

VIABILIDAD DE LA METODOLOGÍA LEADER PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN PERÚ

Lucie Rochedy

Miguel Salvo Mendivil

Universidad Politécnica de Madrid

Abstract

Nowadays Peru shows a high regional inequality because poorest regions are still out of the increasing national economic development. One reason is the lack of effective initiatives to promote public and private investments inside those regions. Moreover the country is carrying out a public management decentralization process, but the new regional governments have some operational difficulties to implement regional projects on time. There is need to speed up local investment project management to promote an effective and coherent territorial development. Programming and operative principles of Europe LEADER model could be an answer to those needs, but they must be adapted to the social, political and regulation context. This work proposes a comparison between some LEADER features and the Peruvian context from the experience of GESPLAN Group managing rural and local development projects in Peru. The purpose is to justify the viability of the LEADER model and to expose the possibilities and challenges for an adaptation in Peru, in order to implement a feasible rural development strategy.

Keywords: *Peru, LEADER Model adaptation, local management, rural development*

Resumen

El Perú presenta todavía un fuerte desequilibrio regional, donde las regiones más pobres se mantienen todavía bastante alejadas del creciente desarrollo económico nacional. Una de las razones es la falta de iniciativas eficaces que promoverían la inversión pública y privada en estas zonas. Además, el país está desarrollando un proceso de descentralización de la gestión pública, pero los nuevos gobiernos regionales tienen dificultades operativas para la ejecución de proyectos. Se hace necesario agilizar la gestión local de los proyectos de inversión para promover un desarrollo territorial coherente y eficaz. Los principios programáticos y operativos de la iniciativa LEADER Europea pueden ser una respuesta a dichas necesidades, pero se requiere una adaptación al contexto político, normativo y social local. En este trabajo se propone comparar las especificidades del modelo LEADER al contexto Peruano a partir de la experiencia de gestión de iniciativas de desarrollo rural desarrolladas por el Grupo GESPLAN. El objetivo es justificar la viabilidad del modelo LEADER y exponer posibilidades y desafíos de una adaptación al Perú, con el fin de impulsar una estrategia de desarrollo viable.

Palabras clave: *Perú, adaptación del Modelo LEADER, gestión local, desarrollo rural*

1. Introducción

El Perú está caracterizado por una configuración geográfica muy diversificada: la cordillera de los Andes lo divide en tres entidades muy distintas que son: la costa, la sierra o la región andina, y la selva o la cuenca amazónica. Estas tres macro-regiones corresponden a distintos niveles de desarrollo, lo que resulta un territorio nacional bastante desequilibrado (FONCODES, 2006). Los centros urbanos costeros concentran las principales actividades económicas dirigidas a la exportación; en la selva se han desarrollado también varios nichos de exportación de productos tropicales; por el contrario, la Sierra es una zona enclavada que se dedica a la agricultura de subsistencia. En la región costera, en la conurbación Lima-Callao, que concentra un tercio de la población nacional se concentran los servicios y la mayoría de las inversiones en materia de servicios públicos. En la región de la Sierra y sus partes más aisladas están particularmente desfavorecidos en materia de inversión privada así como pública.

Los dirigentes políticos nacionales manifiestan una voluntad de cambio, lo que se concretiza, entre otras, en unas iniciativas para fomentar un proceso de descentralización de la gestión pública. De este modo, el país está en un periodo bisagra en materia de organización política del territorio, lo que es una oportunidad para que alcance un mejor equilibrio territorial. Gracias a la descentralización, los nuevos gobiernos regionales disponen de una transferencia de fondos y de responsabilidades.

Aunque, el reciente proceso de descentralización tiene que ser consolidado, podría ser una base importante para un desarrollo económico y social, lo que requiere algunos programas integrales y realistas. La metodología europea LEADER, aunque surge en un contexto muy diferente, podría servir de inspiración para un programa de desarrollo del territorio peruano. La posibilidad de adaptar el modelo LEADER a otros contextos fue estudiada y evaluada positivamente, por ejemplo por Pablo Bandeira Greño (2004) para el continente de América Latina. Incluso, la adaptación del modelo LEADER hizo sus pruebas sobre el terreno en América Latina, en seis territorios pilotos de México, como lo describe Ángela Fontes (2007).

2. Objetivos

El objetivo principal de este trabajo es determinar la viabilidad de la aplicación de los principios del modelo LEADER de la Unión Europea en la gestión del desarrollo rural peruano. En segundo lugar, se trata de identificar cuáles son los principios del modelo que podrían responder a las necesidades peruanas.

Primero, se plantean las especificidades del modelo LEADER, que ha logrado dinamizar considerablemente las zonas rurales de Europa. A continuación, se expone la situación del desarrollo rural en Perú, a través de dos elementos relevantes que son el proceso de descentralización y las iniciativas nacionales. Luego, se analizan varias iniciativas desarrolladas en Perú por el Grupo GESPLAN de la UPM, para tratar de encontrar la presencia de principios rectores del modelo Leader en la gestión de proyectos de desarrollo en diferentes ámbitos peruanos. Finalmente, se exponen las líneas generales para una adaptación viable de la metodología LEADER en Perú.

3. Metodología

La metodología de trabajo se estructura en dos fases. La primera se viene desarrollando desde hace algunos meses mediante la recopilación de información y

documentación sobre la situación del desarrollo rural y las políticas nacionales que lo fomentan, así como de las iniciativas GESPLAN.

La segunda fase consiste en un trabajo sobre el terreno en Perú durante el mes de mayo de 2010. Se han realizadas diversas visitas de campo y entrevistas, con agentes peruanos (técnicos y beneficiarios) de las iniciativas GESPLAN y con gestores de programas nacionales. Este trabajo ha permitido profundizar y concretar el conocimiento sobre el progreso de tres iniciativas llevadas a cabo por el Grupo GESPLAN en las zonas rurales o peri urbanas como son Puno, Cono Este de Lima y Sierra de Lima. Gracias a las entrevistas con los gestores administrativos se obtendrán datos actualizados relativos a las iniciativas públicas peruanas de desarrollo rural.

Para ampliar este trabajo se requiere investigar más proyectos y otras regiones. Este trabajo quiere modestamente abrir la vía a investigaciones futuras sobre la posibilidad de adaptación de la metodología LEADER en Perú. Es necesario más tiempo y más recursos para llevar a cabo investigaciones para diseñar un modelo concreto y aplicable.

4. Pertinencia del LEADER como modelo

El programa LEADER de la Unión Europea (UE) ha permitido dinamizar y desarrollar sus zonas rurales con éxito a lo largo de estos últimos 20 años. Las formas de desarrollo rural puestas en marcha por la Política Agrícola Común (PAC) de la UE desde 1957 parecen bastante obsoletas e ineficaces en los años 90. Las bases de la política actual no reposan solamente sobre una lógica de crecimiento económico de la agricultura sino que también sobre una lógica de desarrollo sostenible e integral de los territorios (Leguen, 2005).

La base de esta iniciativa LEADER es el consenso sobre la necesidad de promover un desarrollo desde abajo, lo que necesita crear nuevas estructuras de organización y de decisión a nivel local (Cazorla, 2005). Frente a la diversidad de las regiones europeas, el LEADER ha demostrado su capacidad de ser una metodología flexible para lograr adaptarse con suficiencia a cada contexto territorial europeo (Jouen, 2000).

La iniciativa LEADER se desplegó de 1991 a 2006 en 3 etapas de programación (LEADER, LEADER II y LEADER +). Cada etapa es más intensa, LEADER afecta a más territorio y más población (Cazorla, 2005). A día de hoy, la continuación del LEADER se hace sobre la transposición de las acciones LEADER de la política regional para ser integradas dentro del segundo pilar “el desarrollo rural” de la PAC 2007-2013 (Berriet-Sollicec, 2008).

El programa LEADER se basa en 7 principios, que constituyen su metodología, son:

- **El enfoque territorial** consiste en elaborar una estrategia de desarrollo desde las realidades, las dificultades y los potenciales de una zona particular. Tiene que ser un territorio homogenizado y de tamaño razonable para una real cercanía de los actores.
- **El enfoque ascendente** apunta a fomentar la participación de la población en la toma de decisión en el ámbito de las políticas de desarrollo. Los actores locales son incitados y formados para que aseguren su propio desarrollo.
- **El partenariado** que se formaliza dentro de los Grupos de Acción Local (GAL) es uno de los elementos más originales y estratégicos de LEADER. Un GAL es un conjunto de actores públicos y privados, las fuerzas vivas, que deben ser capaces de organizar y asumir un compromiso colectivo, así como tener la legitimidad de gestionar los fondos públicos. Además tiene un equipo técnico para la elección y el seguimiento de los proyectos

- La iniciativa LEADER insiste sobre **el carácter innovador** de sus acciones; la innovación puede concernir diferentes aspectos como nuevas formas de utilizar los recursos locales, creación de nuevos procesos de producción, de nuevos productos, el alcance de nuevos mercados, etc.
- **El enfoque integrado** asegura que las acciones y los proyectos forman un conjunto coherente; la integración puede concernir las conexiones entre actores de diferentes sectores de actividad, así como el conjunto de acciones en el mismo sector.
- **La introducción en red y la cooperación de los territorios** pretenden permitir la circulación de informaciones sobre el desarrollo rural, las innovaciones,...
- **La gestión y la financiación de proximidad** se hacen por los GAL, lo que es el segundo elemento más original. Esto debe permitir la simplificación de la gestión de los fondos, también permite asegurar un mejor control y seguimiento del uso de los fondos. Sin embargo, el nivel de autonomía de los GAL varía de un país al otro según el grado de descentralización. (Observatorio europeo LEADER / AEIDL, 2001)

Los siete principios servirán de base para una posible adaptación de la metodología LEADER al contexto peruano.

Es claro que este programa es válido en el contexto Europa. La UE está desarrollada y post-industrial; y por eso, actúa más allá de la competitividad agrícola presentando una visión integral del desarrollo. El éxito del LEADER es en parte debido a la riqueza de la UE que ha permitido “la inyección de importantes recursos financieros” (Pérez del Olmo, 1999), así como por su cierta madurez en materia de democratización y descentralización. Estos últimos no han permitido alcanzar el desarrollo de las regiones desfavorecidas, sino que aparece como una condición sine qua non al modelo LEADER y al funcionamiento eficaz de sus GAL. A continuación se describe el contexto peruano nacional y local para evaluar si sería posible impulsar un desarrollo rural de tipo LEADER en Perú.

5. La visión del desarrollo del Perú a nivel nacional: entre cambios y permanencias

Ya que el contexto peruano es distinto al europeo donde se generan los éxitos el programa LEADER, parece necesario hacer una revisión de las principales características de los procesos de gestión del desarrollo regional en el Perú, de manera previa a la consideración de la pertinencia de los principios rectores del programa LEADER que constituyen el modelo de comparación.

5.1. La voluntad de descentralización frente a los hechos

La descentralización ofrecería la posibilidad de “definir proyectos de inversión a un nivel más ajustado a la realidad de cada territorio” (Cazorla, 2003). Las administraciones públicas pueden favorecer un desarrollo territorial, a condición de ser competentes para la gestión de su nivel de actuación. Es el reto del actual proceso de descentralización de la gestión pública en Perú, cuyo objetivo es alcanzar “una reforma democrática que entregue a los pueblos y a sus líderes la decisión y el derecho a la ejecución de las obras, la selección de sus equipos de trabajo”, como lo define el Presidente de la República peruana Alan García Pérez en julio 2007. En el año 2002, el Perú con su nueva constitución política entró en proceso de descentralización, lo que se concreta en 2003 con la entrada en función de los primeros gobiernos regionales. Así pues, las regiones constituyen un tercer nivel de la organización política del territorio, que tiene ya dos niveles inferiores: las regiones y las

provincias. El presidente en su discurso de 2007 re-explicita que con la descentralización a los gobiernos municipales y regionales se les asigna una multitud de nuevas competencias y responsabilidades¹ (García Pérez, 2007).

Desde 2007, el proceso se intensifica según la voluntad del Estado² y se acompaña por un esfuerzo financiero bastante importante. La descentralización del Estado, a día de hoy es un proceso irreversible, aunque quedan muchos obstáculos por superar. Las partidas de inversión pública regional aumentan sensiblemente, pero una parte notable de estos recursos no es utilizada³, porque los gobiernos regionales y locales encuentran todavía bastantes dificultades para gestionar los procesos de licitación y ejecución de los proyectos, comprometidos en plazo y forma. Como consecuencia un porcentaje notable de los presupuestos asignados a las regiones (varía del 2% a más del 50% según regiones y años) revierte al Gobierno nacional al final de los ejercicios presupuestales. (Vigila Perú, 2007).

Las dificultades se acrecientan a nivel local y especialmente en los municipios rurales de pequeña dimensión, que carecen de recursos de gestión técnica y financiera. Como consecuencia las zonas rurales menos favorecidas presentan dificultades adicionales para captar la financiación regional que debería contribuir al reequilibrio territorial (Cazorla y Salvo, 2010).

Para garantizar una mejor distribución de los fondos de inversión así como una transparencia en la gestión pública, el gobierno central creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en el año 2000. Los órganos regionales correspondientes evalúan los proyectos de inversión de "formato SNIP" para la eventual liberación de los fondos presupuestados. La ventaja es que los proyectos de inversión pública son evaluados por revisores independientes y sobre criterios homogéneos. Pero los técnicos de proyectos de las administraciones regionales y locales no tienen las formaciones para formular proyectos que cumplen las prerrogativas del SNIP, y peor: en los pequeños distritos carecen de técnicos, por lo que tienen que contratar a consultores independientes. Muchos de estos pequeños distritos preferían no formular proyectos porque la formulación de proyecto puede ser muy pesada en comparación con la debilidad de sus recursos disponibles y que además los proyectos no tienen la garantía de ser aprobados. Entre la aprobación hasta la iniciación de la ejecución, el proceso de aprobación puede durar entre tres y seis meses, lo que es mucho para municipios sobre la amenaza del "revocatorio"⁴ (Cazorla y Salvo, 2010).

Así, los municipios modestos se ven privados de importantes financiaciones que están a su disposición porque no disponen de proyectos SNIP para proponer. Pero estas dificultades a la descentralización no es la panacea de los gobiernos locales, existen también aunque en menor medida, a nivel provincial y regional. Frente a todas estas dificultades detectamos dos soluciones propuestas por el Estado que son "el presupuesto participativo" de 2003 y "el plan de desarrollo de las capacidades" de 2010.

El "presupuesto participativo" establece la participación conjunta de la sociedad civil y de los gobiernos regionales para definir, priorizar y seleccionar los proyectos a implementar con los fondos disponibles (Vigila Perú, 2007). El "presupuesto participativo" se realiza a los tres niveles de administración pública, y cada uno reúne

¹ Extracto del discurso presidencial de 2007: "A la acción de los gobiernos municipales y de las regiones a los que corresponde promover y atraer la inversión, hacer obras regionales, (...), la educación inicial y primaria, la salud preventiva, los caminos regionales y vecinales, la electricidad rural, etc."

² Discurso presidencial de 2007: "El Estado ha cambiado, se ha descentralizado en el gasto"

³ Los fondos públicos disponibles de las regiones son tres veces más importantes entre 2003-2006. Solamente, en 2006 casi 1/3 no es utilizado (Vigila Perú, 2007).

⁴ El "revocatorio" consiste en la convocatoria de "mociones de censura" por iniciativa popular, lo que se traduce en la destitución del alcalde (Cazorla, Salvo 2010).

representantes de la administración y de la sociedad civil. Estos representantes seleccionan los proyectos que consideran prioritarios para la región de entre una lista de proyectos propuestos por el equipo técnico. La participación de los representantes regionales se reduce sólo a la selección final entre estos proyectos propuestos. El “presupuesto participativo” permite asegurar que los proyectos financiados responden a las necesidades de los beneficiarios y se integran dentro de una estrategia coherente de desarrollo regional. No obstante, se observa una cierta desmovilización con el tiempo: lo que se explica por el hecho de que la población no se siente escuchada, sus proyectos son raramente elegidos; o porque la formulación de un proyecto es un ejercicio muy difícil para los pobladores⁵

El “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”, aprobado en enero 2010, debe servir para fortalecer el modelo de gestión transferida frente al problema de falta de capacidad de los gobiernos regionales y municipales. Esta nueva iniciativa pone de manifiesto la necesidad detectada de mejorar los procedimientos de gestión de las iniciativas a nivel local, pero una vez más pone énfasis en los procesos de gestión financiera y deja de lado los procesos de planificación de las actuaciones.

La descentralización del Estado peruano tiene que fortalecerse, especialmente a nivel local, por eso las capacidades económicas y humanas de las administraciones locales tienen que ser amplificadas para que sean capaces de llevar a cabo sus nuevas competencias asignadas. El Estado últimamente ha intentado fomentar la participación de los distritos y de su población local para que se mejore la utilización de los fondos a nivel local y regional, pero los resultados no serían muy tangibles.

5.2 Las iniciativas centralizadas para el desarrollo rural económico y social

El Perú presenta un fuerte desequilibrio entre sus tres grandes regiones, para invertir esta tendencia el Estado ha puesto en marcha diferentes programas de desarrollo económico y social. Se focalizan especialmente en la Sierra que tiene las tasas de pobreza más altas debido al hecho de que esta región está aislada y al relieve accidentado, por lo que no logra desarrollarse (Escobal, 2004). En realidad el Estado se ha interesado particularmente por los recursos minerales extraíbles del subsuelo de la Sierra. Las provincias que tienen sobre su suelo actividades extractivas pueden aprovechar la redistribución del impuesto “canon minero”⁶; pero la repartición aumenta las desigualdades con las zonas que no tienen estas empresas, donde tampoco la repartición nacional del “canon” logra disminuir.

Paralelamente, para fomentar un desarrollo territorial se iniciaron programas nacionales sociales en varios ámbitos, cuya ambición es luchar contra la pobreza extrema (Vásquez Huamán, 2006). Dos importantes programas que actúan en el ámbito rural y principalmente en la agricultura son: el Programa Nacional de Manejos de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) del Ministerio de la Agricultura, creado en 1981, y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCONDES) del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, creado en 1991.

Son dos programas que quedan dirigidos por el Estado y puestos en marcha de manera arriba/abajo (Diez, 2000). Además la distribución de los recursos no sería óptima, porque no se focaliza sobre las zonas más excluidas y sobre los más pobres, lo que se puede explicar por la politización del programa y las prácticas clientelistas

⁵ Según la experiencia del responsable de la subgerencia sobre el presupuesto participativo: “La gente debe presentar sus proyectos de inversión, y mucho gente no tiene esa facilidad o el conocimiento para elaborar un proyecto, entonces lo ven difícil, los primeros días van pero se disuelven.”

⁶ El canon minero es un impuesto directo que cobra el estado a las empresas mineras, y que debe servir para financiar inversiones públicas a niveles nacionales, regionales y locales.

que derivan de esto. También, y especialmente para el PRONOMARCHS, los gastos administrativos serían demasiados importantes. Estas irregularidades se traducen en una ineficiencia de estos programas porque los gastos para estos programas se incrementan cada año, pero no se traduce en resultados visibles: el nivel de pobreza es constante. (Vazquez Huaman, 2006).

Existen también Programas o Institutos que fomentan el esfuerzo público para favorecer el desarrollo económico de las empresas privadas; se desarrollan a nivel nacional como el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) o el Programa de Ciencia y Tecnología (FINCyT), o localizados como el Programa Sierra Exportador.

El consolidado INIA y el reciente FINCyT son dos iniciativas a favor de una mejora de la competitividad del país, vía la investigación y la difusión de la innovación tecnológica. El INIA se centra en el mundo agrícola, así como en parte el FINCyT que es más generalista. La particularidad del Instituto Nacional INIA es que tiene por misión el reequilibrio del territorio. En la Sierra se implantó el programa nacional de Sierra Exportadora para diversificar las actividades rentables y hacer que las actividades de extracción mineras no fueran las únicas para sostener la economía local.

Sierra Exportadora supone un paso adelante del Gobierno Central que admite el desequilibrio entre las regiones y la desigualdad de oportunidades entre ellas (CEPES, 2006), el INIA está presente de igual manera en todo el país. La acción del INIA sobre el terreno no es muy visible; porque las investigaciones sobre las necesidades de la población hechas en la provincia de Yauyos (Sierra) por el grupo GESPLAN en 2009, revelan que se solicitan de manera sistemática en cada municipalidad asistencia y capacitación técnica en materia agrícola o ganadera.

El modelo de estos dos programas y del Instituto está basado en la producción y/o en la extracción de los recursos para la exportación, lo que es un éxito relativo en la costa; este modelo no puede ser transferido sin considerar las capacidades y las necesidades propias de otras zonas como la sierra (Trivelli, 2005). Especialmente, en la sierra la seguridad alimentaria no está conseguida todavía, y sería útil fortalecer los mercados internos, antes de desarrollar la competitividad internacional. Especialistas de las temáticas agrícolas (CEPES y Conveagro), denuncian la falta de realismo y de profesionalismo del programa Sierra Exportadora en varios aspectos, por ejemplo un conocimiento aproximativo del mercado pretendido. Un responsable del INIA subraya la falta de personal cualificado, así como una cierta presión para favorecer las investigaciones de impacto a corto plazo. Parece que Sierra Exportadora como INIA no se adaptan realmente a las realidades y necesidades, sino que están basados en un apoyo técnico para realizar un incremento de la productividad, según las decisiones del Gobierno Central.

Los programas tales como FONCODES y PRONOMARCHS revelan el paradigma de la política social y económica peruana que se basa más en el asistencialismo que en la valorización de los recursos endógenos. Sierra Exportadora o el FINCyT se enfocan en empresas bastante grandes, que muy a menudo hacen exportaciones, y proponen proyectos que no están al alcance de los pequeños productores individuales. El transfer de tecnología del INIA se dirige a pequeños agricultores pero viene iniciado desde “arriba”. Todas estas iniciativas son decididas verticalmente, no se permite a la población participar realmente en las decisiones o en la gestión. Así se constata una cierta limitación económica de los programas e ineficacia para reducir la pobreza en las zonas rurales. Para concluir, como subraya Pablo Bandeira Greño (2004), uno de los más graves problemas serían “la discrecionalidad, discontinuidad y dispersión de las políticas públicas, la falta de una estrategia clara y consensuada, y la falta de una arquitectura institucional que facilite la coordinación y articulación de programas”. Las medidas nacionales de desarrollo expuestas anteriormente son incompatibles con el modelo LEADER que promulga un desarrollo endógeno con un enfoque integral,

territorial y participativo. Parece que, aunque hay una importante voluntad del Gobierno Central de cumplir el proceso de descentralización, las decisiones para la implementación y la realización de los programas de desarrollo económico y social quedan centralizadas.

6. Algunas estrategias concretas de desarrollo regional y local

Como ya se ha expuesto, la segunda parte del análisis pasa por la consideración de diferentes experiencias concretas de gestión de iniciativas de desarrollo que se han puesto en marcha estos diez últimos años por el Grupo GEPLAN. Permiten verificar la posible aplicación de un proceso de aprendizaje social, es decir desde la perspectiva de la población beneficiaria y de los agentes públicos locales. La participación de los diferentes agentes locales “es un elemento central del nuevo desarrollo” porque ahora se ha establecido que constituye un elemento esencial en cada etapa de cualquier programa de desarrollo (Gimeno, 1999). Sin embargo la participación entraña varias dificultades, como por ejemplo tensiones entre grupos de interés o falta de representatividad, lo cual ocurre también en la aplicación del programa LEADER en la práctica en Europa (Pérez de Osmo, 1999). Se requiere tomar en consideración las lecciones obtenidas sobre la participación de los agentes locales en dos proyectos de desarrollo rural/local dirigidos por el Grupo GESPLAN. Primero, gracias al Programa Regional de Inversiones y Servicios de Yauyos (PRISY), se evalúa la capacidad y el interés de los políticos locales en impulsar un desarrollo local. Segundo, el Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP), del Cono este de Lima, permite comprobar las posibilidades de un “desarrollo participativo” impulsado por la municipalidad. Tercero el proyecto del CMA para el Desarrollo de las Capacidades de Liderazgo de la mujer, permite juzgar el grado posible de iniciativas personal, tras un partenariado en red.

6.1. Programa Regional de Inversiones y Servicios de Yauyos

La implicación del sector público es esencial en la filosofía LEADER, y gracias a la experiencia del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Yauyos (PRISY) se puede apreciar la capacidad y el interés de los ayuntamientos de la región de Yauyos para fomentar un cierto desarrollo. Los municipios de la provincia de Yauyos no aprovechan los fondos a los cuales podrían tener acceso si propusieron proyectos de inversión pública a los gobiernos regionales. Esto se explique por el hecho de que los municipios no tienen suficientes capacidades financieras y técnicas o manifiestan poca voluntad para el desarrollo de la aldea. Tampoco logran captar fondos para los proyectos intermunicipales porque hay falta de cohesión entre las municipalidades.

Los alcaldes –apoyados por regidores, cuando el municipio tiene la capacidad– son los encargados de las decisiones políticas relativas al desarrollo de su municipio. Pero, según las explicaciones del técnico del PRISY, en la región de Yauyos es muy difícil trabajar con los alcaldes porque, por un lado, no se implican tanto en la fomentación del desarrollo ya que “la mayoría no viven ahí, el alcalde es originario de ahí pero tiene su familia en Lima, su casa en Lima, todo en Lima”, lejos de las realidades locales “el alcalde no es la persona más indicada para dar información sobre su pueblo, es el alcalde y punto”. Por otro lado, los alcaldes están bajo la presión del revocatorio “había uno que estaba con miedo, quería algo a muy corto plazo, para que la gente viera que está trabajando”.

Se puede constatar, según los ayuntamientos, una falta de voluntad política o una incapacidad para asegurar un desarrollo eficaz de su circunscripción, y lo que se acompaña a nivel regional por una ausencia de cohesión territorial. Estas observaciones revelan una carencia para la adaptación de un modelo LEADER. A continuación se ve cómo se pueden implicar los agentes de los municipios en un programa de desarrollo local con un importante trabajo de capacitación

6.2. El Programa de Cooperación Integral Productiva

El Programa de Cooperación Integral Productiva (PCIP) tiene por misión el desarrollo de la agricultura urbana (AU) en dos municipios de la periferia de la capital peruana. La primera etapa es crear subgerencias de AU dentro de la estructura administrativa municipal, así concretamente desde 2005 se desarrollan varios talleres de sensibilización y de capacitación de los alcaldes para que se adopte la AU en las políticas de los gobiernos locales. En 2007, la subgerencia ha creado un Equipo Local de Agricultura Urbana integrado por representantes de organizaciones locales (agrupaciones de productores, vecinos,...), de productores individuales y del municipio. El Equipo es encargado de formular la estrategia de desarrollo de la AU en el distrito, así como apoyar y controlar la ejecución de la subgerencia.

La segunda etapa del PCIP es fomentar la creación por la población de sus proyectos en el ámbito de la AU; algunas formaciones proponen capacitar a los productores — las escuelas de agricultores urbanos— y se pone a disposición micro créditos (desde 2007) para ayudar a la puesta en marcha de sus pequeños proyectos, mayoritariamente para la agricultura o la crianza (cerdos y cuyes). Estos micro créditos sociales llamados Fondos Rotatorios de los Agricultores en la Ciudad (FRAC) consisten en una herramienta frente a la realidad local: las fuentes financieras no son accesibles para los productores. Los FRAC ofrecen una tasa de interés de 0.5%, lo que es más bajo que lo que es propuesto por el mercado, y sobre todo no pide una garantía financiera sino que se basa en el capital intangible de las personas. Un espíritu empresario se ha difundido, muchos productores han propuesto proyectos para obtener un micro-crédito. En mayo 2010: 140 proyectos han estado financiados desde el principio, aprovechando el sistema de rotación de los fondos.

En el PCIP encontramos elementos análogos a los principios que constituyen el modelo LEADER, lo que hace pensar que en este ámbito sí se puede trabajar de un modo similar. Esto es el resultado de un importante trabajo de sensibilización y de capacitación por parte de los planificadores del proyecto. También, a diferencia del modelo LEADER, con el PCIP los gobiernos locales tienen un rol central, porque la estrategia promulgada es transferir a un nivel político la AU, aunque los Equipos Locales, y los habitantes están implicados, el riesgo sería que se politizase el proyecto. Los gobiernos tienen un rol decisivo pero al mismo tiempo con las fragilidades de la descentralización en la práctica, no tienen tantos medios financieros y un margen de maniobra tan extendido. Por eso el PCIP intenta implicar al gobierno regional que tiene financiaciones. La principal dificultad, y diferencia con la metodología LEADER, en el contexto peruano es la financiación; que es difícilmente asumida por el público porque los municipios no tienen suficientemente fondos o la posibilidad de distribuir fondos para el desarrollo de actividades privadas, y tampoco puede ser en parte privada, porque los bancos locales no están adaptados a las necesidades de los más pobres. El PCIP evita este problema captando los fondos de la cooperación internacional.

6.3. El Proyecto para el Desarrollo de las Capacidades de Liderazgo de la mujer

La segunda experiencia es el Proyecto de la “Coordinadora de Mujeres Aymaras” (CMA) para el Desarrollo de las Capacidades de Liderazgo de la Mujer en las Comunidades Aymaras de la Región de Puno; resemblance mujeres de las seis provincias Aymaras del departamento de Puno. El papel es aumentar la autonomía de las mujeres de las comunidades locales, consolidarlas como líderes para el desarrollo de sus comunidades, y de esta manera, lograr disminuir la pobreza. La actividad principal del Proyecto es la artesanía textil con lana de alpaca que empezó en 2009, en la cual 300 mujeres han participado, de manera más o menos intensa. El objetivo de esta actividad ha sido confeccionar una pequeña colección textil, que adopta una estética moderna y occidental para la exportación, que garantiza mayores beneficios.

Según los primeros resultados de la primera fase: la mano de obra de las mujeres estaba siendo pagada a precio justo. Los beneficios son redistribuidos en las tres sedes que constituyen la CMA; cada una gestiona estos fondos. Con los beneficios, dos sedes han tomado la iniciativa de poner en marcha fondos rotatorios informales para financiar los pequeños proyectos de las mujeres.

El proyecto ha permitido que se hayan creados vínculos dentro de la comunidad a la cual pertenecen estas mujeres, para una mayor organización de las actividades productivas y toma de decisiones colectiva. El coordinador del proyecto declara "lo bueno del proyecto es que tomamos decisiones todos juntos (con las mujeres), no imponemos la idea del técnico". El rol del coordinador es trabajar con las mujeres, servir de guía, "pacificador" imparcial cuando hay conflictos entre las mujeres, y capacitarlas para que "el proyecto continúe solo".

Este proyecto que empieza, comparte con la metodología LEADER la idea de desarrollo endógeno, el planificador trabaja con las mujeres para que se desarrollen por sí mismas; además se nota una gran movilización de las mujeres. Las mujeres de la Junta directiva entrevistadas son prueba de una voluntad real, "luchan" cotidianamente por el éxito de este proyecto. El hecho de comprometerse, participar y trabajar equivale a "luchar por la dignidad"; así se explica Justina sobre la actividad de fabricación de textil: "quiero hacer un trabajo de calidad, bien elegante, para que las personas me aprecien a través de mi trabajo. Aunque seamos humildes, aunque no hemos estudiado y no somos profesionales, sí trabajamos con calidad".

Estas dos experiencias presentan unas iniciativas de desarrollo rural con muchos elementos parecidos a los principios del modelo LEADER, lo que se explica por el hecho de que el grupo GESPLAN, quien es el planificador de los dos, es un grupo europeo que está impregnado por la mentalidad LEADER. Las dos experiencias presentan un enfoque territorial con una voluntad de valorización del territorio y de su potencial existente: en estos casos la agricultura y los talleres textiles. Las dos iniciativas revelan la disposición al auto desarrollo de las poblaciones a nivel individual. Específicamente, el caso del PCIP muestra la posibilidad y la eficacia de la coordinación entre la sociedad civil y los gobiernos locales. La iniciativa local PCIP permite relativizar las constataciones hechas en el territorio de Yauyos: la participación de los municipios puede servir para el desarrollo de una zona. Por eso se demuestran las necesidades en capacitación, organización y financiación, para permitir un desarrollo endógeno. La participación a la vez de la población y de los agentes públicos/políticos puede impulsar una sinergia muy positiva para un desarrollo efectivo. La dificultad es que la financiación local privada y pública es muy limitada; los fondos de cooperación internacional al desarrollo representan una opción necesaria.

7. Resultados:

Este trabajo ha analizado el contexto peruano a nivel nacional, regional y local sobre diferentes aspectos, análisis hecho poniendo el modelo LEADER en perspectiva. La Sierra peruana específicamente presenta muchas dificultades socio-económicas, que las grandes iniciativas de desarrollo nacionales, demasiado centralistas, tradicionales y productivistas, no logran combatir realmente; aunque el Perú reúne oportunidades que son posibles de aprovechar como lo prueban las iniciativas de GESPLAN hechas a nivel local. A continuación, primero se han expuesto las características políticas del Perú a las cuales el modelo LEADER tiene que adaptarse, y luego se valoran las características de la metodología LEADER en función de las realidades locales recogidas; para poder iniciar un diseño de un programa de desarrollo para el Perú inspirado del modelo LEADER.

7.1 El proceso de descentralización a considerar

El primer tipo de resultado se refiere a la factibilidad de la implementación de un modelo tipo LEADER que se confrontan con el laborioso y reciente proceso de descentralización. De hecho, la descentralización peruana presenta varias dificultades, para la descentralización de las decisiones y de las responsabilidades políticas así como para descentralizar los programas de desarrollo económico-social rurales.

Como lo demuestra Javier Escobal (2004) las posibilidades de desarrollo de las zonas más desfavorecidas del Perú se chocarían con la falta de infraestructuras de base; esto es un aspecto crucial que condiciona las posibilidades de una adaptación de un modelo LEADER (Bandeira Greño, 2004). El éxito del proceso de descentralización podría permitir un equilibrio territorial en materia de infraestructuras públicas esenciales, lo cual es una base para un desarrollo económico, como por ejemplo los ejes de comunicación y elementos de cohesión territorial que son las carreteras. Parece que en las regiones donde hay ya bastantes equipamientos públicos de base (Cono de Lima), implementar un programa de desarrollo económico de tipo LEADER es más fácil y eficaz que como lo puede ser en el estado actual de la región de Yauyos (Sierra). Aquí, aparecía la necesidad del PRISY para el desarrollo de las infraestructuras municipales antes de implementar un proyecto tipo LEADER para el desarrollo de las actividades productivas individuales. Esta limitación esta también detectada por Pablo Bandeira Greño (2004) en su artículo para la adaptación del LEADER al contexto de la América latina.

7.2 Valoración de especificidades LEADER

El segundo tipo de resultado permite considerar las múltiples posibilidades y dificultades locales para la implementación de las especificidades del modelo LEADER.

- **El enfoque territorial:**

Las iniciativas de GESPLAN (PCIP y Proyecto CMA) presentan un “enfoque territorial” tipo LEADER porque están basadas en el conocimiento de la complejidad del territorio y de la percepción de sus recursos. Los dos casos presentados se adaptan a las necesidades locales y al mismo tiempo aprovechan los potenciales existentes –en estos casos la agricultura urbana y la artesanía textil–, y además les da, una nueva dimensión. El hecho de que sean dos iniciativas de tamaño local da la oportunidad a los actores locales de participar, y a cambio, el proyecto se adaptada a ellos. Por lo tanto, para adaptar la metodología LEADER en Perú se necesita tener en consideración el hecho de que está constituido por tres regiones geográficas muy diferentes, y dentro de ellas hacer un diagnostico de las especificidades locales; se requieren proyectos muy locales. Por el contrario, las iniciativas nacionales de desarrollo para fomentar el desarrollo rural (INIA, FINCyT, Sierra exportadora) proponen replicar el modelo de desarrollo de la Costa -producción para la exportación- sobre todo el territorio del Perú, sin hacer caso de las especificidades locales.

- **El enfoque ascendente**

Este enfoque “desde abajo” es la antípoda al centralismo del Estado o a las políticas de desarrollo nacional que son muy asistencialistas y centralistas, lo que abre la perspectiva de nuevas posibilidades de desarrollo.

A priori, con el ejemplo del territorio de Yauyos, los alcaldes no están suficientemente involucrados en la toma de decisiones políticas para el desarrollo de sus comunidades. Además, los alcaldes para actuar tienen un respaldo legal muy débil, debido a la práctica del revocatorio. Pero, en el caso del PCIP, se revela que los representantes de los ayuntamientos pueden tener ganas de involucrarse en iniciativas innovadoras, si un trabajo de capacitación y de información esta fomentado. La implicación del ayuntamiento permite que el proyecto sea totalmente gestionado localmente y de

manera autónoma, el caso del PCIP permite pensar que esta originalidad del modelo LEADER sería transferible.

Del mismo modo se observa que la sociedad civil está dispuesta para involucrarse en asegurar su propio desarrollo. Hacer participar a la gente en materia de desarrollo es sencillo, y es pertinente para el Perú. La participación de la gente es la preocupación central del Proyecto CMA de las Mujeres Aymaras, y por eso se demuestra la necesidad de un técnico que sirva de guía, que trabaje con la gente. La participación de los ciudadanos es muy importante para el funcionamiento del PCIP, para asegurar un equilibrio entre el público y privado.

Para que se implemente la participación de la sociedad civil y se desarrolle la buena voluntad del municipio, en el PCIP se ha requerido la puesta en marcha de un proceso largo de capacitación de los actores públicos y privados. Este esfuerzo es necesario porque si no “la participación de los habitantes rurales pobres en los procesos de desarrollo local es aún muy baja, debido a su falta de capacidad organizativa, su bajo nivel educativo y sus escasos medios económicos” (Bandeira Greño, 2004). Esto no es específico de Perú, para implementar el LEADER en Europa la primera medida era la Adquisición de Capacidades (Pérez de Osmo, 1999).

- **El partenariado:**

Los casos estudiados ponen de manifiesto que en el Perú es posible movilizar dentro de grupos locales al sector público, privado y asociativo para un trámite colectivo, y una mayor cohesión territorial. El proyecto PCIP permite hacer esta constatación porque, en el Equipo Local se reúnen con bastante éxito los representantes del ayuntamiento y de los agricultores. El objetivo de este partenariado, con la representación de todos los intereses, es asegurarse la transparencia y la equidad en la gestión de los fondos y en la selección de los proyectos; el Equipo Local es muy parecido del GAL del programa LEADER. En algunos municipios de México donde se han implementado algunos programas de desarrollo tipo LEADER, las organizaciones de partenariado tipo GAL constituyen el elemento fundamental, porque permiten mejorar significativamente la toma de decisiones y la participación activa de la población (Fontes, 2007). Estos elementos permiten pensar que el partenariado sobre la forma de grupos, puede ser el elemento estratégico del modelo LEADER adaptado al Perú. Debería permitir dar voz a todos los agentes locales de igual manera, aunque sean los más pobres. El riesgo de tentativa de politización es evitado por una participación lo más amplia posible.

- **El carácter innovador**

Con las dos experiencias locales se ha constatado la posibilidad y la necesidad de poner en marcha innovaciones, es decir crear nuevos productos para poner en valor las especificidades del territorio, juntar actores y desarrollar actividades. Este carácter innovador es contrario a la política nacional en el ámbito del desarrollo rural, que llevan INIA como Sierra Exportadora. Es muy importante en el contexto peruano inculcar ese espíritu innovador, y que demuestra que la innovación no es exclusivamente mejorar la producción de las grandes empresas para la exportación, sino que puede ser un proyecto de agricultura ecológica llevado por una familia pobre y destinado al mercado local.

- **El enfoque integrado**

Las dos iniciativas investigadas (PCIP, proyecto CMA) del Grupo GESPLAN permiten observar una integración de tipo horizontal de actores del mismo sector de actividad, en estos casos: las mujeres tejedoras y los productores agrícolas. El PCIP ha impulsado la organización de los productores en tres redes (porcicultores sanos, productores de cuy y agricultores sanos). Estas organizaciones por sectores permiten a los actores vinculados pensar una estrategia conjunta y hablar con una misma voz a

través de su representante. Este nuevo tipo de organización más solidaria puede fomentar una sinergia positiva para el autodesarrollo del grupo.

- **La introducción en red y cooperación**

En el caso del CMA, se constata la posibilidad de los actores situados en diferentes territorios para unirse y organizarse en formato de red. El CMA está constituido por tres redes autónomas “norte, centro y sur” según un recorte geográfico de las zonas Aymaras. La posibilidad de unir territorios, valorizando las similitudes culturales y sociales de la gente por ejemplo, parece muy interesante para romper el asilamiento de los territorios y hacer proyectos más amplios.

- **La financiación y la gestión de proximidad**

La gran dificultad para la puesta en marcha de una metodología LEADER concierne el financiamiento, y especialmente de proximidad. La ley peruana no permite al Estado y tampoco a las instituciones descentralizadas ofrecer fondos para fomentar las actividades productivas, por la falta de recursos propios para proponer micros-créditos por ejemplo. Ante la falta de medios locales financieros (de los productores y/o de los ayuntamientos), el PCIP se adapta al contexto: el sistema de micro crédito es posible, gracias a la ayuda de la cooperación internacional. En los municipios mexicanos que experimentan un programa tipo LEADER, el acceso a los fondos es también un problema importante, pero gracias a la gestión participativa local y regional se da una mayor legitimidad para captar los recursos y introduce una mejor estrategia de desarrollo (Fontes, 2007).

Estos problemas de financiación no son necesariamente una fatalidad “la posibilidad de mantener programas de menor presupuesto, que permitan el funcionamiento de los GALS pero sin capacidad para otorgar subvenciones, abre interesantes perspectivas de aplicación del enfoque LEADER en América Latina. Estas perspectivas se apoyan en la necesidad de dar continuidad en el tiempo a los procesos de desarrollo rural, en la estimación positiva del trabajo de los equipos técnicos y en la propia valoración de la importancia de fomentar la participación de la población local” (Bandeira Greño, 2004).

8. Conclusión

Este trabajo permite constatar que el modelo europeo LEADER aporta unos principios metodológicos y de gestión que podrían ser viables en el desarrollo rural del Perú. Gracias al estudio de algunas iniciativas locales concretas, se constata que la participación de los actores a través del partenariado sería un elemento estratégico, pero que la financiación sería una importante traba. Se ha llegado a la primera conclusión de que un modelo de desarrollo rural LEADER alternativo (en comparación al LEADER europeo y a los programas nacionales peruanos) debería permitir atender a las zonas rurales peruanas; para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones aprovechando el territorio de manera participativa y sostenible.

Para asegurar estas constataciones se requiere ampliar la investigación a más iniciativas locales, a la zona particular de la Selva y a otras regiones; lo que permitirá verificar estas primeras observaciones y luego diseñar un programa de desarrollo rural para Perú tipo LEADER.

9. Referencias

- Afuso A. (2010). *Informe de gestión FINCyT Julio 2007-Marzo 2010*. Lima: FINCyT
- Bandeira Greño P., Atance Muñiz I. & Sumpsi Viñas J-M. (2004). Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque, *Cuadernos de Desarrollo Rural n°51*
- Berriet-Sollic M., Schmitt B., Trouvé A. & Aubert F. (2008). Second pilier de la PAC et développement rural : le Règlement Développement Rural est-il vraiment rural ? En : Aubert F., Piveteau V., Schmitt B. *Agriculture, développement régional et politiques publiques*. Versaille: QUAE
- Cazorla A., Ramos E., de los Ríos I., Gallardo R. & Luis Yagüe J. (2003). Capítulo 8. La regionalización en Uruguay, una oportunidad para la mejor articulación de los proyectos de desarrollo local y descentralización. En *Planificación para la sostenibilidad: Proyectos de ingeniería para un ámbito rural-local*, Actas del VII Congreso Internacional AEIPRO Ed. Asociación Española de Ingeniería de Proyectos
- Cazorla A., de los Ríos I. & Diaz-Puente JM. (2005). La iniciativa Comunitaria LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a la región capital de España. *Agrociencia n°39*
- Cazorla A. & Salvo M. (2010). Programa Regional de Inversiones y Servicios de Yauyos *Caso de estudio de Proyectos de Desarrollo Rural Integrado*. ETSI Agrónomos 5º curso. Documento de cursos no publicado, Universidad Politécnica de Madrid
- CEPES (2006). El rol de Sierra Exportadora en la estrategia nacional de desarrollo rural. *Revista agraria n° 79*
- CONVEAGRO (2006). *Resumen del Informe: Perspectivas del Programa Sierra Exportadora*. Lima: Conveagro
- Diez A., Castillo L., Trivelli C. & von Hess M. (2000). *Desafíos del desarrollo rural en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social Edición
- Escobal J. (2004). *The role of public infrastructure in Market Development in Rural Peru*, PHD Thesis, Wageningen University
- Escobal J. & Valdivia M. (2004). *Perú: hacia una estrategia de desarrollo por la sierra rural*. Lima: GRADE
- FONCODES (2006). *Focalización Geográfica: Nuevo Mapa de la Pobreza 2006*. Lima: Foncodes, Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social
- Fontes Carrillo Á; (2007), *Modelo de desarrollo rural sustentable con base en la iniciativa LEADER: aplicación en México*. Tesis, ETS de Ingenieros Agrónomos.
- Gimeno JC & Monreal P. (1999). Introducción. En Gimeno JC & Monreal P (coord.). *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*. Madrid. La Catarata, IUUCDUCM/ ISNTUAM
- Jouen, M. (2000). La Europa rural al principio del tercer milenio: La palabra clave: "diversidad". *Magazine LEADER n°25 (2000-2001)*
- Leguen de L E. (2005). *La política agrícola común en detalle*. Bruselas: CE

- Observatorio Europeo LEADER / AEIDL (2001). *Guía pedagógica del planteamiento LEADER*. Bruselas: CE
- Pérez del Olmo F. (1999). Evaluando la participación. Problemas y avances de la participación local en los programas de desarrollo rural de la Unión Europea. En Gimeno JC, Monreal P. (coord.). *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*. Madrid. La Catarata, IUCDUCM/ ISNTUAM
- Trivelli C. (2005). *Estrategia y política de desarrollo rural en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Vásquez Huamán E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Vigila Perú (2007) *Reporte nacional nº11: Balance de la gestión de los gobiernos regionales 2003-2006*. Obtenido en www.participaperu.org.pe.

Correspondencia: (Para más información contacte con):

Miguel Salvo Mendivil
E-mail: miguel.salvo@upm.es