

Propuestas para la Política Nacional de Desarrollo Regional

Gonzalo Neyra - UCSM - CICA¹

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 han priorizado tres áreas clave, donde 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. Una política regional estará 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 constituye una condición necesaria para gestionar exitosamente los nuevos escenarios territoriales e integrarlos a los circuitos de la economía moderna y el desarrollo.

Diagnóstico

De acuerdo con un documento reciente de la CEPAL (2010), el Perú se destaca por ser uno de los países con mayor concentración territorial de su economía,

«Se han priorizado tres áreas clave, donde el rol del Gobierno Nacional puede ser más relevante: la nivelación regional, la descentralización económica y la reorganización del territorio».



Foto CIES

Regiones pobres como Huancavelica o Amazonas poseen escasa penetración en el mercado financiero y en el desarrollo de mercados de trabajo.

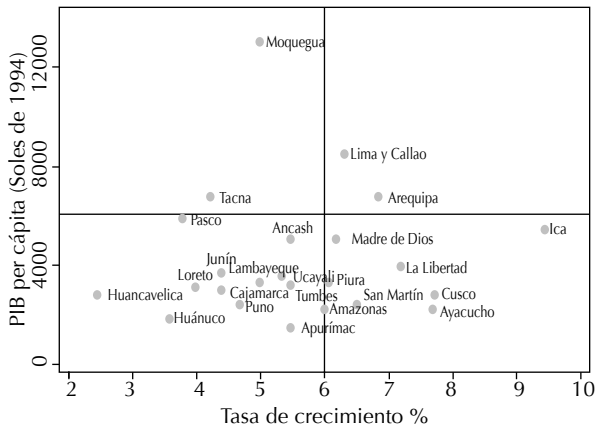
y con mayores niveles de desequilibrios en la distribución del ingreso entre sus regiones. Estas desigualdades se expresan, entre otras formas, en el acceso inequitativo a los bienes públicos provistos por el Estado en los territorios (PNUD, 2010). Desde una perspectiva internacional, este desempeño 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 demostrado 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.

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 acuerdos de libre comercio (TLC). Estos procesos están exponiendo a los territorios a

1/ El presente artículo está basado en el documento «Propuestas para la Política Nacional de Desarrollo Regional en el Perú», realizado por el autor en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>

Gráfico 1

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



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

una mayor competencia internacional y a mayores flujos de inversiones. De otro lado, el país ha iniciado una descentralización territorial que ha significado el traslado de algunas responsabilidades del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales. 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 en el mercado financiero y en el desarrollo de mercados de trabajo. La provisión de infraestructura vial ayuda, mas no garantiza la dinamización de dichos territorios. A estas dificultades subyace una organización fragmentada del territorio; el país cuenta con un elevado número de municipalidades de nivel distrital con escasa capacidad institucional y veinticinco gobiernos de nivel intermedio, a pesar de que la tercera parte de la población vive en la capital o ha migrado a las grandes ciudades.

«Una política regional estará incompleta si no se considera una estrategia nacional de movilización de potenciales regionales infrautilizados».

Propuestas de desarrollo regional

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

La nivelación regional

Para conseguir la equiparación entre regiones se propone el diseño de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que priorice el gasto público e inversión en infraestructura y servicios sociales en las regiones más rezagadas del país. En concreto se plantea una modificación parcial del reparto de los recursos públicos en el territorio, allí donde el Gobierno Nacional tiene márgenes de discrecionalidad, sobre la base de 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.

Para implementar el FNDR de modo 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 a 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 nivel



Foto CIES

El país cuenta con un elevado número de municipalidades de nivel distrital con escasa capacidad institucional y veinticinco gobiernos de nivel intermedio, a pesar de que la tercera parte de la población vive en la capital o ha migrado a las grandes ciudades.

«Para conseguir la equiparación entre regiones se propone el diseño de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que priorice el gasto público e inversión en infraestructura y servicios sociales en las regiones más rezagadas del país».

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.

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 para ser competitivos en el escenario internacional. El trasfondo de esta política es la búsqueda del desarrollo de los mercados regionales para generar 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 a 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. Se propone establecer Agencias Regionales de Fomento Productivo, que tendrían la misión de i) articular la oferta nacional de recursos públicos



Foto CIES

El trasfondo de esta política es la búsqueda del desarrollo de los mercados regionales para generar un contrapeso económico al centro limeño.

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 los clusters regionales.

Reorganización del territorio

Se propone una re-organización del territorio desde el nivel central de forma vertical consolidando un solo nivel 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. De implementarse la reorganización territorial, el país tendrá no más de mil 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 modificación del Artículo 194 de la Constitución que reconoce dos niveles de gobierno, de la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización. Cuando esta normatividad esté aprobada, será tarea de la PCM recategorizar los distritos con peso poblacional e importancia económica y geopolítica. A nivel regional, la estrategia de integración de departamentos para conformar regiones requiere

«De implementarse la reorganización territorial, el país tendrá no más de mil 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».



Foto CIES

Es importante reformular la Ley de Integración Regional y convertirla en una Ley de Regionalización.

de mejores incentivos y de una rectoría del proceso desde el nivel 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.

Recomendaciones de política

A 100 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 a 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 sobre la base de una ciudad cabeza de región.

A un año:

- Implementación del Fondo de 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.
- Establecimiento de 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 FNDR como instrumento nacional de cohesión regional.

«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».

- 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 nivel provincial.
- Consolidación de los gobiernos regionales como entidades de gobierno en el nivel intermedio.

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; lo mismo puede suceder con otros actores sociales relevantes. Una salida para estas rígidas circunstancias es el esta-

«La propuesta requiere de un fortalecimiento de las capacidades regionales para promover la innovación productiva y la cooperación entre los distintos actores del territorio».

blecimiento de un *Pacto de Cohesión Territorial* entre los distintos actores gubernamentales y políticos que reconozca la prioridad de la nivelación regional en la agenda del Gobierno Nacional. Este acuerdo requiere de una voluntad política del Presidente de la República y del Congreso.