



**INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**

**NOTA Nº 4**

**CONSEJO NACIONAL DE  
DESCENTRALIZACIÓN  
PRESENTA PROPUESTA DE  
PLAN NACIONAL DE  
DESCENTRALIZACIÓN Y DE  
PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO TERRITORIAL**

## LA NOTICIA

El Consejo Nacional de Descentralización ha hecho públicas sus propuestas de Plan Nacional de Descentralización y de Plan Nacional de Desarrollo Territorial. Resulta de primera importancia que éstas propuestas puedan ser conocidas y enriquecidas con los aportes de todos los sectores involucrados, incluyendo las autoridades regionales y locales, el Congreso de la República, y las organizaciones de la sociedad civil. Se las puede consultar en [www.cnd.gob.pe](http://www.cnd.gob.pe) y en [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)

Consejo Nacional de Descentralización  
Plan Nacional de Descentralización 2003-2006

-----  
Consejo Nacional de Descentralización  
Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2003-2013  
Construyendo el Perú de la Próxima Década

## EL RESUMEN

El Consejo Nacional de Descentralización ha hecho públicos la semana pasada dos documentos que son de primera importancia en la medida en que proponen lo que se hará desde el Estado en materia de descentralización hasta el 2006, así como una visión de largo plazo sobre el ordenamiento territorial del desarrollo.

La propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2003-2006 define una “visión” de la descentralización, un objetivo general y nueve (9) objetivos específicos, con sus respectivas estrategias, líneas de acción y resultados esperados. El último de ellos (“Completar el marco

legal...”) incluye una propuesta de agenda legal pendiente para el Congreso, el Poder Ejecutivo y el propio CND.

La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2003-2013 está organizada en cuatro (4) capítulos: i) Referencias y Concordancias, que incluye las bases legales, el horizonte temporal, que define a la inversión como su componente central y que presenta el marco institucional y los alcances macroeconómicos de la propuesta; ii) Marco Conceptual, que incluye definiciones sobre la variable territorial, la descentralización y la visión territorial, la planificación y el componente territorial, y el territorio peruano; iii) La Propuesta, que incluye los objetivos del PNDT, el proceso seguido en su preparación, la estrategia de desarrollo del territorio y la definición de los corredores y ejes de integración prioritarios, las inversiones programadas y las inversiones en infraestructura urbana; iv) Las Inversiones del PND en relación con el Marco Macroeconómico Multianual. El documento contiene además Anexos: que presentan los Corredores y Ejes de Integración Territorial (en texto, cuadros y gráficos) y la Visión Ambiental del PNDT.

## EL ANÁLISIS

El proceso de descentralización se inició el 28 de julio del año 2001, cuando el Presidente de la República anunció que en noviembre del 2003 –junto con la elección de las nuevas autoridades municipales– se elegirían también autoridades regionales. A partir de ese momento, se ha reformado la Constitución en lo que se refiere a la descentralización, se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Ordenamiento Territorial, se convocaron y realizaron las elecciones municipales y regionales, se aprobaron las leyes orgánicas

de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se instalaron las nuevas autoridades regionales y locales, se anunció el Plan de Transferencias 2003 y se dio paso a la transferencia de los Proyectos de INADE a los Gobiernos Regionales.

Pese a lo avanzado, es claro que ni desde el partido de gobierno ni desde los partidos de oposición existía una visión articulada de la descentralización como resultado esperado ni como proceso. Qué recursos deben transferirse a las regiones y las localidades? Qué hacer con los programas sociales? Qué competencias deben trasladarse a esos ámbitos y cuales deben quedar en el gobierno central? Cuantas y cuáles son las regiones hacia las que el procesos debe apuntar? Qué hace viable a un espacio? Qué hace inviables a otros? Cuáles son las estrategias de financiamiento del desarrollo de las regiones?

En ausencia de respuestas estratégicas , la descentralización se ha conducido en base a un conjunto de iniciativas y negociaciones puntuales en torno a temas inmediatos relativos a recursos (presupuestos de inversión para el 2004), personal (nombramiento de directores regionales), espacios de poder (conformación y reglamento del CND), sin una perspectiva de mediano y largo plazo. El CND acaba de hacer un aporte sustancial a dicho debate que – esperamos- permita la construcción de estos tan necesarios consensos sociales y políticos sobre hacia donde caminar en el curso de este gobierno y en el mediano plazo.

El documento de Plan Nacional de Descentralización –desde su introducción- plantea una idea fuerza:”...a diferencia de los ocho intentos previos, esta vez la descentralización cobra una dimensión en la que el proceso legal y administrativo -incluidas las transferencias de competencias y recursos- es instrumental a la finalidad de generar

crecimiento económico e incrementar el bienestar colectivo” en consecuencia con la cual propone una visión “La descentralización ha mejorado la distribución espacial de la población, de las actividades económicas y de las decisiones de gobierno en el marco de una estrategia territorial del desarrollo nacional, y contribuye de manera decisiva al crecimiento económico, a la mejora de los servicios públicos y a la generación de mayores ingresos y niveles de bienestar para los peruanos desde cada Región, Provincia y Distrito del país.”

De la misma se desprende un objetivo general “Sentar las bases estructurales del proceso de descentralización peruano, poniendo en marcha una Estrategia Territorial del Desarrollo Nacional, que se nutra de las iniciativas locales y regionales y las articule en torno a grandes objetivos de desarrollo, para incrementar el bienestar social y construir una tendencia de crecimiento en la participación de las regiones en el PBI nacional” y nueve (9) objetivos específicos:

- a) Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales y Regionales para la promoción del desarrollo y la prestación de servicios a la población en sus circunscripciones.
- b) Asegurar el financiamiento sano y equilibrado de la descentralización a través de la provisión de recursos a las regiones y del aporte de ambos a su propio desarrollo.
- c) Transferir fondos, programas, proyectos y competencias sectoriales a Gobiernos Regionales y Locales según los requisitos del Sistema Nacional de Acreditación.
- d) Propiciar el desarrollo de zonas estratégicamente seleccionadas en función de sus recursos potenciales y contener el deterioro de ciertas áreas territoriales críticas.

- e) Promover los procesos de integración territorial y la conformación de regiones económicamente viables.
- f) Lograr la participación institucionalizada de la sociedad civil en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales.
- g) Fomentar la viabilidad política y el respaldo amplio de la sociedad al proceso de descentralización.
- h) Potenciar el rol concertador y técnico del Consejo Nacional de Descentralización para incrementar la convergencia y elevar el impacto de las acciones de los actores clave de la descentralización.
- i) Completar el marco legal de la descentralización, garantizando la estabilidad jurídica del proceso en el largo plazo.

A su vez, cada uno de estos objetivos específicos contiene sus respectivas estrategias, líneas de acción y resultados esperados. Es interesante resaltar que el noveno objetivo específico, que se propone completar el marco legal de la descentralización, adelanta una agenda normativa para el Congreso, el Poder Ejecutivo y el mismo CND:

#### **Congreso de la República**

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (segunda disposición transitoria, etapa preparatoria, numeral (i), de la Ley de Bases de la Descentralización).
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (segunda disposición transitoria, etapa preparatoria, numeral (v), de la Ley de Bases de la Descentralización).
- Ley que aprueba el Plan de Regionalización y de Inversión

Descentralizada (segunda disposición transitoria, segunda etapa, numeral (iii), de la Ley de Bases de la Descentralización).

- Ley de Descentralización Fiscal (sexta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Ley de Acreditación (artículo 85° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Perfeccionamiento de la Ley Electoral de Autoridades Regionales y Municipales.

#### **Poder Ejecutivo**

- Decreto Supremo reglamentando la Ley de Bases de la Descentralización (primera disposición final de dicha Ley).
- Decreto Supremo reglamentando la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (primera disposición final de la Ley de Bases de la Descentralización).
- Decreto Supremo aprobando la Jerarquización de Activos, Empresas y Proyectos del Estado (artículo 45° inciso a, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Decreto Supremo aprobando el Plan de Capacitación en Gestión Pública (artículo 86° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Decreto Supremo aprobando el Plan de Asistencia Técnica a los Gobiernos Regionales (artículo 88° inciso b) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Decreto Supremo aprobando los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos

Regionales (segunda disposición transitoria, tercera y cuarta etapa, de la Ley de Bases de la Descentralización, y artículo 83° y cuarta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

- Decretos Supremos aprobando la transferencia de recursos para cada etapa del proceso de la descentralización (quinta disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización).
- Decreto Supremo reglamentando los mecanismos de sostenibilidad fiscal del proceso de descentralización (artículo 89° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Resolución Ministerial aprobando los índices para la distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR (artículo 39° y tercera disposición complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización, y el artículo 73° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

### **Consejo Nacional de Descentralización**

- Resolución Presidencial reglamentando el Fondo Intergubernamental para la Descentralización-FIDE (artículo 53° y tercera disposición complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización y artículo 73°-a de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Informe Técnico sobre la Jerarquización de Activos, Empresas y Proyectos del Estado según su Alcance Nacional, Regional o Local, propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, antes de su aprobación por Decreto Supremo, en concordancia con lo establecido en el Artículo 45 inciso a) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Resolución Presidencial reglamentando el saneamiento legal de bienes de los Gobiernos Regionales (artículos 81° segundo párrafo y 82° y décimo cuarta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Resolución Presidencial estableciendo disposiciones para la elaboración de Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales (segunda disposición transitoria, tercera y cuarta etapa, de la Ley de Bases de la Descentralización, y artículos 81° segundo párrafo y 83° y cuarta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Resolución Presidencial aprobando el Informe Anual del desarrollo del proceso de descentralización (artículo 81° segundo párrafo de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y artículo 3° del Decreto Supremo N° 036-2003-PCM).

La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo Territorial define un horizonte temporal de una década como el plazo en que es posible – en base a un crecimiento sostenido del 6% anual- incrementar en 50% del PBI per cápita, para lo cual es necesario revertir el bajísimo nivel de inversión pública y privada como parte del PBI al que se ha llegado en los últimos años.

La propuesta como tal se sustenta en una visión territorial del desarrollo: “al tradicional enfoque sectorial se añade ahora una visión territorial del desarrollo”. Mas precisamente se señala que siendo ésta importante “el territorio no es solo infraestructura física, es también el medio en el cual se desempeñan y se interrelacionan las actividades económicas y la vida social de los pueblos...” y se anota también

que “la visión territorial permite integrar, desde el inicio y con mayor fluidez que en los enfoques sectoriales, al componente ambiental del desarrollo, pues medio ambiente y territorio son realidades muy próximas y categorías casi equivalentes.”

**Sobre la base de estas premisas, se han definido los siguientes objetivos del PNDT:**

- Reforzar los centros urbanos, secundarios y terciarios (llamados ciudades intermedias), que compitan con Lima Metropolitana en la atracción poblacional y de las inversiones
- Disminuir los costos de transporte de productos complementarios entre regiones vecinas
- Difundir los beneficios de la infraestructura de transporte, comunicaciones y transmisión de energía entre el mayor número de peruanos, al menor costo posible
- Facilitar el intercambio comercial con los países limítrofes, en especial con Brasil
- Crear economías de escala por la aglomeración de producciones similares entre regiones vecinas
- Integrar socialmente a regiones vecinas de orígenes culturales comunes

Sobre la base de estas definiciones y para el logro de estos objetivos, la propuesta identifica cuatro corredores naturales en el Eje este-oeste y 12 cuencas y vertientes al interior de la costa, sierra y selva del norte, centro y sur del país. De la integración de corredores y cuencas, resultan 13 unidades territoriales sobre las que se construye el Plan Nacional de Desarrollo Territorial.

- Corredor Bioceánico Nor Oriente
- Corredor Bioceánico Central
- Corredor Energético Central
- Corredor Bioceánico Sur
- Eje Agroindustrial Costa Norte
- Eje Agroindustrial Costa Sur
- Eje Sierra Verde Norte
- Eje Sierra Verde Centro Sur
- Eje Desarrollo Alternativo Selva Alta
- Circuito Turístico Sur Altiplano
- Circuito Fluvial Amazónico
- Eje Pesquero Mar Territorial
- Circuito Turístico Norte

Para cada una de estas unidades territoriales se hace una identificación de los proyectos de inversión existentes y potenciales y una proyección de la inversión pública y privada estimada para su realización.

Finalmente, reconociendo que las proyecciones de inversión pública utilizadas están siempre sujetas a cambios, el documento desarrolla escenarios alternativos en base a posibles modificaciones en el Marco Macroeconómico Multianual del MEF.

La propuesta de PNDT es acompañado de cuatro anexos que presentan una diversidad de información sobre las unidades territoriales identificadas así como la visión ambiental contenida en el Plan.

En suma, dos propuesta que invitan a la lectura, la reflexión y el debate, en camino a la construcción de los consensos sociales y políticos necesarios para darle sostenibilidad a la descentralización. Corresponde al Consejo Nacional de Descentralización –habiendo ya hecho el esfuerzo de preparar y presentar esta ideas- conducir este proceso. Corresponde al Acuerdo Nacional servir de espacio en el que partidos, organizaciones sociales y autoridades locales, regionales y nacionales lo conviertan en la expresión de un amplio consenso nacional sobre la descentralización.

### **IDEAS FUERZA**

- El inicio del proceso de descentralización resultó de un compromiso político de todas las fuerzas que participaron de las elecciones del año 2001, pero ni el gobierno ni los partidos de la oposición han contado a la fecha con una visión estratégica desde la cual formular normas, políticas y acciones de corto y mediano plazo.
- La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo Territorial responde a esa carencia y propone una visión de mediano y largo plazo de la descentralización, definiendo 6 corredores y ejes de integración territorial así como la ubicación que en la propuesta tiene el componente ambiental. La propuesta de Plan Nacional de Descentralización identifica los objetivos, estrategias y resultados esperados de la acción gubernamental en este terreno hasta el 2006.
- Es fundamental que estas propuestas sean conocidas y enriquecidas con el aporte de todos los interesados, incluyendo a

las autoridades de las regiones y las localidades, el Congreso Nacional, y los diversos integrantes de la sociedad civil nacional, regional y local, además de los partidos políticos. La construcción de este consenso debe resultar de un proceso de consultas conducido por el CND y debe ser refrendado por el Acuerdo Nacional.

### **ACTORES CLAVE PARA SER ENTREVISTADOS**

- Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización
- Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Regionalización, Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado
- Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo, Grupo Propuesta Ciudadana
- Manuel Dammert, Consultor y Asesor del Congresista Eduardo Carhuaricra
- Efraín Gonzales de Olarte, Economista, Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Maximiliano Ruiz, Director, Centro de Investigación y Promoción Campesina, Piura
- Carlos Leyton, Centro de Estudios para el Desarrollo Regional, Arequipa
- Marco Zeisser, Director, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco
- Walter Alejos, ex Presidente de la Comisión de Regionalización y Descentralización