desarrollo el de producción agraria sostenible y dentro de el se señala que se debe apuntar a la agroindustria el POT nos deberá señalar donde desarrollar esta actividad. El POT nos señal también la importancia de cuidar las nacientes de las sub. cuencas por lo tanto en estas zonas la actividad agrícola debe estar controlada.

La problemática identificada a la cual el Plan de Desarrollo Económico Local hace frente son los siguientes:

- ☞ **Escasa percepción de la economía de mercado:** Si bien es cierto en el PDDC se hace referencia a la dinámica del mercado no es sino en el Plan de Desarrollo Económico Local donde se incide en este lineamiento señalando que si bien es cierto se deben buscar alternativas productivas tanto agrícolas como no agrícolas competitivas para aumentar los ingresos. Estas acciones deben atender a la lógica y dinámica de la economía de mercado, ser rentable y responder a las demandas de los consumidores tanto internos como externos, buscando el desarrollo de una cultura empresarial.

- ☞ **Escaso valor agregado en la producción:** La actividad productiva del distrito se caracterizaba por ser mayoritariamente de auto consumo. La actividad de comercialización de la producción era pequeña y lo poco que se vendía no tenía valor agregado.

Actualmente en los lineamiento de política relativos al desarrollo económico rural se incide en apuntar a actividades productivas con alto valor agregado ya que esto generaría más ingresos para el productor, es en este sentido que se vienen impulsando actividades de transformación agroindustrial como la producción de panela granulada llamada también azúcar ecológica así como la comercialización de menestras.

- ☞ **Inexistencia de lineamientos relativos al manejo sostenible:** Antes de la definición de los lineamientos de política del PDEL no se tenía claro que acciones se deberían emprender para lograr esto ni como articular el logro de objetivos económicos, sociales y ambientales y cual era el papel de una política institucional que garantice mediante la gobernabilidad el alcanzarlos.
- ☞ **Débil fortalecimiento de las capacidades locales:** Entendidas estas como la poca capacidad para organizarse empresarialmente, con las consecuencias que esto trae (Poca capacidad de negociación, dispersión de la producción, escaso o nulo valor agregado).

8.4 ¿POR QUÉ CONSIDERA QUE ÉSTA ES UNA PRÁCTICA INNOVADORA DE GESTIÓN Y BUEN GOBIERNO? (QUE ES LO NOVEDOSO EN ESTA EXPERIENCIA)

- ☞ **Acuerdo concertado es acuerdo aprobado:** En el artículo 97 de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades se establece que los Planes y Presupuestos concertados son aprobados por el Concejo Municipal. Señalando que los planes y presupuestos participativos “Tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales”.

En la propuesta de cogobierno local de Frías, la aprobación del Plan de Desarrollo Distrital Concertado estuvo a cargo de la población participantes, el concejo municipal simplemente le dio la legalidad vía ordenanza municipal dando cumplimiento al mandato de la población.

Con relación a los presupuestos participativos la gobierno municipal asume un papel de orientador e impulsor del proceso brindando capacitación y facilitando las condiciones para que el proceso se desarrollo adecuadamente. En la municipalidad de Frías el proceso dura 6 meses en los cuales se capacita a las Juntas de Desarrollo se definen los criterios de priorización, se priorizan las obras y se toman los acuerdos finales. Todo este esfuerzo no puede ser desconocido por el gobierno local y al final del proceso aprobar lo que el concejo municipal quiera o crea que es lo más conveniente.

De haber problemas como proyectos inviábiles presupuestamente, técnicamente, socialmente u otros, se conversan con los representantes de las Juntas de Desarrollo en la Asamblea final de

acuerdos, en la cual se define el presupuesto final y esto solo se hace con la aprobación de las Deferentes Juntas de Desarrollo.

- ☞ **Cogestión Municipal:** Como se señaló anteriormente las Juntas de Desarrollo no solo tiene la atribución de participar en la formulación de los presupuestos participativos, sino que participa en la supervisión y ejecución de los proyectos de inversión priorizados; en la vigilancia constante de la ejecución del plan y en su evaluación periódica; es decir su presencia se da en la fiscalización de la gestión pública en general. Las Juntas de Desarrollo tiene un accionar constante dentro del cogobierno local. Estas juntas tienen documentos de gestión valiosos para la toma de decisiones (POT, PDEL, PDDC).

- ☞ **Enfoques de Desarrollo:** La propuesta de Desarrollo se basa en enfoques que priorizan al ser humano como actor fundamental (Desarrollo Humano); en la lógica de que los recursos naturales con que contamos no nos pertenecen sino que son de las generaciones futuras por lo que debemos hacer un adecuado uso de ellos (Desarrollo Sostenible) y que la mejor forma de hacer frente a la problemática es ver esta de forma integral (Enfoque de cuenca).

- ☞ **Transparencia:** Este principio se toma muy en cuenta en la Gestión por lo que podemos señalar que la población puede acceder a información financiera a tan sola solicitud, además existen al año dos asambleas públicas para rendir cuentas. Ha esto se le suma que al comenzar los procesos de presupuesto participativo, lo primero es brindar información sobre la ejecución presupuestal. En coordinación con las Juntas de Desarrollo el año pasado se capacito a los directivos de estas para que tengan algunas herramientas de gestión en relación al funcionamiento administrativo y financiero del a municipalidad para que tengan los elementos técnicos mínimos para realizar una adecuada fiscalización.

- ☞ **Concertación:** Cabe señalar que ningún documento de Gestión (Ordenanza de las Juntas De Desarrollo, Reglamento de las juntas, Plan de Desarrollo distrital Concertado, Plan de Ordenamiento Territorial, Presupuestos participativos) es aprobado sin tener en cuenta la concertación entre los diferentes actores. Los documentos no se aprueban por mayoría sino por consenso. De esta forma se compromete a todos los actores hacia el logro de objetivos definidos para evitar la dispersión de rumbos, proceder con mayor eficacia y rapidez hacia ellos, evaluar resultados y adaptar acciones a las circunstancias cambiantes.

9 LECCIONES APRENDIDAS

- Uno de los elementos claves para el éxito de la implementación de las propuestas de desarrollo residen en involucrar a la sociedad civil en la creación de las mismas. Solo de esta forma la sentirán suya y lucharán por implementarla.
- Si el gobierno local no lidera el proceso muy poco o nada se podrá avanzar. Cualquier esfuerzo que no cuente con este apoyo con el tiempo se podría convertir en anécdota.
- El contar con un equipo de Facilitadores Locales es de vital importancia para poder llegar de forma más directa a la población en la medida que estos Facilitadores son parte de ello, ciudadanos en los cuales la población confía.
- La creación de organizaciones sin tener en cuenta las ya existentes originaran serios conflictos y duplicidad de funciones lo que a la larga debilitara las organizaciones propias de la zona por lo que no se deben crear nuevas organizaciones sin tener en cuenta las ya existentes.
- El valorar el saber local es de vital importancia para la construcción de canales de comunicación debemos recordar que no vamos a enseñar sino a compartir conocimientos y en base a esto construir nuevas ideas que ayuden a generar propuestas de desarrollo.
- Frente a las restricciones presupuestales que afrontan los gobiernos locales la búsqueda de alianzas estratégicas es un buen mecanismo para sumar recursos tanto monetarios como técnicos.
- El plan de Desarrollo del Distrito deberá ser revisado y en esta nueva etapa deberán visualizarse claramente indicadores tanto de impacto como de resultados para hacer un adecuado seguimiento al cumplimiento del plan.
- Las organizaciones municipales deben organizarse adecuadamente de acuerdo a sus realidades y demandas con participación de sus trabajadores y de la población que hace uso de los servicios de la municipalidad.
- La organización municipal y el plan de desarrollo están estrechamente relacionados, la organización municipal es un medio para hacer realidad el plan.
- La municipalidad es el órgano que debe promover el desarrollo local ya que es el órgano de gobierno a nivel local (distrital).
- Tanto el Plan de Ordenamiento Territorial Como el plan de Desarrollo Distrital son instrumentos de planificación que deben complementarse. En el futuro deberíamos hablar de un solo documentos que contemple los elementos fundamentales de ambos.

- Dentro del proceso de descentralización que hay en el país se esta dando también la municipalización de los servicio de educación y salud en estos temas se debe trabajar en conjunto con la sociedad civil y las instituciones del sector para estar preparadas ya que estos servicios serán transferidos a los gobiernos locales. En este sentido el reracionamiento del gobierno local con estos sectores debe ser mayor, no solo dedicarse a brindar infraestructura y algún apoyo logístico. El esfuerzo mayor debe estar dirigido a fortalecer las capacidades locales para afrontar los nuevos retos que supone este proceso en el país.

¿De qué manera se puede comprobar lo que afirma en las respuestas anteriores?

- El sistema de participación ciudadana (Juntas de Desarrollo) es aprobado vía ordenanza municipal.
- Documento “Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Juntas de Desarrollo en el Proceso de Participación Ciudadana en el Distrito de Frías”.
- La participación de las diferentes Juntas de Desarrollo (A nivel de caserío, sub. Cuenca y distrital) en los procesos de presupuesto participativo son plasmados mediante acta de acuerdos y las respectivas listas de asistencia.
- Plan de Desarrollo Distrital Concertado.
- Plan de Ordenamiento Territorial del distrito.
- Plan de Desarrollo Económico Local.
- Plan de Gestión de la sub. Cuenca Yapatera.
- Plan de Gestión de la sub. Cuenca San Jorge (Documento preliminar).
- Informes económicos públicos de la gestión Municipal año 2003, 2004, 2005 y 2006.
- Informes de ejecución presupuestal años 2004, 2005 y 2006.
- “Diseño Predial de desarrollo agroforestal en la sub. Cuenca San Jorge”, Caracterización, situación actual, y estrategias para el desarrollo territorial.
- “Identificación de mercado para productos alternativos en la sub. Cuenca San Jorge”.