



## **6. PROPUESTAS PARA LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL EN EL PERÚ**

Gonzalo Neyra



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



**CICA**

© Universidad Católica de Santa María  
Urb. San José s/n, Umacollo. Arequipa. Perú  
Teléfono: +51 54 38 – 2038  
www.ucsm.edu.pe

© Consorcio de Investigación Económica y Social  
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú  
Teléfono: +51 1 421 – 2278  
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011  
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle  
Diagramación: Carmen Inga Colonia  
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro  
Impreso por Ediciones Nova Print SAC  
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04542  
ISBN 978-612-4099-06-9

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES y la UCSM no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva del autor.

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. Introducción	13
2. Nudos críticos del desarrollo regional	14
2.1 Disparidades regionales	14
2.2 Escaso desarrollo de mercados regionales	17
2.3 La fragmentación de la organización territorial	18
3. Opciones de política regional	20
3.1 Nivelación regional	20
3.2 Descentralización económica	21
3.3 Reorganización del territorio	23
4. Análisis de costo y beneficio de las opciones de política	24
5. Identificación de ganadores y perdedores	25
6. Objetivos específicos y resultados esperados	26
6.1 Reducción de la brecha regional	26
6.2 Integración y promoción de <i>clusters</i> productivos	26
6.3 Reforma de la administración territorial	28
7. Obstáculos para la implementación	29
8. Implementación de la política: estrategias y alianzas	30
9. Hoja de ruta: medidas sugeridas	33
REFERENCIAS	34



# PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Gonzalo Neyra, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo CIES

**Xavier Gordillo**  
Director Adjunto CIES

## ABSTRACT

La propuesta de Política Nacional de Desarrollo Regional contempla entre sus objetivos fundamentales el fortalecimiento de un desarrollo regional más equitativo y sostenido. La propuesta parte del diagnóstico de los profundos desequilibrios regionales que no pueden resolverse únicamente por los mecanismos de mercado y señala la necesidad de fortalecer la acción pública. Se ha priorizado tres áreas clave en las que el rol del gobierno nacional puede ser más relevante: la nivelación regional, la descentralización económica y la reorganización del territorio. El establecimiento de un fondo de nivelación regional, en el marco de un necesario **Pacto de Cohesión Territorial**, es un medio indispensable para enfrentar las profundas brechas regionales e igualar las oportunidades en los territorios. De otro lado, es esencial que todas las regiones y territorios del país estén en la capacidad de desplegar su potencial económico pleno para que el país alcance niveles elevados y estables de crecimiento; por lo tanto, una política regional es incompleta si no se considera una estrategia nacional de movilización de potenciales regionales infrautilizados. Finalmente, la reforma de la organización territorial mediante la readecuación de las jurisdicciones locales y la conformación de regiones constituyen una condición necesaria para gestionar exitosamente los nuevos escenarios territoriales e integrarlos a los circuitos de la economía moderna y el desarrollo.





## RESUMEN EJECUTIVO

Durante la última década, han ocurrido importantes transformaciones en el país, con efectos diferenciados en sus regiones. Uno de esos cambios ha sido la apertura, cada vez más creciente, de la economía nacional, consolidada en los últimos años con los tratados de libre comercio (TLC); estos procesos están exponiendo a los territorios a una mayor competencia internacional y a mayores flujos de inversiones. De otro lado, el país ha iniciado una descentralización territorial que ha implicado un traslado, hacia el interior, de buena parte de las responsabilidades del gobierno nacional. Ambos procesos, no obstante, se desarrollan sobre espacios territoriales bastante heterogéneos, donde las inequidades, en términos de progreso económico y oportunidades sociales, son bastante exacerbadas. A ello se suma un bajo desarrollo e integración de los mercados regionales, que no permiten el despegue de sus economías; regiones pobres como Huancavelica o Amazonas poseen escasa penetración del mercado financiero y poco desarrollo de mercados de trabajo. La provisión de infraestructura vial ayuda, pero no garantiza la dinamización de dichos territorios. A estas dificultades subyace una organización fragmentada del territorio; el país cuenta innecesariamente con un elevado número de municipalidades distritales con escasa capacidad institucional, y 25 gobiernos de nivel intermedio, cuando la tercera parte de la población vive en la capital o ha migrado a las grandes ciudades.

En ese contexto, este documento presenta propuestas de desarrollo regional para el período 2011-2016, en tres áreas clave: la nivelación regional, la descentralización económica y la reorganización del territorio.

### 1. La nivelación regional

Requiere el diseño de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) con fines nivelatorios, que priorice el gasto público e inversión en infraestructura y servicios sociales en las regiones más rezagadas del país. En con-

creto, se plantea una modificación parcial del reparto de los recursos públicos en el territorio, allí donde el gobierno nacional tiene márgenes de discrecionalidad, con base en necesidades fiscales y la brecha territorial identificada. El objetivo de la política es alcanzar, en el mediano y largo plazo, una convergencia regional en el acceso a bienes públicos en los territorios, para que los ciudadanos, al margen del lugar donde vivan, puedan tener un acceso promedio a los servicios y oportunidades que brinda el Estado.

La política propuesta, en general, puede ser vista como un retroceso del proceso de descentralización desde la perspectiva de los gobiernos regionales y locales, por el rol que asumiría el nivel nacional; por lo tanto, esta tiene que involucrar necesariamente a los gobiernos regionales y locales afectados. Asimismo, algunos ministerios pueden ver disminuidas sus esferas de acción y bloquear la reforma, y lo mismo puede suceder con otros actores sociales relevantes. Una salida para estas rigideces es el establecimiento de un **Pacto de Cohesión Territorial** entre los distintos actores gubernamentales y políticos, que reconozca la prioridad de la nivelación regional en la agenda de gobierno nacional; este acuerdo requiere de una voluntad política del Presidente de la República y del Congreso.

Para implementar un FNDR más sostenible y redistributivo será necesario vincularlo, al igual que el Foncomun, al Impuesto General a las Ventas (IGV). Es altamente factible sustentarlo también en 2 puntos porcentuales del IGV. De esta manera, se garantiza un flujo permanente de recursos que, de acuerdo con las cifras oficiales, sería de alrededor de 1.800 millones de soles, que serán usados para nivelar a las regiones más pobres del país. Si comparamos esta cifra con los recursos determinados para el ámbito regional, el FNDR aún sería una cantidad modesta. Sin embargo, la finalidad de este no es asumir los gastos regionales sino solo cubrir la brecha fiscal regional.

## 2. Descentralización económica

Se propone el fomento productivo a través de la promoción de *clusters* territoriales en las regiones, que permitan focalizar esfuerzos en sectores con ventajas y posibilidades de ser competitivos en el escenario internacional. El trasfondo de esta política es la búsqueda del desarrollo de los mercados regionales para hacer un contrapeso económico al centro limeño. Esto se logrará a través del desarrollo e implementación de un modelo regional de articulación público-privado que, desde los propios territorios y a través de la consolidación institucional de los gobiernos descentralizados, promovida por el gobierno nacional, fortalezca la capacidad regional y local para diseñar, coordinar y articular acciones de fomento productivo y mejoramiento del entorno competitivo de los territorios. Se espera que lo anterior permita que dichos *clusters* capitalicen las economías de aglomeración territorial y sectorial, superen las fallas de mercado que persisten en el área de desarrollo empresarial y desarrollen una mayor capacidad de innovación.

Los obstáculos de implementar un programa de fomento de *clusters* productivos son principalmente socioculturales y económicos; es posible que al ser los beneficios de largo plazo y de tipo hipotético, existan obstáculos para la cooperación entre productores que pueden percibir que sus costos y riesgos son más altos que los potenciales beneficios del *cluster*. La propuesta requiere de un fortalecimiento de las capacidades regionales para promover la innovación productiva y la cooperación entre los distintos actores del territorio. El establecimiento de Agencias Regionales de Fomento Productivo sería una buena estrategia; estas tendrían la misión de: (i) articular la oferta nacional de recursos públicos de fomento productivo en torno a las necesidades específicas de su respectiva región; (ii) planificar de forma participativa y organizar el tejido empresarial a nivel de *clusters* que permitan construir e implementar mejoras a la competitividad; y (iii) promover la coordinación de entidades públicas y privadas en la región, con miras a superar los problemas de entorno que afecten a los *clusters* regionales.

## 3. Reorganización del territorio

Otro objetivo de la política propuesta es reorganizar el territorio de manera más funcional a la descentralización y el desarrollo territorial. La propuesta incluye una reforma vertical de la organización del territorio y consolidar un solo ámbito de gobierno local en menos jurisdicciones; esto es, asentando en las provincias los gobiernos municipales e incorporando a ese nivel los distritos con importancia poblacional y económica; ello permitirá disminuir en el mediano plazo, y de manera más eficaz, el excesivo número de municipios del país. Asimismo, se considera la figura de los gobiernos municipales de rango metropolitano en las ciudades de más de 400.000 habitantes, donde se implementaría gobiernos locales con capacidad de abordar de manera integral los problemas que aquejan a las ciudades peruanas. Una vez culminada la reorganización territorial, el país tendrá no más de 1.000 municipios funcionando en la jurisdicción provincial; a las 195 provincias actuales deberán sumarse otras; alrededor de 800 distritos de importancia deberán ser recategorizados como provincias para tener su gobierno local. Aquí, el rol del Congreso de la República, de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas es fundamental. En el primer caso, será necesario impulsar una reforma constitucional del artículo 194 de la Constitución, que reconoce dos niveles de gobierno; de la Ley Orgánica de Municipalidades; y de la Ley de Bases de la Descentralización. Cuando esta normatividad esté aprobada, será tarea de la PCM definir la recategorización de los distritos con peso poblacional e importancia económica y geopolítica.

En el ámbito regional, la estrategia de integración de departamentos para conformar regiones requiere de mejores incentivos y de una rectoría del proceso desde el ámbito nacional. Es importante reformular la Ley de Integración Regional y convertirla en una Ley de Regionalización. Asimismo, el gobierno nacional debe liderar el proceso desde la Secretaría de la Descentralización. Se parte con el diseño de expedientes técnicos que pueden ser consultados a los gobiernos regionales y organizaciones de la sociedad civil regional, pero cuya aprobación será realizada por el Congreso de la República como institución representativa de los ciudadanos.

# 1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, han ocurrido importantes transformaciones en el país, con efectos diferenciados en sus regiones. Uno de esos cambios ha sido la apertura, cada vez más creciente, de la economía nacional, consolidada en los últimos años con los tratados de libre comercio (TLC); estos procesos están exponiendo a los territorios a una mayor competencia internacional y a mayores flujos de inversiones. De otro lado, el país ha iniciado una descentralización territorial que ha implicado un traslado, hacia el interior, de buena parte de las responsabilidades del gobierno nacional. Ambos procesos, no obstante, se desarrollan sobre espacios territoriales bastante heterogéneos, donde las inequidades, en términos de progreso económico y social, son bastante exacerbadas.

En ese contexto, este documento presenta propuestas en relación con las políticas nacionales de desarrollo regional para el período 2011-2016, en tres áreas clave: la nivelación regional, la descentralización económica y la reorganización del territorio. Sin duda, existen otros desafíos relevantes, pero se ha priorizado estas áreas en las que el rol del gobierno nacional es determinante para el logro de objetivos que rebasan el alcance de los gobiernos regionales y locales. Si bien los gobiernos descentralizados tienen mayores ventajas en identificar y cubrir las demandas territoriales y sus especificidades, los beneficios de estas se circunscriben solo a sus jurisdicciones. La heterogeneidad de los espacios regionales en términos de capacidades y acceso a recursos tiene que ser necesariamente complementada por una política regional desde el ámbito nacional, cuyos lineamientos y objetivos apunten no solo a los aspectos económicos

del desarrollo sino también a promover la equidad regional en el acceso a la igualdad de oportunidades.

Consideramos que estas tres áreas son centrales para una política de desarrollo regional. El establecimiento de un fondo de nivelación regional, en el marco de un necesario pacto de cohesión territorial, tal como lo ha recomendado la Cepal (2010), es un medio indispensable para enfrentar las profundas brechas regionales e igualar las oportunidades en los territorios. De otro lado, es esencial que todas las regiones y territorios del país estén en la capacidad de desplegar su potencial económico pleno, para que el país alcance niveles elevados y estables de crecimiento; por lo tanto, una política regional es incompleta si no se considera una estrategia nacional de movilización de potenciales regionales infrutilizados. Finalmente, la reforma de la organización territorial mediante la readecuación de las jurisdicciones locales y la conformación de regiones constituyen una condición necesaria para gestionar exitosamente los nuevos escenarios territoriales e integrarlos a los circuitos de la economía moderna y el desarrollo.

Este documento, que se pone a disposición de los partidos políticos y del público en general, pretende ser un aporte inicial para la discusión de las políticas nacionales de desarrollo regional que, en el próximo quinquenio, promuevan una descentralización con equidad y que pongan el territorio al servicio de las personas teniendo en cuenta las particularidades de la geografía peruana. Como toda propuesta, es susceptible de mejoras y está abierta a las contribuciones de quienes estén interesados en el desarrollo de las regiones peruanas.

## 2. NUDOS CRÍTICOS DEL DESARROLLO REGIONAL

De acuerdo a un documento reciente de la Cepal (2010), el Perú se destaca por ser uno de los países con mayor concentración territorial de su economía y con mayores niveles de desequilibrios en la distribución del ingreso entre sus regiones. Estas desigualdades se expresan, entre otras formas, en el acceso inequitativo a los bienes públicos provistos por el Estado en los territorios (PNUD 2010). Desde una perspectiva internacional, este desempeño es uno de los más rezagados en el contexto latinoamericano (superado solo por Argentina) y está bastante lejos de los estándares de países desarrollados como los de la OCDE. La experiencia de otros países ha enseñado que, ante estas situaciones, el rol de la política pública nacional es fundamental para corregir los desequilibrios y garantizar a los ciudadanos, al margen del lugar donde residan, una igualdad de oportunidades.

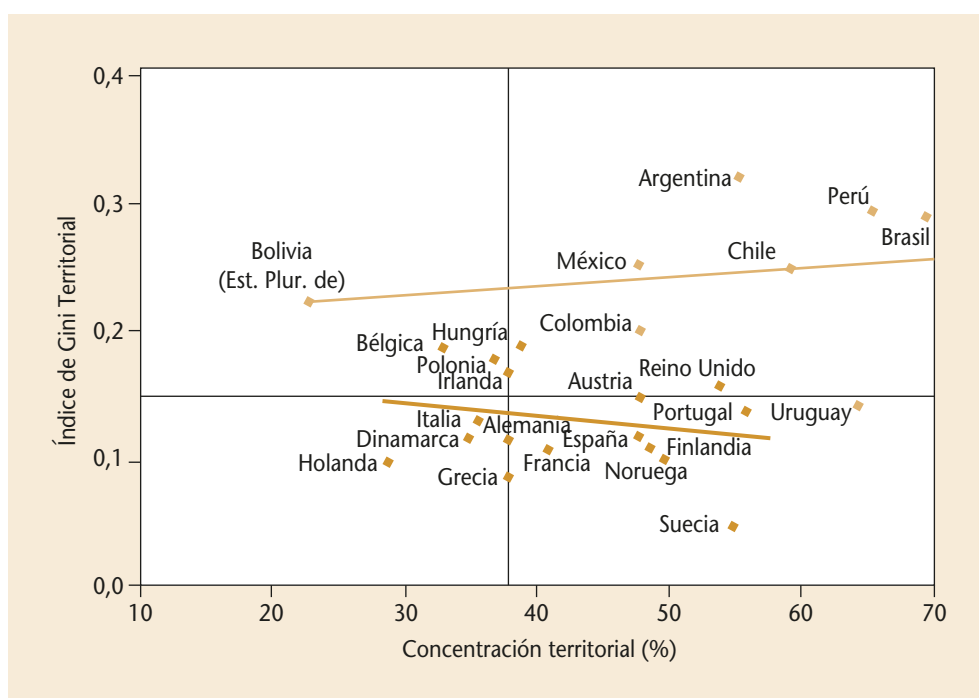
Los desafíos pendientes de la política regional peruana, para el próximo quinquenio, son básicamente los siguientes.

### 2.1 Disparidades regionales

El crecimiento sostenido de la economía peruana en los últimos años (6% en promedio) ha mejorado ostensiblemente los ingresos de la población; sin embargo, desde una perspectiva territorial, aún existe una enorme brecha entre regiones. Los datos oficiales del PIB por departamentos (INEI 2010), entre el 2001 y el 2009, dan cuenta de las distancias que existen entre regiones no solo en el ingreso, sino también en la dinámica de cada territorio. Utilizando la tipología de Silva (2005), es posible clasificar los depar-

#### GRÁFICO 1

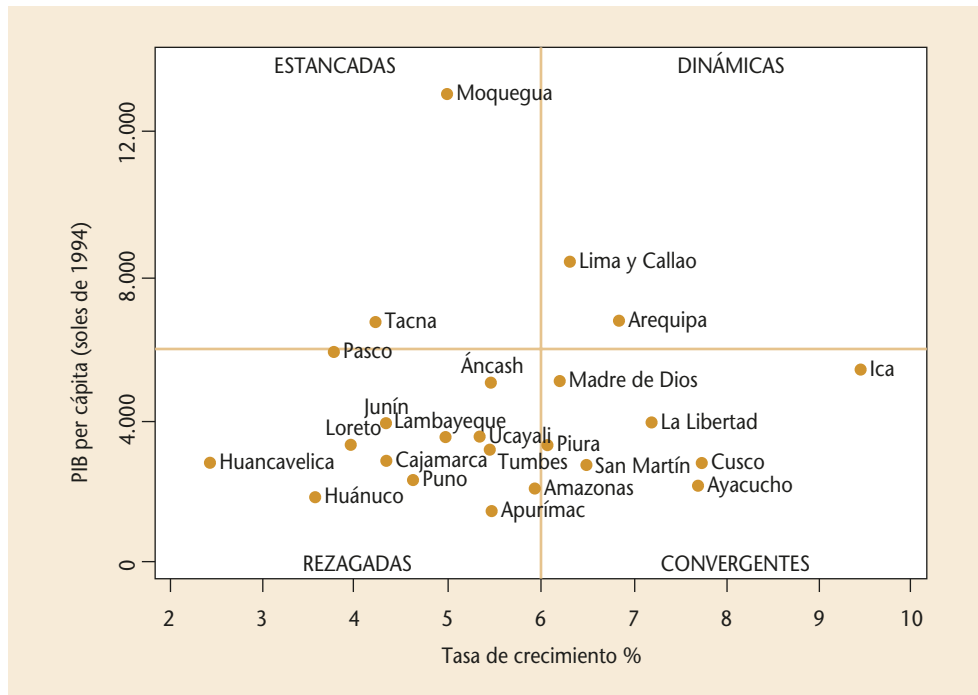
Disparidades regionales: crecimiento regional e ingreso per cápita (2001-2009)



Fuente: Cepal (2010).

## GRÁFICO 2

### Disparidades regionales: crecimiento regional e ingreso per cápita (2001-2009)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010).  
Elaboración: propia.

tamentos en cuatro grupos: las regiones **dinámicas** (Lima y Arequipa), que han crecido por encima de la media nacional y poseen ingresos per cápita también sobre el promedio del país; las regiones **convergentes**, aquellas que, aunque no poseen altos niveles de ingreso, tienen un desempeño bastante alto en el período, en términos de crecimiento; regiones como Ica (que tiene el crecimiento más alto del país), Ayacucho, Cusco y La Libertad han crecido por encima de las regiones dinámicas y tenderán a alcanzar sus niveles de ingreso si logran mantener esta dinámica en el futuro.

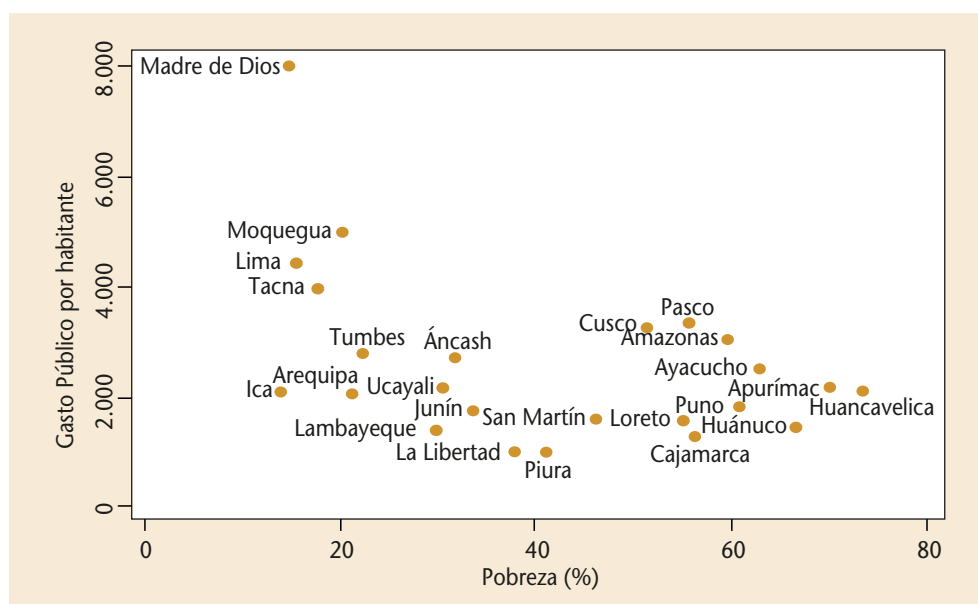
De otro lado, el grupo de regiones **rezagadas**, que conforman la mayor parte de los departamentos (más de la mitad), son aquellas que no solo tienen bajos ingresos per cápita sino también ostentan tasas de crecimiento económico bastante mediocres comparadas con los niveles de crecimiento que ha logrado el país en el período. Departamentos tradicionalmente pobres y rurales, como Huancavelica, Huánuco y Loreto, son los más destacados en este grupo. Las regiones **estancadas** son aquellas que, aunque en el pasado lograron altos niveles de ingresos per cápita,

tienen niveles actuales de crecimiento por debajo del promedio nacional y tienden a perder importancia en el escenario territorial; dos departamentos están clasificados con estas características: Moquegua, el departamento con mayor ingreso per cápita del país, y Tacna, cuyo desempeño en el período lo sitúa cercano a las regiones rezagadas.

Este diagnóstico nos muestra que las disparidades económico-regionales en el Perú constituyen un verdadero desafío para la política regional; más aun si se tiene en cuenta las enormes distancias en términos de ingresos entre territorios vecinos como, por ejemplo, Moquegua y Puno (el primero tiene un ingreso cuatro veces más grande), o entre el crecimiento de Ica (más de 9%) y el de su vecino Huancavelica (alrededor de 2%).

Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo regional, no es suficiente. La brecha regional expresada desde una perspectiva del bienestar social muestra que el alto crecimiento económico regional de regiones convergentes, como Ica y Madre de Dios, se ha traducido en buenos

**GRÁFICO 3**  
Gasto público y pobreza regional (2009)



Fuentes: INEI (2010) y Ministerio de Economía y Finanzas (2010a).  
Elaboración: propia.

resultados en la disminución de la pobreza<sup>1</sup>; sin embargo, otras regiones de la misma tipología, como Cusco y Ayacucho, a pesar de su también dinámico crecimiento, no han logrado mejorar con la misma velocidad este desempeño. Un aspecto clave por considerar en estas diferencias es el acceso de la población a la oferta de bienes públicos. Tomando como referencia el Índice de Densidad del Estado (IDE), que resume los niveles de cobertura de los servicios que presta el Estado en el territorio<sup>2</sup>, se puede observar que más de la mitad de los departamentos tienen una cobertura de servicios por debajo del promedio y que son las regiones andinas y amazónicas, convergentes y rezagadas, las que destacan en este déficit.

La escasa presencia del Estado en términos de provisión de servicios básicos en los territorios estaría en estrecha vinculación con el desempeño del desarrollo humano a escala local y regional; por lo tanto, dependiendo del

lugar donde se nace, la diferencia de la esperanza de vida puede variar por lo menos 5 años, o también el nivel de aprendizaje (en Apurímac, solo el 8% de los niños comprende lo que lee, mientras que en Moquegua lo hace el 37%). Esta diferencia de oportunidades no ha cambiado en el tiempo; si bien existen mejoras en la cobertura en general, los territorios con menores acceso en 1993 son los mismos con esos déficits en el 2007 (Huancavelica, Amazonas y Cajamarca).

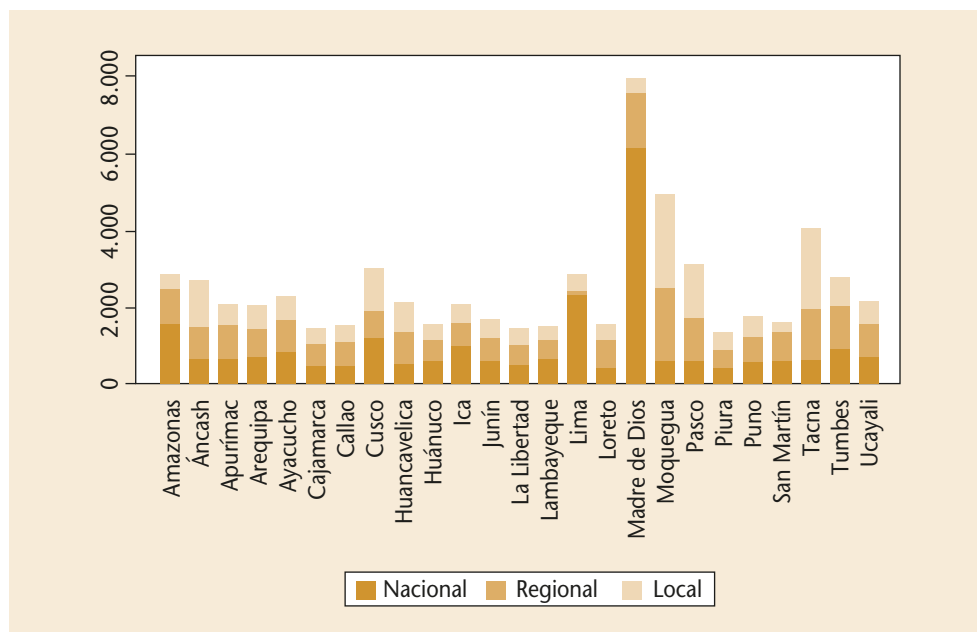
Teniendo en cuenta las disparidades entre territorios, se esperaría que el gobierno, haciendo uso de su función redistributiva, utilice el gasto público como un instrumento compensatorio. No obstante, por el contrario, la realidad muestra que este tiene una carencia total de criterios de equidad territorial. Tomando en cuenta el gasto público de los tres niveles de gobierno en el último año, la distribución territorial de esta variable da cuenta de que las regiones menos pobres reciben mayores asignaciones de presupuesto; Madre de Dios,

1/ Madre de Dios es el caso más relevante; entre el 2003 y el 2009, la pobreza disminuyó en 61%, lo que la convirtió en la región con la menor tasa de pobreza relativa (12%).

2/ Este es un indicador construido por el PNUD, que toma como referencia el acceso a la identidad, la salud, la educación, el saneamiento y la energía domiciliaria (PNUD 2010).

## GRÁFICO 4

### Gasto promedio por habitante en las regiones (2001-2009)



Fuentes: INEI (2010) y Ministerio de Economía y Finanzas (2010a).  
Elaboración: propia.

Moquegua, Lima y Tacna reciben sobre 4.000 soles por cada habitante, mientras que regiones pobres como Huánuco, Cajamarca o Puno reciben menos de 2.000 soles per cápita. La brecha más resaltante, paradójicamente, la muestra la región menos pobre en el 2009 (Madre de Dios, con 12% de pobreza), que recibe, en términos per cápita, un gasto estatal cuatro veces más grande que el asignado a Huancavelica, que, a su vez, es el departamento más pobre del país. Un factor determinante de estas inequidades es, sin duda, la asignación de transferencias fijadas por fórmula, que reparte los recursos del canon a las jurisdicciones donde se explota recursos naturales. En contraposición con este desequilibrio presupuestario, no existen mecanismos nivelatorios del gobierno central.

## 2.2 Escaso desarrollo de mercados regionales

La estructura geográfica del país, al imponer altos costos de transporte a las regiones andinas (Iguí-

ñiz 1998), ha condicionado la integración de sus espacios territoriales. Ello ha sido reforzado por la escasez de vías transversales y la priorización, en el pasado, de carreteras longitudinales, especialmente de la costa, como la Panamericana. En ese contexto, las regiones más integradas al mercado se encuentran en la costa, hacia donde ha migrado buena parte de la población andina en los últimos cincuenta años. Departamentos con la menor proporción de caminos pavimentados, como Amazonas, Pasco y Huancavelica, poseen mercados financieros poco desarrollados; las colocaciones de créditos en estos departamentos no supera el 8% de su PIB; la situación es diferente en Lambayeque, donde la demanda de crédito representa más de 24% del tamaño de su PIB. De otro lado, la profundización del mercado de trabajo es también más intensa a medida que el territorio se integra al mercado; regiones costeñas con mayor integración, como Lima, Tacna y Arequipa, poseen mayores cantidades de trabajadores asalariados respecto al total de su PEA regional.

**TABLA 1****Desarrollo de mercados regionales e infraestructura vial**

Región	Mercado financiero <sup>1/</sup>	Mercado laboral <sup>2/</sup>	Infraestructura vial <sup>3/</sup>
Amazonas	7,1	22,4	6,6
Áncash	9,0	37,0	30,9
Apurímac	13,0	17,1	13,7
Arequipa	16,1	47,6	22,6
Ayacucho	10,1	22,4	9,6
Cajamarca	10,1	22,1	15,6
Cusco	12,1	26,2	10,0
Huancavelica	2,3	16,6	11,0
Huánuco	13,3	22,6	8,8
Ica	14,5	48,6	27,2
Junín	15,0	32,3	15,9
La Libertad	20,0	37,9	27,8
Lambayeque	24,3	37,9	43,0
Lima	43,2	54,7	33,6
Loreto	10,9	28,0	0,4
Madre de Dios	16,9	30,2	2,7
Moquegua	6,6	46,4	25,4
Pasco	4,2	29,1	6,9
Piura	15,7	38,3	27,9
Puno	13,3	23,4	15,4
San Martín	21,2	30,8	9,2
Tacna	14,0	43,1	31,1
Tumbes	21,7	37,0	34,7
Ucayali	16,6	32,1	1,6

<sup>1/</sup> Colocaciones de créditos respecto al PIB regional del 2009.

<sup>2/</sup> Proporción de la PEA regional asalariada.

<sup>3/</sup> Caminos pavimentados en el territorio (km / 1.000 km<sup>2</sup>)

Sin embargo, la infraestructura no es suficiente para la articulación económica; de acuerdo con Gonzales

(2005), la precaria articulación económica entre Lima, que representa casi la mitad de la economía del país, y el resto de regiones reside en las bajas productividades regionales<sup>3</sup>, las distancias y la falta de empresarialidad, que no logran competir con la producción importada. En consecuencia, la balanza comercial deficitaria de Lima con el resto del mundo es financiada con las exportaciones regionales de materias primas. Del mismo modo, no existe un comercio entre regiones periféricas porque producen los mismos bienes y servicios. Es decir, no es posible observar un comercio interregional activo en el que, por ejemplo, Huancavelica le venda su producción agraria a Ayacucho, o Cajamarca comerce su producción minera con Lambayeque<sup>4</sup>.

### 2.3 La fragmentación de la organización territorial

La presencia del Estado en los territorios está condicionada no solo por los alcances de la política y el presupuesto público en el espacio, sino también por la organización del territorio. La actual división política del país ignora la geografía y no permite una administración más eficiente de los espacios territoriales. La organización del nivel intermedio, basada en 25 departamentos, está desvinculada de las potenciales regiones económicas, concebidas estas como espacios regionales con un tamaño crucial donde una ciudad jerarquiza a su entorno vinculando dos o más corredores económicos<sup>5</sup> (Vergara 2001). Los departamentos difícilmente abarcan dos o más corredores económicos, como se muestra en el mapa 1; por lo tanto, carecen de una complejidad productiva suficiente y de un tamaño crucial que les permita funcionar como una región, y lograr economías de escala tanto desde la perspectiva fiscal como desde el punto de vista económico. Asimismo, administrativamente, los gobiernos regionales asentados en las capitales departamentales han tendido a entrar en competencia con los municipios

3/ Los consumidores limeños demandan poca producción de los territorios del interior, lo que implica que la gran demanda limeña no dinamiza el desarrollo del resto de regiones sino que está más vinculada con las importaciones del extranjero.

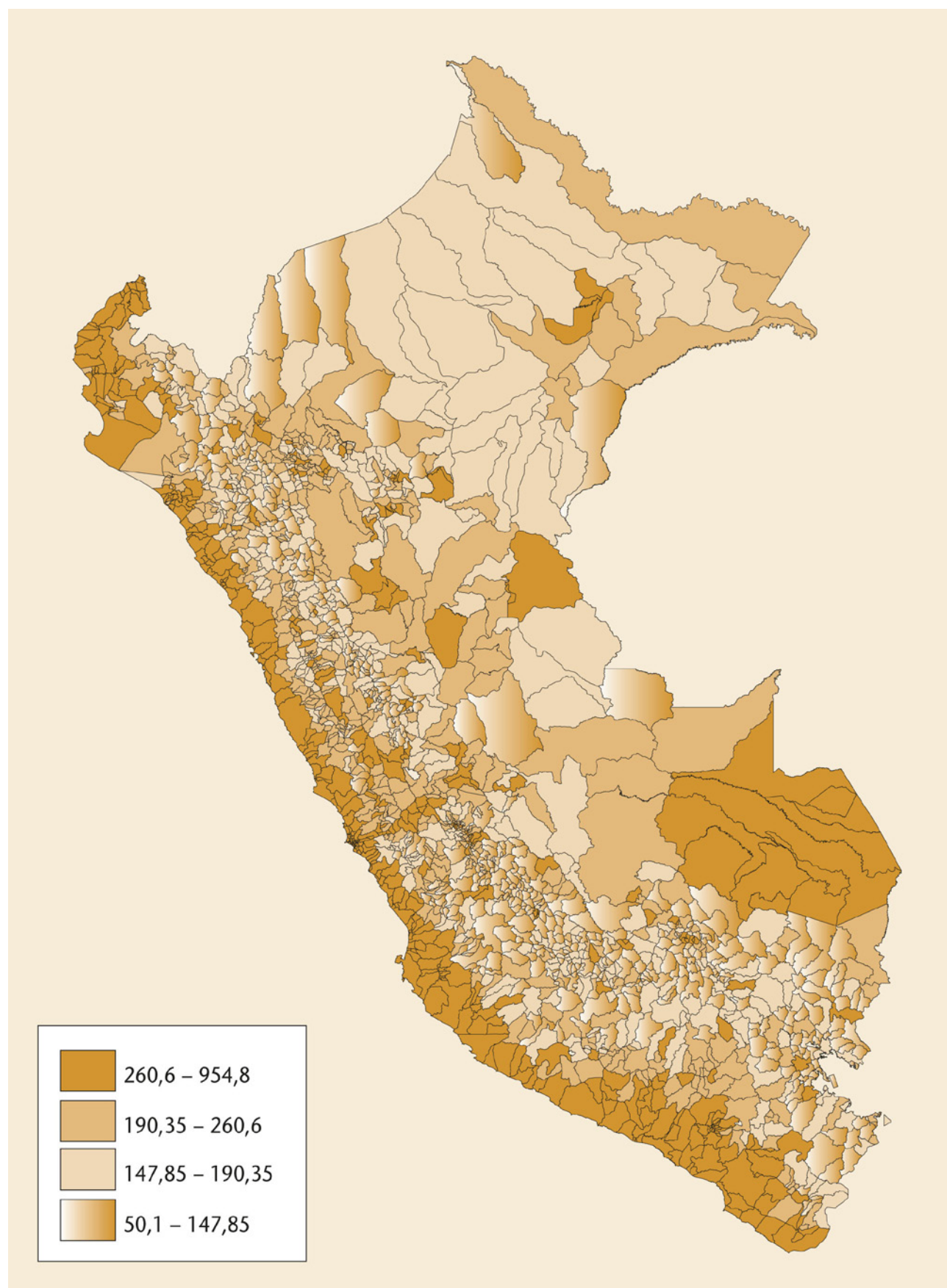
4/ Una excepción podrían ser los intercambios de lana entre la industria textil de Arequipa y las zonas alpaqueras de Puno y Cusco.

5/ Los corredores económicos son espacios longitudinales que solo vinculan a su entorno inmediato (valles y algunos centros urbanos de poca importancia) con intercambios que no superan el estadio de las transacciones agropecuarias (Vergara 2001).



**MAPA 1**

**Distritos por nivel de ingresos (2007)**



provinciales. En algunos casos, las administraciones regionales se superponen a los gobiernos municipales provinciales de la capital de departamento, lo que refuerza esta competencia; en especial, en los departamentos donde la mayor parte de la población vive en la ciudad capital (como Tacna, Arequipa, Callao, etc.). El caso más ilustrativo es la Provincia del Callao, donde existen innecesariamente un gobierno regional y un gobierno local provincial en una misma jurisdicción.

En el ámbito local, la estructura administrativa también es fragmentada; el Perú es uno de los países con mayor número de municipios en América Latina en relación con su territorio (Banco Mundial 1999). Asimismo, más de 50% de los distritos tienen menos de 5.000 habitantes y en muchos casos, en especial en la zona andina, existe una disminución sistemática de la población, que migra a las ciudades de la costa y a la región amazónica. La fragmentación de las jurisdicciones distritales limita la rentabilidad de las inversiones sociales y atomiza la distribución de los recursos municipales; de acuerdo con cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas, en el 2010, alrededor de 800 municipalidades (43% del total) recibieron menos de 500.000 soles como Foncomun; para la mayor parte de ellas, este recurso representa casi el total de su presupuesto.

La atomización de las jurisdicciones locales, en las zonas rurales, hace que estas desaprovechen las cuencas hidrográficas como escenarios adecuados para ges-

tionar un territorio<sup>6</sup> extremadamente diverso y accidentado. Un intento de atenuar esta fragmentación ha sido la Ley 29029 de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales, dada en el 2007 y que lamentablemente no ha logrado, a la fecha, fusionar ningún distrito a pesar de los incentivos de acceder a mayores recursos.

En las ciudades, el problema también es evidente. Muchas ciudades peruanas, en especial las de mayor tamaño poblacional, abarcan más de un municipio; por ejemplo, el área metropolitana de Arequipa incluye 12 distritos y la de Trujillo, 9; sin embargo, no existe una administración metropolitana en dichas ciudades que aborde de forma integral los problemas que rebasan los límites distritales y las potestades y capacidades de las municipalidades provinciales; tampoco existe una coordinación voluntaria entre los municipios que abarcan la ciudad; lo que se observa son gestiones locales con una visión parcelada de la ciudad. Situaciones recurrentes como la inseguridad ciudadana, la contaminación ambiental, el transporte caótico y la caótica expansión urbana son, entre otros, problemas que requieren de un gobierno local metropolitano.

En resumen, el desarrollo territorial es inviable en un país con gobiernos locales y regionales fragmentados, que desperdicia recursos en mantener el funcionamiento de sus cuerpos administrativos y atomiza las inversiones locales.

### 3. OPCIONES DE POLÍTICA REGIONAL

Teniendo como referencia el diagnóstico previo, las opciones de política regional son las siguientes:

#### 3.1 Nivelación regional

- a. Descentralización fiscal de acuerdo al D.L. 955. Implica la coparticipación del nivel regional en el

50% de los impuestos nacionales recaudados en la jurisdicción regional (exceptuando el impuesto a la renta de tercera categoría, que agrupa a las empresas); el objetivo de la política es fortalecer el rol de los gobiernos regionales en la provisión de bienes públicos vinculando la recaudación fiscal (esfuerzo fiscal) en su jurisdicción con la cobertura de servicios regionales. En este esquema se incluye

6/ El informe del PNUD (2010) postula la conversión de las cuencas en escenarios de planificación territorial, no solo como respuesta sostenible al desarrollo humano a escala local y regional, sino también como un frente para evitar el cambio climático.

el canon (en sus distintas versiones) como transferencias del nivel central que buscan retribuir la explotación de recursos naturales.

- b. Establecimiento de una Política Nacional de Desarrollo Regional cuya rectoría resida en el nivel central e implique la implementación de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) con fines nivelatorios, que priorice el gasto público e inversión en infraestructura y servicios sociales en las regiones más rezagadas del país. Esta política se concibe como un instrumento redistributivo entre las regiones, que complementa a los actuales mecanismos de financiamiento que han ganado legitimidad en las jurisdicciones, que están asociadas a un **derecho territorial** en su reparto (canon y similares) y a otros instrumentos de financiamiento propio idóneos para el nivel regional, en el actual estadio de la descentralización.

El establecimiento de la descentralización fiscal, tal como está planteada en el D.L. 955, Ley de Descentralización Fiscal, solo contribuiría a acentuar las desigualdades regionales, por dos razones: (i) los departamentos tienen baja capacidad fiscal; más del 80% de la recaudación se realiza en Lima y Callao, donde se encuentran gran parte de los contribuyentes y/o el domicilio fiscal de las principales empresas. Existen propuestas de cálculo de la tributación real, sobre la base de dónde se genera la actividad económica (Gonzales 2005, ANGR 2009), sin embargo, aun en ese esquema, el reparto de los ingresos propuestos por el D.L 955 carecería de una lógica redistributiva; se esperaría que departamentos como Apurímac o Amazonas, por ejemplo, tuvieran ingresos muy por debajo de los requeridos para cubrir sus servicios. (ii) las transferencias fiscales no subyacen a objetivos nivelatorios; la propuesta considera el FNDR como instrumento compensatorio, pero, tal como está diseñado, este carece de sostenibilidad y su monto es bastante limitado para aspirar a nivelar las brechas regionales. Al mismo tiempo, las otras transferencias, como el canon y otros recursos determinados, carecen totalmente de objetivos compensatorios; por el contrario, son fuentes de inequidades territoriales al distribuirse, por lo general, en regiones con más desarrollo. Bajo esta propuesta, es difícil encaminar la política pública hacia objetivos de cohesión regional en el corto y mediano plazo; por lo tanto, nada garantiza que la

brecha regional se acorte; por el contrario, las distintas dinámicas de las regiones las harán más desiguales, minando la gobernabilidad de los territorios del país.

La segunda opción de política es la más idónea, teniendo en cuenta el actual contexto de descentralización y la heterogeneidad del territorio nacional. En concreto, se plantea una modificación parcial del reparto de los recursos públicos en el territorio, allí donde el gobierno nacional tiene discrecionalidad, con base en necesidades fiscales y la brecha territorial identificada. El instrumento será un Fondo Nacional de Desarrollo Regional como fondo estructural de desarrollo regional y utilizado por el gobierno nacional para compensar las inequidades regionales; el fondo tendrá como objetivo proveer inversión social, productiva y de infraestructura en las regiones que están rezagadas en términos de bienestar social y de dinámica económica. El objetivo de la política es alcanzar, en el mediano y largo plazo, una convergencia regional en el acceso a bienes públicos en los territorios, para que los ciudadanos, al margen del lugar donde vivan, puedan tener un acceso promedio a los servicios y oportunidades que brinda el Estado. La ventaja de esta propuesta respecto a la anterior reside en que, junto con considerar los derechos territoriales sobre la asignación de una parte de recursos vinculados a la extracción de recursos naturales, aplica un mecanismo de equidad fiscal que no implica un aumento del gasto público (que puede desequilibrar las finanzas públicas) sino una reasignación de los gastos discrecionales destinados al nivel regional, mediante un esquema más eficiente y equitativo. Asimismo, se considera la importancia de dotar de potestades tributarias al nivel regional en impuestos, de manera que, más que generar ingresos, se le provea de un aprendizaje organizacional para administrar tributos en el futuro.

### 3.2 Descentralización económica

- a. El uso de incentivos gubernamentales, expresados en un conjunto de precios relativos, como tasas de interés, impuestos diferenciados y salarios favorables a la inversión privada en las regiones, que prioricen a los sectores de transformación y de servicios, y que permitan permita superar el estadio de la producción y exportación de materias primas sin mayor valor agregado redistribuible en el territorio.

- b. Nula o mínima participación del gobierno nacional en la descentralización económica, dejando este rol exclusivamente a las fuerzas del libre mercado (*self discovery*), que, con base en las ventajas comparativas y potencialidades de los territorios, desarrollan las actividades económico-productivas, atraen flujos de capitales e innovación y se vinculan a los mercados internacionales.
- c. El fomento productivo a través de la promoción de *clusters* productivos que permitan focalizar esfuerzos en sectores con ventajas y posibilidades de ser competitivos en el escenario internacional. El trasfondo de esta política es la búsqueda del desarrollo de los mercados regionales para hacer un contrapeso económico al centro limeño.

La primera opción de política es bastante atractiva, en especial si se tiene en cuenta las desventajas de las empresas manufactureras regionales, en términos de costos de producción y transporte, respecto de sus pares ubicadas en la capital. Un tratamiento diferenciado territorialmente en la tributación y subsidios en el precio de factores (tasas de interés y salarios) permitiría incentivar a empresas externas a la región a instalarse en las regiones. Sin embargo, esta propuesta es susceptible a distorsiones porque la ubicación de las empresas en determinadas regiones, incentivadas por las exoneraciones y subsidios, no garantiza que la producción sea hecha en la misma región; es posible que el domicilio fiscal y alguna parte pequeña de su producción se encuentre en la zona, pero existirán muchos incentivos para que las empresas se ubiquen donde tiene menores costos. Asimismo, sería demasiado costoso para el gobierno fiscalizar estas situaciones, dejar de recaudar una parte de los impuestos y generar salarios artificiales. Finalmente, este tipo de

política ya ha sido aplicado en la Amazonía, con escaso impacto regional.

La segunda propuesta de política minimiza o anula la acción del gobierno nacional en la promoción del desarrollo regional. La evidencia empírica muestra que, desde una perspectiva territorial, el crecimiento económico basado solo en la dinámica del mercado es eminentemente concentrador y profundiza los desequilibrios territoriales existentes<sup>7</sup>. Esta opción incentivaría una continua especialización de las regiones en la producción de materias primas, principalmente minerales<sup>8</sup>, demandadas en la economía internacional y generaría divisas que no regresan en inversión a los territorios. Asimismo, el impacto en el empleo de estos sectores, que tienen una productividad bastante baja (a excepción de la agricultura), es bastante limitado. Los resultados de esta política en el largo plazo serían una ciudad capital más concentrada, consumidora de las divisas generadas por las regiones del interior y con enorme poder de atracción de población en búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida; en las regiones, la ausencia de mercados maduros generaría economías de enclave, en las zonas productoras de recursos naturales, con escasa o nula articulación de los sectores primarios al resto de los sectores de las economías regionales.

El impulso de *clusters* productivos en el interior del país como nodos de sus economías regionales (opción c), constituye no solo una vía para amortiguar la concentración territorial de la economía en el centro (con todos sus problemas de congestión), sino que, potencialmente, puede impulsar un crecimiento más acelerado del país. Esta política permitiría, en el mediano y largo plazo, activar el desarrollo de mercados en las regiones con mayor potencial del país y generar

7/ De acuerdo con la teoría, las desigualdades regionales, en términos económicos, deberían desaparecer si las regiones rezagadas tienden a crecer en mayor proporción que las regiones ricas y logran una convergencia en el tiempo (Barro y Sala-i-Martin 1991). Sin embargo, la evidencia empírica para el país muestra que no ha habido indicios de una convergencia regional en el período centralista que caracterizó a la década de 1990 (Gonzales y Trelles 2004); la situación no ha cambiado mucho para el período más reciente, en el que ya se contaba con gobiernos regionales y con un gasto público ejecutado de forma descentralizada (2002-2007); de acuerdo con los hallazgos de Chirinos (2008), no existen evidencias de una convergencia absoluta entre regiones en este período.

8/ Gonzales (2000) muestra cómo en la década de 1990, período que él llama de neocentralismo y neoliberalismo, luego de instauradas las reformas pro mercado, las regiones de la periferia solo han podido dinamizar sus economías con base en los recursos naturales (principalmente minería).

economías de escala y rendimientos crecientes con capacidad de atraer mayor actividad económica y flujos de inversiones. Asimismo, los instrumentos de política, en esta propuesta, involucran una participación más activa de los otros niveles de gobierno y la sociedad civil regional, lo que implica mejorar las relaciones intergubernamentales y promover una masa crítica en las regiones. Esta es la alternativa más viable y con mejores resultados para el país.

### 3.3 Reorganización del territorio

- a. La conformación de regiones y fusión de municipalidades de manera voluntaria, con base en acuerdos de las autoridades locales y regionales, en el marco de la política nacional de incentivos (Ley de Mancomunidades Municipales y la Ley de Integración Regional); se espera fusionar municipios sobre áreas homogéneas, como las cuencas hidrográficas, e integrar departamentos de forma transversal.
- b. Reforma vertical de la organización del territorio asentando en las provincias el ámbito local de gobierno e incorporando a ese ámbito los distritos con importancia poblacional y económica; ello permitirá disminuir, en el mediano plazo, y de manera más eficaz, el excesivo número de municipios del país. Asimismo, se considera la figura de los gobiernos municipales de rango metropolitano en las ciudades de más de 400.000 habitantes, donde se implementa gobiernos locales con capacidad de abordar de manera integral los problemas que aquejan a las ciudades peruanas. A nivel intermedio, se conforman las regiones de acuerdo a criterios geoeconómicos y socioculturales, definidos por el gobierno nacional en el marco de una Ley de Regionalización consultada a los ciudadanos.

La primera opción de política implica el impulso de las mancomunidades municipales y la integración de regiones con base en la consulta popular. En el país

ya existe el marco normativo, desde el 2005, para las regiones y, desde el 2007<sup>9</sup>, para las mancomunidades municipales, con sus incentivos para llevar adelante este proceso (mayor presupuesto y prioridad en capacitación). El objetivo es consolidar dos o más jurisdicciones, colindantes o no, para mejorar la prestación de servicios y la ejecución de obras. No obstante, en el ámbito local, las pocas mancomunidades que se han inscrito no han pasado de acuerdos nominales; no existe, a la fecha, ninguna fusión de municipios y, por el contrario, hay una tendencia a incorporar a los municipios menores en funciones de gobierno local. En el ámbito regional, las Juntas de Integración Regional tampoco han logrado avances concretos de fusión. Las desventajas de esta opción residen en que, al margen de los incentivos, la lógica de los políticos regionales y locales es mantener el poder político y sus pequeños presupuestos bajo su control, aunque ello desmejore el bienestar de su población.

La segunda opción de política desde arriba (*top down*) es la más viable y eficaz en el objetivo de reorganizar la administración territorial. La propuesta es consolidar el ámbito local de gobierno en las provincias y dejar a las jurisdicciones distritales como un ámbito de coordinación y participación vecinal con tareas específicas y de apoyo al gobierno local. La ventaja de esta propuesta es que es posible, con la nueva organización municipal, lograr gobiernos locales con mayor capacidad institucional y alcance territorial, que les permita alcanzar economías de escala en la provisión de servicios y mayor rentabilidad social de sus inversiones locales, cuestiones claves para avanzar en la descentralización y el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, la figura de un gobierno municipal metropolitano en las ciudades grandes permitirá una mejor gestión de las mismas, con mejores políticas urbanas y servicios públicos. En el ámbito regional, la conformación de regiones, al estar en el marco de una política nacional de regionalización diseñada por el gobierno nacional, validada por los actores regionales y votada por los representantes, hará posible contar en el quinquenio con nuevas jurisdicciones de nivel intermedio con capacidades para conducir los procesos de desarrollo regional.

9/ Ley 29029 de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales, del 19 de mayo de 2007.

## 4. ANÁLISIS DE COSTO Y BENEFICIO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

TABLA 2

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los territorios rezagados en términos de acceso a servicios públicos (111 provincias y 13 regiones que tienen un acceso por debajo del promedio nacional) tienen un potencial de mejora del bienestar de su población en este quinquenio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una política de cohesión territorial permitirá, desde el gobierno central, mayor inversión en capital humano y físico en las regiones pobres y con escasos recursos públicos; los beneficiarios de esta medida será la población que vive en estos territorios y que no tiene acceso a bienes públicos en niveles similares a quienes viven en las regiones más desarrolladas del país.</li> <li>Un reparto más equitativo de los recursos públicos para la inversión pública mejorará las dotaciones de infraestructura y competitividad en regiones pobres y permitirá su inserción en la economía nacional. Los beneficios de esta medida se dan en relación con mayores oportunidades de empleo y bienestar social en la población de áreas aisladas del país.</li> <li>La gobernabilidad territorial del país mejora cuando los conflictos, generados por la escasa <b>densidad</b> del Estado, en los espacios regionales disminuyen o desaparecen. El clima social es un determinante para la llegada de nuevas inversiones a las regiones. Las ganancias, en este sentido, serán a escala país, porque permitirán ampliar los niveles de crecimiento económico.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>El producto interno bruto del país puede ser duplicado en quince años si se integra los espacios regionales a los mercados, focalizando el esfuerzo en sectores con ventajas y posibilidades para ser competitivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas regionales, principalmente pequeñas y medianas, vinculadas a industrias localizadas en el territorio, constituyen una masa crítica con gran demanda por mejorar su desempeño y participación en la creación de valor agregado, y serían beneficiadas con una política de promoción y fomento del <i>clusters</i> productivos en el territorio. Los logros más resaltantes estarían en:             <ol style="list-style-type: none"> <li>El desarrollo de actividades económicas vinculadas al territorio y con mayor valor agregado, como la agroindustria, el turismo, entre otras, ofrece a las regiones la oportunidad de generar mayor empleo que otras actividades extractivas.</li> <li>La vinculación entre empresas, universidades y gobiernos descentralizados permitirá promover la innovación y mejorar el entorno competitivo de las empresas a escala regional y local.</li> <li>Las inversiones en infraestructura permitirán el acceso de nuevos espacios al mercado, en especial regiones pobres como Amazonas, Huánuco y Apurímac; esta integración permite la profundización de mercados clave (trabajo y crédito) para el desarrollo regional.</li> </ol> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>El desempeño de los gobiernos descentralizados tiene amplios márgenes de mejora si se reestructuran la organización del territorio y la asignación de responsabilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde la perspectiva de la política pública descentralizada, existe un aprovechamiento más eficiente del territorio porque el país mejor estará mejor organizado espacialmente y sus jurisdicciones subnacionales, en especial las rurales, tendrán mayor capacidad para abordar sus problemas y mayor alcance territorial que les permita eliminar la fragmentación del gasto local y ganar economías de escala en la provisión de servicios y/o en las inversiones productivas y sociales.</li> <li>En el ámbito regional, se cuenta con regiones integradas, que abarcan más de un departamento, con una base económica suficiente que les permite una relativa solvencia fiscal y la posibilidad de mejorar las políticas públicas regionales. Gobiernos regionales más vigorosos implican mejoras en el bienestar de todos los ciudadanos que viven en el interior del país, que pueden acceder a mejores servicios de su respectivo gobierno regional; las ganancias también se dan por el lado del fortalecimiento de la democracia regional.</li> <li>El recojo de las heterogeneidades de la geografía hace de la descentralización una política con mayor impacto territorial. La diferenciación entre gobiernos locales rurales y gobiernos municipales de ciudades, con diferentes roles y grados de autonomía, permite amplias mejoras al proceso.</li> </ul>

10/ Los departamentos de Huancavelica, Amazonas, Huánuco, Cajamarca, Loreto, Ucayali, San Martín, Puno, Pasco, Ayacucho, Piura y Apurímac.

## 5. IDENTIFICACIÓN DE GANADORES Y PERDEDORES

**TABLA 3**

**Ganadores y perdedores según la opción de política nacional de desarrollo regional**

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población pobre que vive en los diez territorios más rezagados<sup>10</sup>, que serían objeto de la política nacional de cohesión regional, al recibir mayor gasto que el promedio nacional en servicios sociales financiados desde el gobierno central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los principales afectados por la política son los departamentos de Madre de Dios, Moquegua y Tacna, que son los territorios que reciben actualmente mayores niveles de presupuesto per cápita y cuyo nivel de pobreza es de los más bajos del país.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas ubicadas en las regiones con rezago en infraestructura y servicios se benefician de una mayor inversión pública central que mejora su entorno y las hace más competitivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regiones de las que el gobierno central desvía recursos utilizados para la nivelación regional en infraestructura. Es de esperarse que sean regiones como Arequipa, Lima, Moquegua y Tacna, entre otras.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los productores y empresas ubicados en los corredores económicos con potencial de insertarse en <i>clusters</i> productivos y mejorar su competitividad e innovación, destacando aquellos que incorporan valor agregado, generan empleo y se articulan a otras actividades de la región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productores indiferentes a la política pública y grandes empresas acopiadoras exportadoras (extranjeras y nacionales) que no tienen interés en formar cadenas con otras empresas o productores.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pequeños y medianos productores con interés en asociarse, vender en mercados externos y mejorar sus productividades y la gestión de sus unidades agropecuarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas con posición de dominio en los circuitos de comercialización agropecuaria.</li> </ul>
Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los habitantes de espacios territoriales que carecen de infraestructura vial y están desvinculados de mercados clave como el financiero y de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferentes de crédito y empleo informal en estos espacios, generalmente rurales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones regionales vinculadas a la innovación, como las universidades regionales y centros de investigación, que tengan capacidad de responder a las necesidades de su entorno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades e instituciones regionales que no tengan capacidad de generar innovación en el territorio.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población que vive en los distritos rurales pequeños cuyos municipios forman parte de una nueva estructura municipal de mayor alcance territorial y con capacidad institucional para gestionar servicios e infraestructura local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticos locales y funcionarios de los distritos fusionados, que pierden importancia con la reforma.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usuarios de servicios descentralizados como la salud y educación, que se benefician de una nueva organización de nivel intermedio, con base en la integración regional, con mayores recursos y capacidad institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidentes regionales, políticos y burócratas de departamentos integrados a una región, que pierden importancia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos regionales integrados, con mayor poder político y capacidad de negociación intergubernamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias de los ministerios del gobierno central que compiten con los nuevos gobiernos regionales integrados.</li> </ul>

## 6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS

### 6.1 Reducción de la brecha regional

La Política Nacional de Desarrollo Regional busca una reducción de las desigualdades territoriales en términos de acceso a las oportunidades y a los bienes públicos que el Estado provee, focalizando su intervención en las regiones más pobres del país. El propósito fundamental es la creación de condiciones para un desarrollo humano más homogéneo entre los territorios; se parte de la premisa de que las enormes diferencias<sup>11</sup> entre las distintas regiones del país difícilmente serán resueltas solo por la descentralización.

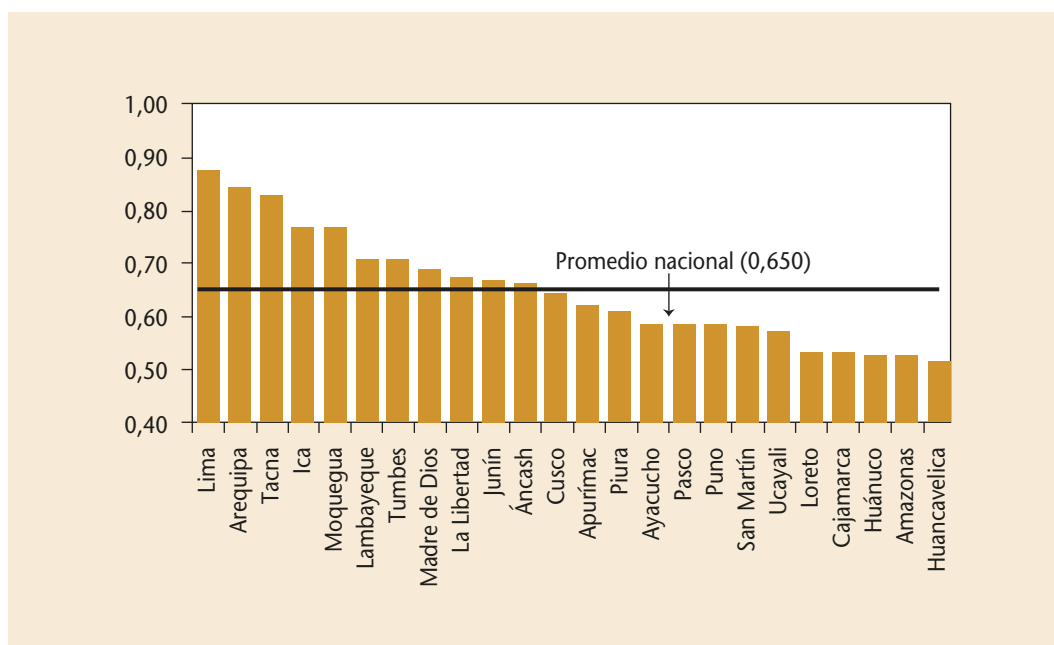
Para la evaluación de la política se toma como referencia el Índice de Densidad del Estado (IDE) propuesto por el informe del PNUD (2010), que da cuenta de la brecha actual en el acceso a servicios básicos en los territorios. Tal como lo muestra el gráfico siguiente, a la fecha, las diferencias son altas: el acceso a servicios

básicos de Lima es casi 70% mejor que el de Huancaavelica. Si consideramos el IDE, cuya desviación estándar actual es 10%, se espera lograr un desempeño, luego del quinquenio, en el que las regiones más rezagadas alcancen, por lo menos, valores cercanos a la media nacional (0,650); para esto, será necesario disminuir las diferencias en el acceso a servicios (una desviación estándar no mayor a 7%). Ello implica una priorización de por lo menos las diez últimas regiones del *ranking*, que son las más pobres del país.

### 6.2 Integración y promoción de clusters productivos

Esta propuesta busca contribuir al aumento de la competitividad de los productores y empresas de pequeña escala que integran cadenas productivas territoriales. Esto se logrará a través del desarrollo e implementación

Índice de Densidad del Estado (2007)



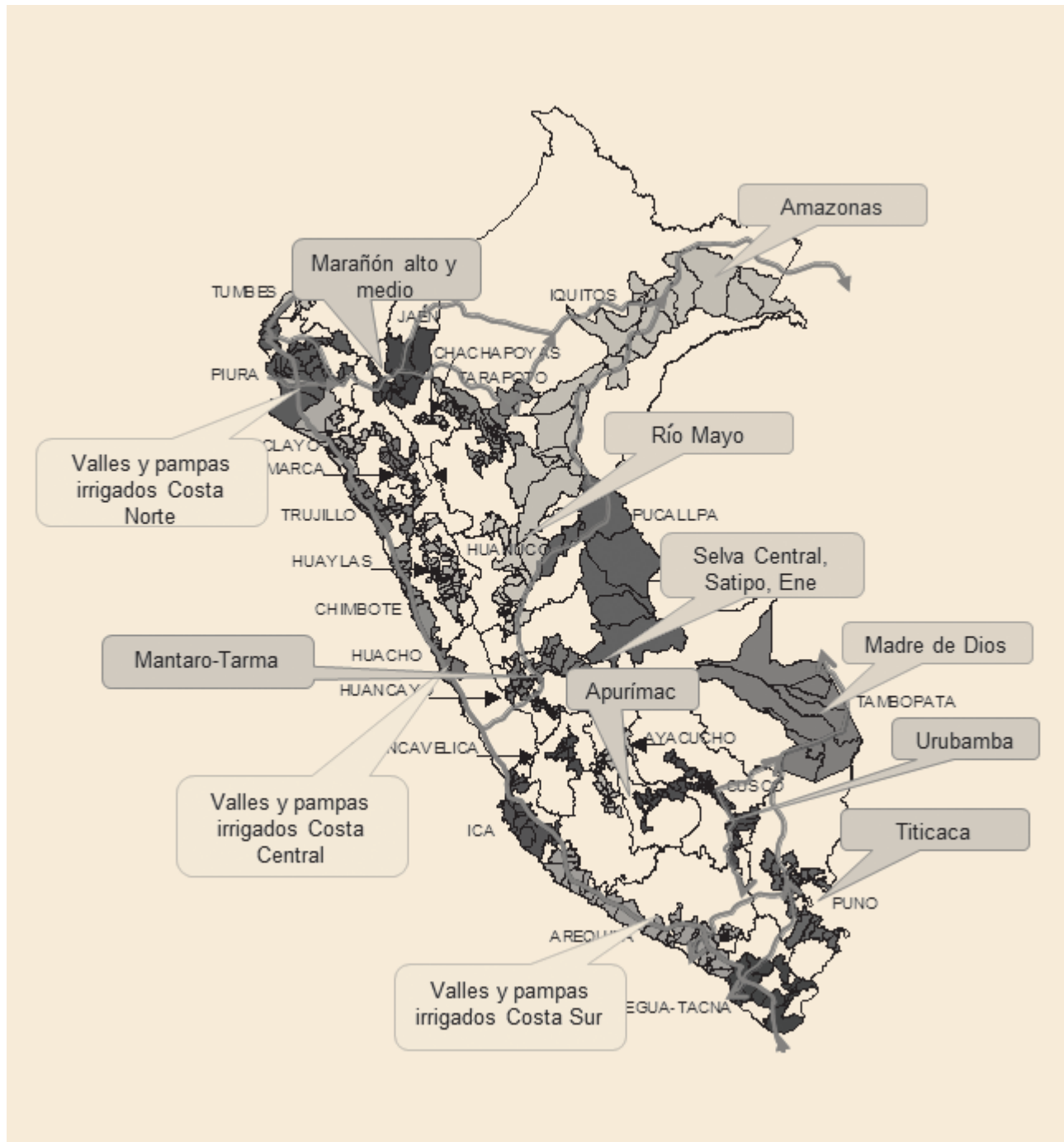
Fuente: elaborado sobre la base de PNUD (2010).

11/ Véase en PNUD (2010) el Índice de Densidad del Estado y el Índice de Desarrollo Humano; y en INEI (2008), el Mapa de la Pobreza.



## MAPA 2

### Ejes de integración económica



Fuente: elaborado sobre base del Consejo Nacional de la Descentralización (2005).

de un modelo regional de articulación público-privado que, desde los propios territorios y a través de la consolidación institucional de los gobiernos descentralizados, promovida por el gobierno nacional, fortalezca la capacidad regional y local para diseñar, coordinar y articular acciones de fomento productivo y mejoramiento del

entorno competitivo de *clusters* regionales. Se espera que lo anterior permita que dichos *clusters* capitalicen las economías de aglomeración territorial y sectorial, superen las fallas de mercado que persisten en el área de desarrollo empresarial y desarrollen una mayor capacidad de innovación.

La política se establece en el marco de los trece ejes de integración económica identificados en el país por el Plan Nacional de Inversión Descentralizada (2007). Estos espacios territoriales están siendo integrados paulatinamente por las nuevas infraestructuras viales que el país ha construido en los últimos años, como la Carretera Interoceánica del Sur, que ha integrado y potenciado el Departamento de Madre de Dios y el sur peruano en general. En este contexto, la política deberá haber consolidado, en el quinquenio, por lo menos cinco *clusters* regionales en los ejes de integración territorial.

### 6.3 Reforma de la administración territorial

Otro objetivo de la política propuesta es reorganizar el territorio de manera más funcional a la descentralización y el desarrollo territorial. De acuerdo con la propuesta, una vez culminada la reorganización territorial, el país tendrá no más de 1.000 municipios funcionando en la jurisdicción provincial; a las 195 provincias actuales deberán sumarse otras; alrededor de 800 distritos con importancia demográfica, económica y geopolítica deberán ser recategorizados como provincias para que tengan su gobierno local.

El ámbito distrital se debe mantener simbólicamente como una suerte de municipio menor cuyas funciones apunten a reforzar la gestión provincial y a promover la participación y la democracia local. Si se establece una valla de 5.000 habitantes como condición para recategorizar a los distritos en municipios, el tamaño promedio de los gobiernos locales sería de alrededor de 30.000 habitantes, cifra aún menor si se la compara con países como Colombia (34.000 habitantes), Chile (46.000 habitantes) o Brasil (34.000 habitantes). No obstante, el número de municipios bajaría a 1.033, cifra más manejable y similar a la de países como Colombia (1.068) pero mayor que la de Chile (325 municipios). Con este criterio, los gobiernos locales, al final de la reforma, no deberían ser más de 1.000 en todo el país, como se dijo antes. Asimismo, las ciudades que supe-

ran los 400.000 habitantes (alrededor de seis) tendrán un estatus especial con una administración municipal metropolitana que se haga cargo de los problemas de dichas urbes de una manera más integral.

A nivel intermedio, la reforma territorial busca conformar las regiones sobre la base de la integración de dos o más departamentos considerando criterios geoeconómicos y socioculturales. El diseño de la nueva organización regional debe ser fruto de una comisión que agrupe a todos los actores interesados y votada por el Congreso. Al respecto, Gonzales (2003) plantea que para la fusión y/o anexión de departamentos se requiere como mínimo lo siguiente: (a) condiciones geográficas (continuidad) y de infraestructura vinculantes entre los departamentos por fusionar; (b) condiciones socioeconómicas expresadas en una estructura productiva con oferta exportable, capaz de generar empleo a sus habitantes, un territorio de mayor extensión que los actuales departamentos con más de 2 millones de habitantes y por lo menos una ciudad con más de 700.000 habitantes; (c) condiciones político-institucionales y capacidades de gestión de los gobiernos regionales; y (d) condiciones culturales e históricas homogéneas.

Hay que tener en cuenta que ya existe un primer intento de fusionar departamentos para conformar regiones mediante la consulta popular (2005); este demostró lo complejo que es este proceso si es llevado de esta forma. Sin embargo, no es posible avanzar hacia metas concretas de desarrollo regional si no se cuenta con jurisdicciones intermedias con mayor capacidad territorial, fiscal y productiva que los actuales departamentos. Las experiencias de reorganización territorial en otros países muestran que la reforma más eficaz es el establecimiento vertical de una fusión de jurisdicciones regionales. Tanto en países autoritarios como Marruecos o Chile, en la década de 1970, así como en países altamente desarrollados y democráticos como Finlandia (que en 1997 redujo el número de sus provincias de doce a seis) o República Checa en 1990, las reorganizaciones de sus jurisdicciones intermedias han sido diseñadas desde el gobierno central con la aprobación de sus parlamentos<sup>12</sup>.

12/ El tamaño promedio del municipio en Colombia es de 34.600; el de Chile, 43.000; el de Brasil, 32.400, etc. (Banco Mundial 1999). Japón también tiene prevista una reforma vertical para disminuir el número de prefecturas.

## 7. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

La política de nivelación regional está basada en cambios propuestos a la asignación territorial del gasto nacional para mejorar los niveles de acceso a bienes públicos (aumentar la densidad del Estado en los territorios); aunque existen altos grados de discrecionalidad del gobierno nacional en su programación, como todo asunto presupuestario, el gasto está sujeto a las presiones de grupos y a la economía política del proceso. La reforma puede ser vista como un retroceso del proceso de descentralización desde la perspectiva de los gobiernos regionales y locales, por el rol que asumiría el gobierno nacional en esta propuesta; también puede ser potencial causa de conflictos regionales, similares a los sucedidos en Tacna y Moquegua, en el 2008, ante un intento de reforma del reparto del presupuesto; por lo tanto, la política tiene que involucrar necesariamente a los gobiernos regionales afectados. Asimismo, algunos ministerios pueden ver disminuidas sus esferas de acción y bloquear la reforma, y lo mismo puede suceder con otros actores sociales relevantes. Una salida para estas rigideces es el establecimiento de un **Pacto de Cohesión Territorial** entre los distintos actores gubernamentales y políticos, que reconozca la prioridad de la nivelación regional en la agenda de gobierno nacional; este acuerdo requiere de la voluntad política del Presidente de la República y el Congreso.

Los obstáculos de implementar un programa de fomento de *clusters* productivos que permita promover la actividad económica en las regiones con base en el potencial competitivo de cada territorio, son principalmente socioculturales y económicos. Es posible que al ser los beneficios del *cluster* de largo plazo y de tipo hipotético, existan obstáculos a la cooperación entre productores, quienes pueden percibir que sus costos y riesgos son más altos que los potenciales beneficios del *cluster*. Por lo tanto, los bajos niveles de confianza y cooperación entre los agentes de un territorio no facilitarían el surgimiento espontáneo de asociaciones que, por ejemplo, les permitan bajar costos al comprar

insumos a gran escala o para lograr cantidades críticas que les permitan exportar directamente. Otros problemas potenciales podrían surgir en la cooperación entre los sectores privado (los productores) y público (los gobiernos descentralizados), ante la ausencia de una gobernanza local que les permita interactuar. En este contexto, se puede percibir el programa de promoción del gobierno como una oportunidad coyuntural de facilidades y recursos. La ausencia de centros de investigación en las regiones es otro problema; aunque se espera que este rol sea tomado por las universidades, queda claro que las capacidades de estas, en términos de innovación, son bastante limitadas. Ante estas potenciales dificultades, el reto es aprovechar la ventana de oportunidad que representa la necesidad de promover mayor crecimiento económico, para generar una institucionalidad que implique alianzas público-privadas en cada *cluster* identificado, que den mayor gobernabilidad a los programas de promoción.

La reestructuración de la organización territorial del país es una de las áreas más complicadas de la política, tanto por la cantidad de actores involucrados (más de 1.800 alcaldes) como por la valoración colectiva que le dan al estatus del territorio quienes viven en él<sup>13</sup>, aunque la reforma les signifique mayores oportunidades de acceso a bienes públicos y gestión del uso del territorio. En el ámbito departamental, los presidentes regionales y otros actores dentro del departamento no están interesados en perder sus privilegios; por lo tanto, la conformación de regiones no está en sus prioridades y cualquier intento nacional de implementarlas será bloqueado desde sus instancias. Por el contrario, el argumento propuesto será el establecimiento de un nuevo referéndum, sabiendo de antemano que este tiene altas probabilidades de fracaso y, por lo tanto, es el camino para mantener el *statu quo*. En el ámbito local, también se espera fuerte oposición de los actores políticos, principalmente alcaldes distritales. Una **provincialización** del ámbito municipal y el establecimiento de gobiernos

13/ El tener un rango jurisdiccional no ha implicado necesariamente la presencia del Estado en el territorio y el acceso a bienes públicos elementales.

municipales metropolitanos en las ciudades, implican una pérdida de poder político, en especial en aquellos escenarios locales donde la lógica de la política es el cacicazgo. Los principales opositores al establecimiento de gobiernos locales metropolitanos serían los actuales gobiernos regionales y los municipios distritales de la misma jurisdicción donde se encuentra la ciudad. Por un lado, en algunos casos, los presidentes regionales compiten con los alcaldes provinciales de las ciudades grandes (por ejemplo, en Tacna, Madre de Dios o Arequipa), donde la jurisdicción del alcalde provincial de la capital del departamento tiene un peso poblacional preponderante en el ámbito regional, o en otros casos comparten la misma jurisdicción (Callao)<sup>14</sup>; la opo-

sición de los municipios distritales que están dentro de esas ciudades, por su parte, sería a causa de una inevitable disminución de su poder ante un gobierno metropolitano que se haría cargo de las responsabilidades de la ciudad en general. Por lo tanto, en las condiciones actuales, la voluntad política del gobierno nacional es fundamental para sortear los obstáculos de una reforma (la experiencia reciente de la reforma educativa ha enseñado que cuando los actores perciben una resolución del gobierno por llevar adelante una reforma, las resistencias son más débiles) que podría ser revolucionaria para el desarrollo territorial y respaldo fundamental para avanzar en la descentralización del país.

## 8. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

La actual cobertura del Estado en los territorios se da principalmente por dos canales: mediante las transferencias de recursos a los gobiernos descentralizados y a través del gasto nacional en los territorios. La asignación de transferencias no está vinculada a las necesidades de gasto en las regiones y menos a objetivos compensatorios; incluso parte de ellas (el canon y recursos similares) son altamente inequitativas en su reparto, porque reciben solo las regiones productoras de recursos naturales. Por su parte, la inversión pública y los gastos corrientes del gobierno nacional tampoco poseen mecanismos de asignación con base en una lógica nivelatoria, a pesar de tener este un alto margen de maniobra en el reparto.

Un instrumento eficaz para superar las limitaciones del actual esquema fiscal intergubernamental es el establecimiento del FNDR, cuyos objetivos apunten a cubrir las necesidades de infraestructura y servicios en las regiones más rezagadas del país. El diseño de este instrumento requiere de una formulación bastante

diferente al actual Fondo de Compensación Regional (Foncor), que se reparte fusionado al presupuesto de los gobiernos regionales. Tal como está estipulado actualmente en la normatividad, el Foncor es financiado con los recursos generados por la privatización en las regiones y por el presupuesto de los proyectos de inversión que estaban a cargo de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). En los últimos años, ambas fuentes no han generado recursos, por lo que no están claros ni el financiamiento del Foncor ni su reparto en las regiones; aunque el Ministerio de Economía y Finanzas publica anualmente los índices de reparto<sup>15</sup>, este viene fusionado en el presupuesto regional.

Para una mayor sostenibilidad del FNDR, será necesario vincularlo, al igual que el Foncomun, al Impuesto General a las Ventas (IGV). Es altamente factible sustentarlo también en 2 puntos porcentuales del IGV. De esta manera, se garantiza un flujo permanente de recursos que, de acuerdo a las cifras oficiales, sería de

14/ Es el caso del Gobierno Regional del Callao y la municipalidad provincial de la misma provincia; otros casos similares pueden ser los de Tacna, Arequipa o Madre de Dios.

15/ Resolución Ministerial 322-2009-EF-15. Aprueban índices de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Regional – Foncor del Año Fiscal 2010.

**TABLA 4****Comparación entre el Foncor y el FNDR propuesto**

Fondo	Foncor	FNDR
Nivel que transfiere	Nacional	Nacional
Nivel que recibe	Regional	Regional
Financiamiento	Recursos de inversión CTAR, fondos de privatización	2% del Impuesto General a las Ventas.
Condicionada	Sí	No
Objeto	Inversión en infraestructura	De libre disposición del gobierno regional
Cobertura	Todas las regiones	Solo regiones pobres
Indicadores de referencia	Población, pobreza, condición fronteriza, aporte tributario	Necesidades fiscales (usuarios de salud, educación y otros)
Criterios de distribución	Regla	Discrecional
Monto (2011)	S/. 690 millones*	S/. 1.800 millones**
Monitoreo y evaluación	No	Sí

\* Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto Público 2011 (MEF 2010b).

\*\* Aproximado con base en la recaudación del año 2010.

alrededor de 1.800 millones de soles, que serán usados para nivelar a las regiones más pobres del país. Si comparamos esta cifra con los recursos determinados para el ámbito regional, el FNDR aún sería una cantidad modesta. Sin embargo, la finalidad de este no es asumir los gastos regionales sino cubrir la brecha fiscal regional.

De otro lado, es importante establecer criterios de reparto, reajustados periódicamente, con base en indicadores que den cuenta de la brecha regional; el uso de otros criterios en el actual Foncor, como la contribución tributaria o la condición de territorio fronterizo, que están dentro de su normatividad actual, distorsionarían el supuesto carácter “compensatorio” de este instrumento. Queda claro que las regiones que mayor tributación generan son precisamente las menos pobres y que las regiones fronterizas no necesariamente son las que mayores necesidades poseen; Madre de Dios, Tacna y Tumbes son las regiones menos pobres del país y con la mayor cantidad de presupuesto per cápita (INEI 2010).

La viabilidad de la política del establecimiento del FNDR requiere del logro de un **Pacto de Cohesión Territorial** entre los principales actores nacionales y regionales; la idea es poner el tema de las inequidades regionales en la agenda de la política pública nacional y alcanzar acuerdos para disminuirla. Con este consenso, será más fácil lograr las reformas necesarias para llevar adelante la política de nivelación. Uno de los acuerdos del consenso tendrá que ser la vinculación de los 2 puntos porcentuales del IGV para financiar el fondo de manera constante. El acuerdo también debe alcanzar a miembros de la sociedad civil y los actores políticos del ámbito descentralizado, dado que, como con toda política, existen unos potenciales afectados.

Respecto al fomento productivo y *clusters* regionales, la propuesta tiene por objetivo encontrar las fortalezas de algunos sectores y enfocar ahí los esfuerzos para fomentarlos. Ello requiere una intervención complementaria desde el ámbito regional para fortalecer los encadenamientos productivos mediante el estímulo

de acuerdos y compromisos entre actores públicos y privados en el territorio, que permitan abordar iniciativas para mejorar la capacidad competitiva de la economía regional y propiciar cambios significativos en las cadenas de valor y dinámicas de desarrollo territorial que prevalezcan. En lo territorial, será muy relevante el fortalecimiento de las capacidades regionales para promover la innovación productiva y la cooperación entre los distintos actores del territorio. La estrategia apunta a establecer Agencias Regionales de Fomento Productivo dependientes de los gobiernos regionales, cuya misión será: (i) la articulación de la oferta nacional de recursos públicos de fomento productivo en torno a las necesidades específicas de su respectiva región; (ii) planificar de forma participativa y organizar el tejido empresarial de *clusters* que permitan construir e implementar mejoras a la competitividad; y (iii) promover la coordinación de entidades públicas y privadas en la región con miras a superar los problemas de entorno que afecten los *clusters* regionales.

Existe una ventana de oportunidad asociada a la necesidad de contar con políticas públicas que permitan mantener las tasas de crecimiento económico altas y aprovechar las nuevas infraestructuras que se ha construido en el territorio (por ejemplo, la Carretera Interoceánica). Este asunto ha abierto el tema de los sistemas de innovación en ámbitos como el Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene un programa de promoción de la competitividad.

En relación con la reorganización territorial, la estrategia implica una fusión de municipios en torno a su municipalidad provincial y el establecimiento de gobiernos municipales metropolitanos, implementada

desde el gobierno nacional. Aquí, es fundamental el rol del Congreso de la República, de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas. En el primer caso, será necesario impulsar una reforma Constitucional del artículo 194 de la Constitución, que reconoce dos niveles de gobierno, y de la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización. Cuando esta normatividad esté aprobada, será tarea de la PCM definir la recategorización de los distritos con peso poblacional e importancia económica y geopolítica. De acuerdo con estas variables, el conjunto de municipalidades, en el nuevo esquema, no debería pasar de 1.000. Finalmente, el MEF deberá readecuar su sistema de transferencias y presupuestación intergubernamental.

En el ámbito regional, la estrategia de integración de departamentos para conformar regiones requiere de mejores incentivos y de una rectoría del proceso desde el gobierno nacional. Es importante reformular la Ley de Integración Regional y convertirla en una Ley de Regionalización. Asimismo, el gobierno nacional debe liderar el proceso desde la Secretaría de la Descentralización. Se parte con el diseño de expedientes técnicos que pueden ser consultados a los gobiernos regionales y organizaciones de la sociedad civil regional, pero cuya aprobación será realizada por el Congreso de la República como institución representativa de los ciudadanos. Una vez definidas las jurisdicciones regionales, pueden abrirse a consultas ante pedidos de poblaciones provinciales que deseen integrarse a otras regiones ya definidas. Ello le daría mayor dinamismo al proceso y se obtendría grandes beneficios pues permitiría a muchas provincias integrarse a territorios con los que mantienen mayor vínculo<sup>16</sup>.

---

16/ Este problema ha sido descrito en Prodes (2007); los casos más resaltantes son la provincia moqueguana de Sánchez Cerro y la Provincia de Páucar de Sara Sara (Ayacucho), que tienen más vínculos con el departamento de Arequipa. Algo similar sucede con provincias de San Martín y Apurímac.

## 9. HOJA DE RUTA: MEDIDAS SUGERIDAS

### Cien días

- Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Regional.
- Diseño del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como instrumento de cohesión territorial.
- Diseño de un Programa Nacional de Clusters que identifique sectores por priorizar en las regiones.
- Diseño de un Programa de fortalecimiento institucional de las Direcciones Regionales de la Producción.
- Establecimiento de los lineamientos de política para la reforma de la organización territorial y proyectos de ley que busquen las reformas constitucionales para hacer viable la política.
- Preparación de una Estrategia Nacional de Regionalización que implique identificar espacios con base en una ciudad cabeza de región.

### Un año

- Implementación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como instrumento activo de nivelación regional con financiamiento vinculado al Impuesto General a las Ventas.
- Inicio del Proceso de Regionalización, que implica la creación de regiones desde el Congreso de la República mediante Ley.
- Inicio de la Reforma de la Organización Territorial con miras a reestructurar el territorio distrital y provincial.
- Identificación de al menos diez aglomeraciones productivas, en los trece ejes de integración territorial, con potencialidad de competitividad.
- Establecer gobiernos municipales metropolitanos piloto en las dos ciudades del interior de mayor importancia: Arequipa y Trujillo.

### Cinco años

- Consolidación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional como instrumento nacional de cohesión regional.
- Consolidación del Programa Nacional de Promoción de Clusters Productivos y de Agencias Regionales de Fomento Productivo.
- Consolidación de los gobiernos municipales metropolitanos y las municipalidades integradas en el ámbito provincial.
- Consolidación de los gobiernos regionales como entidades de gobierno en el nivel intermedio.

## REFERENCIAS

### BANCO MUNDIAL

2008 "Descentralización". En: *Perú: la oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial.

1999 *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington DC.

### BARRO, Robert y Xavier SALA-I-MARTIN

1991 "Convergence across States and Regions". En: *Brookings Papers on Econ. Activity*, 1, pp. 107-82.

### CEPAL

2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar y caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal.

2009 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Santiago de Chile: Cepal.

### CHACALTANA, Juan

2007 *¿Por qué el empleo crece en algunas regiones y en otras no? Naturaleza e implicancias del "boom" del empleo registrado a nivel regional*. Lima: CIES.

### CHIRINOS, Raymundo

2008 *¿Convergen las regiones en el Perú? Evidencia empírica para el período 1994-2007*. Lima: BCRP.

### CONSEJO NACIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

2005 *Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2005-2014*. PNID. Lima, Perú.

### CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

2010 *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas: CAF.

### DAHER, A.

2003 "Regiones-commodities. Crisis y contagio en Chile". En: *Revista EURE*, 29, N° 86.

### GONZALES DE OLARTE, Efraín

2010 *¿La descentralización es mejor que el centralismo?* <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/descentralizacion>>.

2005 *La difícil descentralización fiscal en el Perú: teoría y práctica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2003 "Lineamientos económicos y políticos para la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones". En: ALEJOS, W. (Comp.). *Regiones integradas. Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones. Lineamientos económicos y políticos*. Lima: Editorial del Congreso del Perú.

2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

### GONZALES DE OLARTE, Efraín y Cecilia LÉVANO

2001 *El modelo centro-periferia en los Andes*. Lima: PUC. <<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD193.pdf>>.

### GONZALES DE OLARTE, Efraín y Jorge TRELLES

2004 *Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992*. Documento de Trabajo. Lima: PUCP.



IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, Javier

2000 *Acerca de la viabilidad de la descentralización económica*. Lima: PUCP. <<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD182.pdf>>.

1998 *Aplanar los Andes y otras propuestas*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2010 *Producto bruto interno por departamentos 2001-2009*. Lima.

2008 *Informe técnico sobre la pobreza en el Perú*. Lima.

KRUGMAN, Paul

1995 *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosh Editores.

KRUGMAN, Paul y Fujita MASAHISA

1999 *Economía espacial*. Barcelona: Antoni Bosh Editores.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2010a "Cuenta General de la República 2009". En: *Tomo Gobiernos Regionales*. Lima.

2010b Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto Público 2011. Lima.

MONGE, Álvaro y Diego WINKELRIED

2004 *¿Por qué convergen (o no) los precios entre las principales ciudades del Perú?* Lima: CIES.

ODAR, Juan

2002 "Convergencia y polarización. El caso peruano 1961-1996". En: *Estudios de Economía*, 29, N° 1.

PNUD

2010 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*.

PRODES

2007 *Proceso de descentralización: balance y agenda a septiembre del 2007*. Lima: Programa Pro Descentralización – Prodes.

QUAH, Danny

1997 "Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization and Convergence Clubs". En: *Journal of Economic Growth*, N° 2.

SILVA, Iván

2005 "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina". En: *Revista de la Cepal*, N° 85, pp. 81-100. Santiago de Chile.

VERGARA, Ricardo

2001 *Descentralización para un desarrollo sostenible: aporte ciudadano*. Documento de Trabajo, SASE – Unidad Técnica. Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2010. <<http://www.sase.com.pe/publicaciones/dlr02.pdf>>.

VÁSQUEZ, Arturo y Luis BENDEZÚ

2008 *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Lima: CIES.