

Desarrollo territorial

José María Caballero, Carolina Trivelli y María Donoso Clark

Resumen

Este breve capítulo presenta una propuesta para mejorar la calidad del gasto público en inversiones productivas en las áreas rurales del Perú, evitando su dispersión en proyectos atomizados y fomentando la coinversión público-privada y el fortalecimiento de mecanismos descentralizados de toma de decisiones. La propuesta parte de la valiosa experiencia existente en el Perú de plataformas participativas de concertación local y de proyectos de fomento del desarrollo productivo en áreas rurales. El núcleo central de la propuesta consiste en: (i) el fortalecimiento (o, cuando sea necesario, la constitución) de entidades público-privadas provinciales de coordinación económica; (ii) la preparación por estas entidades de programas de inversión ordenados en torno de ejes prioritarios de desarrollo; y (iii) la cofinanciación de esos programas mediante un mecanismo financiero competitivo. La propuesta se inscribe en una visión territorial del desarrollo rural, y es considerada una vía para profundizar el desarrollo descentralizado en el Perú y un vehículo de aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

I. Introducción

Este capítulo propone un mecanismo para favorecer el desarrollo territorial en el Perú. La propuesta se sustenta en la promoción de instrumentos institucionales y recursos complementarios a la inversión local para desencadenar procesos de desarrollo a partir de una visión consensuada de la competitividad territorial que dé origen a programas estratégicos de inversión para los territorios. Se busca facilitar iniciativas de desarrollo promovidas por alianzas entre gobiernos provinciales y distritales y actores locales, apoyándolas desde los gobiernos regionales y el Gobierno Nacional. La propuesta podría servir para mejorar

la calidad del gasto público en las regiones, incentivar la inversión privada en ellas y respetar la heterogeneidad de los territorios rurales nacionales. Aunque la visión territorial del desarrollo rural está avanzando rápidamente en América Latina y también en el Perú, no hay sin embargo en el país mecanismos apropiados para promover de manera amplia y difundida el desarrollo territorial rural. La aplicación práctica de esta visión mediante la adopción de mecanismos apropiados sería una manera de profundizar el desarrollo descentralizado en el Perú y dar contenido económico adicional a la descentralización. Podría servir también como un vehículo de aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR)

II. El contexto

La economía peruana muestra una situación favorable, pero subsisten la pobreza y la desigualdad, con impactos del crecimiento desiguales en el territorio

El PBI creció sostenidamente, a más de 4 por ciento anual, en los últimos años, con un incremento acumulado per cápita de aproximadamente 15 por ciento en la última década.¹ La situación macroeconómica y monetaria es además estable.

Este meritorio crecimiento no ha acarreado una reducción importante de la pobreza, ni una percepción de mejor calidad de vida. La incidencia de la pobreza cae pero lentamente, de 54 por ciento en 2001 a 52 por ciento en 2004 (INEI 2005). Uno de cada cinco hogares no logra cubrir las necesidades alimentarias básicas. Un 38 por ciento de los peruanos cree que la situación económica de su familia está igual que hace un año y 53 por ciento que está peor (CPI 2005). El 10 por ciento más rico concentra el 40 por ciento de los ingresos del país, mientras el 50 por ciento más pobre solo el 17 por ciento de ingresos (INEI 2005).² Las diferencias de ingresos promedio y dotación de servicios públicos entre Lima Metropolitana, el resto de las áreas urbanas y las áreas rurales siguen siendo enormes, como se puede ver en el cuadro 1.

Si bien por primera vez las regiones presentan cambios más favorables que Lima Metropolitana, hay grandes diferencias entre estas. Así, por ejemplo, mientras en Ica la pobreza cayó de 47 por ciento a 29 por ciento entre 2001 y 2004 debido al éxito agroexportador, en Huánuco, Huancavelica y Cajamarca se mantuvo sin cambio estadístico significativo, a niveles de más de 74 por ciento (INEI 2004).³ Las diferencias departamentales obedecen a la localización de las nuevas actividades como agroexportación, minería o turismo, y al desigual desarrollo de los mercados regionales y la integración física. Se explica así que entre 1998 y 2002 los ingresos laborales de los productores de la costa rural aumentaran 20 por ciento mientras que los de la sierra rural no crecieron (Escobal y Valdivia 2004). Las diferencias departamentales pueden observarse en la dispersión del coeficiente de integración económica que se muestra en el gráfico 1.

1 El año 2005 cerrará con un crecimiento del PBI cercano a 6 por ciento.

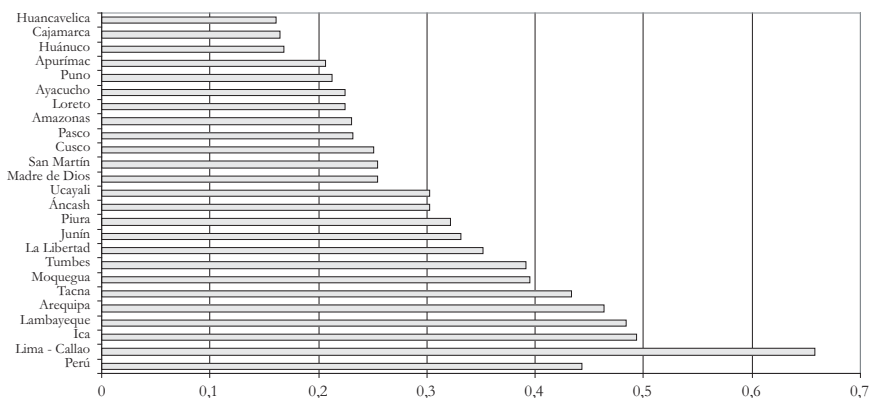
2 Cifras referenciales, pues tienden a sobreestimar los ingresos de los más ricos.

3 Huánuco, 78 por ciento; Cajamarca, 74 por ciento; Huancavelica, 84 por ciento.

Cuadro 1. Características de los hogares

Características	Lima Metropolitana	Resto urbano	Zona rural
Porcentaje de hogares con agua	81,3	73,4	32,3
Porcentaje de hogares con desagüe	79,6	63,6	5,2
Porcentaje de hogares con electricidad	98,0	92,5	32,7
Porcentaje de hogares con teléfono	45,5	24,5	0,4
Gasto per cápita promedio del 20% más pobre (nuevos soles/año)	2.097,6	1.455,3	754,1
Gasto per cápita promedio del 20% más rico (nuevos soles/año)	12.411,1	8.947,6	4.461,3
Ingreso per cápita promedio del 20% más pobre (nuevos soles/año)	2.383,7	1.675,0	715,9
Ingreso per cápita promedio del 20% más rico (nuevos soles/año)	17.713,3	10.529,4	4.880,6

Fuente: elaborado por el Banco Mundial a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2003.

Gráfico 1. Coeficiente de integración económica por departamentos

Fuente: PNUD 2005.

Nota: mayor valor en el coeficiente, mayor integración económica (valor máximo = 1).

Los núcleos urbanos del interior han tenido un desempeño positivo. Estos están convirtiéndose en nuevos polos de atracción de inversiones. La pobreza disminuye, la recaudación impositiva y el número de contribuyentes aumentan, y la intermediación financiera, sobre todo microfinanciera, crece. Esto apunta al inicio de un ciclo favorable para el desarrollo económico en dichos entornos.

El proceso de descentralización abre grandes oportunidades

MAYORES RECURSOS FISCALES SUBNACIONALES. Al margen de las discusiones en curso sobre el modo y alcances de la descentralización, los gobiernos regionales cuentan ya con recursos de inversión que en 2004 y en el presupuesto de 2005 alcanzaron 900 millones de nuevos soles. El presupuesto de los gobiernos municipales aumentó de 3.600 millones de nuevos soles a 6.000 millones de nuevos soles en 2000-04, debido a la mayor recaudación por canon y al mayor volumen del FONCOMUN, fuentes que representan más de 40 por ciento de sus recursos y se destinan principalmente a inversiones. La recaudación local crece también, dejando mayores recursos a los gobiernos subnacionales, más de la mitad de ellos para inversión.

CRECIENTE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. La sociedad civil cuenta hoy con más y mejores espacios para expresar sus necesidades y prioridades ante los gobiernos subnacionales. Los presupuestos participativos, los consejos de concertación y coordinación local y regional, las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, los planes concertados de desarrollo y otros mecanismos similares han abierto nuevas plataformas de concertación entre la sociedad y el Estado.

LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES TIENEN UNA POSICIÓN VENTAJOSA PARA IDENTIFICAR, COORDINAR Y APOYAR INICIATIVAS LOCALES DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO SOCIAL.⁴ Esto es fundamental, ya que la diversidad del Perú obliga a soluciones y estrategias flexibles de promoción del desarrollo, que respondan a la dotación de recursos, intereses, tradiciones y ventajas competitivas locales.

TAMBIÉN SURGEN DESAFÍOS. El mayor de estos es que el grueso de la población espera de la descentralización mejoras rápidas en el nivel de vida y en las oportunidades económicas. De no verse satisfechas, estas expectativas pueden originar una fuerte conflictividad. La experiencia actual es que, a pesar de los esfuerzos de concertación, los niveles de conflictividad social han crecido en forma considerable en los últimos años, haciendo visibles las desigualdades, la falta de oportunidades y la debilidad del Estado para vastos segmentos de la sociedad (IEP 2002; véase también Tanaka y Zárate 2002).

En conjunto, la situación es favorable para la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo territorial como la sugerida en este capítulo. Las condiciones macroeconómicas y de crecimiento ofrecen un clima económico apropiado; el dinamismo de los núcleos urbanos del interior auspicia el desarrollo local; se están reasignando recursos públicos hacia los gobiernos subnacionales que muestran ventajas para promover el desarrollo local; y hay una rica experiencia regional y local de participación social y concertación sociedad-Estado a través de nuevas instituciones. La persistencia de la pobreza y la desigualdad y de las disparidades territoriales en el desarrollo requiere nuevas visiones para enfrentarlas. Se considera que la estrategia aquí presentada tiene el mérito de promover un crecimiento más equitativo e incluyente, de amplia base territorial. La avivada impaciencia social por participar de los frutos del crecimiento es un poderoso incentivo político para

4 Es también sin embargo evidente la precariedad de la mayoría de estos gobiernos para generar proyectos propios económica y socialmente viables y efectivos.

buscar instrumentos nuevos que permitan aprovechar al máximo el potencial de desarrollo de la descentralización.

III. Avance del enfoque territorial

La propuesta contenida en este capítulo está basada en el enfoque territorial del desarrollo rural.⁵ Este enfoque, fundado en la visión de «nueva ruralidad» dominante hoy en América Latina, ofrece una iniciativa para promover el desarrollo rural a partir de los recursos, oportunidades y actores existentes en una región. El enfoque está centrado en el **desarrollo productivo** y sus elementos principales son la **multisectorialidad**, la construcción de **alianzas público-privadas**, la **competitividad territorial** y la **planeación estratégica** como instrumento para la conglomeración de las inversiones (véase el recuadro 1).

El enfoque territorial está avanzando rápidamente en América Latina. Hay muchas experiencias de programas de desarrollo territorial en el mundo. Destaca entre ellas el exitoso programa LEADER de la Unión Europea y, recientemente en América Latina, el proyecto EXPIDER del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación. El BID ha abrazado el enfoque territorial en su última estrategia de desarrollo rural, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tiene un proyecto regional de estas características que abarca varios países de América Latina. El Banco Mundial ha elaborado una estrategia de desarrollo rural para el Ecuador con este enfoque, y está colaborando en el diseño de un proyecto de desarrollo territorial para una provincia de ese país. El Gobierno de Chile ha puesto en marcha en 2002 el programa «Emprende Chile» de desarrollo territorial rural donde FOSIS, SERCOTEC, INDAP Y PRORURAL apoyan planes de desarrollo económico territorial en diversas regiones del país. En el Brasil se ha constituido una Secretaría de Desarrollo Territorial dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario, se ha puesto en marcha un programa nacional de desarrollo rural con enfoque territorial, el PNDR, y se está impulsando la formación de los llamados 'colegiados territoriales'. En México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de diciembre de 2001, que es el marco legal del desarrollo rural mexicano, adopta abiertamente un enfoque territorial. A partir de ella se han constituido comités territoriales mixtos de desarrollo rural en municipios y otros territorios del país con capacidad de asignación de recursos.

En el ámbito nacional, la ENDR recoge los componentes del enfoque territorial. Hay además en el Perú muchos antecedentes valiosos y un enorme florecimiento en los últimos años de organizaciones, normas y experiencias afines al enfoque territorial. La estructura nacional de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, que se está consolidando desde comienzos de 2001, cuenta con órganos de concertación público-privada que cumplen funciones de coordinación económica en muchas regiones y municipios. La planificación territorial ha recibido reconocimiento oficial con la aplicación de los presupuestos

5 Para una exposición amplia del tema, véase Schejtman y Berdegué 2004.

Recuadro 1. Elementos principales del enfoque territorial

El enfoque territorial es multisectorial. Busca promover el desarrollo a partir de actividades económicas diversas y propone una visión de ruralidad que incluye, junto a las áreas de población dispersa, a los pueblos y ciudades pequeñas rurales, y toma en cuenta sus nexos con ciudades intermedias. Busca asimismo aprovechar las sinergias entre distintas actividades y actores para maximizar el potencial económico de los territorios.

La construcción de alianzas público-privadas es fundamental. Se trata de que los actores económicos del territorio, tanto públicos como privados y del sector social, se organicen en algún tipo de institución que les permita construir en conjunto una propuesta para el desarrollo del territorio y llevar a cabo acciones de coordinación económica territorial y de movilización de recursos locales y extrarregionales. Estos organismos cumplen así ciertas funciones de gobierno económico de sus territorios.

La noción de competitividad territorial es un pilar del enfoque territorial. En la visión sectorial el centro de atención son los mercados de productos segmentados o cadenas productivas. La competitividad territorial se refiere en cambio a la operación transversal de los mercados de factores en el territorio, la existencia de activos específicos territoriales que pueden ser explotados, las posibles sinergias entre las diversas actividades económicas presentes en el territorio, y la capacidad de este para atraer inversiones y generar valor agregado.

La planificación estratégica es el instrumento para movilizar recursos de inversión y promover conglomerados de actividad productiva. Con la planificación estratégica se puede construir una propuesta consensuada, de largo plazo, sobre los ejes estratégicos de desarrollo del territorio. Esta propuesta permite a su vez construir un programa de inversiones para el territorio que evite la pulverización dispersión de estas, organizándolas alrededor de los ejes de desarrollo territoriales identificados como prioritarios. El propósito es alcanzar cierta estandarización de procesos, calidades, normas sanitarias, etcétera, así como masas críticas de producción, que permitan atraer financiación, asistencia técnica e inversiones en transformación, y participar ventajosamente en los mercados.

Elaborado por los autores.

participativos y los planes de desarrollo concertado, que se han convertido en una obligación legal de los gobiernos subnacionales. La nueva Ley de Municipalidades dispone la creación de consejos de coordinación local (CCL) como instancias consultivas público-privadas. Se han ido constituyendo también en los últimos años, impulsadas sobre todo por actores privados, algunas instancias regionales de coordinación económica como las cámaras de comercio regionales, las oficinas regionales de la Coordinadora Rural, los centros regionales de competitividad y los centros de innovación tecnológica.

Por otro lado, el desarrollo de corredores económicos y el programa piloto Procuena en el valle de Lurín son ejemplos de experiencias de desarrollo territorial promovidas por el sector público y la cooperación internacional. Pero no son las únicas: los programas de concertación y desarrollo estratégico de la sociedad civil, por ejemplo en Cajamarca o Piura (en Santo Domingo), son también parte de este enfoque. Algunas experiencias se han orientado principalmente al manejo de los recursos naturales, como por ejemplo en la cuenca del Vilcanota, en el Cusco, o en la de La Encañada, en Cajamarca. En otras el manejo de recursos naturales se combina con el desarrollo productivo, como por ejemplo en la cuenca del Jequetepeque, donde la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca ha preparado un plan de competitividad y ha identificado y priorizado proyectos para mejorar la producción y articulación a cadenas productivas de la chirimoya, la vid, la apicultura, la leche, el turismo, el mango, la artesanía, la agroindustria, la tara y los cuyes. Hay, asimismo, interesantes iniciativas del sector privado, sea como aliado del sector público en corredores económicos y cadenas productivas, sea como promotor de estos, por ejemplo en la cooperativa cafetalera La Florida o las agremiadas en COCLA o como la del Centro de Competitividad de Ayacucho.

Sin embargo, en el Perú hace falta un mecanismo nacional para promover y apoyar financieramente a los organismos de desarrollo territorial. Sin este, el desarrollo territorial tendrá dificultades para superar la etapa de experiencias piloto dependientes de fuentes de financiación esporádicas. Un mecanismo nacional de apoyo al desarrollo territorial podría ser un auxiliar fundamental del proceso de descentralización económica.

FONCODES ofrece una experiencia importante como fondo nacional para el desarrollo rural, aunque difiere del mecanismo aquí sugerido. Una diferencia es que FONCODES centra su trabajo en el desarrollo de pequeña infraestructura comunal más que en las inversiones productivas. También, FONCODES promueve la formación de comités de obras —los *núcleos ejecutores*—, no el tipo de alianzas estratégicas territoriales público-privadas aquí propuestas. Finalmente, FONCODES financia proyectos aislados, mientras que el mecanismo sugerido en este capítulo serviría para cofinanciar programas de inversiones conglomeradas en torno de ejes estratégicos. Gracias, sin embargo, a los programas A Producir Rural y Corredor Puno-Cusco, FONCODES está desarrollando, junto a las inversiones en obras, una experiencia interesante en la promoción de pequeños proyectos productivos con un criterio territorial basado en *corredores y micro-corredores*. La experiencia y mecanismos administrativos de FONCODES y las lecciones de sus programas de desarrollo productivo pueden ser muy útiles para establecer el Fondo de Desarrollo Descentralizado que se describe más adelante.

Por otro lado, en el Perú también hay experiencias valiosas en la operación de fondos concursables que son relevantes para el mecanismo aquí sugerido. Está por ejemplo el Fondo de Tecnología Agraria, establecido por el Ministerio de Agricultura a través de INCAGRO. Y hay experiencias novedosas con fondos concursables locales como la desarrollada por el proyecto MARENASS del Ministerio de Agricultura con financiación del FIDA, en los departamentos del Cusco, Apurímac y Ayacucho.

IV. Construcción del mecanismo de apoyo al desarrollo territorial

Elementos centrales del mecanismo sugerido son: (1) la organización de los actores; (2) la provisión de recursos; y (3) el establecimiento de procedimientos.

(1) Organización de los actores del territorio

La organización de los actores debería partir de las experiencias existentes en los diversos territorios. La idea es que los actores económicos del territorio construyan una plataforma institucional público-privada a la que por comodidad llamamos «Organismos de Coordinación Económica (OCE)», para la coordinación económica y la articulación de intereses, y acuerden una estrategia de desarrollo territorial y un programa de inversiones. En muchos lugares del Perú ya existen plataformas de concertación público-privadas, como por ejemplo las mesas de concertación. En estos casos no habría que formar nuevas plataformas: bastaría consolidar las existentes, en la medida en que ello sea necesario, y apoyarlas en la construcción de la estrategia de desarrollo territorial, la programación de inversiones y otras tareas de coordinación económica y de gestión de recursos.

Una cuestión fundamental es la delimitación del territorio. En el Perú el territorio provincial parece ser el más adecuado. Idealmente, un territorio debería responder a una dinámica propia más que a una delimitación formal. Podría ser por ejemplo un valle, un conjunto *ad hoc* una mancomunidad de municipios distritales, un corredor económico (que podría incluir entornos urbanos y rurales), o un espacio étnico o cultural. Lo importante es su coherencia como espacio de intervención y la identificación de los actores con él. Desde un punto de vista práctico, parece conveniente asimilar los territorios a provincias. Esto tiene la ventaja de que el espacio elegido para la gestión del desarrollo económico local coincide con la organización territorial del Estado. Tal coincidencia facilita que la administración pública provincial se convierta en un apoyo importante para la operación del OCE, por ejemplo para la canalización de recursos nacionales o regionales o para la gestión administrativa y contable. Los municipios distritales son demasiado pequeños en el Perú para constituir unidades eficaces de desarrollo territorial rural. Las provincias, en cambio, tienen dimensiones más adecuadas.⁶ Además, en el contexto peruano existe generalmente una clara identificación de los actores provinciales con su provincia. Otra ventaja es que si los territorios coinciden con la delimitación provincial, las estrategias de desarrollo de estos serían la base de los planes de desarrollo provinciales previstos en la legislación peruana. Los OCE servirían entonces como mecanismos de la planificación participativa requerida por la ley.

Los OCE tendrían composición mixta y su constitución no tendría por qué implicar la creación de nuevas burocracias; pero deberían tener cierta institucionalidad, organizarse

6 En las experiencias promovidas por el proyecto EXPIDER del BID en Bolivia, el Ecuador y Honduras, así como en experiencias similares en otros países de América Latina, las mancomunidades de municipios han mostrado ser espacios territoriales adecuados.

como asociaciones sin fines de lucro, fundaciones o similares, para así poder tener personería jurídica para gestionar recursos económicos. Sus miembros podrían incluir a representantes del Municipio Provincial, municipios distritales, Gobierno Regional, actores de los sectores estatales (de la agencia agraria, por ejemplo), actores privados (empresarios, entidades financieras locales), asociaciones de comerciantes, asociaciones de productores, organizaciones sociales de base, gremios, representantes de escuelas técnicas o universidades locales, y otros. No es necesario que haya una composición predefinida. Esta se podría decidir según las particularidades de cada lugar, aunque sería necesaria la participación de representantes de los sectores público y privado.

Las funciones centrales de los OCE serían de promoción y coordinación económica; por ejemplo, hacer un diagnóstico de los activos y potencialidades del territorio, identificar sus ejes estratégicos de desarrollo, priorizar las demandas de apoyo de los actores locales, fomentar la constitución de cadenas productivas y otras formas de organización económica local, identificar los recursos disponibles localmente, impulsar la inversión pública y privada en el territorio, buscar recursos extraterritoriales, fomentar y asistir en la preparación de programas y proyectos de desarrollo de los actores locales, y monitorear la ejecución por los agentes económicos de las inversiones apoyadas por el OCE. Como se indica más adelante, en función de sus estrategias de desarrollo los OCE prepararían programas de inversiones para que sean financiados.

(2) Provisión de recursos para el desarrollo territorial

El Fondo para el Desarrollo Descentralizado

Se necesita un fondo nacional para financiar las iniciativas de desarrollo territorial, al que llamamos Fondo para el Desarrollo Descentralizado (FDD). El FDD serviría para cofinanciar los programas de inversiones de los OCE. Otra parte de la financiación de esos programas provendría de recursos aportados por los propios actores locales, públicos y privados, y de recursos complementarios procedentes de fuera del territorio, por ejemplo del Gobierno Regional, de ministerios, de otros programas nacionales, de inversionistas privados o de la cooperación internacional.

El FDD podría funcionar en forma competitiva, «a la demanda», en respuesta a solicitudes presentadas por los OCE. Además de cofinanciar inversiones productivas, el FDD podría financiar también asistencia técnica, procesos de organización, estudios de preinversión y pequeñas obras de infraestructura siempre que su importe fuese reducido y estuviesen directamente ligadas a inversiones productivas prioritarias.

Los gobiernos regionales deberían contribuir con una contraparte a los recursos que el FDD asigne a los OCE de la región. Este es, por ejemplo, el caso en el programa LEADER europeo. En cuanto a las tareas de promoción y organización necesarias para la constitución de los OCE, sería conveniente una fuerte participación en ellas de los gobiernos regionales, en parte con sus propios recursos y en parte con fondos asignados por el FDD con este fin.

El FDD podría tener dos ventanillas o «subfondos»: una para inversiones *hardy* otra para inversiones *soft*. La primera podría usarse para financiar inversiones productivas y de

infraestructura de los programas contenidos en las estrategias de desarrollo de los OCE, incluyendo los gastos en capacitación y asistencia técnica que sean parte integrante de ellas. La segunda podría financiar gastos de organización, promoción, capacitación, fortalecimiento institucional, y programas culturales y educativos complementarios a las inversiones estratégicas propuestas por los OCE.

El FDD debería tener autoridad para aprobar, rechazar y priorizar solicitudes. Para ello se requeriría un conjunto de normas que regulen el acceso a sus recursos y den objetividad y transparencia a su gestión. Para garantizar la autonomía frente a presiones políticas o de sectores interesados, sería oportuno que el FDD tuviese un Directorio formado por miembros con fuerte legitimidad e independencia y reconocido prestigio en materia de desarrollo local y rural.

El FDD debería contar con una pequeña unidad operativa que no genere costos altos. Además de administrar los recursos del Fondo, esta unidad podría documentar las experiencias de los OCE, fomentar el intercambio entre estos, disseminar «buenas prácticas» y aconsejar al Gobierno Nacional y los gobiernos regionales en lo concerniente al desarrollo territorial. El FDD podría organizar también la evaluación externa de la operación de los OCE.

La institucionalidad del FDD es un tema abierto. Cabe la posibilidad de usar una entidad existente o crear una nueva. La utilización de una entidad ya en marcha, por ejemplo FONCODES, ofrece la ventaja de contar con una capacidad ya instalada, lo que debería permitir reducir costos. La creación de una nueva entidad tiene en cambio la ventaja de que se podría diseñar a la medida de las necesidades. El mismo FONCODES, por ejemplo, tiene una orientación básica hacia la lucha contra la pobreza, mientras que el desarrollo territorial, aun cuando favorezca la reducción de la pobreza, se orienta sobre todo al desarrollo económico local. Si se crea una nueva entidad deberá decidirse su ubicación en algún organismo dentro del sector. Debido al carácter multisectorial del desarrollo territorial, lo más apropiado parecería ser que operase en el Ministerio de Economía y Finanzas o en la Presidencia del Consejo de Ministros, más que en un ministerio sectorial. En cualquier caso, el FDD debería tener un grupo de gestión pequeño, con costos de operación moderados.

Otro tema abierto es la procedencia de los recursos que se destinarán al FDD. En principio podrían provenir de diversas fuentes, como asignaciones públicas especiales, recursos públicos regulares (un nuevo pliego presupuestal) o fuentes especiales como parte de las regalías y cánones, que necesitarían ser exploradas. Una posibilidad es la constitución de un fideicomiso que podría recibir contribuciones de una serie de fuentes, incluyendo fondos de la cooperación internacional.

(3) Establecimiento de los procedimientos

La creación del FDD requeriría establecer procedimientos transparentes y objetivos para la asignación de sus recursos. Estos procedimientos tienen tres niveles: (i) la distribución entre regiones de los recursos del FDD; (ii) la distribución entre los OCE de los recursos disponibles para la región; y (iii) la distribución entre usos diversos de los fondos asignados al OCE.

El FDD podría distribuir o no sus recursos entre las regiones, pero lo segundo sería más consistente con el proceso de descentralización. En el primer caso, la distribución regional de los recursos debería obedecer a alguna regla objetiva acordada entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales. Una vez recibidos los recursos, las regiones los asignarían entre sus OCE por medio de concursos de ámbito regional. En el segundo caso, el FDD asignaría los fondos directamente a los OCE a través de concursos a escala nacional en los que participarían los OCE de todo el país. Una posibilidad intermedia es la realización de concursos de tipo nacional pero con una cifra indicativa reservada para cada región. En el contexto de fortalecimiento de la descentralización en el que vive el Perú parece más apropiado que los recursos del FDD sean distribuidos entre las regiones y que estas realicen concursos entre los OCE regionales. De esta forma las regiones se comprometerían más y tomarían mayor responsabilidad en el desarrollo territorial en el espacio regional. Tendrían también mayor incentivo para aportar recursos como contraparte a los suministrados por el FDD. Los criterios para la asignación por concurso entre los OCE regionales de los recursos disponibles para la región (por aportación del FDD y del Gobierno Regional) podrían ser decididos por acuerdo entre este y el FDD. Cabría que una parte de los recursos del FDD se asignara mediante concurso nacional y otra se distribuyera a las regiones. El FDD podría también reservarse una pequeña parte de los recursos para su libre asignación, sin concurso (por ejemplo, para propuestas piloto).

La asignación de los fondos del FDD entre regiones requeriría una regla multicriterio. Esta podría incluir consideraciones relacionadas con el tamaño de la población rural de la región, la contribución económica del Gobierno Regional, indicadores de la capacidad institucional del Gobierno Regional para la atención al desarrollo territorial, número de OCE en la región y número de organizaciones y de población incluidos en estos, indicadores de la calidad de funcionamiento de los OCE y de la calidad de las estrategias de desarrollo propuestas por los OCE, disponibilidad propia de recursos de la región para atender al desarrollo territorial, y algún índice del nivel de desarrollo regional.

Los OCE presentarían propuestas basadas en planes de inversiones plurianuales (por ejemplo, para cuatro años) derivados de las estrategias de desarrollo territorial. La existencia de una estrategia de desarrollo territorial, la identificación de los ejes de desarrollo propuestos para el territorio y la conglomeración de las inversiones sugeridas en torno de estos ejes serían condiciones necesarias para recibir financiación.

La adjudicación o no de fondos a los OCE solicitantes y el monto adjudicado se establecería a partir de concursos regionales (o nacionales, como ya se señaló). Una parte del monto que se va a adjudicar podría establecerse como un porcentaje fijado en función del número de beneficiarios directos, y otra parte en relación con la calidad del plan de inversiones y el impacto previsto. Pasado el plazo para el cual los programas fueron diseñados, y una vez ejecutados, los OCE podrían presentar nuevos programas con nuevas propuestas.

El mecanismo de asignación podría ser diferente para las inversiones *soft*, sobre todo en caso de existir dos ventanillas. Las propuestas para este tipo de inversiones, procedentes normalmente de las organizaciones de base de los OCE, serían presentadas por estos para financiación en concursos regionales o nacionales que podrían realizarse con frecuencia o con un sistema de ventanilla abierta.

Las propuestas de los OCE podrían o no incluir inversiones concretas al detalle para ser financiadas. La segunda opción o una intermedia parece mejor. En el primer caso los planes de inversión presentados a concurso por los OCE deberían indicar las inversiones concretas que van a ser realizadas, y no podrían ser financiadas con fondos del FDD aquellas que no hayan sido incluidas en el plan. En el segundo caso se deja al OCE libertad para decidir qué inversiones concretas financiar, a partir de una estrategia de desarrollo del territorio debidamente fundamentada y que resulte aceptable en el concurso. Esta última es la modalidad del LEADER europeo. Tiene la ventaja de ser más flexible y de permitir que los OCE cambien la asignación de recursos según las circunstancias (por ejemplo, para aportar recursos como contraparte a nuevos programas que lo requieran) y hacer sus propios fondos concursables locales. Una opción intermedia consistiría en identificar en los programas algunas inversiones importantes cuya financiación específica se solicita y dejar otra parte abierta a la decisión autónoma del OCE dentro de los ejes de desarrollo identificados.

La asignación autónoma de los recursos por el OCE debería estar en cualquier caso sometida a ciertas restricciones y mecanismos transparentes. Una ilustración de este tipo de mecanismos son los «comités de asignación de recursos del Corredor Puno-Cusco» examinados en el recuadro 2. Otra posible restricción es la fijación de un porcentaje de recursos (más de la mitad) que deberían destinarse necesariamente a inversiones productivas. También, por ejemplo, para ser elegibles, las inversiones (o una parte considerable de ellas) deberían estar dentro de los ejes prioritarios de desarrollo del territorio y establecer sinergia con otras inversiones, por medio, por ejemplo, de cadenas productivas. Otras restricciones posibles serían el establecimiento de un límite (30 por ciento quizá) al subsidio que el OCE puede dar a inversiones privadas, y la limitación de la elegibilidad para tales subsidios a cierto tipo de productores (aquellos asociados de bajos ingresos, por citar un caso). Sea cual fuere la modalidad empleada y las restricciones impuestas, el documento firmado entre el OCE y el FDD o el Gobierno Regional para la entrega de los recursos debería establecer cómo se hará el monitoreo de la utilización de estos.

V. Algunos pasos para la implementación

La implementación del mecanismo sugerido podría empezar con un programa piloto. Por tratarse de una propuesta nueva, no parece conveniente comenzar a escala nacional sino en unas pocas regiones. Podrían elegirse por ejemplo cinco o seis con un programa de cuatro o cinco años de duración. Si al cabo de dos o tres años de ejecución se comprueban sus ventajas, podría realizarse progresivamente la expansión a otras regiones.

En cualquier caso, la implementación de la estrategia sugerida en este capítulo requeriría en primer lugar identificar una unidad responsable de llevar adelante la propuesta. Ya que la multisectorialidad es fundamental, sería oportuno que la unidad se ubicase en alguno de los ministerios multisectoriales, sea la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas o el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Para asegurar el éxito del proceso de implementación sería útil definir con claridad desde un

inicio al responsable político de la implementación de la estrategia, que podría rendir periódicamente cuentas de los avances de ella.

Recuadro 2. Los comités de asignación de recursos del Corredor Puno-Cusco

Los comités locales de asignación de recursos (CLAR) del proyecto Corredor Puno-Cusco de FONCODES ilustran la delegación en actores locales de la asignación de recursos públicos para asistencia técnica en el caso particular de este proyecto. En razón de que el proyecto no puede entregar subsidios a toda organización que manifieste una demanda por servicios de asistencia técnica, se apoyan solo las propuestas consideradas más rentables en términos privados (retorno a la inversión) y sociales (para el conjunto de la zona o grupo de referencia). Los CLAR deciden quién obtiene los recursos disponibles.

Los CLAR se forman con miembros reconocidos por la población de la localidad como concededores de temas de desarrollo (pequeños empresarios, profesionales, maestros) y/o con un probado compromiso con él (alcaldes, autoridades, dirigentes). Los miembros suelen tener experiencia práctica en las materias que evalúan y con frecuencia poseen además información sobre las características y posibilidades de las organizaciones solicitantes.

Este mecanismo tiene varias ventajas:

- Promueve la preparación cuidadosa de solicitudes, que aunque no logren ser financiadas por **Corredor**, pueden presentarse a otras fuentes de fondos o ser llevadas adelante con recursos de los propios solicitantes. Se promueve así la expansión fundamentada de la demanda por servicios técnicos.
- Permite una asignación competitiva a escala local con un proceso de selección en el que participa la localidad en su conjunto. Se evita así la relación directa proyecto-beneficiario, que puede generar demandas insatisfechas o el establecimiento de relaciones clientelares.
- Es transparente y con un componente de control social. Todos saben quién es el jurado, por lo que quienes presentan propuestas reconocen implícitamente su legitimidad.
- Asegura la no intervención y no discrecionalidad de los ejecutores del proyecto en las decisiones sobre la asignación de los recursos.
- Evita orientar qué se apoya y qué no, lo que podría condicionar y distorsionar la demanda por servicios técnicos.

Los CLAR sirven también para relacionar a la localidad (a través de sus autoridades y otros representantes en los comités) con las iniciativas empresariales surgidas en ella. Esto genera una externalidad positiva, pues permite a los «emprendedores» locales compartir sus planes e iniciativas con actores claves en el proceso de desarrollo local.

Fuente: adaptado de *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*. Lima: MARENASS, Corredor, FIDA y PREVAL, 2004.

La primera responsabilidad de esta unidad podría ser el diseño del plan de implementación, que podría iniciarse con la difusión de la estrategia y del enfoque territorial en el que se sustenta. Esto podría hacerse mediante un enérgico programa de diseminación a autoridades subnacionales, gerentes y directores de proyectos y organismos públicos descentralizados (OPD), organizaciones de la sociedad civil (gremios, mesas de concertación, Acuerdo Nacional, asociaciones civiles, etcétera), congresistas y ministerios sectoriales. Paralelamente podrían diseñarse los mecanismos y criterios de acceso a los recursos del FDD, los sistemas de promoción de alianzas y de organización de los OCE, las formas de colaboración entre el FDD y los gobiernos regionales, y la constitución de instancias regionales responsables del desarrollo territorial.

Otra acción necesaria consistiría en definir las características del FDD (monto y origen de los fondos, constitución legal, composición del Directorio, personal, esquema de operación, manejo de los recursos, etcétera). Para ello se requeriría la decisión política de crear este instrumento, y un análisis financiero y técnico, que podría hacer la unidad responsable junto con el MEF, sobre el origen de los fondos y las características presupuestarias del FDD, entre otros asuntos. Idealmente, la implementación de la estrategia debería contar con el apoyo del Congreso de la República.

La puesta en marcha del mecanismo de desarrollo territorial sugerido podría requerir algunos ajustes en las regiones. Parece por ejemplo necesaria la constitución en los gobiernos regionales de instancias responsables del desarrollo territorial rural. Estas instancias podrían mantener la interlocución con el FDD y hacer el seguimiento de la operación de los OCE de la región. Podrían servir también para arbitrar conflictos que puedan surgir en el seno de los OCE. Sería necesario, asimismo, identificar las plataformas de concertación ya existentes en las regiones que podrían asumir la función de OCE, e introducir mecanismos para fortalecer esas plataformas y para apoyar la formación de nuevos OCE donde sea necesario. Sería también útil comenzar ya en esta etapa a establecer criterios para la asignación de recursos de contraparte y para distribuir los recursos disponibles entre los OCE.

Bibliografía

- CPI. 2005. «Estudio de Opinión Pública a Nivel Nacional». Lima: CPI.
- Escobal, Javier y Martín Valdivia. 2004. «Perú: Hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural» (Manuscrito). Lima: GRADE.
- INEI. 2005. Información preliminar sobre pobreza proporcionada por F. Matuk. Lima: INEI.
- INEI. 2004. Resultados preliminares sobre pobreza 2004. Lima: INEI.
- Instituto de Estudios Peruanos. 2002. «La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización: Una mirada a los resultados de las encuestas de opinión». Documento de Trabajo n.º 116. Lima: IEP.
- MARENASS, Corredor, FIDA y PREVAL. 2004. «Diez claves de éxito para el desarrollo rural». Lima: MARENASS, Corredor, FIDA y PREVAL.

- Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. 2004. «Desarrollo territorial rural». Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. En <www.rimisp.org> (<http://www.rimisp.org/seccion.phb?seccion=415>).
- PNUD. 2005. ***Informe de desarrollo humano 2005: Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*** Lima: PNUD.
- Tanaka, Martín y Patricia Zárate. 2002. «Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001». Lima: Instituto de Estudios Peruanos/USAID.