

## UNA PROPUESTA DE DESARROLLO REGIONAL: ASOCIACIONES A TRAVÉS DE PROYECTOS CONJUNTOS DE COOPERACIÓN

Carlos Lavallo Iriarte

José Antonio Ávalo Ortega

*Universidad de Piura*

José Luis Yagüe Blanco

*Universidad Politécnica de Madrid*

### Abstract

In Peru, there have been made various attempts at regionalization models, having started from a simple territorial demarcation, without identification of self-management skills to configure territories. Underlying this model, we have identified clear deficiencies in institutional competencies leading to a sustainable model of development.

In addition to these deficiencies, there have not been reflected intentions to articulate strengths or competencies between regions, allowing through synergies, promote programs and projects of development cooperation.

The proposal to address, pointing to gather people or associations, under complementary vision, through which to develop collaborative projects to exploit the resources of these associations with their own competitive advantages.

The proposal in question of identifying strengths and weaknesses on villages in Peru, with a vision of complementarity of skills, which allow you to configure a set of strengths on which to develop projects aimed at sustainable development.

Keywords: regional development; joint associations, cooperative projects.

### Resumen

En Perú se han desplegado diferentes intentos de modelos de regionalización, habiendo partido desde una simple demarcación territorial, sin identificación de competencias que configuren territorios autogestionarios. Subyacente a este modelo, se han identificado claras deficiencias de competencias institucionales conducentes a un modelo sustentable de desarrollo.

Además de las deficiencias mencionadas, no se han reflejado intenciones de articular fortalezas-competencias entre regiones, que permitan a través de sinergias, promover programas y proyectos de cooperación al desarrollo.

La propuesta a abordar, apunta de reunir pueblos-mancomunidades, bajo una visión de complementación de competencias, a través de la cual desarrollar proyectos colaborativos

que permitan explotar los recursos de dichas mancomunidades con ventajas competitivas propias.

La propuesta en mención parte de identificación de fortalezas y debilidades sobre poblados en Perú, con una visión de complementariedad, la cual permita configurar un conjunto de fortalezas sobre las cuales desarrollar proyectos conducentes a un desarrollo sustentable.

**Palabras clave:** *desarrollo regional; articulación mancomunidades; proyectos cooperación*

## 1. Introducción

El objetivo de la Regionalización es contribuir al desarrollo nacional, a partir de una organización del territorio que sea funcional a la provisión de servicios y a la competitividad, en un nivel intermedio de gobierno. En este sentido, el presente artículo tiene por objeto hacer una aproximación a las ventajas y competencias que tienen los gobiernos locales para trabajar en mancomunidad proyectos de cooperación al desarrollo.

El presente artículo se enfoca para abordar el desarrollo sostenible de los gobiernos locales del Perú partiendo de lo general a lo particular. Para tal fin se propone inicialmente promover proyectos de cooperación al desarrollo en mancomunidad de gobiernos locales.

A partir de estos proyectos de cooperación al desarrollo se conocerá con más detalles los sectores económicos que afectan más a los gobiernos locales: agrícola, salud, educación, entre otros.

El desarrollo de los gobiernos locales tiene como meta aumentar la capacidad de la economía local, a través de mecanismo de innovación y mejorar la formación del recurso humano por la mejora de la educación y la transferencia de tecnología.

Al mejorar las capacidades de los gobiernos locales que participan en proyectos, así como su potencial físico, productivo, económico y de capital humano, se inicia un proceso de desarrollo en cada una de las regiones impulsado por ellos mismos.

## 2. Una visión de la regionalización en Perú: diagnóstico de las debilidades y amenazas

### 2.1 Antecedentes históricos de la regionalización:

En el Perú la regionalización ha comenzado desde la época de la Colonia. El primer ensayo de descentralización se dio en el Perú cuando éste era un virreinato. Se agrupó las tradicionales provincias en Intendencias, siguiendo el modelo francés de organización geopolítica trazada por los borbones. En el Perú se implantó el sistema de Intendencias en 1782 y éstas constituyeron en macro-regiones que incluían un amplio territorio, cuya economía y comercio era complementarios. De este modo, se aplicaba el régimen intendencial en todo el virreynato peruano, que subsistiría hasta la Emancipación e incluso, la nueva república lo único que hizo fue cambiar el nombre de "intendencias" por "prefecturas" y el de "partidos" por "provincias"<sup>1</sup>. Se conformaron 8 intendencias: Lima, Cusco, Arequipa, Trujillo, Huancavelica, Huamanga, Tarma y Puno.

En el caso de la Intendencia de Arequipa, incorporaba a Arequipa, Cailloma, Condesuyos, Camaná, Moquegua, Arica y Tarapacá; con territorios en la costa y en la sierra, con puertos

y yacimientos mineros. La Intendencia de Tarma incluía a Tarma, Cajatambo, Chonchucos, Huaylas, Huamálies, Huanuco, Panataguas, y Jauja, territorios ubicados en la sierra y selva. La Intendencia de Trujillo, por otro lado, abarcaba a Trujillo, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Chota, Cajamarquilla, Huamachuco y Chachapoyas. Era la Intendencia que contaba con un espacio más amplio, al incluir costa, sierra y selva. Esta nueva distribución territorial se implementó con el fin de controlar de forma más estrecha el territorio del Virreynato y, además con el fin de descentralizar el control que tenía Lima sobre las demás regiones del país. Con la independencia del Perú, este proceso de regionalización quedó inconcluso.

En la república se dio un avance importante con el proceso de descentralizar el Perú con el establecimiento de la Confederación Perú-Bolivia, que se llevó entre 1836 y 1839 por el General Andrés de Santa Cruz. El triunfo de los sureños dejó abierta la puerta al establecimiento de una asociación con Bolivia<sup>2</sup>. Al constituir el estado norte del Perú, sur del Perú y Bolivia en una federación de estados, tratando de tener una nueva capital de la república confederada en la posible capital que sería Tacna. Este lugar fue seleccionado por tener puerto y estar equidistante entre Lima y la Paz. Esta propuesta sólo duró tres años y no siguió adelante. Un grupo de limeños no estaría de acuerdo de tener como presidente a un boliviano, como Santa Cruz, y se unirían con chilenos para derrocarlo. Después, con el éxito<sup>3</sup> económico del guano de las islas en los años 1950, Lima reforzaría su preponderancia: el guano estaba en las costas y los empresarios eran limeños. La explotación del salitre en el siglo XIX comenzó desde 1820, cuando empezaron a llevarse los primeros embarques a Inglaterra. Lima volvía a ser la ciudad centro del Perú, desde el punto de vista económico y político.

Como efecto de la centralización, la provincia de Tarapacá, previa a la Guerra entre Perú y Chile, ya dependía económicamente de Valparaíso antes que de Lima, que le resultaba más distante y sus puntos en común más débiles. En esta situación, en 1896 Loreto se proclamó Estado federal del Perú, con su capital Iquitos<sup>4</sup>, Lima resistió este intento autonómico. Con la explotación del caucho, Loreto recibía un número significativo de inmigrantes, solicitaba una política arancelaria blanda y, además, sus vínculos con Brasil parecían más cercanos que con Lima.

Loreto proponía una constitución de un estado federa, donde iba a ejercer sus poderes y derechos como estado, Lima trataría de frenar de inmediato lo que se consideraba una insurrección, sin dejar espacio a una negociación. Lo anterior reflejaba que, a falta de una política de descentralización y como resultado de un control cercano de Lima, las regiones del interior, como Loreto, habían decidido declarar su autonomía frente a la capital del Perú.

Sólo unos años después, concretamente en 1915, sería la provincia de Azángaro el epicentro de una revolución indígena a cargo de un militar conocido como Rumi Maqui, en busca de conformar el estado federal del sur-andino. La idea era unir todos los indios del Perú y los indios de Bolivia. Su proyecto integracionista de este militar quedó por lo tanto frustrado, como se había diluido 80 años antes la propuesta del General Boliviano de Santa Cruz<sup>5</sup>. De alguna manera eran manifestaciones del rechazo frente al poder centralista de Lima y el abandono de las regiones del interior del país.

A continuación, desarrollamos las etapas e intentos de regionalización más importantes entre la etapa de la Colonia y la primera regionalización del Siglo XX.

**Figura 1: Etapas e Intentos de Regionalización en el Perú**

Demarcación Colonial	En 1782, El Perú estaba dividido en 8 intendencias: Lima, Cusco, Arequipa, Trujillo, Huancavelica, Huamanga, Tarma y Puno.
Demarcación Republicana	En 1821, José de San Martín transformó las intendencias en departamentos y los partidos en provincias

En 1828	Se establecen Juntas Departamentales como germen de parlamentos federales
En 1873	Se establecen consejos departamentales y municipales
En 1880	Descentralización fiscal, post guerra con Chile
En 1919	Congresos Regionales
En 1923	Restablecimiento de los Consejos Departamentales
En 1981	Se crean las corporaciones departamentales
En 1989	Se crean dos regiones y gobiernos regionales. Ver Mapa 1.

Ref. Estudio de Care-Perú<sup>6</sup>

### Algunas teorías sobre como hacer la Regionalización

Modelo de Regionalización Transversal: Propuesto por el Dr. Javier Pulgar Vidal, con el objetivo de cada región pueda contar con recursos naturales de las tres regiones Costa, Sierra y Selva.

Bajo este planteamiento surgen un total de nueve regiones político-administrativas. Posteriormente en 1987, Pulgar Vidal presentó un nuevo proyecto de regionalización transversal, pero esta vez sólo consideró la existencia de cinco regiones. Para consolidar este modelo de regionalización, se hace necesario que se integre el territorio nacional con carreteras de penetración, pero este proceso tendría grandes dificultades por la presencia de la Cordillera de Los Andes.<sup>7</sup>

### Modelo de Regionalización Geopolítica:

Planteado por Edgardo Mercado Jarrín, quien considera la conformación de cinco núcleos de cohesión, bajo los criterios geo-económicos, geo-históricos y geo-estratégicos. Los cinco núcleos propuestos, son las áreas más desarrolladas en lo amplio del territorio nacional, permitiendo que estos núcleos generen influencias hacia el resto del territorio (espacio de crecimiento).

Núcleo norte (secundario) comprende las ciudades de Chimbote, Trujillo y Chiclayo. Este núcleo ejercería influencia hacia Cajamarca, Tumbes, Piura, Amazonas, San Martín y Huánuco (.lado occidental)

Núcleo centro oriental (primario) tiene como sede a Lima Metropolitana, el cual llegará a tener influencia hacia Pasco, Junín, Pucallpa, Ica y Huancavelica.

Núcleo sur medio oriental (terciario) la ciudad que asume el papel de mayor desarrollo es Cuzco y este ejercerá influencia hacia el sur de Ica, Ayacucho, Apurímac y Madre de Dios.

Núcleo Sur (secundario) tiene como sede a la ciudad de Arequipa y su área de influencia comprende Moquegua, Tacna y Puno.

Núcleo Amazónico (terciario). El centro del núcleo se ubica en Iquitos, el cual ejercerá influencia a todo el departamento de Loreto.

## 2.2 Primeros ensayos de regionalización en el Siglo XX

Los dos momentos de la regionalización en la historia reciente se dio entre 1985 y 1992, sin embargo, sus orígenes se remontan a la Constitución de 1979. Esta constitución estableció un sistema de descentralización de poder.<sup>8</sup> Fue elaborada por una Asamblea Constituyente originada en la crisis del Gobierno del General Morales Bermúdez. El Capítulo XII sobre

Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales definiría un modelo de Estado Descentralizado y con un Plan Nacional de Regionalización. El Plan Nacional fue aprobado en 1984, mediante Ley 23878 y después se aprueba la ley de Bases de Regionalización en 1987; las diferentes leyes orgánicas de creación de regiones, la aprobación de la ley de Elecciones Regionales y sus representantes funcionales. La delimitación seleccionada sería de 12 regiones más un área metropolitana de Lima y Callao. Ver Figura 1

**Figura 1**



El período de vida de estas regiones fue corto, ya que apenas transcurrieron más de dos años entre la elaboración de las Asambleas Regionales y la supresión en 1992, con el golpe de estado, que instalaría en su lugar los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Afecto este proceso la crisis económica, como la falta de experiencia de los dirigentes políticos regionales, la ausencia de equipos técnicos y la falta de una institución de coordinación entre las regiones.

El segundo momento de Regionalización ocurrió entre el 2001 y 2005. El 30 de octubre del 2005 se realizó el referéndum por la integración regional, con la participación masiva de más de 7 millones de peruanos. Los resultados parciales de ONPE nos indican que en 15 de los 16 departamentos ha ganado el voto por el no, con excepción de Arequipa. La consecuencia de esta orientación del voto es que este año 2005 no se conformarán regiones, sobre la base de la integración de dos o más departamentos contiguos. Los motivos de esta situación fueron: el plan de integración de regiones fueron elaborados “desde arriba”, la fragilidad de las organizaciones regionales y sociales, la obligación de algunos

departamentos de compartir su mayor número de recursos económicos –por el canon minero- con otros más pobres. Esta última consideración fue un condicionante para desarrollar más proyectos de integración entre departamentos.

Lo anterior traerá consigo que en noviembre del 2006 se elegirían nuevamente 25 gobiernos departamentales. Ver Figura 2.

**Figura 2**



En la actualidad el Perú se encuentra en la primera parte del proceso de descentralización, según expone el mismo texto constitucional: en cada Departamento y en la Provincia Constitucional del Callao, se ha conformado los 25 Gobiernos Regionales. El Gobierno Regional del Departamento de Lima no tiene jurisdicción sobre la Provincia de Lima, cuya Municipalidad ha adquirido todas las funciones de un Gobierno Regional.

Cada Gobierno Regional está compuesto de un presidente y un consejo, los cuales sirven por un período de cuatro años.

Según los términos de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, las regiones finalmente constituidas por la iniciativa de las poblaciones de dos departamentos más mediante las propuestas de sus Gobiernos Regionales aprobadas vía referéndum. Un primer referéndum

del año 2005 no logró la aprobación de ninguno de los proyectos de conformación de regiones entonces presentados, por lo que no se podrá realizar dicha consulta, según la Ley de Bases de la Descentralización, hasta después de seis años, es decir, a partir del 2011.

De acuerdo a la Ley de Bases de Regionalización No 24650 que fue publicado el 11 de febrero de 1988 y recién aplicada en 1993. En el 2003, el Perú se dividió políticamente en 25 regiones administrativas, excepto a Lima- Metropolitana que no integra ninguna región, Metropolitana que no integra ninguna región, razón por la cual la ley orgánica de regionalización debe difundir con claridad las funciones y competencias de cada gobierno regional. La sede de cada gobierno es la capital del departamento respectivo.

### **2.3 Análisis institucional y político de la regionalización**

Existen ineficiencias y limitaciones que deben ser superadas para el adecuado proceso de regionalización. Una limitación importante se refiere a la falta de definición de la organización territorial deseada por el país dentro del proceso de regionalización.<sup>9</sup>

También existe duplicidad de esfuerzos, existe una confusión de competencias. En relación al ordenamiento territorial, a la zonificación y a la multiplicidad de leyes.

En cambio, entre las iniciativas de integración existen cuatro juntas de coordinación interregional: la Junta Interregional de Norte, Consejo Interregional de la Amazonía, Consejo Interregional Centro Sur y la Junta Interregional del Sur. Además existe una Región Piloto Áncash-Huánuco y Ucayali y la Mancomunidad Regional de Amazonas-San Martín-La Libertad. Estas iniciativas son una muestra de un deseo de integración.

También estas acciones se perciben como iniciativas de Presidentes Regionales, que aún no se ha concretado con una aceptación de los gobiernos municipales, locales y líderes zonales. Una forma sería el desarrollo de proyectos conjuntos en las futuras zonas de integración.

Otro mecanismo interesante, a nivel presupuestal, en el proceso de Regionalización es el Fondo de promoción a la inversión pública regional y local (Foniprel). Su objetivo es el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica. Su mecanismo es un fondo concursable., para servicios e infraestructura básica. Además beneficia que se asocien gobierno de menor necesidad con otros de mayor necesidad. Sin embargo, la experiencia en los últimos años no ha sido muy práctica, porque la ejecución de estos proyectos no se ha regulado según las normas establecidas por los proyectos de inversión pública a nivel central.

### **2.4 Algunas fortalezas y oportunidades de la regionalización:**

- a) Las actuales regiones generan un contrapeso a la capital del Perú (Lima, concentra el 27.7% de la población (Censo 2007) y 50.8% del PBI al 2006<sup>10</sup>
- b) Las regiones tienen mayor peso para la gestión de temas comunes. Se tendría que intentar reducir el número: de 25 a 12 regiones.
- c) Mejores servicios públicos, si los realiza cada región, con buenos gestores de proyectos de inversión pública.
- d) Adecuada gestión de los recursos naturales, a nivel regional.

- e) Desarrollo de proyectos que favorezcan la integración de poblados y ciudades dentro de la región, a nivel económico y social.

### **2.5 Algunas debilidades y riesgos:**

- a) Se puede presentar un nuevo centralismo en la nueva capital regional
- b) Cierta pérdida de espacios de poder al fusionar dos departamentos o más en una región
- c) Identificación de factores históricos y culturales de la nueva región, porque en este momento existe esta figura a nivel regional.

### **2.6 Propuestas de ordenamiento de las Regiones**

Se pueden realizar diferentes propuestas de ordenamiento en base a conceptos utilizados, como: regiones transversales, núcleos geopolíticos y también en base a cuencas hidrográficas, sistemas de ciudades según población y corredores económicos.

Lo ideal es que las actuales regiones, modelo región departamento, vayan hacia una figura de macroregiones o mancomunidad de departamentos.

Además de la cercanía territorial de los departamentos para conformar una macroregión y de los factores culturales, geográficos e históricos, también pueden considerarse las siguientes consideraciones:

- La nueva región debe integrarse por dos o tres departamentos o mancomunidad de regiones.
- La existencia de vías de comunicación debidamente construidas entre estos departamentos.
- Definición clara de sus límites entre distritos o provincias colindantes entre estos departamentos.
- La nueva región debe haber desarrollado más de tres proyectos de desarrollo en los departamentos en proceso de mancomunidad.
- Este nuevo territorio deberá tener una suficiente dotación de recursos naturales que permitan el desarrollo sostenible.

En atención a esta propuesta es importante la iniciativa que han tomado las autoridades regionales de Áncash, Huanuco y Ucayali para formar entre los tres departamentos, una macroregión que se denominaría Norcentro Oriente. Existe una propuesta escrita para iniciar un proceso que culminaría en un referéndum para que los habitantes de estos lugares se pronuncien a favor de esta iniciativa, un paso previo sería la realización de proyectos de desarrollo en conjunto para consolidar el proceso.

### **3. Una aproximación a las potencialidades de la integración de comunidades: ventajas comparativas y experiencias competitivas-proyectos exitosos.**

Las mancomunidades se definen como entidades locales de cooperación voluntaria intermunicipal y se debería aplicar para las regiones, es decir, se crean a partir de la iniciativa municipal y de común acuerdo entre sus miembros. Sus objetivos están relacionados con la prestación de servicios de competencia municipal y de esta forma aumentar la calidad de la prestación a los ciudadanos y mejorar la gestión de los servicios.

La mancomunidad resuelve el problema de la prestación de servicios en municipios pequeños y por consiguiente algunos problemas que plantea la excesiva fragmentación municipal. En el Perú existen tres niveles de gobierno, con 194 municipalidades provinciales, con 1,635 municipios distritales y 25 regiones, es el único país en Latinoamérica que tiene un sistema dual de gobierno local, provincial y distrital y que en las estadísticas señala que nosotros tenemos un municipio cada 15 mil habitantes, mientras en otros países como Chile, Bolivia, Colombia y Brasil tienen de 30 mil habitantes por municipio. Lo anterior nos lleva a buscar la integración y no una mayor fragmentación entre regiones,

Además, el escenario de la mancomunidad puede fortalecerse con un plan integral de gestión de proyectos de desarrollo, generando mayor rentabilidad sobre las comunidades y de las partes interesadas en general.

La cercanía territorial de las municipalidades, la presencia a un valle, cuenca, realidad y el compartir problemas comunes frente a un Estado Centralizado, ha sido el motor principal que ha llevado a las municipalidades y a las regiones a asociarse, sin trascender a un espacio de gestión más avanzado que les permita cogestionar entre sí el cumplimiento de competencias y funciones.

Según el estudio CIED, 2007.<sup>11</sup> A partir de las experiencias de países latinoamericanos, explicadas en la Conferencia organizada por Rimisp, entre las ventajas de las mancomunidades se destacan las siguientes:

#### **En materia económica**

- El reconocimiento de la identidad cultural del territorio ofrece una base sólida para una construcción económica, ofreciendo una opción para municipios rurales pobres y constituyéndose en una alternativa de desarrollo.
- Las mancomunidades municipales son el producto de las capacidades municipales. Si los municipios tienen capacidades y saberes económicos, podrán ejecutarlos con mayores posibilidades en un pacto asociativo. En algunos casos, la mancomunidad es el instrumento externo que ayuda a desarrollar esas capacidades.
- La innovación es una capacidad que genera respuestas a necesidades concretas; mancomunidades binacionales, la inclusión indígena, la equidad de género, turismo ecológico, artesanía, producción no tradicional, lo demuestran.

#### **En materia de actores**

- Queda en evidencia la potencialidad que significa incorporar otros actores, más allá de las autoridades municipales. Para ello, se requiere contar con las reglas y procedimientos claros para lograr articulaciones efectivas.
- La existencia de otros actores no municipales genera tensiones y dificultades que pueden constituirse en retos para superar problemas localistas.

#### **En materia de sostenibilidad**

- La mancomunidad puede ser conceptualizada como el resultado de una reflexión y una acción política de la territorialidad y de la existencia de una sociedad red de implicaciones públicas.
- La transferencia directa de recursos para la prestación de servicios, la promoción con incentivos fiscales y el enfoque territorial de la gestión pública ayudan a la sostenibilidad.
- El aporte económico de los miembros es esencial para la sostenibilidad de la mancomunidad. Las mancomunidades que no se sostienen con sus recursos

propios tienen dificultades institucionales y pueden caer en la dependencia de los organismos de cooperación, en sus agendas y ritmos.

### **En materia de políticas públicas**

- La descentralización es el instrumento en el cual se asienta la capacidad de los Municipios, Departamentos, Provincias y Estados para llevar adelante acciones en inclusión, gestión y desarrollo. La Descentralización requiere de definiciones políticas y la aprobación de instrumentos para hacerse efectiva.
- Para que las mancomunidades municipales puedan incidir en el diseño de las políticas públicas, es necesario que se conviertan en procesos sostenibles, a partir del fortalecimiento de todas las dimensiones del desarrollo territorial, incorporando capital social, competitividad económica, desarrollo de servicios ambientales, capacidad de negociación política, inclusión, sostenibilidad y legitimidad política (Juan Sánchez Barba)

### **Materias emergentes del debate**

- El debate sobre descentralización y mancomunidades está enriqueciendo las propuestas de gestión territorial a través de regiones autónomas.
- Existe preocupación sobre los índices de corrupción municipal que pueden afectar el funcionamiento de las mancomunidades.

En suma, a nivel conceptual y a base de las evidencias o experiencias del Perú y de otros países en Latinoamérica, el enfoque de desarrollo territorial arroja grandes posibilidades para una visión con proyectos compartidos en el Perú del futuro. Se requiere construir territorios –y no solamente empresas- competitivos, como Alain de Janvry indica en una presentación, de la que extraemos los siguientes elementos que son necesarios:

- La descentralización administrativa (y fiscal) y la construcción de una institucionalidad territorial a nivel meso (coalición de municipalidades, región administrativa).
- La construcción de las instituciones de la región en apoyo a la competitividad de las empresas del territorio (información, mercadeo, servicios financieros, seguros, investigación)
- La construcción del capital social local y la participación de grupos organizados locales a la gestión local.
- La planificación local y regional para definir visión compartida, prioridades, coordinar actividades, buscar economías de escala (clusters)
- La identificación de fondos de inversión para proyectos territoriales: Región (driven Development), Fideicomiso regional, contrato Estado-Región.
- La inserción de la región a mercados dinámicos regionales, nacionales e internacionales.
- La integración multi-sectorial de las actividades productivas (de política sectorial a política multisectorial territorial): spillovers (efecto derrame), complementariedades locales.

La citada Ley Orgánica de Municipalidades de 1995, indicaba que los municipios, encargados de “promover el desarrollo integral en el territorio de su jurisdicción, a través de la formulación y ejecución de políticas y planes microrregionales y subregionales, programas y proyectos concordantes con la planificación del

desarrollo nacional” además de, “preservar y mantener el saneamiento ambiental y resguardar el ecosistema de su jurisdicción territorial”. Para que se pudiera desarrollar de una forma más efectiva la denunciada y necesaria participación ciudadana, en abril de 1997, el Sistema Nacional de Planificación, publicó la Norma para la Planificación Participativa Municipal.

Con este proceso se plantea, al menos teóricamente, la estrategia que aspira a la sostenibilidad de los proyectos o programas puestos en marcha y que generalmente, en otros casos, fracasan por no contar con la participación ciudadana en la formulación de los mismos. Al menos, con este mecanismo se trata de minimizar esta factibilidad implícita. Quizá desde el punto de vista del diagnóstico, decisión y acción, esta forma de proceder devuelve al municipio y a la población una de las cuestiones básicas que de forma directa o indirecta los gobiernos centralistas restringen: la capacidad de pensar, imaginar, planear, decidir y actuar según problemas propios y locales. Es decir, el municipio y la sociedad civil recuperan el papel activo en el diseño de sus propias soluciones. De este modo, se revaloriza el conocimiento de que el municipio es el nivel jurídico-administrativo que se encuentra más cerca de la población y sus problemas cotidianos, que se ubica en el nivel más concreto de la intersección y convergencia entre el Estado, la sociedad civil y la sociedad política. Con ello, se logra, como indica Bustamante, una mayor participación ciudadana y una mayor concreción en las respuestas a las demandas de una comunidad.<sup>12</sup>

### **Desde algunas experiencias en Perú**

Los diversos responsables del desarrollo de comunidades en Perú, iniciaron un trabajo de identificación de actores y agentes implicados en la configuración de la pobreza, promoviendo la integración de recursos y capacidades a través de la generación de proyectos de desarrollo. Como resultado de la mencionada identificación, lograron establecer los sistemas comprometidos; desde los territoriales hasta los de entes responsables-autoridades de las comunidades.

Sobre lo mencionado anteriormente, ha surgido una nueva visión de gestión de proyectos y, programas de proyectos dentro de los pueblos, especialmente de los más desfavorecidos, promoviendo una mayor identidad regional.

De acuerdo al estudio ya citado en párrafos anteriores, CIED, Uno de los proyectos aleccionadores que reflejó y evidenció desde un inicio los efectos prácticos del uso del denominado “capital sinérgico” (Dossier, S. 2005) o el relacionamiento institucional fue, por ejemplo, el proyecto del Baden de Sunicancha en la Cuenca Alta de Turín, cuyo relato lo elaboró un técnico que trabaja en la cuenca (Diego Guevara.2004):

“Este proyecto consistió en restablecer las vías de transporte entre los distritos de la cuenca alta que había sido interrumpido desde el año 1997 por el fenómeno del Niño. Un gran huayco cortó la carretera a la altura del poblado de Sunicancha en el distrito de San Damián, interrumpiéndose todo el sistema de ferias agropecuarias de intercambio de productos que se realizaban semanalmente entre los pueblos de la cuenca alta. Lo importante de esta intervención fue que permitió demostrar la efectividad de una Mesa de Concertación al lograr la participación efectiva de la AAM-Cuenca Turín, del

Municipio de San Damián y la comunidad de Sunicancha, la ong OACA, la empresa privada de Cementos Lima SA. El costo original del proyecto elaborado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones fue reducido a 1/4 parte con esta modalidad y se concretó la obra “Proyecto Baden de Sunicancha” por un monto de US \$ 70,696”.

Ante lo expuesto, desde esta primera experiencia, se observan resultados concretos sobre la concertación de estrategias mancomunadas, a partir de los recursos y capacidades de los diversos pueblos involucrados, generando la mencionada gestión de proyectos, desde una visión de desarrollo sostenible.

#### **4. Articulación de ventajas; comparativas y competitivas a través de la gestión de proyectos de desarrollo**

El desarrollo de programas y proyectos con experiencias exitosas, empieza a reflejar una aproximación al logro de ventajas competitivas, ciertamente, en discretos escenarios. Sobre esto, se deben fortalecer las políticas públicas y privadas que alienten un progreso extendido sobre las mencionadas ventajas.

En el devenir de proyectos con integración de ventajas comparativas, están emergiendo mayores demandas del contexto en general, lo cual retroalimenta la necesidad de explotar las ventajas competitivas.

A continuación se expone de manera concreta resultados en Perú, que reflejan por lo menos, un horizonte de desarrollo de mejores capacidades, a través de la integración de proyectos, y es factible prever que manteniendo la misma brecha, podremos alcanzar las ansiadas ventajas competitivas.

- i. A través de la gestión de proyectos dentro del marco de las mancomunidades se están promoviendo competencias de innovación agrícola y agroindustrial promoviendo mayores actividades comerciales fortaleciendo la identidad y la competitividad de los pueblos, dejando de lado aquellas políticas de subsistencia y asistencialismo de acciones aisladas y desarticuladas
- ii. Como resultado de la identificación de causas de la pobreza se han emprendido, programas y proyectos a favor de potencializar las capacidades de las personas. A través de estos logros se han explotado los capitales; humano y relacional de las comunidades.
- iii. El proceso de gestión por proyectos está promoviendo el fortalecimiento de las instituciones generando competencias versátiles que atiendan las demandas de la complejidad del entorno peruano.

#### **5. Conclusiones**

- Los Gobiernos Regionales deberán asumir una gestión territorial, mediante la cual se incorporen Agencias de Fomento de la Inversión Privada –según el art. 8 de la Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada- como órganos de línea para que fomenten el desarrollo económico empresarial en el contexto rural y urbano, que permitirá a la regiones trascender de las competencias convencionales y asumir roles más proactivos en la gestión del desarrollo económico integral y se creen territorios competitivos.

- Que las regiones de menor tamaño se asocien en mancomunidades y planteen salidas al problema de cómo pasar de regiones tradicionales a regiones productivas, que promuevan conductas emprendedoras y empresariales en su población para mejorar la calidad de vida.
- Debe elaborarse una programa de desarrollo económico, donde concierten las mancomunidades regionales, las instituciones y los líderes de las localidades para el desarrollo económico local y regional. Como objetivos estratégicos debe lograrse no solamente el entendimiento político, sino principalmente las práctica de proyectos para superar la pobreza y lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través de procesos de acumulación de stocks productivos y monetarios basados principalmente en los recursos locales, que sirvan de medios para incrementar los ingresos, el empleo y lograr el desarrollo humano, competitivo e inclusivo.

## 6. Bibliografía

---

- <sup>1</sup> Navarro Azcue, Concepción y Ruigómez, Carmen: Revista Complutense de la Historia de América nº19, 209-231. Editorial Complutense, Madrid, 1993.
- <sup>2</sup> Contreras, Carlos (2007): Historia del Perú Contemporáneo. Instituto de Estudios Peruanos-IEP. Lima
- <sup>3</sup> Romero Emilio, (2006): Historia Económica del Perú. Fondo Editorial UNMSM.Lima
- <sup>4</sup> Mariategui, José Carlos (2007): 7 ensayos de interpretación de la Realidad Peruana. Biblioteca Ayacucho, Venezuela.
- <sup>5</sup> Basadre, Jorge, La Iniciación de la República: contribución al estudio de la evolución política y social del Perú, Lima, UNMSM, 2002.
- <sup>6</sup> Díaz Julio, (2006). Care-Perú Programa Fortalece
- <sup>7</sup> PULGAR VIDAL, Javier (1970): Las ocho regiones naturales del Perú. Ed. Universo. Lima. Y del mismo autor, PULGAR VIDAL, Javier (1979): La regionalización transversal del territorio peruano para fines de la administración del desarrollo nacional. Seminario sobre Estrategias de Desarrollo Regional. Universidad del Pacífico. Lima.
- <sup>8</sup> Fernández Segado, Francisco, El Nuevo Ordenamiento Constitucional del Perú: Aproximación a la Constitución de 1993.
- <sup>9</sup> Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- <sup>10</sup> Compendio Estadístico, INEI, 2008
- <sup>11</sup> Claverías Huere Ricardo, Desarrollo Territorial y nueva ruralidad en el Perú, Experiencias y propuestas del CIED 1990-2007. Lima. Perú, 2008.
- <sup>12</sup> Ureta Vaquero, Ivan, Experiencias y lecciones de Desarrollo Rural: Sistematización del Programa de Desarrollo Sostenible de Ecosistemas de Montaña de Perú-Programa Chalaco.

## Normatividad

Acuerdo de Intención para constituir la Región Piloto Amazonas-San Martín 12/12/2007

Constitución Política 1979. Título IV De la Estructura del Estado. Capítulo XII De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales, 13/07/79

Ley 23878 (1984) Plan Nacional de Regionalización. 21/06/1984

Ley 29379, Ley que modifica la legislación en materia de Regionalización. 28/05/2009

Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal. 29/05/2007

**Correspondencia** (Para más información contacte con):

D. Carlos Lavalle Iriarte  
Universidad de Piura  
Phone: + 51 999011552  
E-mail: carlos.lavalle@gmail.com  
www.udep.pe