



**MANUAL METODOLÓGICO: PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO
REGIONAL**

**CONCERTACIÓN DESCENTRALISTA
Alianza del Partido por la Democracia Social-Compromiso Perú
Y el Partido Movimiento Humanista Peruano**

23 de Enero del 2006

Índice General

| | |
|---|-----------|
| <i>Introducción al Manual Metodológico para la Planificación del Desarrollo Regional.....</i> | <i>3</i> |
| <i>Paso 1: Analizar los condicionantes del entorno físico y geográfico.....</i> | <i>5</i> |
| Tarea 1: Establecer la ubicación de la región, las características del relieve y el clima | 6 |
| Tarea 2: Localizar los centros urbanos principales y las áreas rurales..... | 7 |
| Tarea 3: Localizar las zonas de explotación económica..... | 8 |
| Tarea 4: Localizar las áreas naturales protegidas..... | 9 |
| Tarea 5: Analizar las zonas económicas ecológicas (ZEE) y proponer un esquema de ordenamiento territorial..... | 9 |
| Tarea 6: Describir los nodos de articulación de transportes y la cadena logística.... | 10 |
| Tarea 7: Describir y analizar la situación de l abastecimiento del recurso hídrico... | 12 |
| Tarea 8: Analizar la situación de la cobertura eléctrica..... | 13 |
| Tarea 9: Analizar la situación de la cobertura telefónica..... | 13 |
| <i>Paso 2: Caracterizar al sector privado.....</i> | <i>14</i> |
| Tarea 10: Analizar la organización y gestión, la capacidad de innovar y los resultados recientes del sector privado..... | 14 |
| Tarea 11: Identificar la visión de las entidades financieras..... | 15 |
| Tarea 12: Identificar los circuitos comerciales internacionales y nacionales..... | 16 |
| Tarea 13: Identificar los escenarios de desarrollo económico (optimista e inercial). | 17 |
| <i>Paso 3: Caracterización del Sector Público vinculado a la infraestructura económica... </i> | <i>20</i> |
| Tarea 14: Analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad agraria y forestal | 20 |
| Tarea 15: Analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de transportes.. | 21 |
| Tarea 16: Analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de energética y minera | 22 |
| Tarea 17: Analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de telecomunicaciones..... | 22 |
| Tarea 18: Analizar la capacidad de planificación de las instancias nacionales, regionales y municipales..... | 23 |
| <i>Paso 4: Analizar las variables demográficas y los servicios sociales.....</i> | <i>28</i> |
| Tarea 19: Analizar las variables demográficas..... | 28 |
| Tarea 20: Identificar las coberturas de los servicios sociales básicos | 29 |



| | |
|--|-----------|
| Tarea 21: Analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de Salud..... | 32 |
| Tarea 22: Analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de Educación... 32 | 32 |
| Tarea 23: Analizar mecanismos de seguridad ciudadana..... | 33 |
| Tarea 24: Analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad jurídica: mecanismos de resolución de conflictos judiciales y alternativos. | 34 |
| <i>Paso 5: El plan de Desarrollo Regional y la programación multianual de la inversión..</i> | 35 |
| Tarea 25: Identificar oportunidades del Desarrollo Regional..... | 37 |
| Tarea 26: Visiones del Desarrollo..... | 38 |
| Tarea 27: Lineamientos del Plan de Desarrollo..... | 38 |
| Tarea 28: Estimar los recursos disponibles para inversión pública..... | 39 |
| Tarea 29: La inversión inercial y el espacio presupuestal para proyectos nuevos...40 | 40 |
| Tarea 30: La priorización de inversiones..... | 40 |
| Tarea 31: El plan de desarrollo regional y la programación multianual de las inversiones..... | 41 |
| <i>Paso 6: Los Proyectos.....</i> | 43 |
| Tarea 32: Conformar el Banco de Proyectos..... | 43 |

MANUAL METODOLÓGICO: PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

INTRODUCCIÓN AL MANUAL METODOLÓGICO PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

¿Qué es el Manual Metodológico para la Planificación del Desarrollo Regional?: El presente documento es un intento de proponer un conjunto de pasos y tareas que permitirán formular un plan de desarrollo a escala regional. El Manual propuesto está redactado para ser comprendido por profesionales de diferentes disciplinas y que no sea un documento de uso exclusivo de economistas, ingenieros o arquitectos especializados en planificación urbana o regional. El objetivo del Manual es convertirse en una herramienta analítica útil para formular un plan de desarrollo y los pasos y tareas propuestas explicitan un importante número de criterios que en opinión del autor del Manual deben ser tomados en cuenta en el momento de la planificación.

El esquema lógico propuesto supone que los elementos principales que definen el desarrollo son a) factores del entorno físico y geográfico; b) las capacidades humanas, financieras e institucionales del sector privado empresarial y c) la capacidad institucional del sector público. La suposición principal del manual es que estos factores se combinan y definen las posibilidades de crecimiento económico de una región y por tanto las decisiones de localización de las empresas y personas. Los tres primeros pasos están dedicados a proponer el análisis de los condicionantes del entorno físico y geográfico (Paso 1), y a caracterizar al sector privado (Paso 2) y público (Paso 3). El énfasis en el sector público está puesto en la institucionalidad de la infraestructura económica (transportes, telecomunicaciones y energía) y en las entidades productivas.

El análisis de la capacidad de innovar en el sector privado y de planificar la inversión en el sector público son los temas fundamentales en cuanto a capital humano. El ordenamiento territorial y su correspondiente zonificación ecológica económica de los suelos y actividades productivas viables son un elemento imprescindible en el esquema de planificación propuesto.

El cuarto paso está dedicado a analizar las variables demográficas y las perspectivas de las demandas por servicios sociales. El supuesto principal es que la demanda por servicios sociales depende principalmente del crecimiento poblacional y de las migraciones, siendo la variable migratoria determinada por las perspectivas de desarrollo económico que se refleja en los ingresos de las familias. Por tanto, si los tres primeros pasos permiten prever en que zonas de la provincia se van a concentrar los ingresos, es posible establecer hipótesis sobre la evolución de la localización de la población. El cuarto paso está dividido en cinco



tareas que permiten establecer tanto las coberturas de los principales servicios sociales como la capacidad institucional pública y privada de respuesta en materia social.

Los pasos quinto y sexto deben construirse a partir de las principales conclusiones en cada una de las tareas desarrolladas en los cuatro primeros pasos. En el quinto paso se formula el plan de desarrollo que se propone sea una visión de desarrollo global de la región.

El presente manual considera indesligables el desarrollo rural y urbano de las provincias, pues se parte del supuesto que existe una estrecha vinculación entre cambios en el nivel de actividad de las zonas urbanas de las provincias y las posibilidades de desarrollo rural. Ciudades que muestran una dinámica productiva y de consumo significativa “arrastran” o “jalan” el desarrollo de las zonas rurales y agrarias en su ámbito e influencia.

El quinto paso, identifica de un lado las visiones de desarrollo existentes, los lineamientos generales del plan de desarrollo. De otro lado, identifica los instrumentos públicos del desarrollo, el margen de maniobra fiscal y las posibilidades de programar las inversiones públicas en una perspectiva multianual. Este paso se subdivide en 10 tareas.

Finalmente, el sexto paso clasifica y presenta los proyectos en cartera, tanto del sector público como del sector privado y se subdivide en tres tareas. El total de tareas propuestas en este manual es de 32.

Usuarios del Manual: Este Manual ha sido elaborado para ser utilizado principalmente por presidentes regionales, funcionarios encargados de los procesos de planificación del desarrollo de las regiones, direcciones regionales sectoriales, programas nacionales y regionales relacionados al desarrollo y oficiales de proyectos de las agencias de cooperación internacional.

PASO 1: ANALIZAR LOS CONDICIONANTES DEL ENTORNO FÍSICO Y GEOGRÁFICO

El objetivo de este paso es establecer todas las condiciones relevantes del entorno físico y geográfico. De un lado, se deben describir las características propiamente geográficas como las características del relieve y el clima y, de otro lado, se reseñan los condicionantes físicos creados por la mano del hombre: carreteras, cobertura eléctrica, telefónica y la situación de la infraestructura de riego. Adicionalmente, se localizan los centros poblados urbanos y rurales al igual que los centros productivos y las áreas naturales protegidas ubicándolos en relación a la zonificación ecológica económica propuesta.

Para el desarrollo de este paso, se recomienda trabajar con diferentes mapas y con sistemas de información geográficos (SIG). Los sistemas de información geográficos están constituidos por sistemas de información que permiten visualizar las denominadas capas temáticas principales: ríos, carreteras, curvas de nivel (relieve), límites de las provincias y distritos, centros poblados, etc.

Existe un importante número de instituciones –la mayor parte de ellas del gobierno central– que han desarrollado sistemas de información geográficos. Entre ellas destacan la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Inrena, el Fitel, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Instituto Geográfico Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores (para zonas de frontera principalmente) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

El MEF ha realizado en los últimos años un importante esfuerzo de compatibilizar los sistemas de información geográficos y pone a disposición de los analistas del sector público dicha información de forma gratuita. Esta información es fácilmente separable por regiones o provincias y existen programas de fácil manejo para profesionales que no son expertos en la materia.

Otra ventaja de los sistemas de información geográficos es que pueden enlazarse con bases de datos de las variables críticas del desarrollo de la provincia y, por tanto, permitir sistemas de consulta muy amigables y muy completos.

Este primer paso está compuesto por 9 tareas: i) Establecer la ubicación de la región, las características del relieve y el clima; ii) localizar los centros urbanos principales y las áreas rurales; iii) localizar las zonas de explotación agropecuaria, industrial, minera, turística, comercial y pesquera; iv) localizar las áreas naturales protegidas; v) identificar la zonificación ecológico-económica (ZEE), vi) describir los nodos de articulación en transportes y la cadena logística; vii) describir la situación de la infraestructura de riego; viii) definir la situación de la cobertura energética y; ix) describir la situación de la cobertura telefónica. Es sumamente importante que en cada tarea de este paso se formulen conclusiones relevantes para la formulación del plan de desarrollo.



TAREA 1: ESTABLECER LA UBICACIÓN DE LA REGIÓN, LAS CARACTERÍSTICAS DEL RELIEVE Y EL CLIMA

Ubicación geográfica: Determinar los límites y la ubicación de la provincia son importantes más allá de que sirven para establecer qué unidades político-administrativas definirán el área de influencia de las actividades económicas de la provincia bajo estudio. La ubicación geográfica es un condicionante importante para entender qué regiones naturales son las que están comprendidas en el espacio de cada provincia y por tanto cuáles son las vocaciones productivas relacionadas a recursos naturales. En líneas generales, las provincias del Perú pueden contener porciones de territorio con hasta tres regiones naturales básicas (costa, sierra y selva) y dependiendo de la altura Javier Pulgar Vidal propone una clasificación de ocho regiones naturales. Costa o Chala (menos de 500 metros), Yunga (entre 500 y 2,300 metros), Quechua (entre 2,300 y 3,500 metros), Suni o Jalca (entre 3,500 y 4,000 metros), Puna (entre 4,000 y 4,800 metros), Janca o Cordillera (entre 4,800 y 6,768 metros), Rupa-Rupa o Selva Alta (entre 1,000 y 400), Omagua o Selva Baja (entre 400 y 80 metros). La ubicación en relación a las altitudes y su relación con una o varias regiones naturales es el punto de partida del análisis de condicionantes físicos al desarrollo.

Características del relieve y el Clima: Entre los factores que definen una región natural destacan¹ el clima, el relieve, el suelo, el subsuelo, las aguas subterráneas, las aguas superficiales, la flora, la fauna, la latitud, la altitud y la presencia de grupos humanos. Estos factores combinados definen una zona ambiental estableciendo un determinado nivel de homogeneidad territorial. Estos criterios son fundamentales para establecer la zonificación ecológica económica de los espacios de la provincia que se esté analizando. Javier Pulgar Vidal citando a diferentes autores propone la existencia de sectores –clasificados de norte a sur– para cada una de las ocho regiones naturales con determinadas características comunes y con determinadas vocaciones productivas relacionadas a sus recursos naturales. La división de sectores de cada región natural puede tomarse como base para los ejercicios iniciales de ordenamiento territorial en el caso que no existan estudios profundos sobre esta materia.

Conclusiones: En esta tarea es importante obtener conclusiones relevantes para la formulación del plan de desarrollo. Por ejemplo, un territorio con bajas ondulaciones en el terreno, mayoritariamente plano será un espacio en el que será barato invertir en vías y mantenerlas. En contraste; un territorio escarpado con diferencias de altitud en cortas distancias será difícil de integrar con vías férreas o carreteras. Otro ejemplo, zonas en donde el clima es estacional y con marcadas diferencias de temperatura por estaciones determinarán una agricultura con una estacionalidad igualmente marcada. Áreas en donde existe una gran variabilidad de las precipitaciones también explicarán posibles dificultades para abastecimiento energético y para la provisión de agua para la agricultura. En líneas generales, el análisis del relieve, el clima y los otros factores naturales deben evaluarse y

¹ Pulgar Vidal, Javier. “Geografía del Perú”. Peisa, Lima, 1996.



analizarse como condicionantes de las actividades humanas, con énfasis en las posibilidades y dificultades para viabilizar actividades productivas.

TAREA 2: LOCALIZAR LOS CENTROS URBANOS PRINCIPALES Y LAS ÁREAS RURALES

Centros Urbanos: La localización o georeferenciación de los centros urbanos de la región es crucial y determinante para el proceso de planificación dado que ello permite evaluar diferentes aspectos del desarrollo. Para ilustrar el concepto utilizaremos algunos ejemplos.

Ejemplo 1: Cruzando información de las redes viales y la localización de centros poblados se puede conocer con exactitud las distancias entre los centros poblados y los tiempos de recorrido de camiones y vehículos ligeros. Además, en casos de ausencia de conexiones viales o ferroviarias o en situaciones en que éstas están en muy mal estado se puede medir el nivel de aislamiento de los centros poblados.

Ejemplo 2: La localización de los centros poblados permite además, establecer el nivel de cobertura de muchos servicios si cruzamos esta información con la localización de postas, centros educativos, teléfonos públicos etc. Así, podríamos responder preguntas como ¿existe un teléfono público a no más de 5 Km. de cada centro poblado?. ¿Cuál es la distancia promedio entre postas?. Es racional la distribución espacial de los colegios en relación al número de niños en edad escolar de cada centro poblado o en cada distrito?.

La georeferenciación de centros poblados debe permitir contar con mapas en donde se puede representar las zonas más densas con bolas de gran tamaño y las zonas menos pobladas con bolas de menor tamaño. Determinar, las zonas más y menos densas permitirá comprender qué tipo de demandas sociales y de consumo pueden producirse en las áreas de concentración poblacional y dónde están las articulaciones económicas interurbanas principales.

En el Perú, el Instituto Geográfico Nacional es el que ente encargado de establecer los nombres de los centros poblados y establecer sus coordenadas de localización. El Instituto Nacional de Estadística e Informática es la entidad encargada de realizar los censos que permiten contar con los datos básicos de cada centro poblado, el último censo se realizó en 1993.

Los centros poblados y comunidades ubicados en zonas rurales también deben georeferenciarse. Eso permitirá contar con una visión del grado de dispersión de los centros poblados rurales y del nivel de densidad de las áreas rurales. Existe una relación inversa entre el costo unitario de las coberturas de servicios y el grado de dispersión entre los centros poblados de un área rural. Y por ello, muchos de los balances entre eficiencia y equidad de una política social se establecen analizando el grado de dispersión de los centros rurales. Generalmente, en las ciudades se logran coberturas importantes a costos bajos en poblaciones relativamente menos pobres que en zonas rurales dispersas con costos unitarios más altos pero atendiendo a poblaciones más aisladas y más pobres.

Conclusiones: Es importante relacionar la localización de los centros urbanos y las áreas rurales con las características geográficas para caracterizar adecuadamente a los centros poblados y a las zonas ecológicas económicas.

TAREA 3: LOCALIZAR LAS ZONAS DE EXPLOTACIÓN ECONÓMICA.

La tercera tarea es localizar las zonas de explotación económica. Se recomienda identificar por lo menos a las zonas agrícolas, industriales, mineras, turísticas, comerciales y pesqueras. Cada una de ellas debe georeferenciarse en relación a las características geográficas de las zonas ambientales en donde están ubicadas y en función de su accesibilidad o proximidad a las redes viales, vías fluviales, marítimas, aéreas y o ferroviarias. Es importante señalar si están o no en zonas de frontera y si forman parte de cadenas productivas internacionales, nacionales o regionales.

Zona Agrícola: Consignar por lo menos la ubicación geográfica de las zonas agrarias, las cuencas a las que pertenecen, el área sembrada y la superficie cosechada. Es importante clasificar las áreas dedicadas a cultivos permanentes, cultivos asociados, tierras de labranza y zonas de pastos para ganadería.

Zonas Industriales: Especificar en qué ciudades se ubican las principales empresas. Si existen empresas localizadas en zonas no urbanas o en centros poblados menores, señalar y geo-referenciar su localización.

Zonas Pesqueras o de Acuicultura: Ubicar en qué zonas del litoral o en qué cuencas hidrográficas están localizadas las actividades pesqueras. Es importante ubicar los puertos pesqueros y sus características principales.

Zonas Turísticas: Localizar los principales centros de atracción turística y clasificarnos de acuerdo al tipo de actividad turística: playa, reservas naturales, arqueología, aventura etc.

Zonas Comerciales: Georeferenciar las zonas comerciales en las principales ciudades y las principales articulaciones entre ciudades y centros poblados. Diferenciar la localización de ciudades y centros poblados de frontera de los que no están en el área de influencia de una frontera.

Zonas Mineras: Ubicar las zonas mineras diferenciando aquellas áreas en explotación, en concesión aún no explotadas y áreas en las que el Estado está promoviendo la participación de la inversión privada.

Conclusiones: Analizar la ubicación de las zonas de explotación económica en función de cómo alteran o definen zonas ambientales. Describir si existe una especialización productiva relacionada a las zonas ambientales. Por ejemplo, normalmente, la pesca

artesanal está en las zonas litorales y las actividades agrarias en los valles costeros, valles interandinos o mesetas.

TAREA 4: LOCALIZAR LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Ubicación: Es importante localizar los santuarios y zonas reservadas de modo de comprender su posible uso para fines turísticos y los requerimientos para su adecuada protección. La localización debe definirse en función de las zonas ambientales –que en muchos casos están definidas por la propia reserva o santuario- y en torno a las diferentes maneras de acceder o llegar al área natural protegida.

Características: La información de cada área natural protegida debe precisar: i) las hectáreas involucradas; ii) su georeferenciación a través de mapas o sistemas de información geográficos; iii) las características del clima, del suelo y del relieve; iv) las diferentes especies residentes detallando información respecto de que aquellas que pueden ser un atractivo para los visitantes y v) los accesos especificando tiempos y costos de transporte.

Conclusiones: Entre las conclusiones que se deben extraer de esta tarea debe señalarse: i) cuál es el nivel de protección y fragilidad de cada una de las áreas naturales protegidas establecidas, ii) que alternativas existen para un desarrollo sostenible de la reserva o santuario; iii) cuál es el nivel de claridad de las poblaciones residentes en la provincia respecto de los linderos del área natural protegida y iii) qué tipo de público objetivo podría estar interesado en visitar el área natural protegida.

TAREA 5: ANALIZAR LAS ZONAS ECONÓMICAS ECOLÓGICAS (ZEE) Y PROPONER UN ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Evaluar propuestas relevantes: Diferentes instituciones (INRENA; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y otras instituciones –ONG’s) desarrollan propuestas de ordenamiento territorial sobre la base del análisis de zonas ecológicas-económicas.

En cada una de las provincias es posible que existan una o más instituciones que tengan formuladas propuestas de zonificación ecológica económica (ZEE). Por ello, en esta tarea es importante partir de los trabajos previos que es probable que sean en gran medida concordantes y convergentes.

Zonificar combinando criterios: En caso de que no exista una zonificación previa, con la información recogida en las cuatro primeras tareas ya se puede construir una propuesta de zonificación. La primera tarea describió los factores que definen las características geográficas (clima, el relieve, el suelo, el subsuelo, las aguas subterráneas, aguas superficiales, latitud y altitud). Las vocaciones productivas y las características de las

especies (flora y fauna) están determinadas en gran medida por los factores físicos y geográficos.

La segunda tarea identifica la localización de los grupos humanos y la tercera tarea localiza las actividades de explotación económica. Por su parte, la cuarta tarea define la ubicación de las áreas naturales protegidas profundizando las características de la flora y la fauna de dichas áreas.

Combinando todos estos criterios se puede proponer una ZEE que sirva de base para una propuesta de ordenamiento territorial. Para esto último se requiere el concurso de expertos y un trabajo de negociación política y formación de consensos para que el esquema de ordenamiento territorial sea comúnmente aceptado.

Es muy útil contar con mapas en donde se pueda visualizar la ZEE y el esquema de ordenamiento territorial.

Conclusiones: En esta tarea es importante obtener conclusiones respecto de cómo se ubican las actividades económicas en función de la ZEE. Además, es importante establecer cómo se establecen los linderos de las zonas para que la población identifique los límites entre zonas y participe la protección de áreas protegidas y en la formulación de planes de desarrollo.

TAREA 6: DESCRIBIR LOS NODOS DE ARTICULACIÓN DE TRANSPORTES Y LA CADENA LOGÍSTICA

Características de las redes viales: La información que debe ser recabada es la siguiente:

- Mapa digital con las carreteras georeferenciadas de la provincia bajo análisis y las que están en el área de influencia. Se debe solicitar a la oficina de asesoría técnica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) o a la Oficina de Presupuesto y Planificación. (OPP) del MTC.
- Inventariar en la región los kilómetros de cada una de las tres redes viales existentes en el Perú (nacional, departamental o vecinal), especificando las vías que están pavimentadas, afirmadas, sin afirmar y trochas carrozables.
- Cruzar la información de la localización de centros poblados con la ubicación de las vías. El MTC ya realizó ese análisis.
- Cruzar la información de las redes viales y la localización de actividades económicas y áreas protegidas.
- Acopiar la información sobre costos de transporte vehicular en camiones de carga a través de las redes de la provincia y en función de los viajes más frecuentes en todo el área de influencia de las actividades de la provincia.

- Estimar las distancias en Km. y los tiempos de desplazamiento de los camiones de carga entre las principales ciudades de la provincia y entre éstas y las ciudades que son sus socias comerciales.

Características de los puertos y aeropuertos: La información que debe ser recabada es la siguiente:

- Localizar los puertos de uso público y uso privado más utilizados por las actividades económicas de la región. Es importante señalar que el puerto podría estar en otra región o en otro país. Si está en otro país será importante ver el análisis de cómo funcionan los pasos de frontera.
- Se debe contar con un estimado de la distancia en Km. de cada puerto relevante a las ciudades más importantes, los costos de operación de carga, los tiempos de desplazamiento en transporte terrestre de la carga, los fletes marítimos a los países que son socios comerciales de la provincia y el total de las operaciones vinculadas al comercio exterior.
- Se requieren las características tecnológicas de los puertos, los costos del servicio a las naves y las características de competencia del puerto (¿existe o no existe competencia interportuaria?).
- Se necesitan las características tecnológicas del aeropuerto y los costos del servicio a la carga, ubicación en relación a la red vial y tipos de aviones que pueden aterrizar. Es importante saber si el aeropuerto está diseñado para el tipo de carga que la provincia produce.

Pasos de frontera: la información que debe ser recabada es la siguiente:

- Ubicación del paso de frontera y de su entorno inmediato. ¿Existen muchas actividades de comercio en los alrededores del paso de frontera?.
- Problemas del sector comercio. ¿Existen obligaciones de transbordo que vulneren las normas andina?. ¿Es el paso parte de un acuerdo de los países andinos?. ¿Es un centro binacional de atención de frontera con los servicios integrados?.
- Inventario de las entidades de los dos países que actúan en el paso de frontera (aduanas, migraciones, transporte, control fitosanitario, bancos, policía y otros) y las características de su funcionamiento (horarios, agilidad en los procedimientos, tiempos de espera etc.).
- ¿Existen planes de desarrollo de la frontera?. Si la respuesta es si evaluar como se compatibilizan con el plan de desarrollo de la provincia. Este tema es relevante en la medida que la provincia bajo análisis puede ser fronteriza o estar cerca de una provincia fronteriza.

Conclusiones: Es importante contar con información completa de las facilidades de transporte dado que ello viabiliza o dificulta las actividades comerciales. La combinación de criterios de economías de escala en el transporte, distancias y costos de operación del

transporte explican los fletes marítimos y de carga terrestre. También, es importante entender el tiempo de desplazamiento de la carga a través de aviones y embarcaciones que pueden acceder a los terminales portuarios y aeroportuarias dadas sus características tecnológicas y los costos del servicio a las naves. Finalmente, es crucial entender el funcionamiento del paso(s) de frontera a través del(os) cual(es) se movilizan los productos que se exportan al exterior. El análisis debe incluir la formulación de hipótesis sobre las inversiones que serían necesarias para apoyar eficientemente a la producción.

TAREA 7: DESCRIBIR Y ANALIZAR LA SITUACIÓN DE L ABASTECIMIENTO DEL RECURSO HÍDRICO.

Sistema Hidrológico: En esta tarea deberá realizarse una descripción del sistema hidrológico de la región en cuestión. Es importante generar mapas o sistemas de información geográficos con los datos de los ríos de la región.

Entre los datos principales deben destacarse: i) la descripción de las cuencas principales, ii) las características de los ríos tributarios de las cuencas principales iii) los volúmenes de los caudales de los principales ríos, iv) la variabilidad de estos caudales en el año y entre años y v) los lugares donde “nacen” los principales ríos; v) cuál es la necesidad de consumo de agua (industrias, yacimientos mineros, consumo humano, agricultura) y capacidad de cobertura (horas por día y extensión); vi) cuántos y qué centros poblados urbanos y rurales no cuenta con agua para los diversos usos;

Infraestructura de riego: Es importante localizar los canales y medir su extensión en Km. Además, debe describirse el estado de su situación (en uso o en desuso) y el tipo de mantenimiento que reciben en caso se esté explotando. Debe describirse el tipo de sistema de riego (gravedad, pozos, canales, sistemas presurizados etc,) en cada zona ecológica económica en donde exista producción agropecuaria. Se deben estimar las has. irrigadas con cada sistema de riego.

Cabe destacar que se debe evaluar si la oferta de agua está siendo bien aprovechada o si existen riesgos de pérdida de áreas cultivables por salinización, deforestación u otros problemas.

Otro tema importante que debe ser planteado y analizado es si los cargos a los usuarios por la infraestructura de riego permiten el mantenimiento y operación de la infraestructura de riego.

Conclusiones: El análisis de esta tarea debe permitir entender si existe o no una adecuada infraestructura de distribución y aforo, si la misma es sostenible y si la tecnología utilizada es razonablemente apropiada para las necesidades de la región. La tarea debe orientarse a establecer si existe o no un adecuado uso del agua y contar con hipótesis sobre las medidas que podrían evaluarse para un adecuado aprovechamiento de este recurso. La tarea debe



orientarse a formular hipótesis de los requerimientos del recurso hídrico en la región y determinar cuales son las capacidades existentes para satisfacer dichas necesidades, así como las deficiencias del sistema de provisión y uso.

TAREA 8: ANALIZAR LA SITUACIÓN DE LA COBERTURA ELÉCTRICA

Los datos principales a recabar son: i) que áreas tienen suministro del sistema interconectado; ii) cuál es el coeficiente de electrificación total; y iii) cuáles son los costos de energía que enfrentan las diferentes actividades económicas.

Conclusiones: La tarea debe orientarse a formular hipótesis de cómo ampliar la cobertura eléctrica en donde se necesita y cómo podrían reducirse los costos de la energía a los sectores productivos.

TAREA 9: ANALIZAR LA SITUACIÓN DE LA COBERTURA TELEFÓNICA

Los datos principales a recabar son: i) cuál es la penetración telefónica o teledensidad en las principales ciudades; ii) cuántos y qué centros poblados urbanos y rurales no cuenta con una cabina pública de teléfonos; cuántos y qué centros poblados urbanos y rurales no cuentan con servicios de valor agregado (internet, transmisión de datos, etc.).

Conclusiones: La tarea debe orientarse a formular hipótesis de cómo lograr una cobertura universal de teléfonos públicos y otros equipamientos de telecomunicaciones.

PASO 2: CARACTERIZAR AL SECTOR PRIVADO

El objetivo de este paso es establecer las características relevantes del sector privado “realmente existente” en la región. De un lado, se deben describir las características relacionadas a la organización de las empresas y sus gremios, la capacidad de innovar y los resultados recientes. Adicionalmente, se debe identificar la visión de las entidades financieras dado que ellos tienen líneas de financiamiento para líneas que se consideran rentables y que pasan por diferentes evaluaciones de riesgo.

Para el análisis de la situación de las empresas y la visión de las entidades financieras es importante realizar analizar empresas tipo por muestreo y realizar una investigación más profunda en las empresas con más capacidad de innovación y penetración en mercados internacionales. En el desarrollo de estos temas será importante realizar entrevistas en profundidad con los empresarios y los gerentes privados líderes de cada actividad económica.

En este paso es también de vital importancia identificar los circuitos comerciales internacionales y nacionales relacionados a las actividades económicas de la región. Eso pasa por identificar los países y regiones que son socios comerciales –o son potenciales socios comerciales- y sus actividades tanto dominantes como potenciales. Complementariamente; es importante formular las proyecciones de crecimiento económico de la región, de las diferentes regiones relacionadas y de otros países (si existe una relación comercial significativa).

Este segundo paso está compuesto por cuatro tareas: i) analizar la gestión, la capacidad de innovar y los resultados recientes del sector privado; ii) identificar la visión de los financiadores; iii) identificar los circuitos comerciales internacionales y nacionales e iv) identificar los escenarios del desarrollo económico.

TAREA 10: ANALIZAR LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN, LA CAPACIDAD DE INNOVAR Y LOS RESULTADOS RECIENTES DEL SECTOR PRIVADO.

En la tercera tarea del primer paso se localizaron las zonas de explotación de las actividades económicas más importantes o más dinámicas de la región. En esta tarea, el objetivo es describir las capacidades humanas e institucionales del sector privado empresarial de cada actividad relevante.

Por ello para cada actividad deben analizarse: i) la capacidad de gestión y organización; ii) la capacidad de innovar; iii) y los resultados recientes de las inversiones realizadas en los últimos cinco años.

Gestión y Organización: Para evaluar la capacidad de organización y gestión es necesario identificar el nivel profesional del personal clave de las empresas líderes y entender el tipo

de cultura organizacional de las entidades empresariales. Algunas preguntas que deben responderse permitirán analizar esta tarea son: i) ¿están las empresas en capacidad de adaptarse a situaciones de crisis o a nuevas situaciones?, ii) ¿aprovechan las oportunidades cuando se presentan?, iv) ¿tienen una posición de costos adecuada?, v) ¿cómo reclutan y retienen a su personal?, ¿tienen incentivos al desempeño?, vi) ¿promueven la capacitación de sus profesionales?.

Además, debe tomarse en cuenta si existen o no gremios empresariales o cámaras de comercio y producción. El comportamiento de los gremios también refleja el nivel de organización empresarial, sobre todo si a través de éstos se coordinan investigaciones, estudios sectoriales o propuestas de innovación y cambio técnico.

Innovación: En cuanto a los procesos de innovación, la meta es entender si existe un proceso dinámico de cambio técnico y de permanente adaptación. Es importante analizar si los mecanismos de innovación son formales o informales y si existen instituciones – públicas o privadas- que apoyan los procesos de aprendizaje.

Es importante realizar un análisis específico del efecto sobre la actividad empresarial de las intervenciones de las instituciones que promueven el cambio técnico y las mejoras de productividad en el sector agropecuario. Entre ellos, debe evaluarse el papel de las instituciones del Ministerio de Agricultura (INIA, INCAGRO y otras), organismos no gubernamentales y el papel de algunos habilitadores, comerciantes o financiadores en el proceso de cambio e innovación.

Resultados recientes en el sector privado: Finalmente, es importante evaluar cuáles son los resultados recientes de las inversiones realizadas, su magnitud y su rentabilidad. Una de las mejores fuentes de información sobre ingresos (ventas), utilidades rentabilidad) y otras variables financieras es el reporte “Perú the Top 10,000” elaborado por Perú TOP Publications.

Conclusiones: la información respecto de las capacidades humanas, institucionales y financieras combinadas con datos del entorno económico, geográfico y físico determinan una porción significativa de la capacidad de crecimiento económico de la región. A través de esta tarea se debe diagnosticar la situación de las empresas de modo de lograr que la planificación de la infraestructura económica (transportes, telecomunicaciones, energía y riego) se realice en función de las necesidades reales de las empresas. El desarrollo de la Tarea debe permitir formular hipótesis en relación a posibles intervenciones públicas para mejorar las aptitudes y capacidades laborales de los trabajadores.

TAREA 11: IDENTIFICAR LA VISIÓN DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS.

En esta tarea se requiere entrevistar a los gerentes, sectoristas y analistas de riesgos de las entidades financieras. Estas entrevistas y el procesamiento de la información es importante por que los ejecutivos de las entidades financieras tienen la mejor información respecto de



las actividades más rentables desde el punto de vista de la rentabilidad financiera y patrimonial. Esta información es muy importante debido a que las empresas y actividades que tienen acceso al crédito son también –en muchos casos- las que están en capacidad de innovar.

Entidades financieras: Las entidades financieras que otorgan crédito en el Perú son: i) los bancos comerciales; ii) las Cajas Rurales, iii) las Cajas Municipales; iv) empresarios agroindustriales o comerciantes que habilitan a los agricultores; v) entidades públicas (proyectos especiales de INADE, Banco Agrario, Cofide, etc), vi) organismos no gubernamentales etc. Para cada tipo de entidades debe copiarse información respecto de recursos disponibles en el sistema financiero, presencia de agencias en distritos rurales, garantías exigidas, líneas principales de crédito etc.

Conclusiones: En casi todos los planes rurales o agrarios la posibilidad de reconversión productiva es uno de los temas cruciales del desarrollo. Esta tarea debe centrarse en entender cómo juega el sistema financiero en el desarrollo de la región y cuáles son los recursos disponibles. El desarrollo de la tarea debe permitir formular hipótesis respecto de cómo una determinada política de crédito puede favorecer los procesos de innovación empresarial.

TAREA 12: IDENTIFICAR LOS CIRCUITOS COMERCIALES INTERNACIONALES Y NACIONALES.

Esta tarea es importante debido a que define el área de influencia de las actividades económicas de la región que podrían orientarse al comercio exterior. Los temas críticos son las fuentes de información, los datos de comercio exterior y los diagramas de actividades.

Fuentes de información: Para realizarlas se requiere revisar las fuentes primarias y secundarias sobre comercio exterior. En el Perú existen tres instituciones que son consulta obligada: el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), la SUNAT y PROMPEX. Adicionalmente, se requiere visitar la información generada por instituciones internacionales como: BID-INTAL, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y ALADI. Todas estas instituciones tienen páginas web, de donde se puede acceder a mucha información relevante.

Datos de Comercio Exterior: La información más importante es la que establece los orígenes de las importaciones de la región y los destinos e las exportaciones de las actividades económicas de la región. Es importante que dicha información establezca los modos de transportes a través de los cuales la carga es movilizada: carreteras, mares, ríos, aire o ferrovías. Adicionalmente, deben precisarse los flujos de comercio de cada puerto y paso de frontera relevantes al área de influencia de la región considerada.

Regiones Relevantes: La información de comercio exterior y las visiones de crecimiento de los empresarios exportadores de la región bajo estudio permiten definir las regiones

relevantes al análisis de actividades económicas. Se deben inventariar todas las unidades político-administrativas del país y de otros países con las que la región estudiada tiene relaciones comerciales. Además, deben identificarse las unidades político administrativas que potencialmente podrían convertirse en mercados de destino de las exportaciones o en mercado de origen de las importaciones.

Actividades económicas dominantes y potenciales: En cada región se debe identificar las actividades dominantes y potenciales. Existe una gran cantidad de Atlas y libros de geografía actualizados en donde se muestran las principales producciones de cada departamento. La información por regiones está –cuando existe- en los ministerios sectoriales: Mincetur, Agricultura, Produce y Energía y Minas. Alguna información importante tiene que ser recogida directamente de visitas a las regiones consideradas para el análisis.

Diagramas de Actividades: Es conveniente representar en diagramas las actividades dominantes y potenciales a través de infogramas. Los infogramas son esquemas que contienen cuadrados interrelacionados en los que se indican las principales actividades económicas de la región y se interconectan por líneas que son rutas viales, marítimas, fluviales o ferroviarias regulares.

Conclusiones: La identificación de las áreas de influencia, los costos de transporte (identificados en la tarea 6) y los precios de importación en otras regiones de productos exportables por la región bajo estudio, permitirán definir una estrategia exportadora o al menos formular hipótesis que encaminen posteriormente estudios de factibilidad técnico-económica en el sector privado.

TAREA 13: IDENTIFICAR LOS ESCENARIOS DE DESARROLLO ECONÓMICO (OPTIMISTA E INERCIAL).

En esta tarea las actividades principales son el análisis e la información macroeconómica del pasado reciente, la definición de los escenarios nacionales de crecimiento económico y los escenarios regionales de crecimiento económico.

Evolución económica reciente por países: La evolución económica global afecta a las regiones del Perú debido a que Lima funciona como una gran centro de gravedad de la economía y del comercio interno. Las fluctuaciones económicas de Lima y del conjunto del país varían en el mismo sentido debido al enorme peso de Lima en el PBI global. Además, una gran cantidad de actividades localizadas en el interior del país tienen como destino de sus productos a la gran ciudad de Lima y vice-versa Lima exporta a todas las regiones y provincias muchos de los bienes y servicios indispensables que las provincias importan. Por ello, el PBI global es una variable crítica y es importante analizar la evolución reciente y como dicha fluctuación afectó la economía de la región en donde se encuentra la región bajo estudio.

Otros indicadores críticos que deben revisarse son la inflación, la devaluación, la participación de la inversión total como porcentaje del PBI y el déficit o superávit económico. Si existen socios comerciales regionales localizadas en otro país, se requiere que se evalúen las variables macroeconómicas de dicho país.

En el Perú dos instituciones generan la información macroeconómica: el Banco Central de Reserva (BCR) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En las páginas de ambas instituciones y en el Portal de Transparencia del Gobierno el lector podrá encontrar toda la información macroeconómica que requiera. Un documento útil para comprender los factores que determinan la evolución de las principales variables macroeconómicas es un documento periódico del Ministerio de Economía y Finanzas denominado Evaluación del Marco Macroeconómico Multianual, que se publica en el Portal de Transparencia del Gobierno cada tres años.

Definición de los escenarios nacionales de crecimiento: En el Perú, la recomendación del presente manual es que el punto de partida del análisis prospectivo de la macroeconomía sean las proyecciones contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual. Es interesante comparar estas proyecciones con otras elaboradas por instituciones independientes. Entre las principales consultoras económicas que elaboran proyecciones destacan Apoyo Consultoría, Macroconsult, el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Maximixe S.A, entre otras. Las proyecciones de mediano y largo plazo elaboradas por estas instituciones no están en ninguna página web dado que las firmas que las elaboran tienen entre sus principales productos las proyecciones macroeconómicas.

Otras instituciones privadas que realizan este tipo de análisis prospectivo son los Bancos de Inversión que evalúan de forma permanente el riesgo país y formulan pronósticos de las principales variable macroeconómicas. Estas proyecciones tienden a ser de corto plazo y se presentan de forma trimestral para el año en curso. En muchos casos, la información se divulga a través de los medios de comunicación masiva (prensa escrita, principalmente). Los bancos de inversión realizan análisis prospectivo para todas las principales economías sudamericanas.

Definición de los escenarios regionales de crecimiento: Los escenarios regionales de crecimiento son difíciles de realizar debido a que no existe información estadística confiable para poder producir proyecciones. Las muestras estadísticas en la mayoría de sectores económicos están diseñadas para ser representativas del nivel nacional y no son muestras representativas del nivel nacional.

Sin embargo, algunas instituciones públicas o privadas realizan sofisticados procedimientos para completar y mejorar los datos regionales y formulan proyecciones regionales. Estas son útiles en la medida en que se pueda establecer los factores que impulsarían el crecimiento futuro.



Conclusiones: La estrategia productiva general requieren de una evaluación de las actividades económicas con mayor capacidad de crecimiento. La región debe procurar vincularse a regiones económicas dinámicas y es importante evaluar si es posible “colgarse” de esos factores impulsores de crecimiento.

PASO 3: CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO VINCULADO A LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA

Este paso está dedicado a evaluar la capacidad de respuesta de las instituciones del sector público dedicadas a planificar y ejecutar los proyectos de inversión pública y las actividades relacionadas a la infraestructura económica.

Para un planificador regional es importante conocer las capacidades de las entidades nacionales o regionales que ejecutan proyectos de escala nacional, regional y local y que podrían actuar en la región estudiada.

En un contexto en el que aún los presupuestos de inversión municipal son una pequeña porción de la inversión pública nacional, el planificador regional tiene que conocer el detalle de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno para negociar con las entidades posibles financiamientos en su región o, eventualmente, concertar esquemas de cofinanciamiento con otros niveles de gobierno.

Este paso tiene cinco tareas: i) analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad agraria; ii) analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de transportes; iii) analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de energía; iv) analizar la capacidad de la institucionalidad de telecomunicaciones; y v) analizar la capacidad de planificación de las instancias nacional, regional y municipal.

TAREA 14: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AGRARIA Y FORESTAL

El planificador regional responsable del plan de desarrollo debe conocer con la mejor aproximación posible las características y el funcionamiento de las entidades de desarrollo del sector agrario. Este conocimiento le permitirá coordinar acciones con dichas entidades para concretar una estrategia de desarrollo.

Instituciones agrarias: las principales instituciones del sector agrario son: la Dirección General de Información Agraria, la Dirección General de Promoción Agraria, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, el Instituto de Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Investigación Agraria, el INCAGRO, el Proyecto Especial de Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas, el Programa Subsectorial de Irrigaciones, Consejo Nacional de Camélidos e INRENA.

Otra institución agraria relevante es el Instituto Nacional de Desarrollo que tiene proyectos especiales en la mayoría de las regiones. Estos proyectos están relacionados, principalmente a la administración y desarrollo de la infraestructura mayor de riego.

Por su parte, Foncodes, desarrolla una gran cantidad de proyectos de infraestructura económica que incluye un componente de riego menor y otro componente de proyectos productivos agrarios.

Análisis Institucional: el análisis institucional debe incluir: i) descripción de la estructura orgánica que incluye el nivel de desconcentración de la entidad; ii) capacidad para programar y planificar actividades e inversiones; iii) capacidad operacional con énfasis en el funcionamiento de su logística; iv) condiciones generales de trabajo de sus directores y gerentes y v) condiciones de trabajo de sus mandos medios y operadores incluyendo rangos remunerativos.

Conclusiones: En esta tarea lo principal es poder formular hipótesis respecto del papel que podría cumplir cada institución en la estrategia de desarrollo agrario y proponer mecanismos de concertación interinstitucional para el desarrollo regional.

TAREA 15: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE TRANSPORTES

El planificador regional responsable del plan de desarrollo debe conocer con la mejor aproximación posible las características y el funcionamiento de las principales unidades ejecutoras del sub-sector transportes. Este conocimiento le permitirá coordinar acciones con dichas entidades para concretar una estrategia de desarrollo en lo relacionado al acondicionamiento del territorio.

Instituciones de Transportes: El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene 3 unidades ejecutoras de carreteras una por cada nivel de gobierno: Provías Nacional, Provías Departamental y Provías Rural. Adicionalmente, existen dos empresas públicas: Empresa Nacional de Puertos S.A y Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial, que ejecutan las inversiones en materia aérea y portuaria. Es importante señalar que con excepción de Provías Nacional, todas las demás estará en proceso de descentralización.

Análisis Institucional: el análisis institucional debe incluir: i) descripción de la estructura orgánica que incluye el nivel de desconcentración de la entidad; ii) capacidad para programar y planificar actividades e inversiones; iii) capacidad operacional con énfasis en el funcionamiento de su logística; iv) condiciones generales de trabajo de sus directores y gerentes y v) condiciones de trabajo de sus mandos medios y operadores incluyendo rangos remunerativos.

Conclusiones: En esta tarea lo principal es poder formular hipótesis respecto del papel que podría cumplir cada institución de transportes en la estrategia de desarrollo global de la región y proponer mecanismos de concertación interinstitucional para el desarrollo y coordinación de acciones.



TAREA 16: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE ENERGÉTICA Y MINERA

El planificador regional responsable del plan de desarrollo debe conocer con la mejor aproximación posible las características y el funcionamiento de las principales unidades ejecutoras del país relacionadas a intervenciones energéticas. Este conocimiento le permitirá coordinar acciones con dichas entidades para concretar una estrategia de desarrollo en lo relacionado al acondicionamiento del territorio.

Institucionalidad de Energía: La principal entidad es la Dirección Ejecutiva de Proyectos que tiene por objeto eliminar gradualmente el déficit de energía eléctrica en ámbitos diferentes a los rurales. Otras entidades públicas son las empresas públicas regionales de electricidad en las regiones en donde éstas aún no han sido privatizadas.

Una institución que también ejecuta proyectos de inversión eléctrica es Foncodes que tiene una línea de inversión en pequeña infraestructura rural.

Institucionalidad de Minera:

Análisis Institucional: el análisis institucional debe incluir: i) descripción de la estructura orgánica que incluye el nivel de desconcentración de la entidad; ii) capacidad para programar y planificar actividades e inversiones; iii) capacidad operacional con énfasis en el funcionamiento de su logística; iv) condiciones generales de trabajo de sus directores y gerentes y v) condiciones de trabajo de sus mandos medios y operadores incluyendo rangos remunerativos.

Conclusiones: En esta tarea lo principal es poder formular hipótesis respecto del papel que podría cumplir cada unidad ejecutora de energía y minería en la estrategia de desarrollo de la región y proponer mecanismos de concertación interinstitucional para el desarrollo regional.

TAREA 17: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE TELECOMUNICACIONES

El planificador regional responsable del plan de desarrollo debe conocer con la mejor aproximación posible las características y el funcionamiento de las principales unidades ejecutoras del sub-sector telecomunicaciones. Este conocimiento le permitirá coordinar acciones con dichas entidades para concretar una estrategia de desarrollo en lo relacionado al acondicionamiento del territorio.

Instituciones de telecomunicaciones: Existen dos instituciones relacionadas al desarrollo de las telecomunicaciones: la dirección general de comunicaciones y el Fondo de Telecomunicaciones Rurales. La primera institución tiene a su cargo el otorgamiento de concesiones y el Proyecto de Apoyo a la Comunicación Comunal. La segunda institución es la encargada de lograr el acceso universal de las telecomunicaciones en lugares de preferente interés social.

Análisis Institucional: el análisis institucional debe incluir: i) descripción de la estructura orgánica que incluye el nivel de desconcentración de la entidad; ii) capacidad para programar y planificar actividades e inversiones; iii) capacidad operacional con énfasis en el funcionamiento de su logística; iv) condiciones generales de trabajo de sus directores y gerentes y v) condiciones de trabajo de sus mandos medios y operadores incluyendo rangos remunerativos.

Conclusiones: En esta tarea lo principal es poder formular hipótesis respecto del papel que podría cumplir cada institución de telecomunicaciones en la estrategia de desarrollo de la región y proponer mecanismos de concertación interinstitucional para el desarrollo económico.

TAREA 18: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN DE LAS INSTANCIAS NACIONALES, REGIONALES Y MUNICIPALES.

En esta tarea se diagnostica la capacidad de planificación nacional, regional y municipal.

Instituciones del nivel nacional: Es importante conocer como operan y trabajan las instituciones de planificación del nivel nacional, dado que éstas financian o supervisan la mayor parte de los procesos de preinversión. La promulgación de la directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública y de la Directiva de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales en el año 2001, estableció las facultades y competencias específicas para que las entidades sectoriales de planificación tengan un mayor control sobre todas las fases del ciclo del proyecto de inversión. En esta sección se evalúa la capacidad institucional del nivel nacional de los sectores agricultura, transportes, energía y telecomunicaciones.

Agricultura: La Dirección General de Planificación es una unidad de planificación relativamente efectiva en el control de la calidad de los proyectos de inversión y tienen un núcleo de profesionales de primer nivel, formados en evaluación de proyectos y con estudios de post grado en el exterior.

Los criterios de priorización de los recursos de inversión pública consideran entre otros aspectos, la coherencia con la política sectorial en el marco del Plan Estratégico del Sector, así como su viabilidad técnica, financiera, ambiental y social. Se prioriza la investigación y transferencia tecnológica; la construcción de un sistema nacional de información agraria; sanidad; titulación y registro catastral; tecnificación de riego; capacitación en gestión, administración y formulación de proyectos de inversión pública y privada; asistencia



técnica agropecuaria para cultivos y ganadería, con énfasis en la tercerización de la provisión privada del servicio; fortalecimiento de organizaciones de productores; fortalecimiento institucional, direcciones regionales y agencias agrarias; mejoramiento del manejo y gestión de recursos naturales y de cuencas; ganadería y desarrollo lechero; y rehabilitación de infraestructura menor, mayor y mediana de riego.

Transportes: El subsector transportes es una división de nivel Vice-Ministerial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Los órganos técnicos principales del subsector transportes relevantes para la planeación son la Oficina General de Presupuesto y Planificación y la Secretaría de Transportes.

En el año 2002, el MTC decidió integrar la antigua Oficina General de Planificación y Presupuesto (OGPP) con la OPLA del subsector transportes. Los objetivos de la fusión eran dos: i) que el proceso presupuestal esté supeditado a la planificación y ii) concentrar y no dispersar las atribuciones provenientes de las directivas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En agosto del 2002, se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones y se definieron las nuevas atribuciones y estructura orgánica de la Oficina General de Presupuesto y Planificación. Actualmente, las Direcciones de Planificación son cuatro: i) Planificación, ii) Inversiones, iii) Presupuesto y iv) Información de Gestión.

Otros avances, están relacionados a la creación de un sistema de información sectorial, con estadísticas relevantes de cada uno de los modos, apoyado por el una plataforma estructurada como Sistema de Información Geográfico.

Además, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se está llevando a cabo el Plan Multimodal de Transportes y existen esfuerzos de diferentes instituciones del sector por realizar los estudios necesarios para contar con planes maestros en cada uno de los modos de transportes. El objetivo es direccionar las inversiones hacia las áreas prioritarias en términos de demanda, nivel de servicio, competitividad e integración regional.

A pesar de los avances, aún el control de las inversiones de las Empresas Públicas (ENAPU y CORPAC) es deficiente y éstas empresas no tienen Bancos de Proyectos adecuadamente evaluados. Del mismo modo, las oficinas de planificación de las empresas públicas mencionadas son muy débiles y hace décadas que no tienen equipos profesionales sólidos para organización la planificación de las inversiones.

La Secretaría de Transportes, se creó como una instancia para formular políticas y realizar el monitoreo de los principales órganos del subsector transportes. Sin embargo, han pasado tres meses desde su creación y aún no ha sido implementada. El objetivo de la Secretaría era pasar de una política definida de forma sectorial, a políticas por modos (aéreo, acuático, cial, ferroviario) y políticas transversales (concesiones, descentralización, seguridad, financiera, etc.).



Energía: El subsector energía es un Vice Ministerio del Ministerio de Energía y Minas (MEM). El MEM es el único de los 15 ministerios sectoriales que no tiene una Oficina o Dirección General de Planificación. Por ello, la función de Planificación está dispersa entre el gabinete de asesores, la Oficina de Sistemas y la Oficina Técnica de Energía.

El gabinete de asesores es el que define las estrategias de expansión de las líneas de transmisión domésticas e internacionales. Un vez, identificadas las oportunidades de negocios en este segmento, todas las inversiones de líneas de transmisión se convocan a través de procesos de concesiones al sector privado que son encargados a la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión).

La Oficina de Sistemas es la encargada de elaborar el Plan Estratégico Multianual del MEM, en donde está la programación multianual de energía. Para ello dispone de sólo dos profesionales nombrados pero cuyo perfil profesional no es apropiado para la tarea.

La tarea de revisar los estudios de preinversión y mantener actualizado el Banco de Proyectos de energía está encargada a la OTER, instancia a la que le han sido encargadas las funciones de control de inversiones y, por tanto, cumple el papel de Oficina de Programación e Inversiones. No obstante, el personal de la OTER está especializado en asuntos técnicos (normas técnicas, revisión de estudios definitivos de ingeniería, etc), y no tienen economistas ni evaluadores de proyectos.

Adicionalmente, OTER es la entidad que formula el Plan Referencial de Energía al 2015, que es un estudio que incluye un diagnóstico de la situación del consumo de energía, la demanda futura, las fuentes para el abastecimiento, la balanza comercial, las inversiones requeridas, las emisiones de CO₂ y los balances de energía proyectados.

Para cumplir sus funciones de OPI, la OTER requiere permanentemente el concurso de personal de otras áreas del sector energía y minas, dado que el perfil técnico de sus operadores profesionales no coincide con el formuladores y evaluadores de proyectos y programas. El desafío del MEM en los próximos años está en integrar las tareas de control de inversiones, programación multianual, planificación y formulación de políticas en una sola entidad que cuente no sólo con personal técnico-ingenieril sino también con personal con entrenamiento en identificación, preparación y evaluación de proyectos y programas. De otro lado, en el ámbito de las empresas públicas es importante que la asignación de recursos de preinversión sea significativamente mayor a la actual de modo de mejorar la calidad del gasto de capital en dichas empresas.

Telecomunicaciones: En el sector de Telecomunicaciones, la inversión pública está básicamente relacionada a un programa de comunicación comunal (ampliar la cobertura de la Televisión a través de la instalación de antenas) administrado por la Dirección General de Comunicaciones (DGC) y al programa de telecomunicaciones rurales gestionado por el



Fondo de Telecomunicaciones Rurales (Fitel), adscrito al Osiptel (Órgano Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones).

El programa de comunicación comunal es preparado como conglomerado y es aprobado por la OGPP del MTC y la Dirección de Programación Multianual del Sector Público como un conglomerado. Es decir, como si fuera un solo proyecto. La gestión se realiza cada uno o dos años.

Por su parte, los programas de Fitel, en la práctica no son revisados ni por la OGPP del MTC ni por la DGPMSP. El Fitel tiene un nivel de preparación (preinversión) adecuado y un diseño de intervención efectivos, eficiente y sostenibles. El Programa Fitel, instala teléfonos públicos rurales en centros poblados de menos de 500 habitantes con licitaciones al mínimo subsidio. En estas licitaciones el que instala y opera las redes de teléfonos públicos es el sector privado. En los concursos, el operador privado que pida el menor porcentaje de subsidio es el que obtiene la buena pro de la licitación y la entidad cuenta con una planta de profesionales de primer nivel, adecuadamente remunerados y con un grado de autonomía y estabilidad laboral apropiados.

Para supervigilar los proyectos de inversión pública de la DGC y de Fitel, en el último Reglamento de Organización y Funciones se creó la Oficina de Proyectos de Comunicaciones, la misma que está en proceso de implementación.

Instituciones del Nivel Regional: El gobierno regional es una nueva instancia pública creada a partir del proceso de descentralización que se inició con la instalación de los gobiernos regionales en enero del 2004.

Su capacidad de planificación no está relacionada a las instancias previas de planeamiento, debido a que los Consejos Transitorios de Administración Regional no formaron equipos de planeamiento o planificación con capacidad de preinversión. En contraste eran entidades que se especializaban en desarrollar expedientes o perfiles técnicos de pequeños proyectos de escala local. Esta situación no mejoró sustantivamente con la implantación de la Ley del Sistema de Inversión Pública. Además, con la creación de los gobiernos regionales se han desmantelado la mayor parte de grupos de trabajo relacionados a proyectos, planes y programas.

En general, los gobiernos regionales no tienen sistemas estadísticos propios y no cuentan con sistemas de información geográficos de apoyo a la planificación. Además, no asignan recursos suficientes para contratar consultoría privada para sus procesos de preinversión. La mayor parte de los estudios de proyectos los realizan por administración directa.

Conclusiones: Es necesario que los gobiernos regionales mejoren la capacidad de sus oficinas de planificación del desarrollo. La calidad de los planes de desarrollo regionales y



la consistencia de las intervenciones públicas de los diferentes niveles de gobierno estará directamente relacionadas a la capacidad de los planificadores.

Se requiere un trabajo conjunto de los equipos de planificación de los sectores, con los de la región y las provincias de modo tal de combinar el mayor *expertise* de las oficinas sectoriales con el mejor conocimiento del terreno de las oficinas de planificación en los gobiernos regionales y municipales.

Los planificadores regionales deben gestionar ante los planificadores sectoriales transferencias de recursos para preinversión y buscar concertar convenios de gestión. Además, deben procurar realizar alianzas con los gobiernos regionales para formular proyectos en el marco de las prioridades establecidas en el nivel de las políticas nacionales y presentárselos a los sectores.

Se requiere institucionalizar los mecanismos de selección y, en general, las políticas de recursos humanos en las entidades encargadas de los aspectos medulares de la coordinación y planificación estratégica en los gobiernos regionales y provinciales.

El esfuerzo conjunto del nivel nacional, regional y provincial debe permitir recuperar la planificación territorial. Pasando de una planificación “sector por sector” o “proyecto por proyecto” a una planificación en la que se vinculen los procesos de inversión de los sectores productivos, con la infraestructura económica y la visión de la integración espacial en cada espacio del territorio.

El proceso de regionalización y el Consejo Nacional para la Competitividad pueden ser un catalizador de la recuperación de la planificación espacial. Esa es otra instancia a la que los planificadores regionales pueden recurrir.

PASO 4: ANALIZAR LAS VARIABLES DEMOGRÁFICAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES

En este paso se debe acopiar toda la información relevante a la oferta y demanda de los servicios sociales tanto para estimar los déficits de atención social actual como futuros.

La razón por la cual se propone su realización después de los pasos (1, 2 y 3) relacionados a las posibilidades de crecimiento económico es porque las personas toman sus decisiones de localización y migración en función de las posibilidades de lograr mayores ingresos.

Es importante entender qué zonas y distritos de la región son atractoras y cuáles son expulsoras, ya que las coberturas de servicios sociales, el personal requerido y la infraestructura requerida dependerán de dichas fluctuaciones.

Además, en este paso se debe revisar las coberturas de servicios debido a que esta información es importante para las principales decisión de asignación de recursos públicos. En todo plan de desarrollo una de las decisiones de fondo tiene que ver con la distribución de recursos entre las intervenciones sociales y las intervenciones relacionadas a la estrategia de crecimiento económico. Estas últimas están principalmente relacionadas a infraestructura económica (paso 3), dado que los municipios no tienen competencias sobre políticas comerciales o políticas relacionadas al uso de instrumentos normativos sectoriales en los temas productivos.

Este paso tiene cinco tareas: i) analizar las variables demográficas; ii) identificar las coberturas de los servicios sociales básicos; iii) analizar la capacidad de gestión de la institucionalidad de salud; iv) analizar la capacidad de la institucionalidad de otros programas sociales.

TAREA 19: ANALIZAR LAS VARIABLES DEMOGRÁFICAS

En esta tarea lo principal es trabajar con las proyecciones demográficas de modo de tener una perspectiva de la dinámica de la demanda por servicios sociales. Esta tarea es muy importante para las futuras decisiones de localización de infraestructura de salud, educación y alimentación. Además, es muy importante para el desarrollo de los planes maestros las empresas de agua potable y alcantarillado municipales.

Indicadores demográficos: Las tendencias demográficas son relativamente más estables y su comportamiento más predecible que el de otras variables sociales o económicas. La base de las proyecciones son las tasas de crecimiento intercensales, las mismas que pueden ser ajustadas por expertos en estadística y demografía. Afortunadamente, las tasas de crecimiento intercensales se pueden estimar a escala nacional, regional, provincial, distrital y centro poblado.

Por todo ello, contar con previsiones y estimados del total de la población urbana y rural por distritos a cinco y diez años no requiere mucho esfuerzo ni dinero. Estas proyecciones permitirán, entender el nivel de concentración urbana y el crecimiento de la población rural.

También es importante, establecer la distribución de la población por género. Utilizando el índice de masculinidad (porcentaje de hombres respecto del total), podemos establecer cuáles son las zonas expulsoras y atractoras. Dado que los hombres migran antes, las zonas con un porcentaje de hombres relativamente mayor al de mujeres son las zonas atractoras y las zonas con un porcentaje relativamente mayor de mujeres son las zonas expulsoras. Estos indicadores permitirán comprender los flujos migratorios.

Otros indicadores que se pueden utilizar son la tasa de mortalidad total, tasa de mortalidad materno-infantil, la distribución de la población por grupos etáreos y las diferencias en las densidades poblacionales de la región.

Conclusiones: Esta tarea debe permitir tener una clara visión de las tendencias poblacionales de modo de identificar las zonas en donde deben concentrarse en el futuro las demandas por servicios sociales.

TAREA 20: IDENTIFICAR LAS COBERTURAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

Determinar en base a los datos estadísticos existentes los porcentajes de cobertura en cada uno de los servicios mencionados ya sea por el sector público o privado y su comparación con relación a las coberturas nacionales. Se distinguirá entre zonas rurales y zonas urbanas.

Salud: Deben identificarse las redes de salud con presencia en la región. Las redes en Perú son: la red del Ministerio de Salud; ii) la red de Essalud; iii) las redes de las sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales; y iv) la red privada.

En cada red es importante contar con la información relacionada al número de establecimientos de salud: hospitales, centros de salud y policlínicos, centros de base o postas, laboratorios, consultorios por especialidades (odontología, medicina, pediatría, cirugía, psicología, obstetricia, etc.) y equipos médicos etc.

También, es importante contar con la información de los recursos humanos disponibles en cada red y en el total de las mismas. La información debe clasificarse en médicos, enfermeras, obstétricas, odontólogos, técnicos de enfermería y otras categorías.

Además, deben establecerse los índices de concentración de médicos y enfermeras en cada uno de los distritos de la región. En relación a los médicos es importante establecer que tipos de médicos se tiene: clínicos generales, cirujanos generales, pediatras, geriatras, gineco-obstetras o especializados.

Es importante establecer el perfil epidemiológico de la región y analizar la evolución de las tendencias de las enfermedades de capa simple (gastro-intestinales, respiratorias, etc.) y de la capa compleja (crónico-degenerativas, por ejemplo).

Una cobertura importante que debe estar claramente establecida es la del Seguro Integral de Salud que es la combinación de los Seguro Escolar con el Materno Infantil. Es importante definir si la focalización del programa es adecuada y a qué porcentaje de la población pobre se está atendiendo.

De ser posible, los establecimientos de salud deberían geo-referenciarse y localizarse de modo de saber a qué distancia de cada centro poblado están ubicados. Utilizando mapas de redes viales combinadas con datos de localización de centros poblados e información de la ubicación de establecimientos de salud, se puede tener una visión muy nítida de la accesibilidad del sistema de salud a la población total y rural, respectivamente.

Educación: Existen dos redes principales del sistema educativo en los niveles de inicial, primaria, secundaria y superior: i) la red pública y la red privada. En cada red es importante contar con información del tipo de colegios (grandes unidades escolares, colegios especiales, unidocentes etc.) y de su localización.

También es importante contar con la información de profesores por categorías y niveles y los ratios de profesor/alumno. Es importante contar con un estimado de los niños no atendidos por los sistemas en cada nivel y las consecuencias previsibles de estar fuera de los sistemas.

Si existen programas de apoyo alimentario-nutricional en los colegios es importante indicarlos y luego ampliar la información en la subsección dedicada a dichos programas.

De ser posible, los establecimientos educativos deben georeferenciarse y localizarse de modo de saber a qué distancia de cada centro poblado están ubicados. Utilizando mapas de redes viales combinadas con datos de localización de colegios, se puede tener una visión muy nítida de la accesibilidad del sistema educativo a la población total y rural, respectivamente.

Alimentación y nutrición: Existen múltiples programas alimentarios y nutricionales tanto en el sector público como en el sector privado. En el sector público los más importantes y de mayor cobertura son el PRONAA y el Sistema del Vaso de Leche. El primero funciona a través de comedores y está en proceso de descentralización y el segundo es un programa municipal.

Otros programas alimentario-nutricionales o con componentes que cumplen los mismos objetivos son el programa Wawa Wasi y los programas de apoyo del Ministerio de Salud. También existen intervenciones realizadas por organismos no gubernamentales e instituciones de Iglesia.

Es importante precisar las poblaciones objetivo de cada uno de los programas y la localización de los comedores populares y centros de atención en general.

También es importante realizar un mapa que refleje los niveles de desnutrición por distritos y centros poblados. Es importante estimar el porcentaje de niños de 0 a 3 años que están desnutridos y los niveles de desnutrición y deficiencias calóricas del resto de grupos etáreos.

Saneamiento: En el tema de saneamiento es muy importante la información de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado. El porcentaje de la población con conexión domiciliar mide la cobertura de la provisión del servicio y a dicho dato es necesario agregar el racionamiento por horas del servicios.

También es importante establecer las condiciones del abastecimiento que no tiene conexión domiciliar (pilotes, camiones cisterna etc.).

Subsidio a la vivienda: En el Perú, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida, existe una amplia gama de programas destinados a urbanizar los centros poblados que carezcan de servicios. Muchas veces los programas de subsidio a la vivienda (Mi Vivienda, Techo Propio, Banco de Materiales) se ejecutan junto a inversiones para mejorar la cobertura de saneamiento (agua potable, alcantarillado y residuos sólidos).

Es importante la información de la cobertura de estos subsidios, la población a la que está siendo dirigido dicho subsidio, las condiciones necesarias para acceder, el modo en el que funcionan dichos subsidios.

Conclusiones: El análisis de las coberturas de los principales servicios sociales permite identificar dónde están los principales déficits de los servicios sociales. En esta tarea es importante estimar los recursos de inversión y gastos operativos que permitirían subsanar el déficit. Esta información será crucial para las decisiones de asignación entre proyectos sociales y los proyectos que son parte de la estrategia económica.

Varios de estos programas están en proceso de descentralización y por ello los planificadores municipales deben incorporar en sus estrategias, las previsiones de estas transferencias. Los gobiernos regionales deberían participar en el diseño de sistemas de seguimiento de indicadores de gestión y lograr la participación de la población en dichos procesos.

Finalmente, es importante destacar que la cooperación técnica internacional tiene líneas de financiamiento no reembolsable para proyectos orientados a diagnosticar y formular estrategias de solución de problemas de educación y salud nutrición a nivel municipal.



TAREA 21: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE SALUD

En la tarea anterior se estableció la cobertura de los principales de servicios de salud. En esta tarea el objetivo es comprender las capacidades humanas, institucionales y financieras. Las mismas que deben evaluarse para analizar alternativas para optimizar la gestión del sistema regional de salud.

Para ello es importante describir el funcionamiento de las redes de salud y los mecanismos de interfase para la toma de decisiones de operación e inversión.

En relación a la operación y gestión de la salud, es importante comprender el funcionamiento de las instituciones nacionales, más aún si una porción considerable de las competencias de salud serán gradualmente transferidas al nivel municipal.

También, es importante analizar la composición del personal médico y contrastar si el personal especializado guarda relación con los perfiles epidemiológicos de la región.

En cuanto a las decisiones de inversión es importante señalar que es muy importante intentar que exista un mínimo de coordinación entre las diferentes redes de modo de lograr una asignación óptima que permita cerrar la oferta y demanda de servicios de salud.

Conclusión: En líneas generales, el sector salud tiene operadores (médicos, enfermeras, técnicos y auxiliares) de mejor nivel que el que existe en otros servicios básicos. El tema de fondo es lograr una adecuada asignación de recursos, un sistema de gestión eficiente y una coordinación efectiva de las inversiones de las diferentes redes.

TAREA 22: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE EDUCACIÓN

En general en el país existe un insuficiente gasto público por alumno y baja calidad de la educación que afecta a todas las regiones. Por ello, el sistema educativo peruano se caracteriza por elevados niveles de cobertura para las edades de escolaridad obligatoria pero baja calidad del servicio².

A pesar de la escasa información existente respecto a la calidad de la educación en el país, los expertos coinciden en señalar que los índices estadísticos de rendimiento escolar en el

² De acuerdo a las últimas estimaciones del Ministerio de Educación, en 1999 el 96,9% de los niños de 6 a 11 años se matriculó en algún centro o programa educativo. En el caso de la población de 12 a 16 años dicha tasa de cobertura ascendió a 85,9% y en el caso de los niños de 5 años la tasa era de 82,4%. Cabe anotar que la oferta estatal de servicios de Educación Inicial dirigidos a niños de 3 a 5 años, se viene extendiendo de modo gradual empezando por los niños de 5 años y avanzando progresivamente sobre los de menores edades.

Perú son bajos, tanto en términos absolutos como en relación con otros países, y estos son los temas que deberían importar antes que la cobertura en si misma.

El gasto público de inversión en educación se centró la última década en mejorar los niveles de cobertura de la educación pública, fundamentalmente mediante la construcción de colegios y su equipamiento. La inversión en mejoramiento de la calidad educativa fue más bien débil. En adición, el grueso del gasto público corriente se destina al pago de las planillas de los docentes (64.2% de los gastos corrientes, los que a su vez representan el 89.8% del gasto total en educación³); sin embargo, los niveles salariales son bastante bajos, generando docentes de baja calidad y desmotivados.

Los resultados nacionales de las pruebas para nombrar plazas docentes son un indicio de la baja calidad docente. En las pruebas tomadas en los años 1998 y 1999, el 84% y 74% de los postulantes no alcanzó una calificación aprobatoria y la mayoría de los aprobados lo hizo con el puntaje mínimo necesario⁴. Es importante tomar en cuenta que en cada una de estas evaluaciones participaron 108 mil y 110 mil docentes, respectivamente.

También se identifica una baja participación de los padres de familia y la comunidad en la vigilancia de la Calidad Educativa, cuyos resultados no se ven inmediatamente sino años después luego que la inversión económica y en tiempo ya se realizó

Finalmente, la falta de coordinación en la construcción de infraestructura escolar ha sido uno de los puntos mas negativos en la provisión del servicio de educación pues, no ha existido coordinación en el trabajo de provisión de infraestructura escolar, el cual ha sido compartido entre el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) principalmente.

Conclusiones: En materia educativa la problemática pasa por un enfoque nacional de definición de una política nacional pública de educación que contemple la articulación de los tres niveles de gobierno en la solución de los problemas presentados con miras al mediano y largo plazo.

La instancia municipal tiene pocos recursos e instrumentos para alterar la realidad educativa. Sin embargo, cualquier esfuerzo iniciado desde la región para: mejorar la capacitación de los profesores, incentivar su desempeño y realizar seguimiento a los indicadores del servicio educativo con la participación de los padres de familia contribuirá a la mejora de la calidad educativa.

TAREA 23: ANALIZAR MECANISMOS DE SEGURIDAD CIUDADANA.

³ Información de ejecución 2000 de educación según SIAF.

⁴ Véase Ministerio de Educación Concurso Público para cubrir Plazas Docentes Ley N° 26974 y Ley N° 27142, Lima 1998 – 1999.



Es importante también para el desarrollo regional el tema de la seguridad ciudadana, sobre todo si las regiones basan su estrategia de crecimiento en el sector turismo. En la medida que se brinden buenas condiciones de seguridad ciudadana, se atraerán mayores flujos de visitantes, lo que sostendría la estrategia de desarrollo.

Por ello es necesario tener en cuenta las dotaciones de policía con las que cuenta la región; cuánto de policía nacional, cuánto de policía municipal, cuánto de ejército. La infraestructura con la que se cuenta para dicha tarea (comisarías, comandancias, cuarteles), las unidades de transporte, los sistemas de comunicación.

A su vez es necesario conocer el estado de los Cuerpos de Bomberos de la región y de igual manera que con el caso de gendarmería, se debe conocer con qué medios cuenta para desempeñar su función.

**TAREA 24: ANALIZAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD JURÍDICA:
MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS JUDICIALES Y ALTERNATIVOS.**

Es importante para cualquier estrategia de desarrollo regional tener en cuenta cómo funciona el sistema jurídico y los mecanismos de resolución de conflictos de la región. Conocer la eficiencia del poder judicial para la resolución de conflictos, la eficiencia de otros mecanismos de resolución, como los centros de conciliación.

Este tema se vuelve crucial en la resolución de conflictos de bienes públicos, o donde no se hayan establecido claramente los derechos de propiedad, tales como en el tema del agua. Los conflictos en el manejo de las aguas pueden frenar las inversiones en el sector agro exportador. El mismo problema puede ocurrir en el caso de manejo de bosques madereros, en los que la no existencia de instancias competentes en la resolución de conflictos no solo puede generar la huida de inversiones sino también la depredación de los recursos naturales, y que impacta negativamente las actividades productivas y de turismo.

PASO 5: EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL Y LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE LA INVERSIÓN

Los cuatro primeros pasos permiten diagnosticar la situación de la región y las variables de desarrollo que se deben considerar. Además, se deben haber una formulado un importante número de hipótesis respecto de las oportunidades y posibilidades del desarrollo.

Formular un Plan de Desarrollo Regional es un proceso complicado debido a que se requiere:

- Establecer los compromisos de política en todos los ámbitos críticos del desarrollo. Esto implica definir las opciones y seleccionar alternativas de política.
- Establecer un balance entre la eficiencia y la equidad al decidir la asignación de recursos entre los programas de la estrategia económica y los programas sociales.
- Identificar los cuellos de botella del desarrollo. Estos son problemas que una vez resueltos permitan viabilizar diferentes iniciativas de desarrollo.
- Identificar las oportunidades de desarrollo basadas en el escenario económico, los circuitos comerciales, los recursos naturales y la estructura de transportes.
- Lograr un consenso entre los diferentes niveles de gobierno respecto de las visiones de desarrollo y desarrollar la intergubernamentalidad. La intergubernamentalidad es la capacidad de todos los agentes de gobierno de coordinar acciones de gobierno y compartir objetivos de desarrollo.
- Lograr una formulación consistente de los lineamientos del plan de desarrollo con la visión y las definiciones de las políticas.
- Definir la estrategia de desarrollo agrario y rural y su articulación con otras actividades económicas de la región.
- Estimar los recursos disponibles de inversión en todos los niveles de gobierno.
- Estimar la inversión inercial y el espacio presupuestal para nuevos proyectos.
- Formular y priorizar proyectos de inversión.
- Programar el plan de desarrollo a través de la programación multianual de las inversiones.

Dado el alto número de requerimientos para formular el plan desarrollarlo es mucho más complejo que seleccionar proyectos, fortalecer capacidades humanas e institucionales y los mecanismos de coordinación intersectorial.

Cumplir todos estos requerimientos implica desarrollar un nuevo estilo en la ejecución de proyectos que pasa por la recuperación y reforzamiento de la autoridad de los Gobiernos Regionales y Locales como entes de coordinación y concertación y tener claras las funciones regionales y municipales para no duplicar esfuerzos.

Para ello es vital que se instalen sistemas de apoyo a la planificación como sistemas estadísticos y sistemas de información geográficos de escala regional y que incluyan el área de influencia de las actividades económicas de la región.

Además, se deben implementar organismos de planeamiento al interior del Gobierno Regional y desarrollar las principales líneas estratégicas de largo plazo.

Será muy importante que en cada región se desarrollen mecanismos de gestión pública participativos tanto para trabajo consultivo al plan de desarrollo como para establecer sistemas de vigilancia ciudadana.

Un aspecto fundamental para asegurar la calidad de las inversiones radica, por un lado en la búsqueda de la complementariedad de los proyectos públicos entre sí y de estos con acciones y proyectos del sector privado. El ordenamiento territorial será una herramienta fundamental para darle consistencia a los proyectos y aprovechar sinergias.

Dado que la población rural está concentradas en las zonas de mayor pobreza, la estrategia de desarrollo pasa por que estas áreas tengan una atención prioritaria del Estado. Sin embargo, la interdependencia de las zonas rurales y urbanas es muy significativa, por ello, muchas veces estrategias de crecimiento de actividades económicas urbanas pueden “arrastrar” el desarrollo rural en mayor medida que algunas medidas directamente relacionadas a zonas rurales.

Este paso tiene 9 tareas y a través de ellas será posible la realización y concreción del plan de desarrollo. Las tareas de este paso son: i) identificar las oportunidades de Desarrollo Regional; ii) visiones de desarrollo, iii) lineamientos del plan de desarrollo, iv) la estrategia productiva actual del sector agrario y rural, v) articulación de otros sectores en el esquema de desarrollo agrario; vi) estimar los recursos disponibles para inversión pública; vii) la inversión inercial y el espacio presupuestal para nuevos proyectos; viii) la priorización de inversiones y ix) el plan de desarrollo regional y la programación multianual de inversiones.

TAREA 25: IDENTIFICAR OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO REGIONAL.

Para identificar las oportunidades de desarrollo se recomienda: i) listar los cuellos de botella del desarrollo, ii) identificar las oportunidades basadas en oportunidades comerciales, iii) identificar oportunidades basadas en los recursos naturales y iv) identificar las oportunidades basadas en interconexiones y mejoramientos de la infraestructura y v) oportunidades basadas en las capacidades del sector empresarial.

Cuellos de Botella: Es muy importante identificar los cuellos de botella por que son elementos de análisis y problemas concretos que ayudan a orientar el esfuerzo de las diferentes entidades que actuarán en función del plan de desarrollo regional. Entre los cuellos de botella más importantes pueden encontrarse: i) cuellos de botella de infraestructura de transportes, que generalmente están relacionadas a zonas aisladas o congestionadas por deficiencias en la dotación de facilidades de transportes; ii) cuellos de botella relacionados a la energía que pueden ser déficit en el abastecimiento o soluciones muy caras para determinadas áreas de la región; iii) cuellos de botella de telecomunicaciones al identificarse centros poblados o distritos en donde no existen teléfonos públicos ni servicios de internet; iv) cuellos de botella en la cadena logística como problemas en la aduana, el paso de frontera o en los servicios del terminal portuario; v) cuellos de botella vinculados a falta de acceso al crédito que imposibilita o dificulta la innovación; vi) cuellos de botella relacionados a ausencias de conocimientos, profesionales, especialistas o capacidades administrativas; viii) cuellos de botella comerciales (arancelarios o para-arancelarios), ix) cuellos de botella relacionados al insuficiente suministro de servicios de apoyo a la producción; x) cuellos de botella vinculados a las rigideces (culturales, financieras, etc.) de la producción agraria y sus dificultades para adaptarse a cambios en los precios y condiciones de mercado.

Oportunidades Comerciales: las oportunidades comerciales están relacionadas a: i) la ubicación de la región, sobretodo si es una región de frontera ii) la cercanía con mercados importantes, iii) la existencia de rutas regulares marítimas, terrestres y aéreas; iv) la existencia de preferencias arancelarias en mercados internacionales importantes; y v) la calidad de la infraestructura de conexión internacional.

Recursos Naturales: las oportunidades relacionadas a los recursos naturales están relacionados a: i) la diversidad de las zonas ambientales y la biodiversidad; ii) la existencia de áreas naturales protegidas; iii) la calidad de los suelos; iv) la existencia de agua para los usos requeridos; v) la riqueza de los mares, lagos y ríos; vi) y la existencia de yacimientos de recursos explotables.

Interconexiones y mejoramientos en la infraestructura económica: la posibilidad de lograr interconexiones eléctricas, de gas, fibra óptica o de carreteras también suponen oportunidades para el sector empresarial.

Capacidades empresariales: las capacidades empresariales si existen están relacionadas a conocimientos específicos que permiten diferenciación de productos, conocimiento tanto de las idiosincrasias locales como de los procesos internacionales para penetrar en nuevos mercados. La capacidad de apalancamiento financiero y el acceso a diferentes fuentes de crédito son igualmente importantes. También generan oportunidades la existencia de instituciones que apoyen el cambio técnico y la innovación que se refuerzan si las instituciones empresariales tienen una gerencia con capacidad de adaptarse a nuevas y diversas situaciones.

TAREA 26: VISIONES DEL DESARROLLO

En relación a las visiones de desarrollo es importante trabajar los documentos previos elaborados por las instancias regionales, pero también aquellos trabajados por las instancias Nacionales y Provinciales. En el proceso de elaboración de la visión se requiere consistencia entre la visión del desarrollo regional y la visión de desarrollo nacional y provincial.

Esta es una de las tareas en que la necesidad de trabajo político para lograr un consenso es tan o más importante que los aspectos técnicos y económicos del desarrollo.

La visión de desarrollo de la región debe ser compartida de la forma más amplia posible por los demás niveles de gobierno, los alcaldes distritales, los agentes económicos, los actores sociales, los medios de comunicación, la comunidad académica y la opinión pública en general.

TAREA 27: LINEAMIENTOS DEL PLAN DE DESARROLLO

Los lineamientos del plan de desarrollo deben interpretar la visión de desarrollo y aterrizar el concepto de la visión en políticas específicas para el desarrollo de la región.

La elaboración de las políticas específicas requiere que se tomen las siguientes decisiones:

1. Priorizar y seleccionar determinados sectores.
2. Establecer el equilibrio entre los recursos asignables a sectores sociales de aquellos asignables a sectores productivos.
3. Establecer el equilibrio entre los recursos asignables a las zonas urbanas y las zonas rurales. Este equilibrio asignativo es sumamente difícil de establecer a favor de áreas rurales debido a que los principales contribuyentes de las regiones tienden a estar concentrados en las zonas urbanas.
4. Establecer el equilibrio de asignaciones de recursos entre las diferentes zonas ecológicas económicas.
5. Establecer una agenda de inversiones que podrían realizarse a través del sector privado.

6. Decidir en qué sectores se prioriza inversión con recursos propios y en cuáles se intentará busca cofinanciamientos con otros niveles de gobierno.

Los sectores y lineamientos no pueden ser considerados de manera independiente y deben buscarse las sinergias y su articulación en espacios diferenciados.

Las políticas específicas, objetivos sectoriales y estrategias de desarrollo deben ser lideradas por el gobierno regional en alianzas con todos los entes relevantes del ámbito regional.

Cada política debe formularse anclada en número finito y limitado de problemas principales. Los problemas interrelacionados constituyen la columna vertebral del diagnóstico sectorial. Los objetivos de las políticas deben definirse a partir de indicadores para superar los problemas priorizados. Para cada política deben definirse los instrumentos de la política y la secuencia de implementación.

TAREA 28: ESTIMAR LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA INVERSIÓN PÚBLICA

Los recursos públicos que pueden destinarse a una región pueden venir del nivel nacional, regional, provincial o distrital. El estimado de los recursos disponibles globales en los niveles nacional y regional se puede realizar rápidamente utilizando la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

El SIAF permite identificar las inversiones públicas de las más de 500 unidades ejecutoras de los 26 sectores del nivel central. Además, el sistema permite establecer la localización de la inversión en cada una de las regiones desde 1999 hasta el 2003. La información del sistema presenta tanto los recursos presupuestados como los ejecutados.

La información del nivel regional aparece desde el 2003 dentro del sector Presidencia del Consejo de Ministros y entre 1,999 y el 2002 está en 25 pliegos del Ministerio de la Presidencia.

Para identificar los recursos de las provincias y distritos, se pueden utilizar dos fuentes. La página web del MEF reporta todos los ingresos por transferencias del gobierno central a los municipios (sistema del vaso de leche, Foncomun, etc.). Los recursos directamente recaudados que financian proyectos de inversión deben ser recogidos de la Cuenta General de La República o de los Municipios de forma directa.

Con toda esta información se puede tener un estimado de los recursos asignados en los diferentes niveles de gobierno y estos datos son una herramienta importante para que el planificador municipal pueda proponer reasignaciones a las entidades del nivel central y plantear el cofinanciamiento de algunos proyectos.



TAREA 29: LA INVERSIÓN INERCIAL Y EL ESPACIO PRESUPUESTAL PARA PROYECTOS NUEVOS

El espacio presupuestal para nuevos proyectos debe estimarse para los tres niveles de gobierno. En cada caso se estima restando de los recursos disponibles para inversión de los recursos comprometido en proyectos de “arrastre” de ejercicios anteriores. Un proyecto de arrastre es aquel proyecto cuya ejecución se inició en ejercicios presupuestales anteriores al ejercicio vigente y aún requiere recursos para culminar su ejecución.

En el nivel nacional estos proyectos tienen un alto componente de arrastre. En el nivel regional es menor debido a que la antigua instancia regional tendía a fragmentar su presupuesto de inversiones para abarcar el mayor número de distritos y centros poblados. Por eso, la mayor parte de sus proyectos eran de muy pequeña escala y rápida ejecución (menos de un año).

El estimado de recursos disponibles a nivel municipal provincial define el margen de maniobra del municipio que aplica el presente manual. Los recursos de todos los demás niveles son importante por que se puede negociar su asignación.

TAREA 30: LA PRIORIZACIÓN DE INVERSIONES.

Para priorizar inversiones se recomienda establecer un proceso de abajo hacia arriba (“bottom up”) de modo que la primera etapa del ciclo del proyecto sea llevada a cabo por las entidades que están más cerca de los problemas. Las siguientes etapas del ciclo del proyecto probablemente requieran de una mayor participación de las oficina de planificación regional. En líneas generales, se recomienda seguir el ciclo de preinversión previsto en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública: perfil-prefactibilidad-factibilidad.

Los estudios de preinversión deben ser la primera etapa del proceso y la identificación de los proyectos debe permitir la consistencia de los objetivos de política con los perfiles desde el inicio de todo el proceso. En general, no tiene sentido asignar muchos recursos de preinversión a líneas no prioritarias en cuanto a los objetivos de la política de desarrollo regional.

También es importante que el planificador regional esté al tanto del Banco de Proyectos del gobierno provincial y de todos los sectores nacionales que están localizados en su región total o parcialmente, pues en muchos casos son las gestiones de un gobierno regional en diferentes instancias lo que impulsa el “encaminamiento” de un proyecto.

Los proyectos de los tres niveles de gobierno que cumplan los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública deben contar con dos condiciones: 1. Ser consistentes con los objetivos de política regional y 2. Tener una rentabilidad económica mínima de 14% en

términos reales o de 17% en términos nominales. Estas dos condiciones deben ser consideradas como un piso mínimo de calidad de los proyectos de inversión.

Establecido el universo de proyectos que cumplen ambas condiciones es necesario desarrollar criterios para seleccionar proyectos para que postulen al proceso de programación de inversiones.

Criterio 1: Grado de contribución al desarrollo económico

Criterio 2: Grado de contribución al desarrollo social

Contribución al desarrollo económico: Los factores a considerar para medir la contribución al desarrollo serían los siguientes: i) coherencia con el grado de desarrollo y sostenibilidad de las zonas ecológicas económicas (ZEE) de la región; ii) aumentos en los flujos de comercio incorporando ZEE al comercio internacional; iii) capacidad de promover y atraer inversiones privadas; iv) posibilidad de difundir la competitividad y v) posibilidad de generar y redistribuir excedente a lo largo de las cadenas productivas relevantes de la región.

Contribución al desarrollo social: Los factores a considerar para medir la contribución al desarrollo serían los siguientes: i) generación de empleo y aumento de los ingresos; ii) eco-eficiencia y mitigación de daños ambientales; iii) contención y prevención de riesgos relacionados a desastres naturales y iv) mejorar la calidad de vida de la población.

El gobierno regional podría proponer estos criterios y buscar consenso respecto de los pesos que podrían tener para jerarquizar y priorizar proyectos o grupos de proyectos. En la formulación de dicho consenso podrían participar entidades del nivel nacional, regional y local (provincial y distrital).

El uso de este sistema multicriterio con pesos concertados puede ser muy útil para identificar los proyectos estructurantes del plan de desarrollo regional.

TAREA 31: EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL Y LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE LAS INVERSIONES.

El plan multianual abarca tres niveles de gestión. La primera gestión es la coordinación con el nivel nacional los proyectos de escala nacional. En estos casos, la estrategia de cofinanciamiento es previsiblemente poco útil debido a que la magnitud de dichos proyectos es muy grande en relación a los escasos recursos regionales. Por tanto, la estrategia de gestión debe basarse en el manejo de opinión pública, buscar el apoyo de ministros y vice-ministros y los congresistas de la región que puedan influir en las autoridades sectoriales y sus instancias de programación del gasto público.

En segundo lugar, están los proyectos de escala local administrados por unidades ejecutoras del nivel nacional. Para estos proyectos lo ideal sería establecer un esquema de



concertación semejante al del Programa de Caminos Rurales y persuadir a Pronamachcs, a la Dirección Ejecutiva de Proyectos y al Fitel a concertar la priorización de inversiones del mismo modo que el Programa de Caminos Rurales. Es decir, que se presente un listado de proyectos viables a la asamblea de alcaldes provinciales y distritales, los mismos que conjuntamente con el presidente regional se pondrían de acuerdo en la prioridad de las obras y para concertar el financiamiento del mantenimiento de las mismas.

En tercer lugar, con las instancias provinciales y distritales la búsqueda de esquemas de cofinanciamiento permitiría una concertación intergubernamental que incentivaría la identificación de los proyectos estructurantes.

Es importante señalar que actualmente, la obligación de formular presupuestos participativos si bien ha aumentado la transparencia ha incentivado la fragmentación dado que los alcaldes provinciales y distritales tratan de atender por lo menos a alguna de las demandas de cada caserío y centro poblado. Este proceso está desincentivando la identificación de proyectos estratégicos.

Con todas estas consideraciones el planificador regional intentará tener una visión de conjunto de la programación multianual de los proyectos a cargo de los tres niveles de gobierno.

PASO 6: LOS PROYECTOS

TAREA 32: CONFORMAR EL BANCO DE PROYECTOS.

En los niveles de gobierno nacional y regional -de acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública-, se considera que un proyecto es parte del Banco de Proyectos a partir de que éste alcance un nivel de preparación de perfil aprobado.

Es recomendable que en la región se desarrolle un sistema de Intranet que permite que todos los actores públicos y privados que tienen proyectos en el área de influencia de la región compartan información sobre sus proyectos de inversión tanto públicos como privados.

Las fichas del Banco de Proyectos deben indicar el nivel de preparación del proyecto, su objetivo, sus componentes, el área de influencia, el tipo de financiamiento (público, privado o mixto), las inversiones, los costos de los estudios faltantes para iniciar su ejecución, el plazo de ejecución de las obras y los problemas normativos, reglamentarios o institucionales que tendrían que resolverse para viabilizar su ejecución.