

La regionalización y el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional

La regionalización y el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional

J. Francisco Santa Cruz C.



Esta publicación fue realizada con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Participa Perú, bajo los términos del Convenio Cooperativo N° 527-A-00-02-00187-00, entre el Consorcio integrado por Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana, Research Triangle Institute y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID-Perú. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

Cuadernos Descentralistas N° 21

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613 8313 Telefax 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición

Lima, Perú. Agosto del 2007

Tiraje: 1.000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-07758
Cuidado de edición: Carolina Teillier
Coordinación: Carola Tello
Diagramación e impresión:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. 6 de Agosto N° 968, Jesús María

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



Cipca Perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios
Regionales Andinos
«Bartolomé de Las Casas»
CBC



Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER

CEDEPAS

Centro Ecueménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS



Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y
Propuesta - IDS

Félix Wong

Presidente del Directorio

Javier Azpur

Coodinador Ejecutivo

Índice

Presentación.....	7
I. Regionalización y desarrollo.....	13
1.1. Globalización y territorios	13
1.2. Economía y política en el campo de la regionalización	15
1.3. Regiones políticas y territorios económicos	16
1.4. La dinámica formadora de territorios económicos en el Perú	18
1.5. Territorios, regiones y economías de escala.....	21
II. Las opciones estratégicas para la regionalización	24
2.1. ¿Fracaso del referéndum o fracaso de un modelo?.....	24
2.2. Vigencia de la integración de regiones.....	25
2.3. Por un nuevo modelo de regionalización flexible y abierto.....	27
2.4. El papel de las juntas de coordinación interregional.....	30
2.5. La articulación de las JCI y las mancomunidades municipales.....	32
III. Los incentivos a las juntas de coordinación interregional	35
3.1. Una visión de conjunto: las JCI y el desarrollo descentralizado.....	35
3.2. Incentivos tributarios a las JCI.....	39
3.3. Incentivos a la inversión descentralizada y su financiamiento	42

IV. Incentivos a la gestión: competencias planificadoras de las Juntas de Coordinación Interregional.....	51
4.1. La actual revaloración de la planificación	51
4.2. Las funciones del planeamiento estratégico en los gobiernos regionales y en las JCI.....	55
V. Conclusiones.....	63
Referencias bibliográficas	65

PRESENTACIÓN

Una característica del proceso de descentralización es la regionalización, que implica conformar una nueva forma de organizar el territorio que supere las limitaciones del actual trazo departamental. El rotundo fracaso del referéndum del 2005, cuando cerca de 70% de la población consultada rechazó la propuesta integradora que se le planteaba, nos demuestra que se trata de un proceso muy complejo.

El nuevo gobierno retomó el tema en el paquete de medidas que presentó al país el presidente Alan García en octubre del 2006, a las que denominó “*shock* descentralista”. La propuesta presidencial proponía dar forma a una región piloto que sirviera para validar el proceso y promover su replicación en otras regiones del país. Sin embargo, de octubre a julio de ese año no se hizo nada en este terreno; ni siquiera se esbozó un perfil de estrategia para su implementación.

En su segundo Mensaje a la Nación (28 de julio del 2007), el Presidente afirmó que la descentralización es una de las líneas rectoras de su acción gubernamental y planteó un conjunto de iniciativas, muchas de las cuales reiteran los mismos ofrecimientos de octubre del 2006. Entre ellas incluyó nuevamente el ofrecimiento de hacer realidad una región piloto. Vale la pena señalar que, hasta la fecha, no se han hecho precisiones sobre esta propuesta; tampoco hay un balance del diseño que fracasó con el referéndum ni se perfila una estrategia para su implementación.

En ese marco y como una forma de contribuir al debate, nos parece pertinente difun-

dir este ensayo escrito en mayo del año en curso – *La regionalización y el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional* –, elaborado por el economista y experto en temas de descentralización Francisco Santa Cruz, quien aborda varios aspectos importantes vinculados a la necesaria regionalización del país.

En una primera parte del documento se ubica el tema desde una perspectiva conceptual y programática, en relación con el proceso de la globalización imperante y la forma como ésta impacta o afecta a las entidades territoriales. Asimismo, se reflexiona sobre la tensión entre las tendencias homogeneizadoras que definen la dinámica mundial y la búsqueda de características que delimitan y dan especificidad a los territorios nacionales o subnacionales. El rol y los momentos que atraviesan la formación económica en la dinámica territorial se abordan en relación con la tensión entre la afirmación de identidad y la globalización.

Otro aspecto interesante de esta parte del documento es la relación que se establece entre los territorios económicamente definidos y su construcción política. Se otorga un rol determinante a la primera dimensión, pues la institucionalización del ejercicio de la autoridad política se entiende como una etapa final del proceso de construcción de la región.

Al finalizar esta sección del documento, el autor plantea reflexiones sobre las dos grandes dinámicas en las que se ha organizado el territorio nacional, la longitudinal y

la transversal, y afirma que esta última representa hoy en el Perú el principal factor de referencia para construir regiones. Vincula a este tema el rol de las ciudades en la configuración de nuestro territorio y la explotación de los recursos naturales, así como la importancia del desarrollo de los espacios rurales, la producción agraria y el turismo. Incluye también algunas reflexiones sobre la organización de los territorios y señala que, en una visión de conjunto, encontramos tendencias hacia la descentralización y la centralización, así como una relación no siempre armoniosa entre descentralización y desarrollo.

En la segunda parte del ensayo, Francisco Santa Cruz hace un balance crítico de la estrategia de integración regional que fracasó con el referéndum del 2005, y señala críticas al diseño y la concepción del proceso. Igualmente, señala como un error la inadecuada valoración de diversos componentes políticos, entre éstos la identidad departamental y los intereses de los liderazgos locales, que mostraron su relevancia en esa consulta ciudadana. En este sentido, trasciende los enfoques que se centran en los problemas de la gestión del proceso de consulta.

El autor argumenta sobre la vigencia e importancia del proceso de integración de regiones como respuesta a factores de fondo de la estructura política, económica, territorial y cultural de nuestra sociedad. En este punto del ensayo plantea orientaciones generales para definir un nuevo modelo de regionalización que él define como *flexible y abierto*. Propone recuperar una visión de largo plazo, formular una propuesta explícita de organización territorial, promover políticas específicas para la construcción económica de los territorios regionales y flexibilizar el proceso político e institucional definiendo un plan nacional de desarrollo territorial.

En ese marco, en el documento se analiza la evolución de las juntas de coordinación interregional (JCI), instancias definidas en las normas de la descentralización como parte del proceso de formación de regiones. Se describen su desarrollo y sus tendencias actuales, resaltando la consolidación de JCI con las nuevas autoridades, que coinciden con el principal proceso territorial existente

en el país. Tomar como referentes los grandes territorios económicos del norte, centro y sur del país, incluyendo departamentos de las tres grandes regiones ecológicas, es visto como un paso hacia adelante. Asimismo, el autor esboza planteamientos sobre la importancia de la articulación regional y provincial, resaltando la importancia de esta última dimensión, así como de la conformación de mancomunidades.

En la tercera parte del documento encontramos una rápida presentación de las características del escenario económico actual en términos de la relación del centro con las regiones, identificando la desigualdad y la concentración en Lima, junto con una inicial tendencia positiva en algunas regiones económicas, que están creciendo de manera interesante en los últimos años. En este punto incluye un análisis de las actuales JCI en relación con las características de los departamentos que las componen, haciendo para ello una interesante tipología inicial de los mismos.

El autor aborda también, en esta tercera parte, el tema de los incentivos para la construcción de regiones, empezando por los tributarios: advierte la necesidad de partir de que la base tributaria es profundamente desigual y afirma la importancia de su sinceramiento; analiza también el efecto de los ingresos por canon y regalías. Propone la entrega a las JCI de la mitad de los incentivos tributarios señalados en la ley para las regiones que se formen; es decir, definir que 25% de lo recaudado por impuesto a la renta, impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo corresponda autónomamente a las regiones que forman parte de estas instancias interregionales.

Las reflexiones del investigador indican también la importancia de una estrategia orientada a organizar y promover la inversión descentralizada, buscando la complementariedad entre el sector público y el privado. Plantea como eje orientador la redistribución, en este caso, de las condiciones de rentabilidad, competitividad y crecimiento, para lo cual considera fundamental la infraestructura que denomina *económica*. Afirma que la dimensión regional es la más adecua-

da para la eficacia de la inversión pública y para facilitar su complementariedad con la inversión privada.

En esa orientación, Francisco Santa Cruz parece afirmar la importancia de las JCI para superar las debilidades de los tres niveles de gobierno en términos de capacidades de gestión y para propiciar una movilización de recursos más efectiva. Resalta el expectante momento de mayor disponibilidad de recursos para la inversión pública que se vive en el país, que debe ser organizada aplicando criterios y estrategias territoriales. Propone aprovechar la posibilidad que ofrecen las JCI para llevar adelante proyectos multi-departamentales. Insiste en la necesidad de establecer mecanismos de coordinación intergubernamental para mejorar las condiciones de los grandes proyectos locales, regionales y nacionales.

En la cuarta y última sección del ensayo, Santa Cruz aborda el tema de la planificación y la importancia de construir y transferir capacidades y competencias a las JCI en este terreno. Analiza la revaloración de la planificación a partir de la necesidad de responder a los nuevos procesos en curso y de superar las brechas territoriales que se acrecientan. Asimismo, señala la relevancia de la planificación estratégica en las nuevas concepciones sobre el desarrollo, que ganan espacio frente a las evidentes limitaciones del modelo hegemónico neoliberal.

Este tipo de planificación se define como "análisis estratégico", entendido como la capacidad de vincular una visión de futuro con los medios para la acción. El eje de esta aproximación es establecer una adecuada y provechosa relación entre el ámbito público y el privado, así como aportar en el diseño de políticas y de estructuras organizacionales, cuyo objetivo es crear y promover entornos competitivos para enfrentar los retos de la globalización. En este apartado del texto, el autor analiza cómo la planificación puede aportar a los procesos territoriales, en una realidad definida por las posibilidades de desarrollo enormemente diferentes entre los diversos departamentos del país. Señala que la planificación es fundamental para el

desarrollo de órganos de gobierno reales. El autor propone que nos ubiquemos de cara a la dimensión macrorregional para apostar desde allí por la reducción de las brechas territoriales, así como por el fortalecimiento de las instancias departamentales de gobierno. Aquí es donde subraya nuevamente la importancia de las JCI y señala los aportes significativos que la planificación estratégica de base territorial puede acarrear a la descentralización y al desarrollo nacional.

En el texto se afirma el sentido estrictamente político de esta forma de entender el planeamiento. Su propuesta apunta con claridad a que sea desde las regiones que se exprese el impulso de la construcción de una agenda de la planificación del desarrollo con una perspectiva territorial. El capítulo culmina haciendo referencia a la necesidad de fortalecer las funciones de planificación de los gobiernos regionales, empezando por el manejo de la técnica del ordenamiento territorial y de la coordinación de políticas. En esa orientación se propone la formación de centros de planeamiento estratégico regional en relación con las JCI, orientados hacia estudios de prospectiva territorial, de preinversión de proyectos de alcance macrorregional y de coordinación público-privada para la formación de cadenas productivas.

Tal como se puede apreciar, partiendo de reflexiones sobre las JCI este ensayo plantea un conjunto de temas vinculados al desarrollo, el enfoque territorial, la lectura y el posicionamiento frente a la globalización, el rol de la descentralización y la importancia de planificar al construir un modelo de desarrollo, así como a la reducción significativa de las brechas sociales y territoriales que nos caracterizan. Si bien hay afirmaciones discutibles, la agenda de la regionalización se aborda desde una valiosa perspectiva integral y de largo plazo. Así pues, tenemos entre manos un instrumento útil para las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como para representantes institucionales y dirigentes sociales y políticos interesados o involucrados en el tema.

Lima, agosto del 2007

**La regionalización y el fortalecimiento
de las juntas de coordinación interregional**

J. FRANCISCO SANTA CRUZ C.

I. REGIONALIZACIÓN Y DESARROLLO

1.1. Globalización y territorios

Como fenómeno contemporáneo, la globalización alude a la *mundialización* o universalización de los procesos económicos, tecnológicos, financieros e inclusive políticos y culturales. Cabe destacar, por otra parte, que el alcance o impacto mundial de estos procesos repercute a su vez en las distintas formaciones sociopolíticas, contribuyendo así a la presencia creciente de una conciencia e imágenes a escala planetaria en grupos sociales e individuos.

La discusión conceptual sobre el contenido, la originalidad y la pertinencia de la categoría "globalización" muestra percepciones contrapuestas. Por un lado, se reconocen como características distintivas de la globalización: (i) la simultaneidad, en el sentido de que todos los procesos y fenómenos suceden al mismo tiempo ("en tiempo real"); (ii) la universalidad, según la cual todos los actores participan en todos los procesos; y (iii) la unidad, esto es, que todos forman parte de la misma entidad: la denominada "aldea global". Esta entidad mundial adquiere, pues, una realidad que se coloca por encima de las particularidades nacionales o regionales y no necesita de ellas. Por el contrario, la descripción y el examen de "lo regional" requieren asumir como punto de partida la consideración de "lo global"; el conocimiento de las partes demanda tomar en cuenta el todo.¹

Algunos autores destacan el papel de las tecnologías de la información y la comunicación en proporcionar la infraestructura o soporte para este despliegue y funcionamiento de la economía y las finanzas como una sola unidad de dimensión planetaria (Castells 1996).

Desde otra orilla, se vierten críticas al concepto mismo de "globalidad". Se atacan sobre todo sus rasgos de unidad y totalidad: no todos están incorporados al proceso; existe el fenómeno de globalización excluyente, en donde pueden distinguirse porciones (países, territorios, ciudades) centrales y porciones periféricas. Braudel (1994: 86-88) señala: "Toda economía-mundo se divide en [...] el corazón (polo o centro), las zonas intermedias y ciertas zonas marginales [...] Una economía-mundo acepta siempre un polo, un centro representado por una ciudad dominante".

La otra crítica tiene que ver con la originalidad del concepto. Se señala que este proceso de mundialización no representa nada nuevo. No es un proceso propio o exclusivo de esta época, sino que se viene produciendo por lo menos desde hace quinientos años, cuando se verifica el impulso de los capitales comerciales y los episodios del descubrimiento de nuevos mundos y su incorporación a la dinámica y a los procesos del comercio y producción mundial. Entonces se hizo visible la interacción de las

¹ Una síntesis de la discusión acerca de los conceptos, énfasis y controversias relativas a la categoría de "globalización" se encuentra en Cuervo (2006).

economías nacionales, el papel unificador de los imperios coloniales, y la expansión de una cultura, una sociedad y una visión política más universales.

Cuervo (2006) subraya la importancia de examinar la naturaleza y la dinámica de la globalización. Un primer ángulo se refiere a las relaciones “entre el todo y las partes”. De la forma como se concibe esta relación se pueden desprender dos matrices conceptuales para comprender la globalización: (i) si se percibe esencialmente como *transferencia* o *intercambio*, la globalización es un espacio que articula o integra a unidades o elementos preconstituidos: economías nacionales, países, territorios. En esta perspectiva, la globalización desata un proceso de interacciones entre las unidades entre sí, y de las unidades con el sistema como un todo. Las unidades experimentan cambios, pero al mismo tiempo preservan su identidad esencial; (ii) la segunda percepción es más radical, pues postula a la globalización fundamentalmente como una *transformación* tanto de las unidades como del sistema global. El proceso termina imponiendo tendencias generales que fuerzan los cambios y la pérdida de identidades en los elementos componentes.

Por cierto, ambos conceptos reflejan la complejidad del proceso real. La globalización activa un proceso de transferencia o articulación en el que se evidencia el esfuerzo por preservar las características de las unidades previas; y a la vez desata un proceso de cambios y asimilación de tendencias comunes, más o menos resistido por dichas unidades.

En el marco de este texto —y más allá de estas definiciones y características—, interesa cómo la globalización, en tanto proceso objetivo, afecta o impacta sobre otra realidad preexistente: los territorios. La globalización coloca a las entidades territoriales en el centro de múltiples tensiones y conflictos.

Para proseguir el argumento hace falta delimitar un concepto de territorio. Para

finde de este texto es suficiente el concepto ampliamente difundido de territorio como un espacio de base natural, pero socialmente construido o apropiado.² El territorio abarca conceptualmente más allá de la dimensión geográfica referida al espacio-continente o fuente de los recursos naturales. En su acepción más vasta, el territorio es el conjunto organizado de todos los recursos o “capitales” con que cuenta una comunidad: capital humano, natural, físico, institucional y cultural. La apropiación o valorización del territorio envuelve relaciones de poder y representa una forma de resolver el conflicto secular entre la naturaleza y la sociedad humana. Los territorios, como espacios donde se impone la dominación o control social sobre la naturaleza, suponen al fin y al cabo la generación de estructuras sociales, la implantación de actividades económicas, el establecimiento de instituciones y finalmente la constitución y el ejercicio de una estructura de poder. Por lo tanto, los territorios, dada una base de recursos y de relaciones sociales y productivas, suponen un proceso de construcción política y de conformación de órganos de gobierno, así como de establecimiento de un régimen de autonomía y de mecanismos de representación y de legitimidad. Así, los territorios resultan ser unidades de gestión política.

No obstante esta naturaleza multidimensional del territorio, cuando se trata de sus relaciones con la globalización se tiende a destacar la dimensión geográfica como uno de los anclajes esenciales del proceso de globalización. En efecto, la literatura sobre el tema se ha orientado crecientemente a poner atención y a rescatar la geografía o base territorial de la globalización. Se asevera fundamentalmente que la globalización se sostiene en economías nacionales con referente territorial.³ El proceso de globalización consiste precisamente en la creciente integración o articulación de estas economías o entidades territoriales preexistentes. Tal inserción se produce en condiciones muy diferenciadas según países, economías, áreas o ciudades. El resultado

² Desde la ciencia geográfica se ha definido en forma sintética al territorio como “el medio ambiente artificializado” o “la dimensión naturalista de un concepto social” (Bertrand 2002).

³ Se aprecia a la globalización como reposando en un “archipiélago mundial de economías regionales o ciudades región” (Cuervo 2006).

es la exclusión o segmentación que hemos señalado antes. Por otro lado, la globalización conduce a una combinación de rasgos diferenciados y rasgos comunes: la realidad global destaca y pone por delante lo que hay de común o indiferenciado, propio de un sistema unitario; pero al mismo tiempo permanecen o se subrayan las diferencias de las partes integrantes, de las economías y los territorios singulares. Para cada uno de estos elementos individuales se produce también esta mezcla: su posición en el mundo global le introduce los rasgos y las tendencias comunes, y a la vez sus características propias manifiestan su presencia; no desaparecen, y en muchos casos se acentúan y refuerzan.

En suma, la globalización articula territorios y esa condición les confiere a éstos una dinámica singular. Se insertan en procesos y tendencias generales, comunes a todos, y a la vez ponen en tensión – y potencian, en algunos casos – sus características singulares para no perder identidad. La globalización da lugar a esta convivencia de lo común y lo particular. La necesidad de los territorios de preservar y profundizar sus identidades les reclama abordar la dimensión política y cultural. Si bien los espacios regionales inician su conformación como territorios económicos impulsados por el escenario global, acuden luego al factor político, es decir, a su conversión en regiones políticas. Éste es el tema de la sección siguiente.

1.2. Economía y política en el campo de la regionalización

La construcción política de las regiones busca dar forma y consolidar los elementos propios de la dimensión cultural (identidades), al lado de los elementos estructurales propios de la esfera económica: recursos, capacidad competitiva, capitales, flujos de comercio, etcétera. Este esfuerzo de afirmación de identidad cultural adquiere sentido precisamente porque la globalización, con sus tendencias a la homogeneización, a la primacía de lo universal-global y al dominio de las comunicaciones, implica una cierta desterritorialización

de los valores y de la cultura. Por reacción, los territorios buscan afirmar su originalidad cultural; y por ello, la construcción de estructuras políticas autónomas, el ejercicio de un poder territorial constituido y la conformación de regiones políticas resultan ampliamente funcionales a dicha necesidad de afirmación de la diversidad.⁴ Los territorios procuran así resolver a su favor la tensión generada por la globalización, que les exige competitividad, al mismo tiempo que afirman sus ventajas propias, sus recursos, sus habilidades, sus tradiciones y su cultura.

De esta manera, la globalización redefine también las relaciones entre economía y política. Vista simultáneamente en su dimensión económica y en su dimensión política, la globalización activa las tensiones entre ambas esferas; pero fundamentalmente muestra cómo en los territorios se produce una maduración de cada una de estas dimensiones a velocidad diferenciada. La formación económica o estructural de los territorios se adelanta en el proceso de articulación inducido por el escenario global. La globalización como transferencia estimula y acelera los intercambios y procesos de integración. El crecimiento vertiginoso de las comunicaciones, la difusión de las nuevas tecnologías, la construcción de redes de infraestructura, la internacionalización de los mercados y de los flujos de capitales representan un influjo poderoso que, al interior de los países, induce un efecto de formación diferenciada de territorios económicos. Se pone de manifiesto la matriz singular con la que estos territorios diferenciados se relacionan con el mercado globalizado: su distinta dotación de recursos, su competitividad diferenciada, sus ventajas singulares, su ubicación geopolítica, etcétera. Bajo el paraguas global se acelera la conformación y estructuración de los territorios económicos.

La afirmación política de los territorios económicos se retrasa porque responde a otra dinámica de maduración más lenta, en la que pesan los factores locales vinculados a la trayectoria histórica de los territorios, el régimen político, el modelo de descentralización, las identidades

⁴ Al respecto, una de las visiones más elaboradas es la de Huntington (1993), quien desarrolla con fuerza la tesis de que la cultura es la principal fuente de conflicto y contradicción en el mundo globalizado.

regionales, los juegos de intereses de las élites locales, el tejido social y las organizaciones de base, etcétera. El reto de hacer converger la dinámica política con la estructura económica de los territorios sólo puede ser abordado a partir de las condiciones singulares de cada país y región.

1.3. Regiones políticas y territorios económicos

En este texto se ha venido sosteniendo que los territorios son entidades o estructuras cuya base espacial o geográfica es apropiada o valorizada por un proceso de construcción social que remata o concluye en una constitución de poder. Ello implica que, en última instancia, los territorios son estructuras políticas ancladas en determinados espacios geográficos. Sin embargo, siendo los territorios entidades esencialmente políticas, la globalización estimula y acelera el desarrollo de la dimensión económica. Surge de aquí la idea de “territorios económicos”, que merece una explicación.

Entendemos por “territorio económico” un espacio natural sometido a un proceso de construcción de relaciones económicas o de mercado. Ello configura estructuras de producción y distribución con impactos sociales y con posibilidades de desatar un proceso de construcción o re-construcción de relaciones políticas. Es decir, se trata de una estructura espacial en transición, en donde las relaciones económicas transitan o se dirigen a desembocar en relaciones políticas. No obstante, dicha transición puede resultar más o menos prolongada, dependiendo de diversas condiciones específicas en escala nacional y regional.

En cuanto a una génesis de los territorios económicos, los procesos a tomar en cuenta

y que son materia de estudio tienen que ver con:

- (i) La localización espacial de las actividades económicas y sus cambios a lo largo del tiempo.
- (ii) Los factores de competitividad privada que explican el éxito de determinadas regiones, ciudades o territorios; es decir, su condición de “territorios ganadores” en el escenario de la globalización.
- (iii) Las estrategias y políticas gubernamentales con las que se interviene en los territorios, cuya coherencia, carácter integral y eficacia son decisivos para los resultados.

El último punto remite a los criterios que sustentan la intervención pública en los territorios. En escala macroeconómica, las fallas del mercado y las externalidades son los factores que la teoría destaca para sustentar la intervención del Estado en la provisión de bienes públicos, los mismos que tienen una especial incidencia en la economía espacial y en la organización (acondicionamiento) de los territorios.⁵ La provisión de bienes públicos se apoya básicamente en criterios territoriales, cuyas prioridades se definen a partir de las condiciones y los requerimientos de los propios territorios.⁶

La estructura económica y el territorio establecen relaciones de incidencia y acondicionamiento mutuo. Es sabido que la economía transforma los territorios, y la influencia de la dinámica territorial modifica el funcionamiento de la economía. Más específicamente, se puede afirmar que la estructura sectorial de la producción, esto es, las condiciones particulares de cada actividad productiva, condiciona o modela el territorio “a su imagen y semejanza”. Esta dialéctica —o alimenta-

⁵ Hay que admitir, no obstante, que durante un largo período la ciencia económica mostró limitaciones para dar cuenta de la compleja dinámica de los territorios. Frente a ello, las nuevas tendencias de la “geografía económica” comportan un avance fundamental en esta dirección. Al respecto, véase Krugman (1992).

⁶ A diferencia de la provisión de una “canasta social” para la lucha contra la pobreza, en la que es crucial la “focalización” sustentada en la identificación de la población objetivo, es decir, de los hogares que requieren asistencia. Ciertamente existe otra franja de bienes “semipúblicos”, en los que se requiere combinar criterios territoriales con focalización a nivel de hogares. Es el caso, por ejemplo, de la infraestructura de riego, del saneamiento básico y de la infraestructura educativa y de salud.

ción recíproca entre producción y territorio (Massey 1990) — es un punto de partida para la identificación de las zonas económicas y de los complejos productivos con mayor capacidad potencial para estructurar territorios económicos y articularlos competitivamente a la globalización. Éste es un dato crucial para el diseño de políticas de promoción y su aplicación en alianza con los actores privados presentes en el territorio.

Una secuencia simplificada del proceso de formación de los territorios económicos nos muestra:

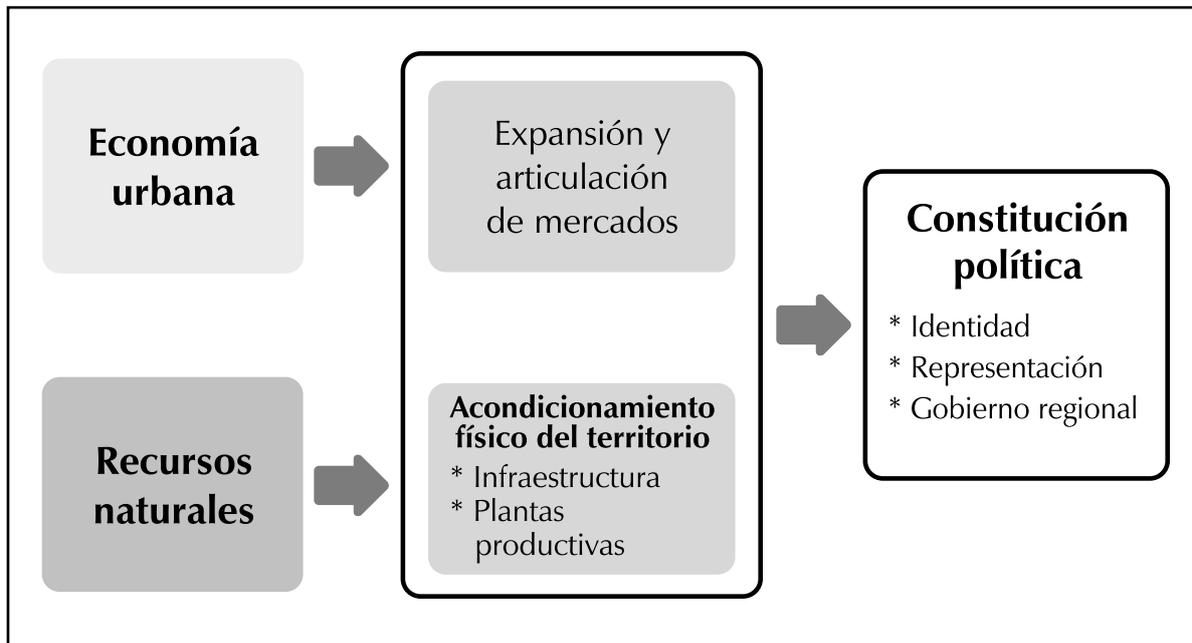
- (i) Una primera fase en la que la estructura o el elemento matriz del territorio económico (recurso natural en explotación, centro urbano o ciudad que alcanza un tamaño e importancia que se irradia al entorno y a otras ciudades) desata una dinámica productiva, tecnológica y de impulso a mercados. Esto representa un salto, una modificación significativa respecto de la situación o estado anterior.
- (ii) Uno de los impactos más importantes de la dinámica recién mencionada tiene que ver con el acondicionamiento físico del territorio: infraestructura vial, energética y de comunicaciones, redes, edificaciones, instalaciones y plantas productivas, centros de acopio y distribución, renovación del parque automotor, etcétera. La presencia y operación de estas nuevas redes y equipamiento supone un proceso de integración o articulación física del territorio-región.
- (iii) La mayor articulación física revierte consolidando y dando un nuevo impulso a la formación y articulación de mercados. Estrictamente, es este proceso de creación, ampliación y articulación de mercados el que proporciona sustancia a la construcción del territorio económico. La interacción y el sostenimiento recíproco de la articulación física (basada

principalmente en la infraestructura de comunicación), así como la articulación de mercados, representan, entre otros efectos, un estímulo a la acumulación de capital humano (tecnología, conocimientos e innovación). Todo ello constituye la génesis y el desarrollo de los territorios económicos, en los cuales la presencia de externalidades positivas, así como de economías de aglomeración y de diversidad, apuntala el crecimiento con tendencia al autosostenimiento (desarrollo endógeno). En los territorios económicos formados o en formación, la dinámica de la competitividad deja de ser un proceso solamente sectorial, para convertirse en un atributo específicamente localizado, es decir, territorializado.⁷

- (iv) La fase siguiente se remite más bien a la esfera de la superestructura. La presencia y el despliegue de estructuras de producción y de mercados induce el desarrollo de percepciones y la construcción colectiva de una idea o imagen de región, con cultura, valores, sentimientos de identidad y generación de intereses anclados en el territorio en transformación. La activación de estos componentes superestructurales es el paso previo a la formación de una dinámica propiamente política que apunta a la construcción de una entidad política territorial. La formación del territorio económico conduce, pues, a este punto de quiebre: para consolidarse, las estructuras económicas y sociales del territorio demandan la formación de una región política, con órganos de gobierno, instituciones, autonomía y representación legítima. El proceso de construcción del territorio como espacio social, a partir de la dimensión económica y física, ahora desemboca en una posibilidad de construcción del espacio mediante las instituciones políticas. Esta secuencia se ilustra en el diagrama 1.

⁷ El tema de la competitividad de base territorial ocupa un lugar creciente en la literatura actual sobre el desarrollo. Una síntesis referida a las experiencias de América Latina se puede hallar en Moncayo (2002).

Diagrama 1. Formación de territorios económicos



Elaboración propia.

1.4. La dinámica formadora de territorios económicos en el Perú

En el caso peruano se debe tener en consideración la complejidad de las tendencias territoriales históricamente presentes en el país. En principio, dichas tendencias están condicionadas por la gran diversidad geográfica y ecológica con la que cuenta el Perú, resultado fundamentalmente de la cordillera de los Andes. Se ha señalado que la importancia fundamental del macizo andino en la estructuración del espacio peruano reside en que “regula casi todos los procesos biológicos y las actividades humanas” (ORSTOM-INEI 1998: 15).

Por su parte, las distintas formaciones socioeconómicas que se han desplegado sobre el espacio peruano a lo largo de la historia han dejado sus huellas en la organización y las tendencias del territorio. Este proceso se vio sometido a impulsos y transformaciones aceleradas sobre todo a partir de la segunda mitad del pasado siglo veinte. Y en las décadas recientes se perciben los cambios profundos inducidos por la apertura de la economía peruana y su inserción en los mercados globalizados.

Desde el punto de vista territorial, la combinación de los factores geográficos, socioeconómicos y demográficos ha dado lugar, en el suelo peruano, al desenvolvimiento de dos grandes dinámicas:

- (i) Una *longitudinal*, fuertemente dependiente del influjo de los Andes y que ha significado “la cuatripartición del espacio de oeste a este: costa, sierra, ceja de selva y selva”, según los términos empleados por ORSTOM-INEI (1998: 52). Hay que agregar que en las regiones de carácter longitudinal – la franja costera, el eje andino y la llanura amazónica del país – se configuran a su vez zonas y espacios muy heterogéneos.
- (ii) Una *transversal*, que mediante ejes determinados conecta espacios de costa, sierra y selva, y que en lo esencial responde a los impulsos provenientes del proceso económico y social, donde la acción del Estado ha sido determinante en distintos períodos.

Los corredores longitudinales que conectan ciudades principalmente en el eje costero han significado una vía más o menos

accesible para formar regiones relativamente homogéneas. Las tendencias a la articulación transversal, en cambio, siendo más exigentes pues enlazan pisos ecológicos, climas y paisajes distintos, han sido y continúan siendo el factor determinante para la formación de los grandes circuitos o estructuras regionales en el espacio peruano. La dinámica transversal representa, pues, el factor generador de territorios; y hasta el presente (y seguramente también en el futuro), en el Perú, la ocupación del espacio y la estrategia de desarrollo territorial tienen (y tendrán) que ver, en muchos sentidos, con el manejo de la transversalidad y con el aprovechamiento de los procesos y las posibilidades que de allí se derivan.⁸

Ambas macrodinámicas espaciales, la longitudinal y la transversal,⁹ son en el Perú el telón de fondo sobre el cual inciden luego otros procesos más específicos de orden económico, demográfico, productivo y sociopolítico, que se conjugan para dar forma a la constitución de territorios económicos, o por lo menos para esbozarlos.

Si se consideran los factores que pueden ser calificados como fuerzas motrices directamente situadas en el origen de los territorios económicos en el Perú, es posible hacer referencia a dos tipos básicos:

(i) Territorios que se sostienen principalmente en el dinamismo de las economías urbanas estructuradas a partir de grandes ciudades-región o ciudades-polo.

(ii) Territorios en donde la fuerza económica predominante es la explotación de recursos naturales de gran volumen y calidad.

De hecho, la realidad del país plantea la posibilidad de conformar territorios que combinen en distinto grado la existencia de los factores urbanos y de aprovechamiento de recursos naturales.

De todos modos, la constitución de un sistema urbano en rápido crecimiento en el Perú¹⁰ durante estas décadas ha pasado a ser el primer factor a tener en cuenta en la formación de territorios económicos. En la actualidad, el crecimiento urbano ya no responde solamente a la dinámica de urbanización y migración clásica (desarrollada con fuerza durante la segunda mitad del siglo veinte, fundamentalmente hacia Lima y las otras grandes ciudades de la costa), sino también a las nuevas fuerzas migratorias y de urbanización derivadas de los acuerdos binacionales, del proceso de complementación económica o competencia con los países vecinos, de la inserción del país en nuevas corrientes de producción e intercambio, del auge exportador principalmente en la agricultura, de los nuevos núcleos de producción minera y de hidrocarburos, y de los proyectos de carreteras interoceánicas. En perspectiva, una proyección de la estructura urbana al año 2015 nos muestra 3 metrópolis con más de un millón de habitantes, 10 ciudades con más de 500.000, y 31 ciudades con más de 100.000 habitantes (ver la matriz 1).

⁸ Cabe anotar, sin embargo, que, sobre todo a partir del siglo veinte, la significación de la transversalidad ha consistido en consolidar la hegemonía de las grandes ciudades de la costa (Lima, en primer lugar) sobre las regiones y espacios de la sierra y la selva del país. El reto del período presente, en condiciones de globalización, es revertir esa tendencia y colocar la dinámica transversal del territorio peruano como un factor de integración de los territorios postergados, andinos y amazónicos. Los elementos a tener en cuenta para afrontar este reto son materia de las siguientes secciones de este documento.

⁹ Un análisis detallado del significado de la longitudinalidad y la transversalidad como macrodinámicas fundamentales presentes en el territorio peruano se encuentra en PNUD (2002).

¹⁰ El último censo nacional para el cual se tiene información sobre población según ciudades es el de 1993. Entonces, el fenómeno de urbanización creciente se reflejaba en estas cifras censales: 18 ciudades con más de 100.000 habitantes y 30 ciudades con más de 50.000.

Matriz 1. Jerarquía urbana en el Perú al año 2015

Jerarquía urbana poblacional	Macrorregión Norte	Macrorregión Centro	Macrorregión Sur
Metrópolis nacional 1.000.000 de hab. y más	Trujillo	Lima	Arequipa
1.º Rango 500.000- 999.999 hab.	Chiclayo Iquitos	Huánuco Huancayo Pucallpa	Tacna Cusco
2.º Rango 250.000- 499.999 hab.	Piura Chimbote	Ica	Juliaca
3.º Rango 100.000-249.999 hab.	Sullana Tarapoto Cajamarca Jaén Tumbes Talara Paita	Ayacucho Chincha Alta Huacho Tingo María Pisco Huaraz Huaral	Puno Abancay Sicuaní
4.º Rango 50.000-99.999 hab.	Juanjuí Tocache Nuevo La Unión Moche Lambayeque Catacaos Chulucanas Ferreñafe Yurimaguas Bagua Grande Bagua Moyobamba	Barranca San Vicente de Cañete La Merced Paramonga Cerro de Pasco Huancavelica Tarma La Oroya Aucayacu	Andahuaylas Moquegua Ilo Espinar (Sauri)

Fuente: INEI-UNFPA (1996).

Por el lado de los recursos naturales en su función formadora de territorios, resalta la minería como fuente de productos primarios de exportación (*commodities*). Aunque aquí no se debe perder de vista que está planteada con urgencia la necesidad de definir esquemas y condiciones para la gran inversión minera que busquen conciliarse con el cuidado y la preservación ambiental, así como con las necesidades y expectativas legítimas de las comunidades campesinas y nativas, propietarias y ocupantes de las tierras con potencial minero.

La puesta en valor de las tierras con aptitud agrícola, ganadera y de bosques es el otro rubro que mostrará su enorme capacidad potencial para conformar territorios económicos modelados por las nuevas formas modernas e innovadoras de produ-

cir y exportar. Es claro que en los casos de capacidad competitiva agroexportadora, las posibilidades de articulación con actividades transformadoras y de mayor valor agregado representarán el desarrollo de nuevas características económicas en los territorios, distintas de las formas tradicionales basadas en la simple explotación primaria de los recursos.

La gran región amazónica y la inmensa biodiversidad asociada a ella representan otra plataforma de recursos naturales cuya valorización puede empujar la formación de nuevos territorios económicos en la franja oriental del país. Desde otra perspectiva, la conversión de la Amazonía en un inmenso espacio de producción de servicios ambientales, y su reconocimiento internacional como tal mediante convenios, canje de deuda y

otras modalidades, agrega un argumento más a las posibilidades del desarrollo territorial amazónico.

En esta breve reseña de la capacidad generadora de territorios económicos con que cuenta el Perú no se puede dejar de mencionar el turismo en sus diversas modalidades (arqueológico, ecológico, paisajístico, de aventura, vivencial). La condición privilegiada de nuestro país respecto de recursos turísticos comporta una inmensa capacidad articuladora de vastos territorios, siempre que se concreten los llamados "circuitos turísticos" de alcance macrorregional y las condiciones de inversión privada y promoción estatal que éstos requieren.

Lo hasta aquí señalado sobre las tendencias reales y potenciales para configurar territorios económicos en el Perú se puede resumir de esta manera:

- Una nueva dinámica de transversalidad en el territorio, esta vez estimulada y acelerada por los procesos y compromisos inducidos por la globalización.
- En la nueva transversalidad destacan nítidamente y con dinamismo propio los tres ejes: Norte, Centro y Sur. En el caso del Norte y el Sur, la consolidación de los ejes pasa por los proyectos de las carreteras interoceánicas. Estos proyectos, cuya posibilidad fue planteada desde décadas atrás, cobran nueva vigencia en el presente período por el impulso de los acuerdos con Brasil y la voluntad de los últimos gobiernos para hacerlos realidad.
- El eje del Centro pasa por el rediseño de la carretera Central (mediante la construcción de un túnel transandino) y la repotenciación del ferrocarril como medio eficiente y modernizado para el transporte de minerales. Si bien en este caso no es clara la articulación con Brasil, el polo dinamizador del eje central viene a ser, ciertamente, Lima Metropolitana.

- La transversalidad actual, con sus tres ejes (Norte, Centro y Sur) plenamente activos, admite en el Perú variadas combinaciones con los distintos sistemas urbanos, y la diversidad de recursos naturales y recursos turísticos. Ello puede producir a su vez múltiples posibilidades de territorios económicos que mezclen en diverso grado estos factores generadores de territorios.

Sin embargo, y cualesquiera sean las variantes para formar territorios económicos específicos, queda claro que la gran tendencia que hoy recorre el país es la renovada articulación de tres grandes espacios regionales o macrorregiones en el Norte, el Centro y el Sur,¹¹ articulados por sus respectivos ejes. El marco de esta gran tendencia está dado por la globalización, la nueva transversalidad inducida y las diversas condiciones de urbanización y dotación de recursos. Y si bien cada uno de estos tres grandes espacios puede contener a su vez uno o más territorios económicos en formación (véase la matriz 2), lo fundamental es que las tres macrorregiones, más la Amazonía, son ahora la principal estructura en que aparece organizado el territorio peruano.

1.5. Territorios, regiones y economías de escala

La configuración de territorios económicos tiene implicancias sobre la concepción y estrategia general del proceso de regionalización. Una es la cuestión de las escalas de intervención más apropiadas para el desarrollo territorial. En el caso peruano, la experiencia y los debates en torno al tema han mostrado que, en las condiciones históricas, políticas y económicas del país, no hay descentralización exitosa y sostenible sin un proceso de regionalización; es decir, sin la creación de regiones fuertes convertidas en espacios geográficos y políticos con protagonismo en el desarrollo nacional.

La importancia de la regionalización se comprende mejor si se repara en una carac-

¹¹ A los que cabría agregar el espacio de la Amazonía, con características particulares y una dinámica propia, aunque en algunos casos y para ciertos propósitos las regiones de la selva norte, centro o sur prefieren articularse con la macrorregión respectiva.

Matriz 2. Tipología de territorios económicos en el Perú

Tipo de territorios económicos	Denominación	Regiones involucradas	Ámbito macrorregional
I. Dinamizados por economías urbanas (ciudades)	* Costa Norte (eje Piura-Chiclayo-Trujillo-Chimbote)	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash	Norte
	* Costa Central Lima-Ica	Lima, Ica	Centro
	* Costa Sur Eje Arequipa-Moquegua-Tacna	Arequipa, Moquegua, Tacna	Sur
II. Dinamizados por recursos naturales	* Sierra-Selva Norte	La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín	Norte
	* Selva Nororiental	Loreto	Norte
	* Sierra-Selva Central	Junín, Pasco, Huánuco, Ucayali	Centro
	* Sur Andino	Apurímac, Cusco, Puno	Sur
	* Selva Sur	Madre de Dios, Ucayali	Sur
III. Territorios críticos	* Sierra Centro Norte	Áncash, La Libertad, Huánuco	Norte y centro
	* Sierra Centro Sur	Huancavelica, Ayacucho, Apurímac	Centro y sur

Fuente: PNUD (2000).
Elaboración propia.

terística que ha merecido poca atención, pero que resulta crucial para las perspectivas y la eficiencia del proceso: la regionalización busca construir espacios intermedios o combinatorios de *descentralización-centralización*. Esta combinación, que puede parecer paradójica, responde a dos constataciones extraídas de la realidad: (i) la descentralización y la centralización no son procesos mutuamente excluyentes; y (ii) el desarrollo requiere tanto de la descentralización como de la centralización.

En efecto, en el proceso real de un país o de una región, la descentralización convive inevitable y necesariamente con la centralización. Se puede afirmar que “desde una visión de conjunto del proceso social, económico y político, la descentralización y la centralización no constituyen procesos mutuamente excluyentes. No son polos dicotómicos e

irreconciliables” (PNUD 2006: 122). Ambos procesos forman parte de un continuo, en donde la descentralización “pura” o la absoluta centralización son simplemente extremos ideales o teóricos; mientras que lo realmente existente son puntos intermedios o mezclas de descentralización y centralización, en proporciones definidas por las condiciones históricas concretas de cada país, y las características del contrato entre la sociedad y el Estado (Boisier 2002).

La relación de la descentralización con el desarrollo es bastante más compleja de lo que frecuentemente se asume, pues debe buscar un equilibrio, no siempre fácil, entre procesos y espacios de gestión descentralizada y otros más bien sostenidos por un manejo concentrado de recursos y capacidades. Entre descentralización y desarrollo no existe, pues, una relación lineal y unívoca. La

identificación unilateral, mecánica y exclusiva de la descentralización con el desarrollo constituye un extendido mito político, cultivado con fuerza durante el siglo veinte en países como los nuestros.

De modo que hay un carácter intrínsecamente ambiguo en la descentralización; y conviene recordar esta ambigüedad al momento de tratar el tema de la regionalización y la formación de regiones. En efecto, entre las funciones que les corresponde asumir en sus territorios, las regiones aplican formas de gestión descentralizada respecto del nivel nacional; pero simultáneamente, frente al nivel local, son una instancia de concentración del poder de decisión y de gestión de los recursos. De allí que las regiones, más que cualquier otro nivel de gobierno en la descentralización, adquieran y representen esa naturaleza ambigua sobre la que hemos llamado la atención.

Sin embargo, en esta ambigüedad reside precisamente la posibilidad de que las regiones jueguen un papel efectivo en el desarrollo, generando políticas y ejecutando proyectos de impacto superior al local, es decir, *regional*. Por otro lado, la combinación de descentralización y centralización, propia de las regiones, envuelve asimismo la aplicación combinada del principio de *subsidiariedad* y de las *economías de escala*. El primero persigue asegurar la provisión de los bienes y servicios públicos en el nivel más cercano a la población, para atender sus demandas de manera diferenciada. Ello supone asignar competencias al nivel local de gobierno para una provisión eficiente. Las

economías de escala, en cambio, buscan ganar eficiencia definiendo niveles de gestión adecuados a las escalas de los programas y proyectos de mayor dimensión, y por lo tanto de mayor impacto sobre el nivel de vida de la población y sobre las condiciones de producción.

Frente al nivel nacional, los gobiernos regionales aplican la subsidiariedad cuando, por ejemplo, ejercen sus competencias exclusivas¹² relativas a diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias, o desarrollan circuitos turísticos en sus ámbitos, o administran y adjudican terrenos eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, etcétera; funciones éstas que generarían ineficiencias si las asume el gobierno nacional. Por otro lado, los gobiernos regionales generan y aprovechan economías de escala cuando conducen los proyectos especiales de irrigación, gestionan las áreas naturales protegidas o desarrollan convenios de investigación tecnológica con las universidades de la región. Es claro que todas estas tareas, por su dimensión y complejidad, sobrepasan las capacidades de gestión y los recursos de las municipalidades.

Sintetizando, las relaciones entre descentralización y desarrollo, no siendo lineales ni unívocas, otorgan al nivel regional un papel estratégico para conciliar modalidades descentralizadas y concentradas de gestión, y para aplicar — en lo que sea pertinente — los principios de la subsidiariedad y de las economías de escala, útiles para los objetivos de eficiencia y equidad.

12 La asignación de funciones exclusivas de cada nivel de gobierno (nacional, regional y local) se encuentra formulada de modo general en la Ley de Bases de Descentralización. Una mayor especificación de estas competencias y funciones de los gobiernos subnacionales aparece en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades.

II. LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA REGIONALIZACIÓN

2.1. ¿Fracaso del referéndum o fracaso de un modelo?

La convocatoria en octubre del 2005 a un referéndum para aprobar la formación de cinco regiones por integración de departamentos, y la negativa con que la población respondió a esa consulta (en promedio, 69% de la población se pronunció por el “No” y ninguna región pudo formarse) abrieron un paréntesis lleno de interrogantes sobre la pertinencia y las perspectivas del modelo de regionalización planteado.¹³ Desde entonces el tema de la regionalización ha sido puesto en debate y, aunque dista de ocupar la atención principal de la agenda política nacional,¹⁴ de todos modos obliga a revisar las bases teóricas y políticas que sustentan dicho proceso. Colocar este tema como materia de un debate a fondo en el país debería servir, además, para que revierta la situación de desinformación con que se encaró el referéndum, que no permitió instalar en la ciudadanía la percepción de que sin regiones sólidamente conformadas no hay descentralización efectiva y sostenible en el Perú.

La concepción y las orientaciones sobre la regionalización cuyo fracaso se ha hecho visible con el referéndum, que deben ser objeto de una profunda rectificación, son:

a) *La concepción inmediateista y casi administrativa que ha presidido la integración de regiones*

El origen de esta concepción se encuentra en las disposiciones de la Ley de Bases de Descentralización, que trata la formación de regiones como una “etapa” situada prácticamente al inicio del proceso de descentralización.¹⁵ De modo que, para el modelo aplicado, la formación de regiones es un punto de partida, un paso posible de concretar de inmediato por la vía de algún mecanismo político operativo, en este caso una consulta a la población. En este contexto, para los responsables del proceso anterior, el impulso a la formación de regiones y la convocatoria al referéndum tenían más el sentido de “cumplir la norma” establecida en la Ley de Bases, que el de conducir con

¹³ En el referéndum no participó la tercera parte de los departamentos del país (Cajamarca, La Libertad, Moquegua y todos los amazónicos: Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios). Esto, de entrada, hacía patente el carácter inacabado e imperfecto de la consulta.

¹⁴ El tema de la regionalización forma parte de las veinte medidas del “*shock* descentralista” anunciadas en octubre del 2006 por el gobierno presidido por Alan García. Se planteó el diseño de un nuevo Plan Nacional de Regionalización a fin de implementar en el año 2007 por lo menos una región piloto. Pareciera no haber, sin embargo, de parte del propio gobierno y del resto de actores políticos involucrados, un claro interés por extraer las lecciones de la experiencia pasada y definir una nueva estrategia para la formación de regiones.

¹⁵ La Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización formalmente considera la integración de regiones como una “segunda etapa”, a cumplirse luego de la fase preparatoria y de la instalación y organización de los gobiernos regionales y locales.

visión estratégica un proceso por naturaleza complejo y prolongado.

b) La ausencia de visión de largo plazo sobre las relaciones entre economía y política en la formación de regiones

El predominio de la concepción administrativa y formal antes descrita significó desplazar una necesaria visión de las relaciones y el mutuo condicionamiento entre dinámica económica y procesos políticos en la integración de regiones. No obstante el esfuerzo realizado para dotarse de una adecuada sustentación de la llamada Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, al final las disposiciones de esta Ley y su aplicación práctica ignoraron estos vínculos y la necesidad de reforzar la articulación económica como condición para una constitución política sostenible de las regiones.

c) La ausencia de perspectiva sobre los procesos propiamente territoriales en la constitución de regiones

El modelo aplicado carece de propuestas específicas sobre los procesos territoriales y la forma de conciliarlos con la descentralización y la formación de regiones. Es sabido que existen serios problemas derivados de la falta de políticas y estrategias de organización del territorio en el país. Debido a esta carencia se ha instalado en el Perú un verdadero caos, en el cual desde hace décadas se ha venido aumentando el número de circunscripciones (distritos y provincias, principalmente) que no responden a ningún orden ni modelo que no sean las presiones de grupos y caudillos locales. Se han acumulado problemas, además, por imprecisión de límites que la Ley de Demarcación y Organización Territorial aún no alcanza a resolver.¹⁶ Pues bien: el modelo de formación de regiones (del cual el referéndum fue solamente un instrumento) no formaba parte de una estrategia integral de organización del territorio dirigida a resolver los problemas existentes, cuya importancia decisiva para la suerte de la regionalización y la descentralización no es posible ignorar. En estas condiciones y por tal ausencia, la formación

de regiones podría eventualmente ahondar los desequilibrios territoriales del país.

En este contexto de concepciones inadecuadas y vacíos jugaron su papel (y seguirán jugándolo) otros obstáculos, cuya presencia es por lo demás bastante previsible. Un primer factor de resistencia han sido las identidades departamentales, sobre todo cuando asumen formas radicales y de un localismo opuesto a toda forma de asociación con departamentos vecinos. Otro factor, relacionado con el anterior, es directamente político y proviene del interés de las élites locales de no perder el poder conquistado, o las perspectivas de conquistarlo, en las circunscripciones departamentales. Si a ello se agregan la enorme desinformación, la confusión e incertidumbre respecto de las reglas con que operarían las regiones formadas, etcétera, se puede explicar el negativo resultado del referéndum.

2.2. Vigencia de la integración de regiones

Siendo cierto que el fracaso de este intento de formar regiones debe conducir al necesario balance y a rectificar las orientaciones de fondo antes descritas, también lo es que parte esencial de ese balance consiste en afirmar la vigencia de la regionalización y la conveniencia estratégica de contar con regiones para hacer de la descentralización una efectiva herramienta de desarrollo. Mantienen su validez, pues, las razones de fondo que sustentan el propósito de formar regiones en el Perú. Las más relevantes son:

- (i) En el plano político, la necesidad de constituir núcleos de poder regional, con el manejo de recursos, proyectos y capacidades de gestión de una magnitud y calidad suficientes para contrarrestar el poder acumulado durante décadas en el gobierno nacional y en la capital de la república. Esta redistribución territorial y gubernamental desde el nivel nacional hacia regiones de mayor complejidad y tamaño apunta a reunir una masa crítica de competencias y recursos, y a dotar a

¹⁶ La reducida eficacia de esta Ley, promulgada en el año 2002 como parte del paquete legislativo de la descentralización, se revela en el hecho de que, a pesar de suspender la creación de nuevos distritos y provincias, ésta ha continuado.

estas entidades regionales de capacidades políticas de decisión para producir un esquema más equilibrado en el ejercicio del poder.

- (ii) En el terreno económico, la integración de regiones incrementa las posibilidades de hacer uso de las economías de escala y las externalidades asociadas a la gestión y el manejo de recursos y proyectos de mayor dimensión que lo local, para generar impactos efectivos de carácter regional. Diversas experiencias muestran que la escala regional es óptima para el fomento de la competitividad de base territorial y para desarrollar plataformas institucionales, redes de innovación y actores empresariales, además de conectar la dinámica local con los procesos nacionales y las oportunidades abiertas por la globalización. Por el contrario, no aprovechar economías de escala implicaría perder un potencial de crecimiento y de competitividad; y por lo tanto, renunciar a la mejora de ingresos y bienestar para la población.
- (iii) Por el lado territorial, y tal como lo venimos sosteniendo a lo largo de este documento, siendo el Perú un país de territorios diferenciados, resulta necesario y favorable para el desarrollo otorgar a esos territorios una expresión política estable y democrática. Hacer converger los territorios económicos formados o en vías de formación, con la estructuración de regiones políticas es clave para aprovechar la enorme diversidad del país y convertirla en herramienta de desarrollo. La integración de regiones puede contribuir así a cerrar una brecha que históricamente el Perú ha confrontado entre geografía, dinámica económica y estructura política.
- (iv) Otro significado en extremo importante y que compromete la eficacia del proceso de descentralización es que la integración de departamentos para conformar regiones apunta a detener y revertir la fragmentación del poder de decisión y de los recursos que se observa en muchos espacios del país. En los últimos años ha venido creciendo –entre segmentos de la

población, algunas autoridades locales, ciertos organismos promotores del desarrollo y no pocos líderes de la llamada clase política– la idea de equiparar descentralización con fragmentación de las instituciones, de los presupuestos y de las capacidades de gestión en instancias de gobierno y territorios cada vez más pequeños. El “ideal descentralista” de estos sectores consiste en multiplicar sin límites la constelación de pequeños gobiernos locales, aunque éstos cuenten con muy escaso poder y ninguna capacidad de contrarrestar el peso enorme y la hegemonía del gobierno nacional. La integración de regiones marcha a contracorriente de esa tendencia a la dispersión y por eso constituye un proceso difícil, pero audaz y progresivo, encaminado a rescatar un modelo de descentralización eficiente y, en el largo plazo, políticamente sustentable.

- (v) Finalmente, la integración de regiones puede contribuir a mejorar la complementariedad y cooperación entre gobiernos regionales y locales, superando la actual superposición. En efecto, un problema reiterado que surge de los procesos de descentralización es la superposición de competencias, funciones y sobre todo proyectos de inversión pública, entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Dentro de un esquema adecuado de asignación de competencias, tal superposición no debería producirse, esperándose más bien que se genere una provechosa complementación y generación de sinergias entre la acción y los proyectos de las regiones y de las municipalidades. Lo cierto, sin embargo, en las actuales condiciones de la descentralización en el Perú, es que los gobiernos regionales actuales, de base departamental, se encuentran actuando bajo un modelo funcional y organizacional demasiado cercano al de los gobiernos locales provinciales. En muchos ámbitos los gobiernos regionales están operando como si fueran municipalidades departamentales, y eso genera pérdidas de eficiencia y anula una dinámica territo-

rial efectivamente complementaria.¹⁷ Se impone, en consecuencia, la necesidad de separar y diferenciar netamente las competencias, funciones y acciones de los gobiernos regionales respecto de los gobiernos municipales provinciales. Una vez más, ello justifica la formación de regiones de mayor tamaño y de manejo de recursos en una escala mayor que la actual.

La convicción de que se mantiene vigente la necesidad de formar regiones en el país debe entonces dar paso a la formulación de un nuevo modelo de regionalización.

2.3. Por un nuevo modelo de regionalización flexible y abierto

La integración de regiones ha demostrado ser un proceso mucho más complejo y prolongado de lo previsto; y si bien es cierto que se ha logrado un relativo consenso sobre la necesidad de la regionalización,¹⁸ permanecen los obstáculos que se hicieron presentes en la experiencia anterior, cuya naturaleza y dimensión deben ser tomadas en cuenta para el diseño estratégico del proceso. La consideración de estos problemas, más las lecciones extraídas de las fallas del modelo anterior, permiten plantear las líneas básicas orientadas a un nuevo modelo de regionalización en el país. Estas líneas son:

a) *Recuperar una visión de largo plazo para la regionalización en el país*

En principio se debe recuperar la visión de largo plazo y la estrategia gradualista con la que se inició el proceso de descentralización, que suscitó un importante consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales involucradas. Esa

orientación gradualista, que tuvo expresión muy clara en los acuerdos logrados en torno a la Ley de Bases de la Descentralización y las leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades aprobadas en el año 2002, no ha tenido igual presencia en este proceso de integración de regiones: la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones pareciera más bien querer acelerar el proceso, y los resultados del intento de quemar etapas para formar regiones están a la vista. En una perspectiva gradualista y de largo plazo, la formación de regiones no puede ser un punto de partida del proceso de descentralización sino más bien un punto de llegada, tras un recorrido largo y complejo de construcción económica y de creación de condiciones políticas.

b) *Formular una propuesta explícita de organización territorial y sus relaciones con la descentralización*

La integración de regiones se debe inscribir en una propuesta más amplia e integral referida a la organización territorial deseable para el país, y a la forma en que las estructuras territoriales propuestas interactúan con el proceso de descentralización en marcha. No se puede eludir más esta cuestión, por cuanto el desorden territorial en que el país está sumido difícilmente puede convivir con la descentralización. El asunto de las escalas territoriales, por ejemplo, representa un vacío que es imperativo atender. La cuestión de qué tamaño o escala de territorio es eficiente para cumplir cuál función en el desarrollo nacional se relaciona estrechamente con la definición de qué nivel de gobierno ejerce cuáles competencias. En otros términos, escalas territoriales y niveles de gobierno son dos aspectos del mismo problema clave que debe abordar la

¹⁷ Por ejemplo, en términos generales, los planes de desarrollo departamental concertado formulados por los gobiernos regionales carecen de visión y estrategia de desarrollo regional o poseen una muy débil. En muchos casos, su programa de inversiones es un listado de proyectos de carácter local, claramente superpuestos a los proyectos de las municipalidades. Por su parte, las instancias de articulación regional-local, los consejos de coordinación regional, suelen encontrarse más preocupados por satisfacer demandas locales desde lo regional, y no se plantean respuestas regionales a problemas regionales.

¹⁸ La idea de que las regiones y los gobiernos regionales son indispensables para un modelo de descentralización eficiente ha ido ganando terreno gradualmente durante los últimos años, por encima de quienes sostienen que el verdadero proyecto descentralista debe reposar exclusivamente en las municipalidades. Para los "municipalistas" extremos, la regionalización no solamente es innecesaria sino que produce una distorsión y un retroceso en la descentralización.

descentralización: la asignación racional de competencias y funciones y su referente espacial. La matriz 3 muestra dichas relaciones.

c) Impulsar la construcción económica de los territorios regionales antes de la constitución de regiones políticas

Se requiere una formulación explícita de que la creación de condiciones para un crecimiento económico sostenido en el ámbito regional y el impulso a la articulación económica de los territorios vienen a ser las condiciones básicas para intentar posteriormente poner en marcha un proceso orientado a constituir regiones políticas con sus respectivos órganos de representación y de gobierno. La construcción económica previa de las regiones implica, entre otros procesos, la expansión de mercados, la densificación del tejido productivo

con el desarrollo de cadenas competitivas, etcétera.

El modelo aplicado hasta ahora ha planteado, en cambio, una estrategia inversa, según la cual la formación inmediata de regiones políticas es la condición para el desarrollo económico regional. Si se tiene en cuenta la precaria base económica actual de la mayor parte de los departamentos,¹⁹ los obstáculos a la formación inmediata de regiones y los conflictos derivados de la imposición de un modelo rígido de regionalización, es previsible la generación de conflictos y una inestabilidad que haría muy difícil sostener el crecimiento económico en las regiones. Ello abona a favor de la propuesta de fortalecer primero la base económica regional, para sustentar después regiones políticas estables y con gobernabilidad.

Matriz 3. Escalas territoriales y niveles de gobierno en la descentralización

Niveles de gobierno	Estructuras asociativas	Escalas territoriales
Gobierno nacional		PAÍS Grandes regiones naturales (costa, sierra, selva)
Gobierno regional	Juntas de coordinación interregional	MACRORREGIÓN (macrocuenca) ↑
		DEP. → REGIÓN
		TERRITORIO ECONÓMICO ↑
Gobierno local	Mancomunidades municipales	PROVINCIA DISTRITO

Elaboración propia.

¹⁹ En PNUD (2006) se muestra que es principalmente la falta de capital humano y capital físico (infraestructura) el factor que impide a los departamentos aprovechar sus recursos, crecer sostenidamente y superar sus niveles de pobreza.

d) Articular la dinámica regional con la dinámica local

Una cuestión de importancia decisiva para el éxito de la regionalización es superar el divorcio actual entre la dinámica regional y la local, entre los departamentos y las provincias a lo largo de todo el país. El supuesto básico es que la construcción de regiones fuertes requiere apoyarse en provincias fortalecidas y con capacidad de articular hacia abajo los distritos de su jurisdicción. Se trata, entonces, de formular una estrategia basada en la articulación regiones-municipalidades, para incorporar los gobiernos locales al proceso de regionalización y movilizar desde abajo a la población y sus organizaciones locales.

Un aspecto relacionado con esta estrategia y que merece un análisis detenido se refiere a ampliar la opción de los departamentos como la unidad política y territorial de referencia en la consulta a la población para la formación de regiones. Desde la pasada experiencia de regionalización de la década de 1980 hasta el presente, se ha evidenciado que las identidades que generan los departamentos son, por decir lo menos, de diversa intensidad. Aun así, y sin dejar de reconocer que en algunos casos estas identidades son fuertes, lo cierto es que existen también en el país otras identidades ancladas en los ámbitos provinciales, que eventualmente pueden revelarse más intensas que las departamentales. Es factible entonces modificar las normas vigentes e incluir las provincias como unidades territoriales de referencia en futuras consultas a la población para la formación de regiones.

e) Flexibilizar el proceso político-institucional

Por la heterogeneidad de situaciones existentes en los departamentos y las provincias, es de prever que el proceso de regionalización requerirá ritmos y velocidades diferentes. No hay razón, por lo tanto, para establecer una fecha única de las consultas a nivel nacional. En este punto resulta necesario modificar la

legislación para adecuarla a la maduración diferenciada de estos procesos y tornar flexibles los calendarios de las consultas. Se debe incluir, por cierto, la disposición de que las circunscripciones (departamentos y provincias) que consideren encontrarse en condiciones de convertirse en región puedan solicitar la realización del respectivo referéndum. Es decir, operaría también el "mecanismo de demanda" para activar los procesos de consulta.

Así, en el campo de la regionalización, el reto en realidad es conducir un largo período de transición con velocidades desiguales según las condiciones distintas de cada ámbito regional. Más aún, cabe esperar que de la estrategia propuesta de impulsar primero la articulación económica, surjan posibilidades y procesos de ritmo diverso que por ahora no es posible prever.

En suma, lo hasta aquí dicho busca configurar para la regionalización un modelo abierto y flexible. Abierto, porque admite variantes y posibilidades diversas a ser exploradas conforme avance el proceso complejo de construir la base económica de las regiones y la articulación correspondiente de sus territorios. Flexible, porque postula suprimir la rigidez de los plazos únicos, incorpora las provincias como unidades de referencia, y se torna dispuesto a modificar y adecuar la base normativa, los mecanismos y las etapas en función de las necesidades del proceso real.

f) Antes que un Plan Nacional de Regionalización se requiere un Plan Nacional de Desarrollo Territorial

En el marco de la estrategia propuesta, cabe interrogarse si resulta indispensable formular un Plan Nacional de Regionalización (PNR).²⁰ Es posible afirmar que, precisamente por el carácter abierto y flexible que se propugna para la regionalización peruana, estrictamente no se requiere un instrumento de naturaleza rígida y formal como un PNR, que además podría ser visto otra vez como una forma de imponerse a la población.

²⁰ La misma Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización, que establece la regionalización como una etapa inicial del proceso de descentralización, dispone la formulación de un "plan de regionalización y de inversión descentralizada". Este mandato ha sido retomado por diversas instituciones, y en el anterior Congreso de la República fue incluido también en la Agenda por la Descentralización.

En todo caso, para ser políticamente sostenible, el PNR tendría que adoptar las características solamente de un marco orientador, compatible con la flexibilidad de la estrategia. En cambio, de manera congruente con lo que aquí se ha venido sosteniendo, es necesario ordenar y orientar las acciones y los estímulos a la articulación económica de los ámbitos regionales mediante un Plan Nacional de Desarrollo Territorial, que aborde también de modo sistemático e integral las tareas pendientes de una organización racional del territorio en el Perú.

g) *Fortalecer un instrumento clave: las juntas de coordinación interregional*

El modelo planteado para la regionalización peruana necesita una herramienta a la vez flexible y eficiente para las tareas de la transición, mientras se fomenta el tejido económico de los territorios y se preparan las condiciones para constituirlos en regiones políticas. Para estos fines, se trata de utilizar a fondo y potenciar un instrumento creado por la propia Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de regiones: las juntas de coordinación interregional (JCI) constituidas por los gobiernos regionales de departamentos vecinos. El papel que se espera que desempeñen las JCI, sus tareas específicas, los mecanismos para incentivarlas y asegurar su funcionamiento eficiente son los temas a desarrollar en las secciones siguientes de este documento.

2.4. El papel de las juntas de coordinación interregional

En un sentido general, el papel asignado a las juntas de coordinación interregional es facilitar un proceso gradual, ordenado y sostenible hacia la conformación de regiones por integración de los actuales departamentos. Hay que destacar que esta propuesta gradual y de plazos más largos para la formación de regiones era la concepción original de la Ley de Incentivos. Sin embargo, y en contradic-

ción con esta perspectiva gradualista, la misma Ley, en sus disposiciones finales, decidió convocar en plazos relativamente cortos la realización de un primer referéndum en el año 2005. De este modo, al impedirse que madurara la experiencia de las JCI, se forzó el proceso (como ya hemos anotado antes) y se crearon condiciones para los resultados negativos del referéndum, ampliamente conocidos.

Recuperar la visión de largo plazo significa entonces rescatar y potenciar las JCI como instrumento de ese gradualismo. Pero la eficacia instrumental de las JCI está condicionada a contar efectivamente con una estrategia global y de largo plazo, y con un enfoque territorial²¹ sobre la regionalización. Las líneas gruesas de esa estrategia (la hemos llamado "modelo flexible y abierto") se han expuesto líneas antes.

De un modo específico, la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones que les da origen encarga a las JCI un conjunto de tareas: generar propuestas estratégicas de desarrollo en los territorios de los departamentos asociados, gestionar proyectos conjuntos, formular planes de competitividad y promoción de la inversión, vigilar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y, en general, preparar condiciones y definir planes conducentes a una futura integración de los departamentos en una misma región. En particular, se espera que la gestión conjunta de proyectos estratégicos, más las tendencias de formación de espacios económicos y la complementación de dinámicas productivas, contribuya, en un horizonte por lo menos de mediano plazo, a madurar la confianza, las voluntades y las decisiones de integración por parte de los departamentos conformantes de las JCI.

a) *Evolución de las JCI*

Se pueden distinguir algunas fases en el proceso de formación de las JCI:

²¹ En el contexto de América Latina, el enfoque territorial, como elaboración teórica y como propuesta de políticas públicas, ha estado referido no única pero sí principalmente a las estrategias de desarrollo rural, como una opción alternativa y renovadora frente a los fracasos de las estrategias tradicionales aplicadas en nuestros países durante las últimas décadas. Véanse, por ejemplo, IICA (2003) y Schejtman y Berdegú (2003).

- En un primer momento, y con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el año 2003 se crearon dos JCI con la finalidad de desarrollar proyectos específicos de inversión: la Junta del Corredor Bioceánico Centro Sur, incorporando a Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín; y la Junta del Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes, con Arequipa, Ayacucho e Ica.
- En la segunda fase, el objetivo principal pasó a ser la conformación de regiones. En el marco de la Ley de Incentivos se formaron durante el año 2004 seis JCI con ese objetivo declarado: (i) Nororiente, con Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín; (ii) MacroSur, con Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Madre de Dios; (iii) Amazónica, con Loreto y San Martín; (iv) Apurímac-Cusco; (v) Ayacucho-Huancavelica-Ica; y (vi) Norcentro Oriente, con Áncash, Lima Provincias, Huánuco, Pasco y Junín. Estas seis JCI abarcan un ámbito territorial igual o mayor que el de las regiones para las que se elaboraron expedientes técnicos y fueron sometidas a referéndum.
- En una tercera fase se retornó nuevamente a JCI restringidas a la gestión conjunta de proyectos comunes. Durante el año 2005 se formaron dos JCI: La Libertad-Cajamarca y San Martín-La Libertad.

b) Las tendencias actuales en las JCI

En el momento presente, luego del referéndum y tras la elección de nuevos presidentes de los gobiernos regionales, hay una clara orientación a replantear el ámbito y las perspectivas de las juntas de coordinación interregional. Cabe destacar que el proceso de creación de las actuales JCI coincide con

la tendencia de conformación de tres grandes macrorregiones en el país. En efecto, como mencionamos en la sección 1.4 a propósito de los territorios económicos en el Perú, la nueva dinámica transversal del territorio peruano, estimulada por el actual escenario de la globalización, ha desembocado en la articulación creciente de los grandes espacios Norte, Centro y Sur. Las nuevas JCI en formación convergen con estos macroterritorios económicos. Veamos:

- La Junta de Coordinación Interregional del Norte (la llamada InterNor) agrupa a Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Cajamarca y Amazonas, y ocupa el espacio correspondiente a la gran macrorregión norte. Se anota que, luego de la fallida experiencia del referéndum, en la que se quedaron solamente Tumbes, Piura y Lambayeque debido al retiro de Cajamarca y Amazonas, se han recompuesto ahora las relaciones entre estos dos bloques de departamentos habiéndose restablecido la InterNor, incluyendo a San Martín. Pero ahora el proceso ha ido más allá con la inclusión de La Libertad y Áncash.
- La Junta de Coordinación Centro-Sur-Oriental, que convoca a Pasco, Huánuco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Ica (y a la que ha pedido sumarse Ucayali), coincide con la gran macrorregión central del país. En este caso se advierte la convergencia de dos bloques definidos: el primero, propiamente de la región central del país con Pasco, Huánuco y Junín;²² y el otro ubicado en el espacio centro-sur con Huancavelica, Ayacucho e Ica.²³
- En el sur, aunque se encuentra paralizado su proceso de construcción, hubo ya reuniones preliminares dirigidas a formar la Junta de Coordinación Interregional del Sur (MacroSur) con participación de

²² A su vez, estos tres departamentos forman parte de la Junta Norcentro Oriente, con Áncash y Lima-Provincias; y durante la experiencia de regionalización de la década de 1980 conformaron la región Andrés Bello Cáceres.

²³ Los tres departamentos integran una Junta anterior, formada en el 2004; y en la regionalización de la década de 1980 conformaron la Región Wari.

Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco y Puno.²⁴

- Se mantiene la Junta que reúne a San Martín y Loreto, la misma que, en este contexto, representaría a la macrorregión amazónica del país.²⁵

Se aprecia así que las iniciativas en curso orientadas a poner en funcionamiento las juntas de coordinación interregional (ver la matriz 4) con las tareas que les asigna la ley, tienden a coincidir con el principal proceso de carácter territorial existente en el país. Eso significa que las demás JCI, creadas en los años anteriores (del 2003 al 2005), aunque formalmente no han desaparecido, su funcionamiento ha quedado en la práctica en suspenso, por el mayor impulso que ostentan las nuevas juntas macrorregionales. No puede descartarse, sin embargo, que en el próximo período, algunas de esas JCI menores puedan reactivarse en torno a la presencia de intereses concretos.

2.5. La articulación de las JCI y las mancomunidades municipales

Una cuestión de suma importancia para la descentralización y regionalización es definir la escala territorial adecuada para intervenir en procesos de desarrollo. El examen de las escalas relevantes para el desarrollo territorial implica tomar nota de (i) los elementos existentes que brindan el soporte material, económico e institucional a cada nivel territorial; y (ii) la mayor o menor articulación o convergencia entre los niveles territoriales, derivada de la presencia de estos elementos que caracterizan al territorio. O, por el contrario, la tendencia al conflicto o divergencia generada por estos elementos.

En el caso peruano la combinación de factores geográficos, socioeconómicos e históricos otorga una naturaleza y un rol singulares a dos escalas territoriales: la regional multidepartamental y la escala local-provincial. Un eje de nuestra estrategia de desarrollo territorial es la articulación de estas dos escalas, que

Matriz 4. Juntas de coordinación interregional, 2006

	Denominación	Gobiernos regionales
Para gestión conjunta de proyectos	Corredor Bioceánico Centro Sur	Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, Junín, Huancavelica, Madre de Dios
	Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes	Arequipa, Ayacucho, Ica
	La Libertad-Cajamarca	La Libertad, Cajamarca.
	San Martín-La Libertad	San Martín, La Libertad
Para formar regiones	Norte y Oriente	Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes
	Macrorregión Sur	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna
	Apurímac-Cusco	Apurímac, Cusco
	Región Amazónica	Loreto, San Martín
	Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho, Huancavelica, Ica
	Macrorregión Nor-Centro-Oriente	Áncash, Huánuco, Junín, Lima, Pasco

Fuente: PRODES (2006).
Elaboración propia.

²⁴ Se encontraba pendiente la incorporación de Apurímac y Madre de Dios.

²⁵ El ámbito natural de esta Junta Amazónica debería extenderse a Amazonas, Ucayali y Madre de Dios. Sin embargo, estos departamentos aparecen ganados principalmente por la dinámica de formación de las otras grandes JCI en el Norte, Centro y Sur.

muestran enormes potencialidades como espacios de intervención. En consecuencia, se trata de examinar dónde se ubican los factores de convergencia entre estas dos escalas clave para configurar una nueva estructura territorial peruana y dar un impulso significativo a la descentralización.

La primera escala, a la que podemos denominar estrictamente regional o macrorregional, se relaciona directamente con el proceso de conformación o existencia de territorios económicos. Por su propia naturaleza, este proceso trasciende y atraviesa los límites reducidos de la circunscripción política y administrativa departamental. Los departamentos, como entidades políticas y administrativas, tienen su origen en un proceso de contexto histórico distinto; por lo tanto, han quedado en general desfasados y aparecen ahora como espacios en gran medida disfuncionales respecto de los procesos contemporáneos gobernados por la globalización.

La segunda escala, referida a las provincias, viene a representar un producto singular en la evolución de la estructura territorial e institucional en el Perú. Las provincias, dotadas de antecedentes históricos similares, y en muchos casos más definidos que aquéllos de los departamentos, se sitúan en un umbral especial de la escala territorial: sin dejar de constituir espacios locales, poseen al mismo tiempo una capacidad articuladora de otros espacios menores (los distritos), dada su extensión geográfica, densidad histórica y tramado institucional, además de su propio potencial que los convierte en asiento de recursos naturales y actividades productivas.

Por el lado estrictamente político-institucional, salta a la vista que se cuenta

con (o es posible construir) espacios institucionales “de segundo piso” correspondientes a cada una de estas dos escalas territoriales. En el caso regional (partiendo del nivel departamental) existe la posibilidad de utilizar las *juntas de coordinación interregional*, que tienden a converger con territorios económicos (formados o en formación) y que por ello están llamadas a jugar un papel estratégico en el proceso de regionalización. Por el lado provincial, el espacio institucional análogo son las *mancomunidades municipales*, orientadas a superar los severos problemas de fragmentación de los territorios y su reducida o nula viabilidad para el desarrollo. La importancia de las mancomunidades se sitúa más allá de la dimensión territorial, pues abarca aspectos de gestión común de proyectos, manejo racional de cuencas y formación de capacidades locales. Asimismo, el impulso a las mancomunidades generaría un conjunto de ventajas a las municipalidades provinciales y distritales, permitiendo compartir servicios, infraestructura y otros recursos, reduciendo costos y generando economías de escala.²⁶ Existen en el país ejemplos del éxito que pueden tener estas asociaciones mancomunadas.²⁷

De este modo, una línea a examinar con sumo interés es el de la puesta en contacto y *coordinación de las JCI y las mancomunidades*, considerando que en ambos casos se trata de perfeccionar y explotar un instrumento no utilizado. La coordinación de estos organismos es el correlato institucional de la articulación territorial regiones-provincias que hemos asumido como eje de una estrategia para el desarrollo descentralizado del país. Nótese, sin embargo, que se trata de la coordinación entre dos estructuras institucionales a las que hemos llamado “de

²⁶ Esta importancia se redobla si se consideran las presiones provenientes de distintos sectores para mantener e inclusive acrecentar la fragmentación de territorios e instituciones. Es el caso de los proyectos de ley presentados en el Congreso de la República dirigidos a elevar a rango de municipalidad a los centros poblados.

²⁷ Un caso ilustrativo, entre otros, es el llamado Corredor Económico Crisnejas, que articula dieciséis gobiernos locales de tres provincias en el sur del departamento de Cajamarca, en el ámbito de la cuenca del río Crisnejas. Se muestra aquí el potencial que contiene el asociativismo, así como los retos que se deben afrontar para convertirse en efectivos instrumentos del desarrollo local. Se cuenta con un marco legal con la Ley de Incentivos a las Mancomunidades. Esta norma abrirá la posibilidad de renovar o acelerar el impulso y desarrollo de los espacios de asociativismo municipal. Las mancomunidades municipales tienen una analogía con las JCI: se trata de crear incentivos para utilizar un instrumento potencialmente muy útil pero desaprovechado hasta hoy.

segundo piso" (JCI y mancomunidades), cuya permanencia o transitoriedad dependerá de diversas condiciones. En la base se encuentra, ciertamente, la coordinación entre gobiernos regionales y gobiernos municipales, las estructuras "de primer piso" del edificio institucional de la descentralización. Este tema de la coordinación de instituciones para el desarrollo regional reviste, pues, una extraordinaria importancia, aunque hay que reconocer que es un campo relativamente nuevo y poco explorado en el país.²⁸

Sin perjuicio de lo anterior, y a la espera de que se establezca el marco normativo y se formalicen las mancomunidades municipales, una medida inmediata que se puede aplicar es la incorporación de los alcaldes provinciales a las instancias de decisión de las juntas de coordinación interregional.²⁹ Ello permitiría adelantar experiencias y acciones de articulación, y establecería el deseado vínculo entre la dinámica regional y la local en el campo de la regionalización.

²⁸ La cuestión de la coordinación entre instituciones y actores involucrados en el desarrollo gana terreno crecientemente en la literatura especializada. Con referencia a los problemas regionales, Gordillo y Wagner (2005) sustentan la necesidad de alianzas a nivel meso como catalizadores del desarrollo y su incidencia en el nivel micro para mejorar las relaciones de confianza y reducir los costos de transacción de las empresas interesadas en asentarse en espacios regionales y locales.

²⁹ Existe un Proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo en setiembre del 2006 que dispone la incorporación de los alcaldes provinciales a las JCI, el mismo que fue dictaminado favorablemente por la Comisión de Descentralización del Congreso.

III. LOS INCENTIVOS A LAS JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL

3.1. Una visión de conjunto: las JCI y el desarrollo descentralizado

La promoción de las juntas de coordinación interregional y el diseño de incentivos para su funcionamiento supone que dichos organismos contribuyen de modo importante al desarrollo descentralizado del país. Apreciar certeramente esta contribución demanda, a su vez, considerar las características del escenario económico actual y sus perspectivas, tanto para la economía nacional como para la de las regiones. Anotamos esas características:

- (i) El punto de partida es la extrema desigualdad entre Lima y los departamentos en cuanto a capacidad económica y productiva. Son ampliamente conocidos los indicadores de esta desigualdad: Lima concentra más de la mitad del *stock* de capital con que cuenta el país, genera el 45% del producto bruto y más del 50% del producto manufacturero, absorbe entre el 80 y 90% de depósitos y colocaciones bancarias, retiene más de un tercio de la población económicamente activa, etcétera.
- (ii) La concentración en Lima de capital humano, capital físico, recursos financieros, producción y productividad genera una tendencia a la divergencia entre el crecimiento a largo plazo entre la capital y las regiones del interior.³⁰

- (iii) Sin embargo, durante los últimos años se registra una dinámica importante en algunas economías regionales como consecuencia de la localización de determinados sectores modernos y exportadores. En términos generales, en medio del crecimiento sostenido que se experimenta desde el año 2002, las regiones están creciendo más que Lima. Aunque esta situación no se puede considerar aún como una reversión de la tendencia a la divergencia, de todos modos mejora relativamente algunos indicadores y abre perspectivas interesantes que se deben valorar y aprovechar.

Los datos disponibles indican que crecen principalmente aquellos sectores de actividad mejor enganchados a la economía nacional y a los mercados externos. En primer lugar la minería, estimulada por la política macroeconómica y los incentivos sectoriales. Se han expandido también los servicios vinculados al turismo y las actividades de agroexportación, notablemente diversificadas y con saltos extraordinarios en rubros como páprika, alcachofa, uva y paltas, además de la cadena consolidada y muy competitiva de los espárragos. Textiles y confecciones mantuvo altas tasas de crecimiento con el impulso del Acuerdo de Promoción Comercial Andino y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés). La localización

³⁰ El tema de la falta de convergencia en el crecimiento de las economías regionales en el caso peruano ha sido analizado por Gonzales de Olarte (2004).

descentralizada de todas estas actividades explica el mayor dinamismo mostrado por las regiones productoras. Del mismo modo, el crecimiento del empleo es también mayor en las provincias que en Lima.

No se puede perder de vista, sin embargo, que el actual crecimiento regional se apoya principalmente en las ventajas naturales de las actividades primarias y en el soporte de la política macroeconómica nacional. Las regiones del país aún están lejos de sostener su crecimiento en la generación de ventajas competitivas derivadas de políticas territoriales. Este tránsito es altamente deseable y a ello debería apuntar la formación de las JCI.

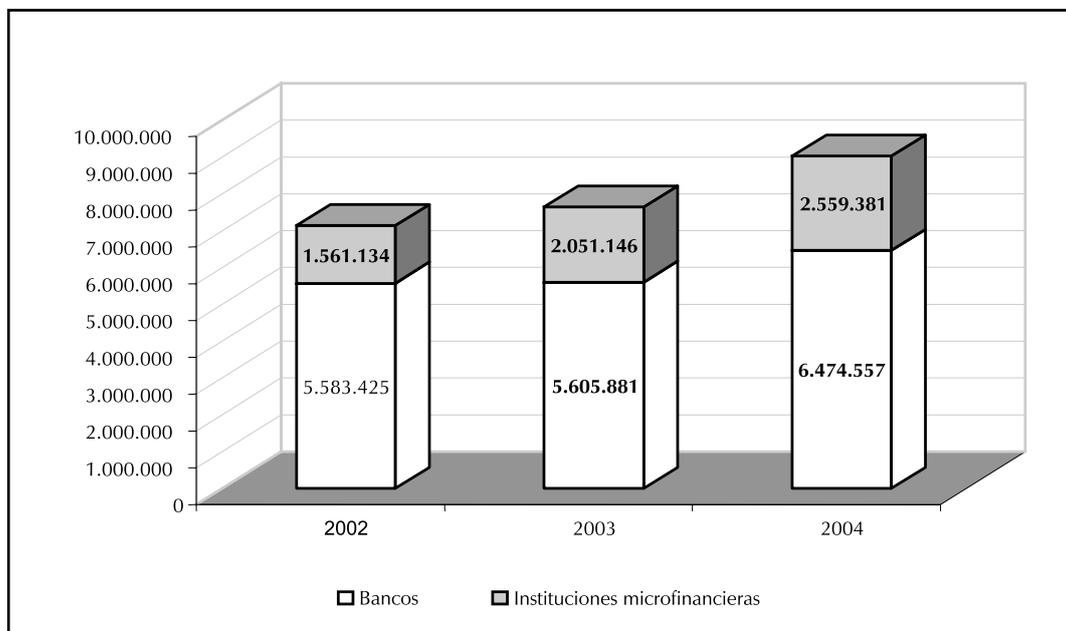
Un indicador muy importante del crecimiento económico alcanzado por las regiones durante los últimos años es el movimiento financiero registrado en el interior del país. El incremento de las colocaciones del sector bancario y de las instituciones de microfinanzas en las regiones confirma el fuerte dinamismo allí localizado (ver el gráfico 1). Es destacable sobre todo la expansión de las

instituciones de microfinanzas, que desde el año 2002 han visto incrementarse sus colocaciones regionales a ritmos cercanos al 30% anual. Se ha duplicado la cartera de las pequeñas y medianas empresas (PYME) con las entidades de microfinanzas (ver el gráfico 2), reflejándose también así el crecimiento de ese estrato empresarial, el más difundido en las economías regionales del Perú.

Qué puede ocurrir con las JCI

El interés de este texto es aproximarse al significado que puede tener la reciente dinámica económica regional para el proceso de formación de las nuevas juntas de coordinación interregional.³¹ Para ello hay que reparar en dos cuestiones importantes. La primera se refiere a que el crecimiento de las economías regionales es en general muy desigual, y ello se verifica también en este último período de “despegue” regional. La segunda alude a otra fuente importante de diferencias regionales, cual es el nivel de ingresos familiares (variable que también compone el índice de desarrollo humano, IDH).

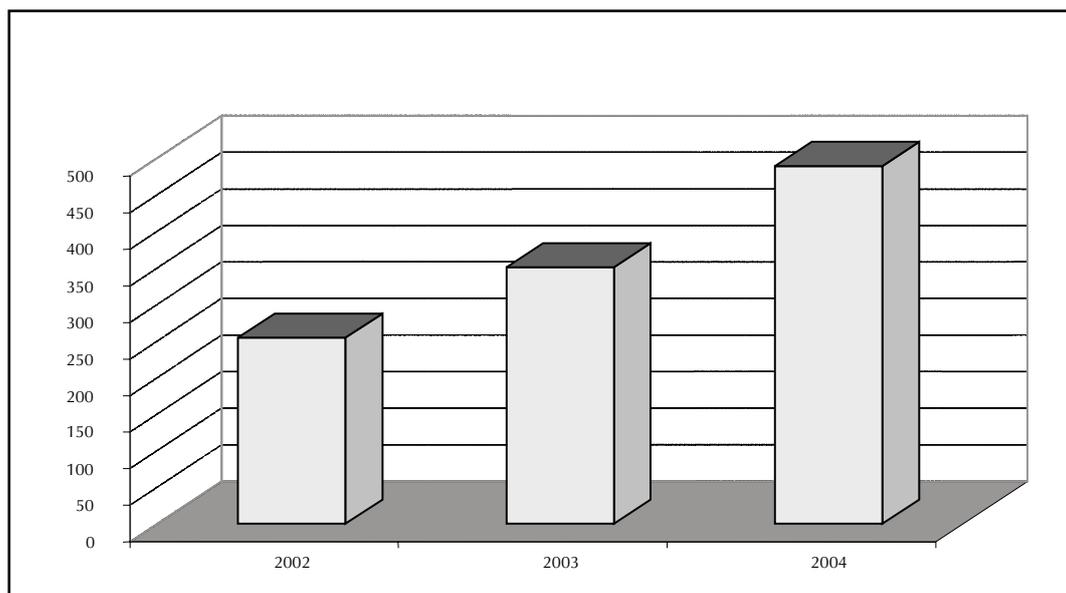
Gráfico 1. Colocaciones del sector financiero en regiones (no incluye Lima)



Fuente: tomado de Aguilar (2005).

³¹ Suponemos que prevalecerá el curso de formación de las grandes JCI de ámbito macroterritorial Norte, Centro y Sur, aunque no cabe descartar que se puedan reactivar algunas de las otras JCI de menor extensión.

Gráfico 2. Evolución de la cartera de pequeñas y medianas empresas de las instituciones microfinancieras no bancarias (millones de dólares)



Fuente: tomado de Aguilar (2005).

Combinando ambos factores, dinamismo y nivel de ingresos, se puede establecer una cierta tipología de departamentos. Ello permitirá luego examinar cómo estos tipos de espacios departamentales se distribuyen entre las grandes JCI en formación, confiriendo a dichas JCI ventajas o desventajas para su tarea de articular la base económica de los territorios y marchar hacia la formación de regiones políticas.

El resultado de este ejercicio de tipología departamental³² se muestra en la matriz 5. Los departamentos “ganadores”, que ostentan un alto dinamismo y altos ingresos, están todos en la costa, salvo Junín. En el otro extremo, los departamentos “perdedores” incluyen a los del centro y el sur andino, así como a los amazónicos. En posiciones intermedias se ubican los departamentos “en marcha” y “en retroceso”, debiendo destacarse la presencia en este último tipo de los departamentos de Arequipa y La

Libertad, que si bien exhiben un alto nivel de ingresos mostraron un bajo crecimiento en el período examinado.

Sobre la relación entre esta tipología y el proceso de formación de las juntas de coordinación interregional de ámbito macrorregional Norte, Centro, Sur y Amazonía, se puede concluir lo siguiente:

- Cada uno de los grandes espacios macrorregionales cuenta con departamentos de todos los tipos identificados. No se encuentran macrorregiones “especializadas” en algún estrato en particular (“ganadores” o “perdedores”). Por lo tanto, las JCI que se formen en estos grandes ámbitos tendrán una composición necesariamente diversificada, lo que las obligará a estrategias y acciones que tomen en cuenta esa diversidad de situaciones en sus departamentos componentes.

³² Para construir la tipología de los departamentos se ha procedido de la siguiente forma: (i) el dinamismo de las economías departamentales ha sido examinado mediante la variable “tasa promedio anual de crecimiento de las colocaciones per cápita para los años 1993 y 2005”; y (ii) el nivel de ingresos familiares per cápita de los departamentos se ha tomado de las estadísticas correspondientes a los Índices de Desarrollo Humano estimados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Matriz 5. Tipología de departamentos

	Bajo ingreso per cápita	Alto ingreso per cápita
Alto dinamismo	EN MARCHA Ayacucho, Cajamarca, Puno, San Martín	GANADORES Ica, Junín, Lambayeque, Moquegua, Piura, Tacna, Tumbes
Bajo dinamismo	PERDEDORES Amazonas, Apurímac, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Ucayali	EN RETROCESO Áncash, Arequipa, La Libertad, Madre de Dios

Elaboración propia.

- De todos modos, las JCI del Norte, Centro, Sur y Amazonía se ven afectadas de forma diferenciada por los resultados de la tipología. Claramente, la Junta más favorecida sería la del Norte, en donde aparece en el estrato de “ganadores” el eje Tumbes-Piura-Lambayeque como el más dinámico y el de más altos ingresos. Este eje costero se podría articular con Cajamarca (situado en el estrato “en marcha” y con alta capacidad financiera proveniente del canon) y en conjunto estimular un mayor crecimiento de Áncash y La Libertad. El único departamento “perdedor” en esta Junta es Amazonas, que tendría que recibir un tratamiento singular.
 - Por el lado del Centro, esta Junta tiene como polo dinámico y de altos ingresos a Junín (en el estrato de “ganadores”), al que se puede sumar solamente Ayacucho por su relativo alto dinamismo. Los demás departamentos se encuentran confinados en el estrato de “perdedores”, lo que reclama esfuerzos concentrados para remontar esa situación.
 - En el caso del Sur el panorama es semejante. Posee dos departamentos en el estrato dinámico de ingresos altos (Moquegua y Tacna), que sin embargo, por su reducido tamaño y especialización sobre todo minera, difícilmente pueden actuar como locomotoras del resto de la macrorregión. Arequipa debería ser el departamento llamado a jugar este papel, pero su reducido dinamismo lo relega a la condición de “retroceso”. Cusco y Apurímac, situados en el último estrato, tienen en cambio la posibilidad de remontar esta colocación por su privilegiada condición de receptores de un alto canon, por el gas de Camisea y por el complejo minero Las Bambas, respectivamente. En conjunto, los departamentos de esta virtual Junta deben sin embargo superar la actual situación de desarticulación de sus respectivos gobiernos regionales.
 - La Junta Amazónica también enfrenta una situación complicada, en cualquier escenario: con una Junta amplia que incorpore a todos los departamentos amazónicos o con una Junta restringida, con San Martín y Loreto. Nótese que todos los departamentos amazónicos, salvo San Martín, registran la condición de “perdedores”.
- Cerramos esta sección señalando que la tipología construida posee valor solamente como marco de referencia para conocer las características que arrastran los departamentos en cuanto a dinamismo y nivel de ingresos familiares. Sin embargo, un balance completo debe considerar sobre todo la situación existente por el lado de los ingresos por transferencias (canon, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea-FOCAM, regalías) que esperan recibir algunos departamentos por ser asiento de recursos naturales (minerales o hidrocarburos) de gran magnitud. Es evidente que en muchos casos la condición de departamentos “perdedores” o “en retroceso” mostrada por la tipología puede tener posibi-

alidad de contrarrestarse o revertirse a partir de la recepción de una inyección importante de recursos y su utilización en inversiones rentables económica y socialmente.

3.2. Incentivos tributarios a las JCI

Sabido es que la descentralización fiscal, entendida como la transferencia de competencias sobre ingresos y gastos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, constituye el eje crítico del proceso de descentralización. Esto es así porque el ejercicio autónomo de sus competencias por parte de los gobiernos subnacionales requiere el soporte de recursos, y porque la acertada distribución y uso de estos recursos fiscales es factor decisivo para la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad democrática del país. En el Perú, los principios contenidos en la Ley de Descentralización Fiscal buscan garantizar dicha estabilidad, propugnando (i) la no duplicación de funciones entre niveles de gobierno; (ii) la neutralidad en la transferencia de los recursos fiscales; (iii) la gradualidad de la descentralización fiscal; (iv) la transparencia y predictibilidad del proceso; (v) la responsabilidad fiscal de todos los niveles de gobierno; y (vi) la equidad, con vistas a reducir los desequilibrios regionales.

Un rasgo singular del proceso peruano radica en que el marco definido por la Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento guarda relación directa con el proceso de integración de regiones. En efecto, la Ley establece dos etapas en la transferencia de recursos y competencias fiscales. En la primera, los actuales gobiernos regionales, asentados en los departamentos, reciben transferencias del gobierno nacional en correspondencia con las funciones que asumen; en la segunda, los gobiernos de las regiones conformadas por la integración de dos o más departamentos acceden al 50% de la recaudación en su jurisdicción del impuesto a la renta de personas naturales (IR), impuesto general a las ventas (IGV) – sin impuesto de promoción municipal (IPM) – e impuesto selectivo al consumo (ISC). Sin embargo, dados los resultados del referéndum de octubre del 2005 y la imposibilidad de conformar regiones inmediatamente, aparece una cuestión crucial sin resolver,

relativa a si se mantiene o no el condicionamiento de formar regiones para acceder a la segunda etapa de la descentralización fiscal, o se aplican nuevas reglas, incluyendo algunas fórmulas intermedias.

En este contexto se sitúa el tema de los posibles incentivos a la formación de las juntas de coordinación interregional. Se trata de elaborar una propuesta consistente con la estrategia de regionalización flexible y abierta, que coloca a las JCI como un instrumento fundamental para una transición ordenada. De paso, es posible contribuir planteando una salida equilibrada al asunto de la condicionalidad de la descentralización fiscal.

El eje de esta propuesta es otorgar incentivos fiscales a la formación de las juntas de coordinación interregional, con la lógica de que los incentivos previstos para las regiones definitivamente conformadas pueden “adelantarse” a la fase previa de formación de JCI. Postulamos, pues, un proceso de regionalización abierto pero con incentivos de diverso orden: tributarios, de financiamiento y de gestión.

a) Departamentos: base tributaria desigual

Para sustentar dicha propuesta es conveniente tener en consideración algunos elementos de referencia y criterios relativos al panorama fiscal en el país. El primer criterio o punto de partida es la existencia de una base tributaria desigual en las jurisdicciones departamentales. Ello obliga a examinar si la conformación de JCI incorporando departamentos de diversa capacidad tributaria produce un esquema de distribución relativamente equilibrado de los beneficios generados por dichos incentivos. Conocer estos efectos es fundamental para plantear medidas de compensación vía transferencias o algún otro mecanismo.

En términos de tributos considerados en la Ley de Descentralización Fiscal como asignables a las regiones conformadas, se evidencia muy distinta capacidad recaudadora de los departamentos, encontrándose una distribución mucho más desigual aún cuando se trata del ISC. En el cuadro 1 se aprecia, por ejemplo, que Lima concentra por encima del 80% de la recaudación del total de tributos internos, del IR y del IGV, bordeando el 90% en el caso del

ISC. Por su parte, descontando Lima, entre los departamentos del interior se presenta asimismo una desigual distribución. Arequipa y La Libertad, por ejemplo, muestran una capacidad recaudadora de dimensión ocho a diez veces mayor que los departamentos más postergados del país: Apurímac, Huancavelica, Huánuco y Amazonas.

Las cifras anteriores, por cierto, deben ser ajustadas distinguiendo, por un lado, la tributación efectivamente correspondiente a los departamentos; y por otro, la tributación nominalmente asignada a éstos. Sobre tal punto, que potencialmente puede llegar a

ser fuente de conflictos con los gobiernos subnacionales,³³ el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, ha introducido el concepto de *recaudación efectiva*, encargándole a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) los cálculos y ajustes necesarios a fin de estimar la recaudación efectiva correspondiente a los departamentos. Sin embargo, las cifras presentadas sirven como una referencia de los órdenes de magnitud y las proporciones distintas que guardan entre sí los departamentos en cuanto a su capacidad recaudadora.

Cuadro 1. Recaudación departamental de tributos asignados por Ley de Descentralización Fiscal, 2006 (estructura porcentual)

Departamento	Total de tributos internos	IR personas naturales	IGV	ISC
Amazonas	0,02	0,03	0,00	0,00
Áncash	0,45	0,49	0,66	0,00
Apurímac	0,03	0,05	0,02	0,00
Arequipa	2,30	1,96	2,78	4,84
Ayacucho	0,05	0,10	0,06	0,00
Cajamarca	0,23	0,27	0,26	0,00
Callao	1,57	0,81	4,14	0,00
Cusco	1,75	1,55	0,64	0,01
Huancavelica	0,01	0,02	0,02	0,00
Huánuco	0,06	0,10	0,03	0,00
Ica	0,47	0,52	0,65	0,13
Junín	0,50	0,48	0,61	0,00
La Libertad	1,31	1,40	1,93	0,44
Lambayeque	0,47	0,41	0,77	0,02
Loreto	3,58	5,01	1,91	2,08
Madre de Dios	0,05	0,04	0,03	0,00
Moquegua	0,11	0,12	0,15	0,01
Pasco	0,05	0,06	0,08	0,00
Piura	1,36	0,93	2,48	0,02
Puno	0,21	0,23	0,26	0,02
San Martín	0,12	0,17	0,10	0,00
Tacna	0,26	0,26	0,28	0,02
Tumbes	0,62	0,70	0,81	0,01
Ucayali	0,50	0,24	0,28	2,45
Total	16,08	15,95	18,95	10,05

Fuente: página web de la SUNAT.
Elaboración propia.

³³ Ello es particularmente posible en el caso de los impuestos a la renta de empresas (tercera categoría), en donde la diferencia entre el domicilio legal y la localización productiva o comercial real de las unidades empresariales no coincide y da lugar a diferencias apreciables entre la tributación nominal o legal y la tributación efectiva.

Resulta interesante, por otro lado, comparar la actual base tributaria de los departamentos (considerando los tributos señalados en la Ley de Descentralización Fiscal) y lo que algunos de éstos vienen percibiendo por concepto de canon. Como se sabe, este rubro, que representa una transferencia desde el gobierno nacional, adquiere una importancia cada vez mayor en la estructura de financiamiento de algunos gobiernos regionales (y locales). El cuadro 2 ofrece un panorama del peso del canon minero, petrolero o gasífero, frente a la suma del impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas y el impuesto selectivo al consumo que los departamentos podrían percibir como ingresos propios en un 50%, de acuerdo con la Ley de Descentralización Fiscal. En los departamentos de vocación minera, el canon percibido excede –y en algunos

casos, triplica o cuadruplica– el monto que esos departamentos recibirían como recaudación asignada por la Ley. Sin embargo, para la gran mayoría de departamentos (incluidos Loreto y Piura, que reciben canon petrolero, y Arequipa, que recibe canon minero) la recaudación asignada mantiene su importancia muy por encima del canon.

En general, la percepción de lo recaudado en sus circunscripciones como ingresos tributarios propios significaría para los gobiernos regionales pasar a otra condición respecto de su autonomía financiera. Las cifras actuales sobre las transferencias que vienen recibiendo estos gobiernos son del orden de 95% a 96%; es decir, la proporción de recursos propios para financiar sus presupuestos está por debajo del 5%.³⁴

Cuadro 2. Recaudación asignada y canon, 2006
(en miles de nuevos soles)

Gobierno Regional	Recaudación asignada (*)	Canon	% canon / recaudación asignada
Huancavelica	1.287,6	12.813	995,1
Moquegua	12.122,9	54.497	449,5
Cajamarca	21.620,1	79.685	368,6
Tacna	22.735,1	51.874	228,2
Puno	21.050,9	32.941	156,5
Pasco	6.168,2	8.950	145,1
Cusco	71.319,0	74.546	104,5
Apurímac	2.662,8	1.804	67,7
Ucayali	62.724,8	39.071	62,3
Áncash	50.521,0	19.854	39,3
Loreto	255.663,0	99.422	38,9
Lima Provincias	38.839,7	12.713	32,7
Piura	172.144,3	29.048	16,9
Junín	47.685,5	5.746	12,1
Tumbes	64.411,0	7.043	10,9
Ayacucho	5.511,9	524	9,5
Arequipa	291.008,3	19.849	6,8
Ica	52.906,9	3.267	6,2
La Libertad	155.063,0	5.047	3,3
Madre de Dios	2.733,3	86	3,2
San Martín	9.665,1	171	1,8
Amazonas	868,3	11	1,2
Huánuco	3.625,1	33	0,9
Callao	271.226,6	440	0,2
Lima Metropolitana	8.163.887,8	3.054	0,0
Lambayeque	56.370,8	1	0,0

(*) 50% de lo recaudado por IR (pn) + IGV + ISC.

Fuentes: páginas web de la SUNAT y del MEF-SIAF.

Elaboración propia.

³⁴ El caso de los gobiernos locales es sustancialmente distinto, pues en promedio su generación de recursos propios cubre cerca de 50% de sus presupuestos.

b) *La propuesta tributaria: asignar a las juntas de coordinación interregional el 25 de la suma de IR (pn), IGV e ISC*

Se plantea asignar como incentivo tributario a los departamentos que forman JCI con el propósito de conformar posteriormente regiones, 25% de lo recaudado en sus circunscripciones por concepto de impuesto a la renta de personas naturales, impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo. Es decir, se propone otorgar a las JCI la mitad del mismo incentivo que la Ley de Descentralización Fiscal acuerda entregar a las regiones conformadas.

La lógica de esta propuesta es simple: si se desea que las JCI cumplan efectivamente el papel de antesalas o espacios preparatorios para las futuras regiones, su funcionamiento y sus recursos deben aproximarse, en lo posible, a los de las regiones. Entre las JCI y las regiones no hay otra diferencia sustantiva que no sea la de la maduración y formalización política. En términos de gestión de proyectos y de promoción del desarrollo de sus ámbitos, en cambio, las JCI pueden y deben cumplir esencialmente las mismas tareas que en su momento asumirán las regiones. Por ello es pertinente que se beneficien del mismo tipo de mecanismos e incentivos previstos para las regiones ya formadas. Sin embargo, en términos de incentivos, la Ley de Descentralización y las normas adicionales han establecido una distancia considerable —y que no se justifica— entre regiones y JCI. La propuesta presente busca acortar esta distancia y establecer un escalamiento entre la magnitud de los incentivos.

Se debe recordar que el Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal precisa que los incentivos tributarios para las regiones no constituyen ingresos adicionales sino sustitutorios (de las transferencias recibidas). El mismo tratamiento tendría el 25% propuesto para las JCI, haciendo hincapié en que, a pesar de no constituir recursos adicionales, mantienen su carácter de incentivos, en tanto representarían el resultado de un esfuerzo propio en respaldo a una mayor autonomía y libre disponibilidad de estos recursos fiscales.

En esa misma línea se propone asignar a los departamentos que forman las JCI 50% del ahorro en el gasto corriente, y 50% de lo que se recaude como resultado de una mejora en el esfuerzo. Recuérdese que estas mismas medidas (al 100%) se adicionaron en el paquete de incentivos a las regiones.

Una aproximación al efecto que el incentivo tributario del 25% del IR, IGV e ISC tendría sobre las JCI se puede observar en el cuadro 3, con la hipótesis de que se conviertan en regiones las grandes JCI que actualmente se mantienen activas. Se evidencia que hay una cierta equivalencia entre las dimensiones fiscales que muestran estas JCI, aunque resalta el mayor peso económico y fiscal de la Junta InterNor, y la mayor debilidad de la Junta Centro-Sur, la misma que a pesar de reunir a siete departamentos exhibe una dimensión inclusive menor que la Junta Amazónica con solamente dos departamentos.

3.3. Incentivos a la inversión descentralizada y su financiamiento

La importancia de la inversión para el proceso de descentralización ha sido destacada por diversos estudios. En PNUD (2006) se sostiene, por ejemplo, que un verdadero salto en el proceso radica en el impulso a la descentralización económica orientada a crear las condiciones para un crecimiento en la periferia y en las regiones del interior, superior al observado en el centro. La inversión descentralizada juega un papel decisivo, entonces, en el intento de revertir la tendencia divergente en el crecimiento entre el centro y la periferia, y entre las mismas regiones del interior.

En la misma publicación se plantean cuatro condiciones para hacer posible la descentralización económica: (i) inversión en capital humano y capital físico en las regiones fuera de Lima; (ii) la complementariedad entre la inversión privada y pública, principalmente en infraestructura económica; (iii) una combinación adecuada de políticas para generar incentivos económicos e institucionales; y (iv) la descentralización de las actividades empresariales privadas.

Cuadro 3. Recaudación asignada y canon por juntas de coordinación interregional, 2006
(en miles de nuevos soles)

Gobierno Regional	Recaudación asignada (*)	Canon	% Canon / recaudación asignada
Amazonas	868,3	11,0	1,2
Áncash	50.521,0	19.854,0	39,3
Cajamarca	21.620,1	79.685,0	368,6
La Libertad	155.063,0	5.047,0	3,3
Lambayeque	56.370,8	1,0	0,0
Piura	172.144,3	29.048,0	16,9
Tumbes	64.411,0	7.043,0	10,9
InterNor	520.998,5	140.688,3	27,0
Ayacucho	5.511,9	524,0	9,5
Huancavelica	1.287,6	12.813,0	995,1
Huánuco	3.625,1	33,0	0,9
Ica	52.906,9	3.267,0	6,2
Junín	47.685,5	5.746,0	12,1
Pasco	6.168,2	8.950,0	145,1
Ucayali	62.724,8	39.071,0	62,3
Centro Sur	179.909,9	70.404,5	39,1
Apurímac	2.662,8	1.804,0	67,7
Arequipa	291.008,3	19.849,0	6,8
Cusco	71.319,0	74.546,0	104,5
Madre de Dios	2.733,3	86,0	3,2
Moquegua	12.122,9	54.497,0	449,5
Puno	21.050,9	32.941,0	156,5
Tacna	22.735,1	51.874,0	228,2
MacroSur	423.632,3	235.597,3	55,6
Loreto	255.663,0	99.422,0	38,9
San Martín	9.665,1	171,0	1,8
Amazónica	265.328,2	99.593,6	37,5

(*) 50% de lo recaudado por IR (pn) + IGV + ISC.

Fuentes: páginas web de la SUNAT y del MEF-SIAF.

Elaboración propia.

En el caso peruano, este conjunto de condiciones para hacer avanzar la descentralización económica tiene un punto crítico referido a las capacidades de inversión descentralizada, para redistribuir hacia el interior del país las condiciones de rentabilidad, competitividad y crecimiento. Es también decisiva esta cuestión de las capacidades en todos los niveles de gobierno para ejecutar proyectos de inversión pública con posibilidades de atraer capitales privados y generar externalidades aprovechables por la iniciativa privada, habida cuenta de la importancia de las relaciones de complementariedad entre la inversión pública y la inversión privada.

La inversión es así un ámbito de serias responsabilidades de los gobiernos regionales y locales, por su incidencia en la calidad de servicios básicos para la población, en la competitividad y en las relaciones con el sector privado. El asunto se torna más grave en las actuales condiciones del país, cuando desde hace más de una década se arrastra una caída histórica en las tasas de inversión pública, y se han acumulado inmensas necesidades de servicios e infraestructura. Recientemente se vienen sumando en algunos departamentos también sumas considerables de recursos públicos (bajo la forma del canon, principalmente) que no encuentran salida rápida y eficiente en proyectos de inversión

pública técnicamente sustentables. Resaltan los casos de Loreto, Moquegua y Tacna, lugares donde la percepción del canon supera largamente la capacidad de inversión de sus gobiernos regionales (cuadro 4).

a) Infraestructura económica y crecimiento

En diversos estudios se ha mencionado que en el país uno de los déficit mayores se refiere a la infraestructura económica (vialidad, energía, riego y comunicaciones, básicamente). En un país extenso como el Perú, y de geografía difícil, el papel de la inversión eficiente en infraestructura es invaluable. Precisamente, un tema de especial relevancia son las relaciones entre *infraestructura econó-*

mica,³⁵ crecimiento y desarrollo con enfoque territorial. Anotamos algunas consideraciones básicas al respecto.

La experiencia de diversos países permite observar una clara relación entre infraestructura y crecimiento económico, aunque estrictamente no existan estudios que muestren de manera inequívoca relaciones de causalidad. Lo que cabe anotar es que crecimiento e infraestructura, en general, se refuerzan mutuamente y se incrementan juntos en el esfuerzo de los países en pos del desarrollo. En términos amplios, se constata que países con infraestructura adecuada y suficiente tienen mejores condiciones para diversificar su producción y comercio, atender mejor el crecimiento de

Cuadro 4. Inversión regional y canon según departamentos, 2006
(en miles de nuevos soles)

	Inversión Gobierno Regional	Canon	% Canon / inversión
Amazonas	40.360	11	0,03
Áncash	35.295	19.854	56,25
Apurímac	29.923	1.804	6,03
Arequipa	71.312	19.849	27,83
Ayacucho	53.740	524	0,97
Cajamarca	173.686	79.685	45,88
Cusco	101.569	74.546	73,39
Huancavelica	50.916	12.813	25,16
Huánuco	28.217	33	0,12
Ica	22.335	3.267	14,63
Junín	69.554	5.746	8,26
La Libertad	53.069	5.047	9,51
Lambayeque	36.055	1	0,00
Loreto	32.119	99.422	309,54
Madre de Dios	88.983	86	0,10
Moquegua	11.662	54.497	467,30
Pasco	67.529	8.950	13,25
Piura	44.003	29.048	66,01
Puno	140.024	32.941	23,53
San Martín	48.681	171	0,35
Tacna	37.512	51.874	138,29
Tumbes	46.838	7.043	15,04
Ucayali	71.726	39.071	54,47

Fuente: página web del MEF-SIAF.
Elaboración propia.

³⁵ El Banco Mundial (1994) define la infraestructura económica incluyendo lo siguiente: (i) servicios públicos: energía eléctrica, telecomunicaciones, agua, saneamiento y alcantarillado, y suministro de gas; (ii) obras públicas: carreteras, presas, canales para riego y drenaje; y (iii) otros sectores de transportes: ferrocarriles, puertos y vías navegables, y aeropuertos.

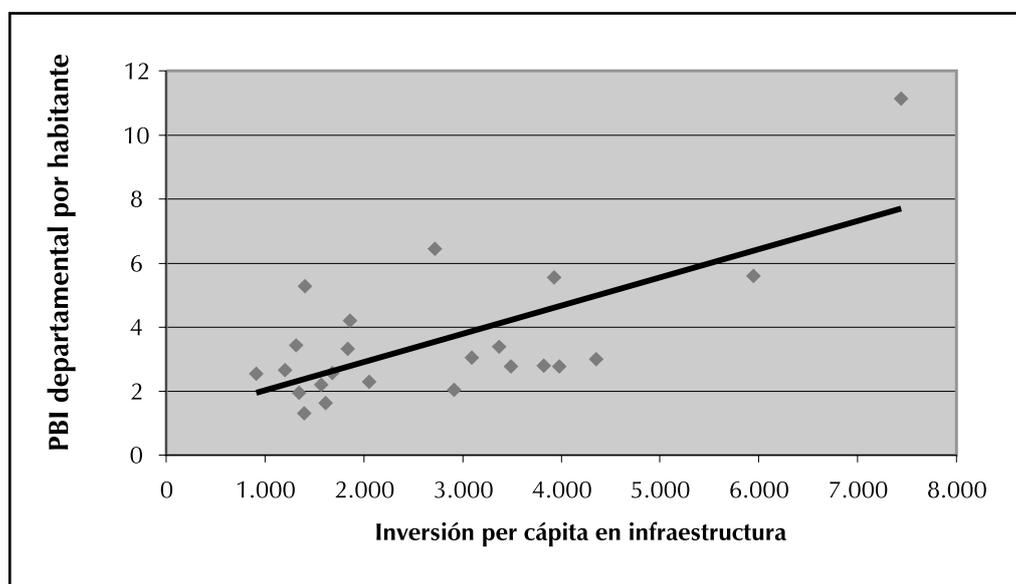
su población, la mejora del ambiente y la reducción de la pobreza. El impacto de la infraestructura es mejorar la productividad de los factores debido a que facilita la incorporación de progreso tecnológico y tiende a reducir los costos de producción. Por ello, cabe esperar que la productividad y la rentabilidad de las actividades privadas resulten altamente asociadas con el nivel del gasto público en obras de infraestructura. En términos globales, los estudios del Banco Mundial (1994) sostienen que en todos los países van juntos el aumento de la capacidad de infraestructura y el crecimiento del producto.

En el caso del Perú, esta tendencia general, que asocia estadísticamente la disponibilidad de infraestructura económica y el crecimiento, se puede también apreciar en relación con las diferencias observables entre departamentos. El gráfico 3 muestra que existe una asociación positiva entre la inversión pública total per cápita en infraestructura y el producto por habitante a nivel departamental.

Si se desagrega sectorialmente la infraestructura económica departamental, se encuentra la misma tendencia. Por ejemplo, es también positiva la relación entre consumo de energía eléctrica por persona y PBI por habitante a nivel departamental (ver el gráfico 4).

El papel de la infraestructura económica se potencia notablemente al interior de una visión territorial de desarrollo. Los componentes del territorio establecen entre sí relaciones que constituyen una estructura espacial determinada; y en la configuración de esa estructura interviene decisivamente la red de infraestructura económica (transportes, energía, comunicaciones, saneamiento, riego), y en particular la red de caminos o carreteras. Para un país como el Perú, de gran extensión y difícil geografía, como ya se señaló, resulta obvia la importancia de contar con una red de caminos de buena calidad para el servicio, amplitud suficiente para la cobertura geográfica del país y un sistema sostenible de mantenimiento.³⁶

Gráfico 3. Inversión per cápita en infraestructura y PBI departamental por habitante, 2000 (nuevos soles)



Fuente: PNUD (2002).
Elaboración propia.

³⁶ Reconocer el papel que en términos generales cumplen las carreteras en el desarrollo no impide examinar en concreto algunos impactos desfavorables que para determinados territorios y actividades productivas puede llegar a tener la conexión vial debido a la apertura a la competencia de productos de mayor productividad y menores costos. Sobre esta cuestión y su incidencia en el caso peruano, ver Iguñiz (1998).

b) Las juntas de coordinación interregional y su rol en la inversión

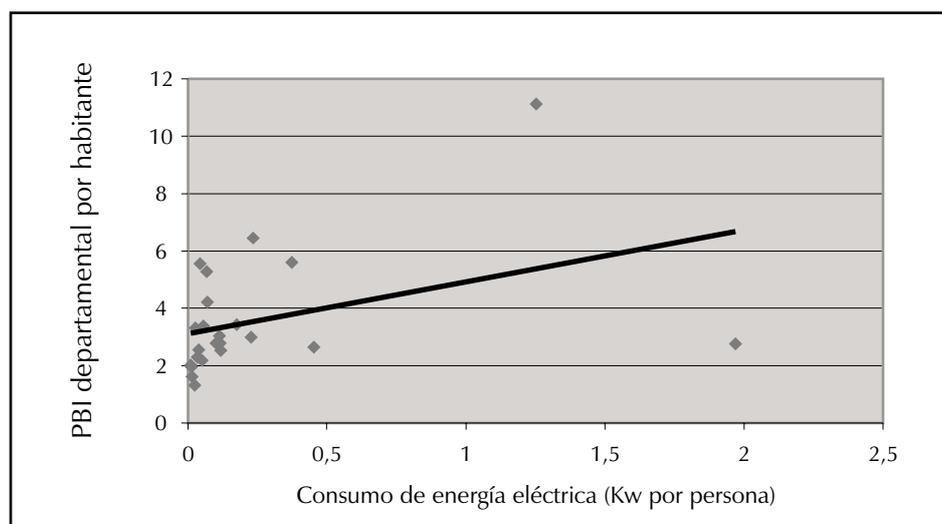
Lo hasta aquí anotado respecto de la incidencia de la inversión sobre el desarrollo descentralizado, así como las relaciones entre inversión en infraestructura y crecimiento, brinda el contexto para destacar el posible rol de las juntas de coordinación interregional en la inversión descentralizada para el desarrollo.

En el marco del presente documento, interesa destacar sobremanera que la problemática de la inversión, de su rentabilidad, de las decisiones sobre proyectos y del impacto sobre el desarrollo, se relaciona estrechamente con la cuestión de las economías de escala y su expresión territorial. La inversión en general, pero sobre todo la inversión pública, es una variable con fuerte anclaje territorial. Si se toma a los territorios como espacios de inversión, las escalas y políticas territoriales son entonces un factor condicionante para la eficacia y eficiencia de las inversiones públicas y para la búsqueda de complementariedad con la inversión privada. Por tal razón, se debe formular un mecanismo político e institucional para hacer posible y manejar con criterios racionales el aprovechamiento de las economías de escala, así como la rela-

ción entre inversión pública, regionalización y desarrollo territorial. Una vez más, en este terreno apostamos a que las juntas de coordinación interregional desempeñen una función protagónica. Un elemento a tener en cuenta es que las JCI, además de su objetivo principal de crear condiciones para la formación de regiones, también se forman con el objetivo inmediato de gestionar proyectos de inversión.

Hay que tomar en cuenta el tamaño mismo de los proyectos de inversión y su posible impacto en las economías regionales y locales. Es claro que la reducida dimensión económica de los actuales departamentos y la limitada asignación de recursos presupuestales constituyen un límite a la magnitud de inversión pública que podrán manejar. Frente a ello resaltan las ventajas de las JCI: (i) la posibilidad de gestión conjunta de los proyectos por su implantación territorial más amplia que los departamentos; y (ii) la mayor escala económica de estos proyectos y, por consiguiente, su mayor impacto en el ámbito regional. Las JCI, como paso previo a la integración de regiones, desde ahora pueden ayudar a corregir dos problemas: uno, la gran disparidad de capacidades de inversión entre departamentos, lo que se

Gráfico 4. Consumo de energía eléctrica y PBI departamental por habitante, 2000



Fuente: PNUD (2002).
Elaboración propia.

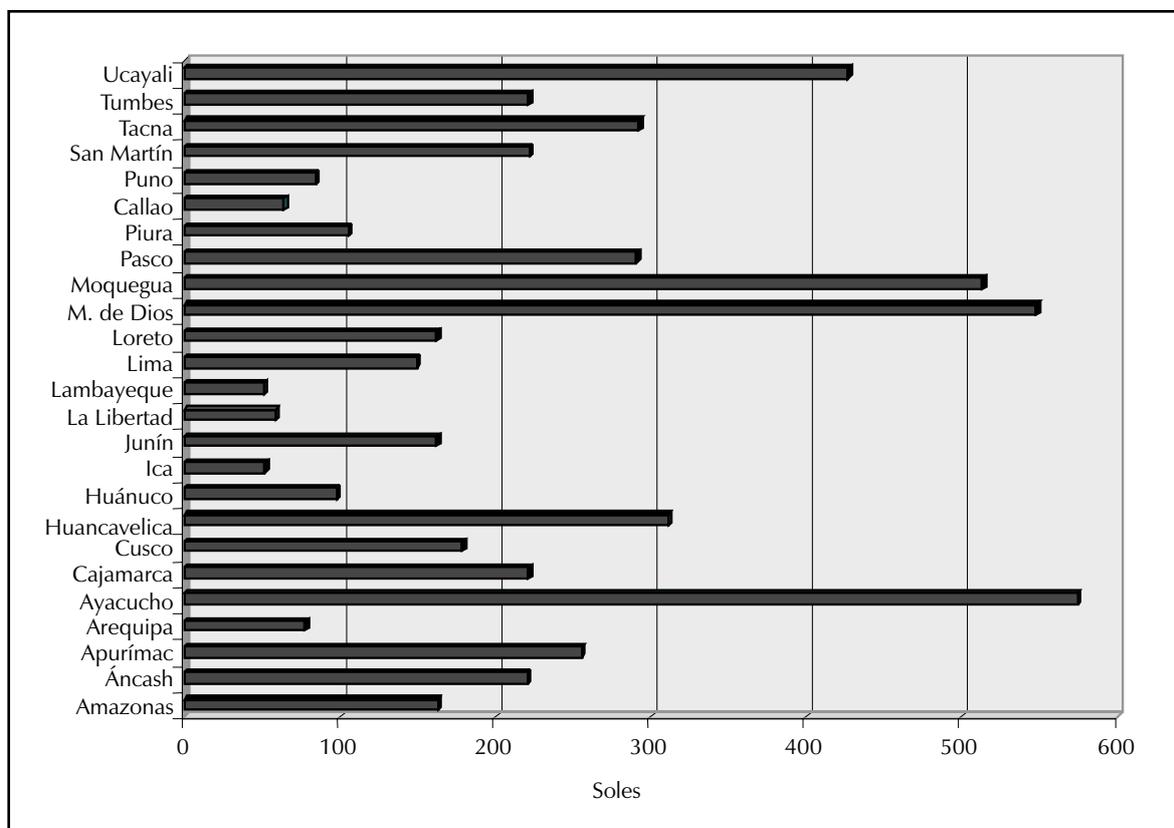
refleja en abultadas diferencias de niveles de inversión per cápita departamental (gráfico 5); y dos, la reducida dimensión de los actuales departamentos, lo que impide movilizar mayores recursos de inversión, entre ellos el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), y los incentivos tributarios previstos por la ley.

En el quinquenio pasado (2000-2005), el ratio inversión pública/producto bruto interno llegó a descender hasta situarse en un rango de 2% a 3%, siendo éste uno de los más bajos niveles históricos de las últimas décadas en la economía peruana. La notable reactivación económica es considerada por el actual gobierno como una extraordinaria oportunidad para remontar y elevar el nivel de la inversión pública. Ello se debería abordar aplicando criterios y estrategias territoriales, y en esa perspectiva podrán contribuir las JCI en la escala de proyectos multidepartamentales

y regionales, mientras las municipalidades provinciales, asimismo con criterios territoriales, asumen la responsabilidad en el nivel local. En este punto resulta fundamental destacar que cualquier mejora en las capacidades de gestión con impacto efectivamente regional, proporcionará un contexto favorable para mejorar a su vez el desempeño y la gestión de los gobiernos locales. Este impacto regional-local, para potenciarse y ser aprovechado de modo óptimo, requerirá contar con diversos instrumentos de política, técnicos y funcionales. Uno de esos instrumentos son las JCI; el otro, las mancomunidades municipales. Las relaciones entre ambos organismos las hemos tratado en secciones anteriores de este documento.

Más ampliamente, en un escenario de descentralización se torna indispensable poner en marcha mecanismos de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos

Gráfico 5. Inversión total per cápita por departamentos 2006 (PIA)



Fuente: página web del MEF-SIAF.
Elaboración propia.

regionales y locales, para generar sinergias que mejoren las condiciones de ejecución de los grandes proyectos nacionales que se localizan en las regiones y localidades, así como los proyectos propiamente de naturaleza regional y local.

c) Propuestas de incentivos a la inversión de las JCI

- (i) Acceso preferencial al Fondo Intergubernamental para la Descentralización y al Fondo de Inversión del Ministerio de Economía y Finanzas

Se plantea dar un acceso preferente a los recursos del FIDE a las juntas de coordinación interregional orientadas a formar regiones, otorgándoles un mayor puntaje que a las JCI destinadas sólo a gestionar proyectos. Se trata de aprovechar más intensamente al FIDE en beneficio de la regionalización, pues es uno de los instrumentos más promisorios en el diseño de la descentralización peruana y, al mismo tiempo, uno de los más subutilizados.

Se anota, de paso, que es necesario fortalecer el FIDE asegurándole recursos más estables y reconociendo su gran potencial, dado su carácter concursable que estimula la creatividad y el esfuerzo por generar buenos proyectos.

Se plantea igualmente otorgar a las JCI un trato también preferencial en el acceso a los recursos del Fondo de Infraestructura Regional (FIR), creado recientemente por el MEF con 650 millones de soles como otro fondo concursable.

- (ii) Ampliación del apoyo de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)

Se propone ampliar y difundir agresivamente las líneas de fondos de COFIDE para proyectos de inversión privada en beneficio de las empresas localizadas en los departamentos que forman parte de las JCI. En particular, este mecanismo se debería orientar al apoyo de las unidades de pequeña y microempresa que se hallen en posesión de proyectos rentables, pero que tienen dificultades de acceso al sistema financiero. Más extensamente, el objetivo tendría que apuntar a fortalecer un

sistema integral de promoción empresarial y de asociatividad en cadenas productivas territoriales al segmento de la micro y pequeña empresa de las regiones.

- (iii) Participación de las JCI en las decisiones sobre proyectos nacionales de inversión

Se postula la creación de consejos de coordinación nacional-sectorial en los que participen las JCI para tomar acuerdos y decisiones sobre políticas sectoriales y proyectos de inversión pública de carácter nacional localizados geográficamente en los departamentos constituyentes de las JCI. El fundamento de esta propuesta es la necesidad de aplicar efectivamente enfoques territoriales de desarrollo en las regiones. Dichos enfoques tienen como característica el tratamiento integral y articulado del conjunto de programas y proyectos asentados en el territorio (en este caso, en la jurisdicción de las JCI). En el marco de la descentralización, la responsabilidad de la ejecución de los proyectos nacionales debe seguir en manos de los organismos de carácter nacional (ministerios, OPD, unidades ejecutoras), pero el *planeamiento y las decisiones* sobre estos proyectos no pueden ser espacios exclusivos de los organismos sectoriales del gobierno nacional.

El hecho de que dos niveles de gobierno (nacional y regional) concurren a un mismo espacio territorial genera posibilidades de sinergia y complementación, pero también tensiones y eventualmente conflictos. Por ello la necesidad indispensable de coordinar, sobre todo en el terreno de la inversión. Durante los últimos años, en muchos departamentos se ha incrementado el peso de la inversión de los gobiernos regionales (ver el gráfico 6), frente a la del gobierno nacional. Eso torna más necesario establecer mecanismos de coordinación y participación en torno a proyectos, a fin de permitir una gestión integral de los recursos, la gestión en redes y el aprovechamiento de las externalidades

La capacidad inversora del conjunto de departamentos que forman una Junta de Coordinación Interregional es un dato interesante para apreciar las posibilidades

de gestión de proyectos de mayor escala. El cuadro 5 muestra, para el caso de las grandes JCI formadas en los espacios macrorregionales, que las proporciones respecto de la capacidad de inversión, siendo diferentes, resultan sin embargo menos heterogéneas que las observadas a nivel de los departamentos individuales.

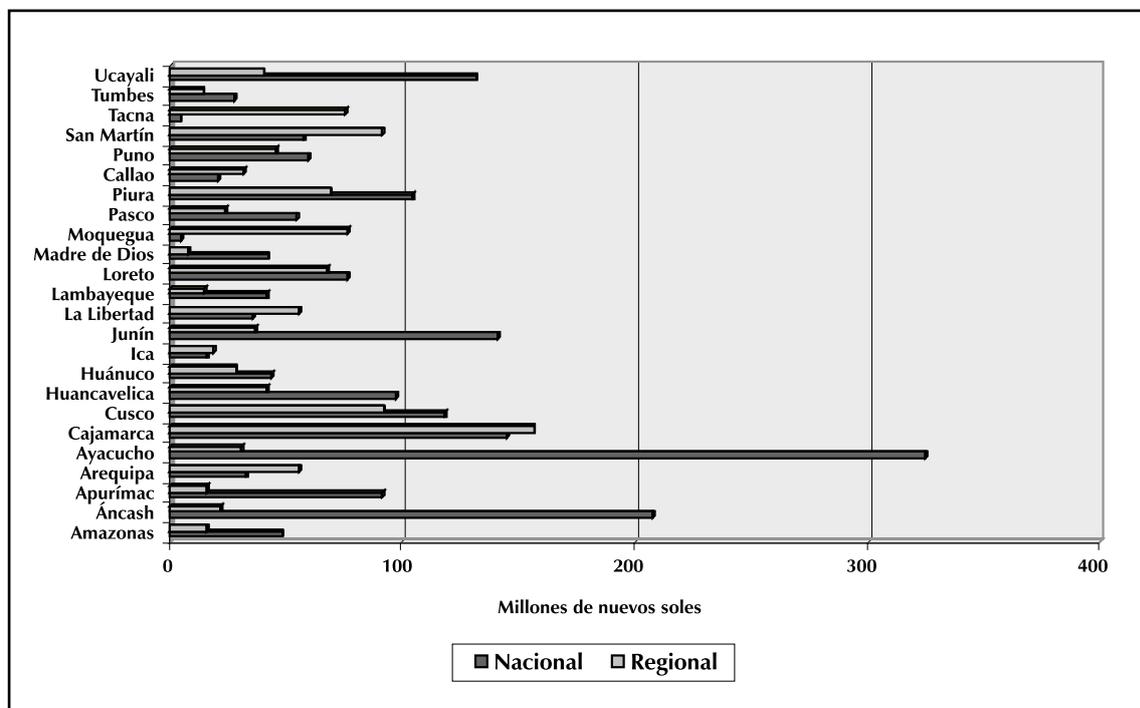
Al igual que en el caso de la recaudación tributaria, la InterNor, que agrupa a los departamentos del norte del país, ostenta la mayor capacidad de inversión: en términos gruesos, casi 50% más de lo que exhiben la Junta del Centro y la del Sur, y cerca de cuatro veces más de lo invertido por la Junta Amazónica, que en este caso resulta siendo también la de menor dimensión.

Por el lado de las relaciones entre las inversiones de los gobiernos regionales y las del gobierno nacional, si se examinan los departamentos individuales, en los casos extremos la proporción llega a ser de 6 a 1 (Madre de Dios) o de 5 a 1 (Ayacucho)

a favor del gobierno nacional. En la situación opuesta se encuentran Cajamarca, en donde la inversión regional excede en casi 50% a la nacional; Moquegua, cuyo Gobierno Regional invierte casi tres veces más que el gobierno nacional; y Tacna, donde la inversión regional supera en nueve veces la nacional.

Al examinar las cifras agregadas correspondientes a las JCI, los extremos anteriores se moderan considerablemente; se reduce la variabilidad y los órdenes de magnitud resultantes indican que, en promedio, las juntas InterNor y Centro Sur invierten aproximadamente la mitad del total de lo invertido por el gobierno nacional en el conjunto de departamentos pertenecientes a dichas juntas. En la Junta MacroSur, la proporción de la inversión regional sube a más de dos tercios de la inversión nacional, reflejando la posición de Moquegua y Tacna, pero también la de Cusco y Arequipa, cuyos gobiernos poseen una capacidad de inversión relativamente alta.

Gráfico 6. Inversión pública nacional y regional, 2006



Fuente: página web del MEF-SIAF.
Elaboración propia.

**Cuadro 5. Inversión pública según juntas de coordinación interregional, 2007
(en miles de nuevos soles)**

	Inversión pública total	Inversión gobierno nacional	Inversión gobierno regional
Amazonas	259.268,8	217.370,5	41.898,3
Áncash	289.129,4	165.042,4	124.087,0
Cajamarca	301.166,0	126.947,5	174.218,5
La Libertad	232.412,4	145.264,2	87.148,2
Lambayeque	90.323,2	67.389,5	22.933,7
Piura	292.943,7	191.459,9	101.483,8
Tumbes	187.144,3	156.950,3	30.193,9
InterNor	1.652.387,8	1.070.424,4	581.963,4
Ayacucho	229.361,3	192.301,7	37.059,7
Huancavelica	157.852,7	83.371,0	74.481,7
Huánuco	113.566,4	81.976,7	31.589,7
Ica	78.181,5	47.238,4	30.943,1
Junín	230.495,3	172.270,2	58.225,0
Pasco	106.764,9	65.084,6	41.680,3
Ucayali	112.560,4	66.781,0	45.779,3
Centro Sur	1.028.782,4	709.023,6	319.758,8
Apurímac	90.751,4	69.040,4	21.710,9
Arequipa	165.564,0	86.036,2	79.527,8
Cusco	389.417,1	228.522,8	160.894,3
Madre de Dios	120.782,8	104.869,5	15.913,4
Moquegua	135.604,0	30.559,4	105.044,6
Puno	249.571,7	196.937,4	52.634,3
Tacna	134.331,4	13.767,0	120.564,4
MacroSur	1.286.022,4	729.732,7	556.289,7
Loreto	228.014,8	134.034,4	93.980,5
San Martín	245.765,2	152.361,8	93.403,5
Amazónica	473.780,1	286.396,2	187.383,9

Fuente: página web del MEF-SIAF.
Elaboración propia.

IV. INCENTIVOS A LA GESTIÓN: COMPETENCIAS PLANIFICADORAS DE LAS JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL

El reforzamiento de las capacidades de planificación de los gobiernos regionales y de las juntas de coordinación interregional no solamente constituye un incentivo adicional y un importante complemento a los incentivos tributarios y de inversión planteados en beneficio de las JCI en las secciones anteriores de este documento. Las funciones planificadoras son una pieza clave en el armazón de competencias y reforzamiento que se espera concretar para hacer de las JCI instrumentos de un proceso gradual y eficiente de regionalización en el país. Estas competencias de planificación, si bien no tienen la espectacularidad y el tratamiento mediático de los incentivos tributarios (ingresos) y los relativos a la inversión (gasto), son una herramienta de carácter más estructural, con incidencia fundamental y de largo plazo en el proceso de descentralización y desarrollo regional.

En el presente capítulo presentamos en primer término los factores de revaloración de la planificación estratégica, partiendo de algunas consideraciones acerca de las relaciones entre la planificación estratégica y las nuevas teorías del desarrollo. Mostramos luego que el nuevo vigor de la planificación proviene de la necesidad de responder a los procesos y las brechas territoriales que se acrecientan en el país. Concluimos sustentando las competencias y funciones planificadoras que pueden y deben asumir los gobiernos regionales y, en especial, las juntas de coordinación interregional.

4.1. La actual revaloración de la planificación

a) Planificación y teorías del desarrollo

Desde el punto de vista teórico, las tendencias contemporáneas sobre el desarrollo asignan al planeamiento estratégico un lugar prominente en el diseño conceptual y en las propuestas de políticas públicas y de alianza con el sector empresarial privado.

En términos generales, el planeamiento estratégico es una escuela particular de la planificación, originada en el mundo de las grandes corporaciones empresariales y en las experiencias de la administración del desarrollo. Desde la vertiente empresarial corporativa, el planeamiento estratégico o *management* pone énfasis en las relaciones entre las capacidades o condiciones internas de una organización y el entorno o las posibilidades externas. Una forma de sistematizar estas relaciones son los ejercicios de balance entre las ventajas y debilidades internas y las oportunidades y amenazas provenientes del entorno, el muy difundido método FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), tal como se conoce usualmente en América Latina.

Pero más allá de estas prácticas, que con frecuencia han devenido en rutinarias y esquemáticas, la esencia de este tipo de planeamiento es el "*análisis estratégico*" referido a la capacidad de un organismo o institución para vincular una visión de futuro con medios para la acción. Este vínculo exige

manejar las fortalezas y debilidades internas frente a las oportunidades y los riesgos del exterior. Todo ello tiene además, como rasgo distintivo, la permanente disposición a repensar y replantear los fundamentos, la misión y los objetivos mismos de una empresa o institución.

La otra vertiente del planeamiento estratégico se asocia más con la evolución registrada y con los énfasis adoptados en los últimos años por las teorías del desarrollo. La interdependencia de las decisiones y las relaciones de coordinación que entre sí establecen los actores se resaltan como un factor decisivo para los procesos de desarrollo. Por oposición, estas teorías ubican en las “fallas de coordinación” la explicación principal de las situaciones de subdesarrollo. Aunque estas concepciones han mostrado una presencia creciente en la última década, desembocando en las modernas teorías de juegos que interpretan y sistematizan el manejo de la incertidumbre, en realidad las ideas primigenias sobre la importancia de la coordinación e interacción en las decisiones (complementariedades o efectos sinérgicos, en el lenguaje actual) se remontan a mediados del siglo veinte, con las teorías del gran impulso (*big push*) de Rosenstein-Rodan (1943) y la interpretación de Hirschman (1957) sobre los procesos de industrialización en economías atrasadas. La idea fundamental en estas elaboraciones es el reconocimiento de que se necesita un agente con capacidad de coordinar las expectativas y estimular las decisiones de los inversores para tornar rentable al conjunto de las inversiones en una rama de actividad o en un territorio. En ausencia de esta coordinación, ninguna de las decisiones individuales de inversión puede llegar a ser rentable. Dicha coordinación de inversiones es el “gran salto” que puede facilitar el paso de una economía atrasada o no industrializada a un estado de modernidad o industrialización.

En el contexto de las modernas teorías del desarrollo, la necesidad de intervención

estatal para remediar las fallas de coordinación alude a la presencia de externalidades y de retornos crecientes a escala en diferentes campos de la dinámica económica, en particular los procesos de aglomeración productiva (la implantación de clústers o distritos industriales) o la formación de redes de innovación e información basadas en las nuevas tecnologías.³⁷

Haciendo uso de la terminología actual, es posible asimilar la intervención estatal para coordinar decisiones y aprovechar externalidades a las modalidades del planeamiento estratégico. Así pues, aplicada al sector público, la planificación estratégica, que en el ámbito privado busca administrar las prácticas de competencia y competitividad corporativa, en la esfera pública se vincula más bien al fomento de una provechosa interacción público-privada, y al diseño de políticas y de estructuras organizacionales orientadas a crear y promover aquellos entornos competitivos en los cuales el empresariado nacional y regional puede mejorar su desempeño frente a los retos de la globalización.

No se puede perder de vista, sin embargo, que más allá de la búsqueda de la competitividad nacional y de la complementariedad entre el sector público y el sector privado, el planeamiento estratégico como función estatal en sentido amplio se orienta a la creación y el desarrollo de capacidades de gobierno que promuevan la competitividad, la equidad y la sostenibilidad de las políticas de desarrollo. Tal es el sentido de la incorporación del planeamiento estratégico como política de Estado del Acuerdo Nacional.

Desde esta perspectiva amplia, y teniendo en consideración que el Perú transita por una nueva experiencia de descentralización y regionalización, las cuestiones decisivas a definir en este período, y que se vinculan con la revaloración de la planificación en el país, se refieren a: (i) los modelos técnicos de planificación que se deben adoptar de

³⁷ Karla Hoff, una discípula del economista Joseph Stiglitz, hace una relectura de la vieja teoría del *big push* utilizando los enfoques y las categorías de las modernas teorías del desarrollo (véase Hoff 2001).

ahora en adelante, en consonancia con las tendencias prevalecientes en los escenarios actuales de la globalización y el desarrollo; y (ii) la institucionalidad más apropiada para el ejercicio renovado de la planificación en el Perú.

En el marco de la descentralización, una temática de obligada referencia es el desarrollo territorial, pues concentra buena parte de los desafíos que debe afrontar el Perú. Las formas en que puede contribuir la planificación a proporcionar una salida a estos problemas es el tema que nos ocupa a continuación.

b) Los procesos territoriales y las contribuciones de la planificación

La heterogeneidad territorial del Perú es uno de los problemas que, de partida, permite valorar la importancia de la planificación para contribuir al desarrollo. Son enormes las diferencias en cuanto a posibilidades de desarrollo entre territorios, y más concretamente entre departamentos del país, y resulta evidente que esta divergencia territorial dista mucho de haberse revertido.

Tales puntos han sido ya mencionados en la sección 3.1 de este documento, en la que mostramos cómo la dinámica emergente actual en algunas regiones interiores no llega a revertir completamente las tendencias a la divergencia territorial en el largo plazo, lo que determina una tipología de departamentos con claras diferencias entre ganadores y perdedores. Los ganadores cuentan con una mejor dotación de factores generadores de externalidades positivas y economías de aglomeración, y ostentan así mejores condiciones de rentabilidad del capital y de competitividad general.³⁸ De modo que la presente tendencia a la formación de macrorregiones como espacios de referencia para la formación de las JCI implica que en cada uno de estos grandes espacios convivan territorios (departamentos) ganadores y perdedores. Por otro lado, las proporciones,

las magnitudes y el peso económico de las grandes JCI Norte, Centro y Sur, sin llegar a ser iguales, tienden a una cierta equivalencia. En otros términos, cuando consideramos a las grandes macrorregiones, las diferencias entre ellas (interregionales) tienden a ser menores que las diferencias al interior de estas macrorregiones (intrarregionales). En consecuencia, las JCI deberán enfrentar en su interior las enormes brechas entre los departamentos conformantes. Ello las obliga a dotarse de los instrumentos necesarios para gestionar, manejar y contribuir efectivamente a revertir esas diferencias.

Uno de los argumentos básicos para el relanzamiento o la revaloración de la planificación y de las políticas públicas de intervención y gestión de los territorios es, pues, la existencia de desigualdades territoriales y la necesidad de enfrentarlas en este escenario de formación de JCI de ámbito macrorregional. Se requiere la planificación para intentar reducir las brechas territoriales, y para que las JCI — pero también los gobiernos regionales componentes — actúen efectivamente y estén dotadas de instrumentos eficaces para funciones de gobierno en sus respectivas circunscripciones. En este caso, la planificación puede contribuir a desarrollar reales órganos de gobierno. Si proyectamos estas capacidades planificadoras hacia las JCI, se tiene la posibilidad de aprovechar la dimensión macroterritorial de las JCI para poner a prueba la importancia de la función planificadora en el Perú, dentro del marco de la descentralización.

Hay que reparar, no obstante, en que el escenario inicial es por demás singular: no existe la planificación como función estratégica de gobierno ni como instancia institucionalizada en el gobierno nacional, a pesar de que la ley de creación del Sistema de Planeamiento Estratégico y del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) está a punto de cumplir dos años desde que fuera aprobada por el Congreso nacional. En medio del proceso de descentralización, el país carece,

³⁸ Se puede afirmar, por ejemplo, que durante la última década, tras la aguda crisis recesiva que se abatió sobre el país, Lima ha recuperado, entre otras, su función de proveedora de servicios modernos a las actividades dinámicas, mientras que algunos espacios interiores se benefician crecientemente de su enganche con las nuevas actividades exportadoras.

en consecuencia, de un marco de estrategia de desarrollo de largo plazo, y de políticas orgánicas de carácter transversal y sectorial en consonancia con una visión nacional y regional.

En este contexto, y en el escenario actual de descentralización y regionalización del país, las grandes contribuciones que la planificación, y en particular los métodos y conceptos del planeamiento estratégico, pueden proporcionar son:

- (i) Favorecer la coordinación intergubernamental de las políticas y los programas prioritarios que apunten a modificar, moderar y revertir las tendencias divergentes del crecimiento y desarrollo de los territorios, así como controlar los impactos ambientales de la ejecución de estas políticas, programas y proyectos.
- (ii) Impulsar la descentralización económica, contribuyendo a crear condiciones para el desarrollo de la competitividad territorial, mediante la construcción de clústers o cadenas productivas territorializadas.
- (iii) Establecer un marco institucionalizado para la cooperación y la complementación público-privada, a fin de hacer sostenibles los esfuerzos de crecimiento e integración competitiva a los mercados.
- (iv) Apoyar decisivamente el desarrollo de competencias y capacidades regionales y locales como base de una gestión territorial promotora del crecimiento, la eficiencia y la equidad. Estas capacidades incluyen la construcción y gestión de sistemas de innovación, información y programación del uso de los recursos públicos.

Estas contribuciones pueden ser materializadas y formalizarse en las funciones y los procesos técnicos que establece la propia ley de creación del Sistema de Planeamiento Estratégico: prospectiva, coordinación y evaluación.³⁹ Sin embargo, lo que interesa destacar aquí es el sentido estrictamente

político de los aportes del planeamiento estratégico en las condiciones actuales del país. El tema de la coordinación entre niveles de gobierno para hacer fluida la transferencia de competencias y funciones en el marco de una estrategia consistente de desarrollo nacional, regional y local; el tránsito desde un proceso puramente administrativo hacia una descentralización efectivamente económica y productiva; y la reforma de las capacidades del Estado en su conjunto para hacer sostenibles estos procesos en el largo plazo, constituyen la *agenda política* esencial de la descentralización y de la reforma del Estado en el presente período. Y es evidente que esta agenda no está siendo asumida plenamente por los poderes e instancias nacionales del Estado (Poder Ejecutivo y Parlamento).

En tales condiciones, este vacío puede y debe ser llenado desde las instancias regionales, particularmente por las JCI; ello constituye una opción política de trascendencia para la marcha del país: que desde las regiones arranque el impulso por abordar la agenda de la planificación del desarrollo territorial como componente esencial de la descentralización y la regionalización. Este movimiento de planificación del desarrollo “de abajo hacia arriba” representaría una real innovación en el quehacer político nacional con impactos en la formulación de programas y proyectos, así como en la constitución de nuevos liderazgos capaces de renovar también el escenario de los actores políticos del país. Seguramente estimularía, además, que en el nivel nacional en algún momento se responda positivamente y se asuma la tarea de activar el Sistema de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN, conforme a la Ley aprobada y vigente.

Como ya se ha mencionado líneas antes, un punto de apoyo adicional que respalda el sentido político y estratégico de largo plazo de la planificación y la revalora como una función permanente del Estado en todos sus niveles es el Acuerdo Nacional suscrito por las principales fuerzas políticas e instituciones de la sociedad civil. Al respecto,

³⁹ En la sección siguiente de este mismo capítulo se discute el tratamiento de estas funciones.

la Quinta Política de Estado plantea: “Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global” (Acuerdo Nacional, página web).

Finalmente, y desde el punto de vista instrumental, las contribuciones de la planificación al desarrollo con un enfoque territorial no se pueden reducir a la simple expresión espacial y operativa de los procesos sociales y políticos. Se trata de evitar el instrumentalismo, que restringe el ordenamiento territorial a la simple manipulación de planes, proyectos de infraestructura, clústers territoriales, demarcación de circunscripciones, etcétera. Por el contrario, el propósito es recuperar el carácter integral del enfoque territorial, concebido principalmente como un proceso de interacción y construcción de relaciones sociales e instituciones sobre el territorio. Tal como se sugiere en ILPES-CEPAL (2000), ello supone apreciar la planificación como una matriz que ordena y articula distintos vectores específicos de intervención pública: la descentralización, el ordenamiento territorial, el fomento a la competitividad y la articulación de las políticas nacionales y regionales.

c) Planificación y transferencia de capacidades

Otro aspecto sobre el que se debe llamar la atención respecto del papel y las contribuciones de la planificación es el de la transferencia y generación de capacidades regionales y locales. Éste es un tema clave para la descentralización y además contiene una alta significación política, pues apunta a hacer sostenible la transferencia de funciones y recursos hacia los gobiernos subnacionales, con lo que se garantiza el mejor ejercicio de su autonomía.

Una interrogante siempre presente en los procesos de descentralización se refiera a si los gobiernos regionales y locales cuentan efectivamente con las capacidades básicas para desarrollar en sus ámbitos el conjunto de políticas y proyectos necesarios para el desarrollo territorial. En este punto es conocida la situación de gran heterogeneidad que ca-

racteriza a los gobiernos subnacionales en el Perú. Sin embargo, a pesar de esa diversidad, las regiones y municipalidades comparten, salvo excepciones, el rasgo común de una acentuada debilidad institucional, así como fuertes limitaciones en cuanto a recursos técnicos, organizativos y financieros para asumir con eficacia las tareas de promoción de sus territorios.

El desarrollo de estas capacidades en las instancias regionales y locales, así como la generación de los instrumentos correspondientes, es una responsabilidad compartida con el Poder Ejecutivo nacional. Sobre todo, se trata de poner a los gobiernos descentralizados en condiciones de asumir las tareas del fomento a la innovación tecnológica y el aprendizaje colectivo y la puesta en marcha de esquemas de cooperación público-privada. En este terreno, las experiencias de diversas latitudes muestran que se requiere una plataforma de soporte institucional y técnico para hacer sostenible esa transferencia de capacidades. Tal plataforma puede provenir de un sistema institucionalizado de planificación, de modo que, en el marco de la descentralización, la generación de capacidades y la planificación convergen en un proceso que se retroalimenta en el espacio de los gobiernos regionales y locales.

Una consecuencia obligada de las nuevas concepciones y responsabilidades de la planificación en el país es el fortalecimiento de las instancias que a nivel de los gobiernos regionales y de las JCI deberán asumir las funciones y tareas del planeamiento estratégico. En lo que sigue anotamos algunas ideas sobre estos temas.

4.2. Las funciones del planeamiento estratégico en los gobiernos regionales y en las JCI

a) El fortalecimiento de las funciones planificadoras de los gobiernos regionales

Son múltiples los campos en los cuales las funciones de planificación de los gobiernos regionales requieren acciones de fortalecimiento. Hay que señalar, por lo demás, que estas funciones no se restringen a la gerencia

de planificación y presupuesto (el órgano de asesoramiento que las leyes vigentes de descentralización han colocado en la estructura orgánica de los gobiernos regionales), sino que atraviesan toda la estructura de decisiones de los gobiernos regionales y, en particular, conciernen al nivel de la gerencia general. Ciertamente es que las condiciones de los gobiernos regionales difieren mucho en cuanto a capacidades de coordinar políticas, formular planes, realizar estudios, gestionar la inversión pública y el presupuesto, llevar a cabo el seguimiento y evaluación de planes y políticas, etcétera; sin embargo, existen temas en los cuales las deficiencias son generales y hay una necesidad compartida de reforzar capacidades.

Sin obviar la necesidad de acciones de fortalecimiento en otros aspectos, en el presente texto optamos por concentrar la atención en dos temas: (i) el *ordenamiento territorial*, cuya importancia para el desarrollo regional no se puede desconocer; y (ii) la *coordinación de políticas*, una cuestión que esencialmente ha estado ausente en la gestión de los gobiernos regionales

(i) El ordenamiento del territorio

De acuerdo con las normas que rigen el proceso de descentralización, el ordenamiento territorial es una función compartida de los gobiernos regionales con las municipalidades provinciales. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su Artículo 53, precisa las funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial que deben cumplir dichos gobiernos, siendo la más general la siguiente función contenida en el inciso a): "Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales".

Más allá de este artículo, diversas normas que rigen la descentralización contienen disposiciones que obligan a los gobiernos regionales y que guardan relación directa o indirecta con el ordenamiento territorial

(OT). Ello es así porque, en un sentido amplio, el OT abarca o se vincula con todas aquellas funciones encargadas a los gobiernos regionales y que se refieren a la provisión de infraestructura, a la distribución de la población, al desarrollo del sistema urbano-regional, a la zonificación económica y ecológica, etcétera.

Desde una concepción general, el ordenamiento del territorio constituye una técnica de gestión que proporciona una expresión espacial a las políticas económicas, sociales y ambientales de una sociedad.⁴⁰ Establece una imagen objetivo de largo plazo y una racionalidad sobre el uso, la ocupación del espacio y el aprovechamiento adecuado, competitivo y articulado de los recursos naturales, humanos e institucionales a disposición de una colectividad. Como tal, asume necesariamente un carácter global y multidisciplinario a fin de dar consistencia a la organización del espacio en forma compatible con las estrategias y políticas de desarrollo. Se propone aportar un instrumento orientador de acciones integradas, respecto de la organización física, productiva e institucional del espacio. Propugna estudios que abarcan los aspectos ambientales, las características económicas y productivas de los territorios, los aspectos sociales e institucionales y la configuración espacial, distinguiendo la organización y jerarquía de los centros poblados y su relación con la dotación de infraestructura productiva y social.

¿Qué problemas nacionales, regionales y locales debería contribuir a solucionar el ordenamiento territorial en el país? La relevancia del ordenamiento territorial en el Perú de hoy, particularmente como función de los gobiernos regionales, radica en que puede contribuir a:

- La corrección de las enormes brechas existentes entre las regiones del país, las mismas que amenazan con crecer todavía más hasta tornarse inmanejables. Esta corrección significa ante todo un esfuerzo extraordinario por reducir

⁴⁰ Una versión sistematizada de los conceptos e instrumentos del ordenamiento territorial se encuentra en Junta de Andalucía (1990).

la pobreza urbana y rural, la condición de exclusión y la desarticulación que afectan a determinados espacios territoriales considerados críticos, y apoyar el desarrollo de ciudades intermedias en alianza con los gobiernos locales, para proyectar e impulsar el desarrollo y la consolidación de corredores económicos.

- Crear una sólida base territorial para el impulso a la generación de empleo descentralizado y la creación de condiciones de competitividad en las economías regionales y locales. El ordenamiento territorial puede incorporar métodos y técnicas que den forma estratégica, programática e instrumental a las concepciones sobre desarrollo territorial y competitividad que hoy se encuentran en boga en el país, asignando a los diferentes espacios funciones consistentes con su vocación productiva y dotación de recursos.
- Implantar patrones de uso racional y cuidado del medio ambiente a fin de garantizar modalidades sostenibles de crecimiento en escala local, regional y nacional. Urge un esfuerzo especial en esta dirección, dado el contexto de acelerada depredación de recursos naturales en muchas zonas del país.
- Coordinar con las municipalidades provinciales las tareas de zonificación económica y ecológica que los gobiernos locales deben asumir por mandato de su Ley Orgánica. En especial, esta tarea puede aportar una base de acuerdos que permitan prevenir los conflictos potenciales que enfrentan a la agricultura y la minería en muchas regiones del país.

(ii) La coordinación de políticas

Una función de la planificación con impacto fundamental en la gestión del desarrollo es la coordinación de políticas. Esta función traduce de manera instrumental el principio teórico de resolver las fallas de coordinación para superar las trabas al desarrollo que hemos mencionado en la sección 4.1 de este documento.

El caso de los gobiernos regionales en el país muestra con crudeza una carencia de capacidades no solamente para coordinar sino inclusive para formular políticas. En la actual estructura y funcionamiento de los gobiernos regionales, la gerencia general y las gerencias de línea (salvo alguna excepción muy aislada) no están cumpliendo su papel como órganos normativos y generadores de políticas transversales y sectoriales de alcance regional. Esta situación impide que las actuales administraciones regionales, asentadas en los departamentos, estén efectivamente cumpliendo un papel de órganos de gobierno regional, cuya tarea inicial y fundamental es precisamente diseñar, ejecutar y evaluar políticas. En el contexto de la globalización y los desafíos de la competitividad, cabría esperar que los gobiernos regionales formulen y coordinen mesopolíticas (políticas intermedias) con enfoque territorial. Una tarea posterior y más avanzada de los gobiernos regionales será asumir la coordinación público-privada con todos los actores del desarrollo regional en función de las mesopolíticas y prioridades seleccionadas.

Con esa perspectiva, cabe reforzar las funciones de planificación de los gobiernos regionales para que desde allí se contribuya a generar capacidades. Ello supone concretar los siguientes apoyos:

- A la gerencia general, para hacer de esta instancia un verdadero espacio de planeamiento estratégico y de articulación de los distintos órganos de línea internos del gobierno regional, así como un centro generador de las políticas regionales transversales (con enfoque territorial). La coordinación de políticas con perspectiva planificadora buscaría definir prioridades e integrar las decisiones y acciones del gobierno regional dentro de una sola visión de conjunto y con un horizonte de mediano y largo plazo. Una medida factible es establecer, adscrita a la gerencia general, una secretaría de políticas regionales, como una unidad estratégica que alimente permanentemente a las altas autoridades del gobierno regional.

- A las gerencias de línea (desarrollo económico, desarrollo social, infraestructura, recursos naturales y medioambiente) para convertirlas efectivamente en los órganos planificadores, formuladores de políticas específicas y técnico-normativos del gobierno regional, estableciendo una clara distinción y superando la actual situación de superposición de funciones con las direcciones regionales sectoriales (provenientes o transferidas desde los ministerios del gobierno nacional).
- A la gerencia de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial, para convertirla en una auténtica secretaría técnica con capacidad de dar soporte a todas las instancias del gobierno regional en metodologías estandarizadas de formulación, evaluación y seguimiento de planes, programación y gestión de la inversión pública, gestión presupuestal, estudios y programas de acondicionamiento territorial, sistemas de información geográfica y cuentas regionales.

Otra línea fundamental de coordinación de políticas y programas es la que se debe establecer entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional. Aquí es posible identificar algunos campos en los que, además de coordinar políticas, se necesita emprender alianzas y acciones específicas de complementación y apoyo entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Como ilustración de los temas que pueden ser objeto de coordinación intergubernamental, mencionamos:

- Acuerdos tripartitos entre el Ministerio de Agricultura, los gobiernos regionales y la inversión privada, en torno a:
 - la aplicación de una planificación agraria descentralizada;
 - la conformación de sistemas de innovación: acuerdos tripartitos entre el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), las universidades regionales, los gobiernos regionales;
 - potenciación del Proyecto INCAGRO;
 - ejecución de convenios entre el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) y los gobiernos regionales;

- fortalecimiento de las Agencias Agrarias como plataformas de servicios al productor; y
- fusión de la red de Agencias del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) con las Agencias Agrarias.

- Acuerdos entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y los gobiernos regionales, respecto de:
 - la ejecución del Programa de Caminos Departamentales, por ser la red departamental de carreteras el eslabón más débil del sistema vial peruano;
 - la formulación de planes viales departamentales con enfoque territorial; y
 - el diseño y la aplicación de políticas de regulación del transporte y de seguridad vial en la red de caminos departamentales.

En resumen, la mejora de la coordinación entre las instancias internas del gobierno regional, por un lado, y el establecimiento de líneas de coordinación con sectores clave del gobierno nacional, por otro lado, potenciaría de modo sustantivo las capacidades planificadoras y el papel de los gobiernos regionales como promotores del desarrollo territorial en sus respectivas circunscripciones.

b) La creación de los centros de planeamiento estratégico regional en las juntas de coordinación interregional

La planificación territorial del desarrollo requiere delimitar adecuadamente los territorios o circunscripciones de referencia que serán considerados como espacios de planificación. Hay aquí una relación estrecha entre el tema de las escalas territoriales más eficientes para una intervención pública y los marcos territoriales para la planificación.

En el caso peruano, para evitar hasta donde sea posible una elección arbitraria, los territorios de intervención planificadora por encima de las circunscripciones oficiales (distritos, provincias, departamentos) pueden ser aquellos territorios económicos

en vías de formación o macroterritorios. Si éste fuera el criterio, entonces objetivamente se produce una convergencia entre los macroespacios o macrorregiones impulsados como ámbitos en que se han conformado las juntas de coordinación interregional y estos espacios territoriales de planificación. Esta convergencia otorga sustento a la propuesta de crear los centros de planeamiento estratégico regional (CEPLAR) en los espacios macroterritoriales de las JCI.

Es preciso recalcar, sin embargo, que las funciones de estos CEPLAR tienen necesariamente que acotarse a las posibilidades de las JCI, en tanto éstas son fundamentalmente espacios de coordinación y no cuentan con una personería presupuestal propia (no son un pliego presupuestal) y su estructura de decisiones no es propiamente la de una instancia gubernamental (con un sesgo jerárquico) sino que más bien responde a su naturaleza coordinadora (basada en acuerdos o consensos).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, las funciones que se proponen para la puesta en marcha de los CEPLAR son: (i) la realización de estudios prospectivos; (ii) la preinversión de grandes proyectos de alcance macrorregional; y (iii) La coordinación público-privada en torno a la formación de cadenas productivas territoriales.

(i) Estudios de prospectiva territorial

Desde distintos sectores se coincide en que hoy los países y las regiones tienen la necesidad de desarrollar una capacidad de anticipación frente a los procesos futuros y de avizorar las tendencias profundamente cambiantes en la economía de la innovación y la sociedad del conocimiento. El desarrollo de esa capacidad de anticipación y de exploración sistemática del futuro toma el nombre de *prospectiva*, y es hoy una disciplina y una práctica que ninguna sociedad interesada en su propio devenir pue-

de permitirse ignorar. En el Perú, con escasa participación del Estado, se han dado algunas iniciativas para la realización de ejercicios de exploración prospectiva por cuenta de diversas instituciones.⁴¹ No hay aquí, sin embargo, una dedicación permanente y un compromiso firme y suficientemente respaldado para la realización de ensayos prospectivos orientados a examinar los futuros posibles que se abren al país en el escenario complejo de la globalización.

La demora en implementar el Sistema de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN como cabeza de dicho Sistema, significa, en el terreno de la prospectiva, que el país vería postergarse por un período indefinido el inicio de una práctica sistemática en esta disciplina, como una función permanente del Estado, a la que se tendría que convocar a los sectores y organismos privados y académicos con mayor capacidad de contribuir.

Por su parte, las regiones del Perú, a partir de su dotación de recursos, sus potencialidades y problemas, necesitan realizar sus propios ejercicios de prospectiva sobre la dinámica esperada, la evolución tecnológica y las oportunidades que les deparan los procesos mundiales, los ciclos de la tecnología, los flujos del financiamiento y los mercados internacionales. Particularmente, las grandes entidades territoriales o macrorregiones sobre las que se asientan las JCI, además de examinar su vinculación con los escenarios mundiales, requieren también anticiparse a los procesos internos de carácter macroterritorial de los que forman parte. Todas éstas son las razones que justificarían ampliamente que los CEPLAR, de ser creados, se dediquen fundamentalmente a las tareas de prospectiva regional y nacional.

Una tarea inicial en este campo tendría que ser la definición de una agenda de los estudios prospectivos que con absoluta prio-

⁴¹ Un ejemplo es Prospecta, un espacio de cooperación entre diversas instituciones privadas, académicas y organismos públicos, que ha realizado en los últimos años reuniones periódicas para discutir escenarios futuros. Otro es Perú 2021, que en los años 1994-1999 llevó a cabo algunos ejercicios en distintas ciudades del país. Por su parte, la Comisión Organizadora del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) realizó en el 2004 un ejercicio Delphi para explorar las cadenas productivas con mayores ventajas en el Perú.

ridad deberían ejecutarse desde los CEPLAR pertenecientes a las juntas de coordinación interregional. A modo de ilustración, una agenda preliminar con temas prioritarios para un primer período de funcionamiento de los CEPLAR contendría estudios sobre los temas siguientes:

- Estudios sobre el recurso agua. Exploración de las tendencias y los escenarios relativos a la disponibilidad y escasez de agua dulce que previsiblemente afectará al país, en un contexto de cambios climáticos de escala planetaria. Identificación de regiones con impactos críticos: vertiente occidental de los Andes y cuenca del Titicaca; y aproximación a líneas estratégicas, políticas y acciones.
- Estudios sobre la protección patrimonial y legal de la biodiversidad. Análisis prospectivo de las principales tendencias en cuanto al régimen jurídico y la propiedad intelectual en el campo de la investigación, tecnologías y procesos productivos que hacen uso del material genético originario de las diversas regiones del país. Proposición de líneas estratégicas de acción, por parte del gobierno nacional y los gobiernos regionales.
- Estudio sobre la distribución de la población en el largo plazo. Estudio exploratorio sobre escenarios probables de crecimiento y distribución de la población según regiones del país, y su impacto en cuanto a requerimientos de servicios educativos, servicios de salud, demanda de viviendas y generación de empleo.
- Estudio sobre las relaciones geopolíticas, económicas y comerciales Perú-Brasil. Análisis de la probable evolución económica y comercial del Brasil, de su posicionamiento global en el escenario internacional y del abanico de opciones planteadas para una relación bilateral con el Perú. Impacto de esas opciones respecto de una estrategia nacional de largo plazo, e impacto diferenciado según regiones del Perú en cuanto a la articulación con la cuenca del Pacífico, aprovechamiento sostenible de la Ama-

zonía, desarrollo de infraestructura y desarrollo fronterizo.

(ii) Estudios de preinversión de proyectos de alcance macrorregional

Un ámbito de responsabilidades de los gobiernos regionales (y locales) absolutamente decisivo debido a su incidencia en la calidad de servicios básicos para la población, en la competitividad y en las relaciones con el sector privado, es la programación y ejecución eficiente de la inversión pública. Al mismo tiempo, la gestión de la inversión pública se encuentra estrechamente relacionada con el desarrollo de métodos y prácticas modernas y eficaces de planificación territorial y sectorial.

En las actuales condiciones del país, cuando se arrastra una caída histórica en las tasas de inversión pública y se han acumulado inmensas necesidades de servicios e infraestructura, se concluye que la más importante responsabilidad que se espera de los gobiernos descentralizados es un manejo planificado, eficiente y rentable de los recursos destinados a la inversión pública. Crece significativamente esta responsabilidad si se tiene en cuenta la sostenida tendencia al incremento de los recursos que se derivarán hacia las regiones (y municipalidades) por concepto de canon y regalías provenientes principalmente de los grandes proyectos mineros o de hidrocarburos (el gas de Camisea). Los espacios favorecidos por esta inyección de recursos tendrán la posibilidad de ejecutar la infraestructura vial, energética y de comunicaciones, formación de capital humano y otros proyectos clave para satisfacer la demanda de la población por servicios, y también de atraer y hacer más rentable la inversión privada.

A fin de responder a la necesidad de elevar significativamente el volumen y la calidad de la inversión pública en el país, se ha logrado que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) evolucione hacia un esquema más descentralizado; de modo que en la actualidad, en lo esencial, las principales competencias para declarar la viabilidad de los proyectos de su ámbito han sido trasladadas a los gobiernos regionales y locales. La restricción principal ahora es la propia capacidad de gestión de los

gobiernos subnacionales, y especialmente su capacidad para formular y evaluar proyectos. De aquí se concluye que la tarea primordial en este período es el apoyo a fondo a la fase de preinversión; esto es, a las capacidades de las regiones y localidades para formular perfiles y estudios de factibilidad, dentro de un marco de planificación que otorgue consistencia a los objetivos y las prioridades de desarrollo.

Es importante situar este esfuerzo por la preinversión y los proyectos al interior de un proceso más amplio, orientado a la generación de capacidades de planificación y de elaboración de políticas de desarrollo regional y nacional. En efecto, se trata de superar el disloque que hoy se aprecia en la gestión pública en el país, en donde la afluencia creciente de recursos fiscales y la “necesidad de gastar” (los famosos “*shock* de inversiones”) han conducido en muchos casos a un énfasis unilateral por ejecutar proyectos al margen de prioridades y propuestas coherentes de desarrollo. El “proyectismo” puro ha ganado a la preocupación planificadora, y los resultados de este desfase ya se perciben en algunas obras sobredimensionadas o de dudosa eficacia que hoy pueblan diversas regiones y localidades a lo largo del país. Poner remedio a esta situación implica valorar, por cierto, no solamente la presencia del SNIP, sino también la del CEPLAN, cuya implementación se viene retrasando sin justificación alguna.

En este contexto, un sector de la inversión poco atendido es el de los proyectos de dimensión interdepartamental o macrorregional. Los actuales gobiernos regionales de base departamental generalmente han mostrado poco interés por manejar efectivamente estos proyectos o han carecido de los recursos y las capacidades de gestión para intentarlo. Se encuentra aquí, por lo tanto, el espacio y la oportunidad de que las juntas de coordinación interregional asuman la gestión de dichos proyectos, inicialmente en la fase correspondiente a la preinversión.

En resumen, se trata de vincular el planeamiento estratégico, las mesopolíticas para el desarrollo productivo regional y la gestión de los proyectos de dimensión macrorregional. Para ello, se propone:

- Conectar la propuesta de otorgar a las JCI incentivos a la inversión (planteados en la sección 3.3 del presente documento) con la generación, en los CEPLAR, de capacidades de ejecución de estudios de preinversión para los proyectos de alcance macrorregional. Con ello se aspira a dar un verdadero salto en el proceso de planificación estratégica y en la gestión de la inversión pública.
- Realizar una tarea previa de identificación de ideas, perfiles, etcétera, para completar los estudios correspondientes para construir un banco de proyectos de dimensión macrorregional, como instrumento de gestión de las JCI y de los gobiernos regionales componentes.
- Definir los criterios y llevar a cabo el ejercicio de priorización de los proyectos correspondientes a cada ámbito de las JCI. Los criterios de prioridad deben incorporar enfoques territoriales y considerar la presencia de complementariedades, externalidades de redes y economías de escala. Este proceso debería ser conducido por el CEPLAR correspondiente de cada JCI.
- Constituir en cada una de las JCI un Fondo de Apoyo a la Preinversión para financiar estos estudios, y complementar la operación de otros fondos como el FIDE y el Fondo de Inversión Regional recientemente creado por el MEF.

(iii) La coordinación público-privada para la promoción de cadenas productivas territoriales

La acción de las juntas de coordinación interregional y la presencia en ellas de los CEPLAR permitirían desplegar amplias posibilidades de acuerdos público-privados, proyectando hacia un mayor alcance las iniciativas en esta dirección impulsadas por los gobiernos regionales. La mayor escala de proyectos promovidos por las JCI significaría desarrollar las tareas de promoción de la inversión privada y el fomento de nuevas actividades productivas hacia la conformación de cadenas productivas (clústers) de dimensión macrorregional.

Esta posibilidad cobra una mayor importancia habida cuenta de los diversos procesos en marcha que tienden a profundizar las desigualdades entre territorios y sectores sociales en el país. Dos de estos procesos tienen una especial significación: uno es el auge agroexportador que viene ocurriendo desde los últimos años y que se proyecta mantener hacia el futuro. Aun cuando no existan estudios actualizados y en detalle, es de suponer que deben de haberse tornado abismales las distancias en términos de competitividades y productividad entre los sectores de punta de los valles costeros que hoy encabezan el desarrollo de las agroexportaciones (espárragos, mango y otros frutales, café orgánico, alcachofa, páprika, etcétera) y los cultivos de subsistencia de las comunidades campesinas que pueblan principalmente las áreas altoandinas del país. El otro proceso es la acentuada diferenciación territorial que proviene de la actividad minera, la misma que, además de transmitir de modo directo e indirecto un importante dinamismo a los espacios regionales y locales donde se asientan los yacimientos mineros, aporta también recursos crecientes que llegan a los gobiernos regionales y municipales en forma de canon.

Las líneas de acción que se proponen para fortalecer esta coordinación público-privada son:

- Impulsar, por parte de las JCI, que los gobiernos regionales trasladen al sector privado proyectos públicos en concesión, bajo condiciones transparentes que representen un claro beneficio para la población regional. Para tal fin será necesario adecuar el marco normativo, en particular la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, la misma que crea en las regiones Agencias de Fomento de la Inversión Privada, cuya acción se coordinará con ProInversión. Por otro lado, la propia formación de las JCI apunta a corregir la reducida dimensión de los actuales departamentos y a

movilizar mayores recursos de inversión, entre ellos el FIDE, más los incentivos tributarios previstos por la ley.

- Estimular, mediante el impulso de la promoción productiva y las alianzas con la inversión privada, una mejora en las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales frente al sector privado de sus respectivos ámbitos. Este impacto regional-local, para potenciarse y ser aprovechado de modo óptimo, requerirá contar con una institucionalidad e instrumentos adecuados. Uno de esos instrumentos fundamentales es precisamente la planificación territorial, a cuya cabeza se deben colocar los CEPLAR, proporcionando orientaciones estratégicas y transfiriendo métodos y técnicas estandarizadas hacia los gobiernos regionales y locales.
- Diseñar y promover la aplicación de mesopolíticas territoriales e incentivos que faciliten el paso de la situación actual, de simple aprovechamiento de ventajas naturales y dotación de recursos en que se sustenta el dinamismo de las regiones, a otro estadio más avanzado de creación, identificación y aprovechamiento de ventajas competitivas basadas en la innovación. En esa línea, los CEPLAR favorecerán la constitución de redes y centros de innovación e investigación aplicada del inmenso potencial de recursos naturales y biodiversidad de nuestras regiones.
- Aplicar desde los CEPLAR la estrategia de regionalización flexible y abierta, creando de ese modo, en el largo plazo, condiciones para formar las regiones políticas de mayor dimensión que los actuales departamentos. Ello supone, por parte de las JCI y los CEPLAR, impulsar y apoyar todas las iniciativas de expansión económica en las regiones, de refuerzo de su tejido productivo y, en suma, de formación de territorios económicos.

V. CONCLUSIONES

Al cierre de este documento, es posible desprender algunas conclusiones que recogen lo esencial de la argumentación presentada:

1. La globalización, como proceso de dimensión económica, tecnológica, financiera y también política y cultural, induce en los territorios profundas transformaciones y los coloca en el centro de múltiples tensiones y conflictos. A raíz de la globalización, los territorios se ven insertos en procesos generales que tienden a la homogeneización, pero a la vez potencian sus capacidades y rasgos singulares para reforzar su identidad. En este esfuerzo de preservación de identidad, y para resolver la convivencia de lo homogéneo y lo singular, los territorios tienden a (y necesitan) convertirse en regiones políticas.
2. Respecto de los territorios, la globalización redefine las relaciones entre economía y política. En la confluencia de ambos procesos, cobra mayor velocidad la constitución económica de los territorios inducida por la globalización; mientras que el proceso de su constitución política se retrasa porque se encuentra sujeto a factores locales, históricos, políticos y culturales, de más lenta maduración.
3. En el proceso de formación de territorios económicos, la existencia secular de dos grandes dinámicas en el Perú, una longitudinal y otra transversal, ha dado paso a nuevas tendencias con una renovada transversalidad en el territorio, influida por la globalización, en la que destacan los ejes Norte, Centro y Sur, a los que corresponde la conformación de grandes espacios macrorregionales. Éste es el proceso territorial de mayor relevancia en el Perú de hoy, con notables proyecciones en la vida económica y política nacional.
4. Las opciones estratégicas de regionalización parten de constatar el fracaso del modelo anterior, que pretendió situar la formación de regiones como una etapa inicial del proceso de descentralización en el país. Sin embargo, la vigencia de la integración de regiones se mantiene por razones políticas, asociadas a la necesidad de crear núcleos regionales que contrarresten el poder centralista de la capital; razones económicas referidas al aprovechamiento de economías de escala en la gestión de recursos y proyectos; y razones territoriales vinculadas a la necesaria convergencia de regiones políticas con los territorios económicos que se están formando en el país.
5. Las lecciones desprendidas del fracaso del modelo anterior y las nuevas condiciones políticas e institucionales del país muestran la necesidad de un nuevo modelo de regionalización *flexible y abierto*, en el que se recupere una visión de largo plazo, al cual se relacione con una propuesta de organización territorial, y que signifique impulsar la construcción económica de las regiones como condición previa a su constitución como regiones políticas. Por el lado institucional se subraya la necesidad de articularse con las

dinámicas locales, así como flexibilizar las normas y el calendario de consultas a la población, introduciendo a las provincias como una unidad de referencia; y por último, fortalecer las juntas de coordinación interregional.

6. El papel asignado a las JCI en el nuevo modelo de regionalización es ser una herramienta flexible para facilitar un tránsito gradual, ordenado y sostenible hacia las futuras regiones, mientras se construye la base económica regional y se crean las condiciones para su constitución política. Para cumplir este papel las JCI deben asumir plenamente las funciones que les encarga la Ley de Incentivos a la Formación de Regiones, contando para ello con una estrategia global basada en un enfoque territorial y con los medios e incentivos necesarios para garantizar su cometido.
7. Teniendo en consideración el marco establecido por la descentralización fiscal, se propone otorgar a los departamentos conformantes de juntas de coordinación interregional incentivos tributarios consistentes en el 25% de la suma de lo recaudado en sus respectivas circunscripciones por concepto de impuesto a la renta de personas naturales, IGV e ISC. El fundamento de este incentivo reposa en la necesidad de aplicar los mismos criterios y acortar las distancias con lo otorgado por la Ley de Descentralización Fiscal a las regiones integradas, para asegurar que las JCI se desempeñen efectivamente como instrumentos de transición.
8. Con la misma perspectiva promotora de las JCI, es posible otorgar incentivos a su capacidad de gestión de la inversión pública en sus ámbitos territoriales. Ello significaría, además, mejorar las condiciones para el desarrollo de la inversión descentralizada en el país y contribuir al crecimiento económico y la competitividad regional. En esa línea, resulta conveniente y factible asignar a las JCI un acceso preferencial al FIDE y al Fondo de Inversión Regional creado por el MEF, ampliar el apoyo de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) dispuesto por las normas sobre descentralización fiscal y darles participación en las decisiones sobre los proyectos nacionales de inversión que se ejecutan en sus territorios.
9. Además de los incentivos tributarios y a la inversión, las JCI requieren incentivos a la gestión consistentes en el otorgamiento de competencias en cuanto a planeamiento estratégico y territorial. Estas funciones planificadoras equivalen a fortalecer en modo significativo las JCI como herramientas eficientes del proceso de regionalización ordenado y gradual en el país; y el ejercicio del planeamiento estratégico desde las JCI favorecerá la coordinación de políticas, programas y proyectos en beneficio del desarrollo regional, impulsará la descentralización económica, fomentará la cooperación público-privada en diversos campos, mejorará el uso de los recursos públicos y apoyará notablemente la generación de capacidades regionales y locales para un desarrollo territorial con eficiencia y equidad.
10. Finalmente, representa un alto beneficio para el desarrollo nacional y regional el fortalecimiento de un conjunto de funciones de planeamiento estratégico en manos de los gobiernos regionales y de las juntas de coordinación interregional. En el caso de los gobiernos regionales, se requiere sobre todo reforzar las capacidades de llevar a cabo el ordenamiento territorial de sus circunscripciones y realizar en forma permanente la coordinación de políticas, programas y proyectos hacia adentro de la institución y hacia fuera en un marco de relaciones intergubernamentales y de cooperación con el sector privado. Respecto de las JCI, se impone fortalecer su capacidad de realizar ejercicios de prospectiva territorial y tecnológica, asumir la gestión del ciclo de preinversión de los proyectos de dimensión macrorregional y desplegar con mayor alcance la promoción de cadenas productivas en los espacios macrorregionales.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Giovanna (2005), "Balance de la descentralización como oportunidad de desarrollo territorial y mejoramiento de la calidad de vida". Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica, mimeo.
- BANCO MUNDIAL (1994), *Informe sobre el desarrollo mundial 1994: Infraestructura y desarrollo*. Washington: Banco Mundial.
- BERTRAND, Claude y Georges (2002), *Une géographie traversière: L'environnement à travers territoires et temporalités*. París: Arguments.
- BOISIER, Sergio (2002), "2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización". Documento ponencia presentado al Seminario "Estudios Regionales de Antioquia-Colombia".
- BRAUDEL, Fernand (1994), *La dinámica del capitalismo*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLS, Manuel (1996), "La era de la información. Economía, sociedad y cultura", en *La sociedad red*, vol. 1. Madrid: Alianza Editorial.
- CUERVO, Luis Mauricio (2006), *Globalización y territorio*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública 56.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (2004), *Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992*. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas Económicas, Políticas y Antropológicas (Cisepa)-Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GORDILLO, Gustavo y Rodrigo WAGNER (2005), "Catalizadores para el desarrollo regional: implementando la coordinación territorial". Documento elaborado para el Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- HIRSCHMAN, Albert (1957), *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- HOFF, Karla (2001), *Beyond Rosenstein-Rodan, The Modern Theory of Coordination Problems in Development*. Washington, DC: Annual World Bank Conference of Development Economics.

- HUNTINGTON, Samuel (1993), "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 3.
- IGUÍÑIZ, Javier (1998), *Localización, transporte y productividad. Aritmética y álgebra*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía.
- IICA, INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: IICA.
- ILPES-CEPAL, INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2000), *La reestructuración de los espacios nacionales*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública 7.
- INEI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (1996), *Dimensiones y características del crecimiento urbano en el Perú*. Lima: INEI- UNFPA.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1990), *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*. Sevilla: Conserjería de Obras Públicas y Transportes.
- KRUGMAN, Paul (1992), *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- MASSEY, Doreen (1990), *¿En qué sentido un problema regional?* Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- MONCAYO, Edgar (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública 27.
- ORSTOM e INEI, INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (1998), *Perú en mapas. Estructura y dinámica del espacio agropecuario*. Lima: Orstom-INEI.
- PNUD, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002), *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima: PNUD.
- (2002), *Informe sobre desarrollo humano 2002. Aprovechando las potencialidades*. Lima: PNUD.
- (2006), *Informe sobre desarrollo humano/Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD.
- PRODES, PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN (2006), *Proceso de descentralización 2005-abril 2006: balance y desafíos*. Disponible en <www.prodes.org.pe>.
- ROSESTEIN-RODAN, Paul (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe", *Economic Journal* 53, junio-setiembre.
- SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ (2003), *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Páginas web

ACUERDO NACIONAL

www.acuerdonacional.gob.pe

MEF-SIAF, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS-SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>

PRODES, PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN

www.prodes.org.pe

SUNAT, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

www.sunat.gob.pe/gestionTransparente

Francisco Santa Cruz Castello

Economista, planificador y especialista en descentralización, con experiencia en la formulación y el seguimiento de políticas, planes y proyectos relativos al desarrollo regional y al desarrollo productivo.

Actualmente es consultor del Proyecto Especial de Transporte Descentralizado (Provías Descentralizado) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Ha participado como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Organizadora del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), y se desempeñó como asesor en descentralización del Ministerio de Agricultura, y consultor de la GTZ en temas relacionados con la descentralización.

Ha sido director general de Producción y Concertación Económica del Instituto Nacional de Planificación, director nacional del Proyecto de Cooperación Técnica Peruano-Alemán "Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo", ejecutado por el INP-GTZ, director general de Investigación del Centro Nacional de Productividad (CENIP) e investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales, en el Área de Descentralización, así como editor de la publicación especializada AgroInforme.

Ejerció la docencia en el Departamento de Economía y en la maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en los cursos de Descentralización y Desarrollo Local. Es autor de diversas publicaciones sobre desarrollo productivo, desarrollo regional y descentralización.

Auspician:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315
e-mail: propuest@desco.org.pe



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

