Red Participa Perú

DESARROLLO TERRITORIAL

JOSÉ MARÍA CABALLERO, CAROLINA TRIVELLI Y MARÍA DONOSO CLARK[1]

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

1 CABALLERO, José María; TRIVELLI, Carolina y DONOSO Clark, María. Desarrollo Territorial. En: Perú la Oportunidad de un país diferente. Banco Mundial, Lima, 2006, pp.255-261

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[2]. 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 alimentarías básicas. Un 38 por ciento de los peruanos cree que la situación económica de su familia está igual que hace un año y 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)[3]. 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)[4]. 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.

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

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

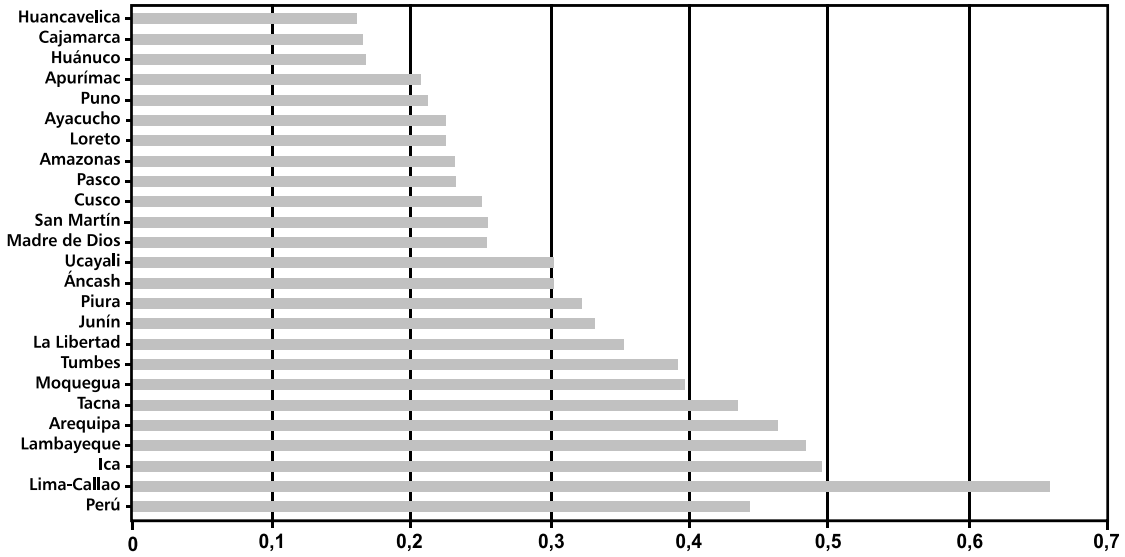
4 Huánuco, 78 por ciento; Cajamarca, 74 por ciento; Huancavelica, 84 por ciento.

Cuadro Nro. 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	79.9	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 (ENAHO) 2003

Gráfico Nro. 1
Coeficiente de integracion 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[5]. 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

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

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 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[6] 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 (veáse 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.

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

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 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.

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

Por otro lado, el desarrollo de corredores económicos y el programa piloto Procuenca 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 sobrepasar 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 microcorredores*. 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 ejem-

plo 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.