

# PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO: Desafíos y agenda pendiente

Raúl Lizárraga Bobbio

Con el apoyo de:

**Brot**  
für die Welt

**Planeamiento Estratégico  
y Ordenamiento del Territorio:  
Desafíos y agenda pendiente**

**Autor:** Raúl Lizárraga Bobbio

Editado por:

**Grupo Propuesta Ciudadana**

Dirección: Calle Baca Flor 194 Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfonos: 264-1414 / 264-1418

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

**Presidente del Directorio:** Federico Tenorio Calderón

**Coordinador Ejecutivo:** Álvaro Campana Ocampo

**Editora:** Nelly Carrasco Camones

**Corrección de Estilo:** Marusia Ruiz-Caro Reyes

**Diagramación:** Mario Popuche Llontop

1ra. edición - junio 2017

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-09594

**Se terminó de imprimir en julio del 2017 en:**

SINCO Diseño E.I.R.L.

Dirección: Jr. Huaraz 449 Breña, Lima 5

Teléfonos: 433-5974

Con el apoyo de

**Brot**  
für die Welt

## Contenido

Presentación	4
1. La descentralización económica y política en el ojo de la tormenta	5
2. Potencialidades competitivas para impulsar el desarrollo regional y local	11
3. Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico	16
4. Desafíos y agenda para el desarrollo de los territorios altoandinos peruanos	19
5. Descentralización y ordenamiento territorial. Agenda pendiente	27
Anexo. Matriz de impactos en la evaluación de proyectos	31
Relación de siglas	34

## Presentación

El Grupo Propuesta Ciudadana tiene el gran honor de publicar un conjunto de ensayos del economista Raúl Lizárraga Bobbio, colaborador permanente de las iniciativas que surgen de la sociedad civil a las que presta un aporte invaluable desde su experiencia académica, profesional y técnica, adquirida tanto en el Perú como en diversos países de América Latina en torno a la descentralización, el planeamiento y el ordenamiento territorial, entre otros temas. Su contribución es parte de una preocupación compartida en la apuesta por alcanzar el desarrollo humano sostenible y, en esta perspectiva, acompaña y apuntala diversos procesos.

La coyuntura política, social y económica, así como la proximidad de las elecciones municipales y regionales plantean la urgencia de tratar estos temas de manera sustantiva, al desnudarse las debilidades del modelo de desarrollo y del tipo de Estado vigentes, que han mostrado sus limitaciones para revertir la creciente desigualdad social y territorial e impulsar procesos de desarrollo sostenibles. En este marco, la descentralización es una de las políticas territoriales claves y, sin embargo, es una de las más venidas a menos. Estos ensayos buscan estimular el necesario y amplio debate sobre la importancia de esta reforma y de otras políticas territoriales.

La publicación que presentamos incluye cinco ensayos que abordan diversas aristas, como la situación de la descentralización económica y política en el contexto actual, las potencialidades competitivas para el impulso del desarrollo local y regional, la importancia de los sistemas regionales de planeamiento estratégico, una agenda para el desarrollo de los territorios altoandinos, así como la relación entre la descentralización y el proceso de ordenamiento territorial. Incorpora también un anexo que facilita el manejo de procedimientos cualitativos y cuantitativos orientados a evaluar los impactos de los proyectos de inversión, tanto los que operan desde los ministerios como los que están a cargo de los gobiernos municipales y regionales.

En suma, el contenido de esta publicación tiene una articulación conceptual y metodológica básica que busca la construcción de una agenda técnica y política que revierta el estancamiento de los procesos de descentralización, ordenamiento territorial, planeamiento y regionalización en el Perú.

**Álvaro Campana**

Coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana

## 1. La descentralización económica y política en el ojo de la tormenta

Las siguientes consideraciones pretenden reflejar algunos de los más importantes dilemas de la descentralización económica y político-administrativa en el Perú. De partida, se concibe la descentralización como un factor fundamental para impulsar procesos de desarrollo sostenibles.

### Enfoque, contexto y sustentación

El actual modelo de Estado —al igual que el modelo económico, basado en una plataforma productiva primario-exportadora y extremadamente neoliberal— es incapaz de generar impulsos coherentes con el enfoque del desarrollo humano sostenible.<sup>1</sup> En consecuencia, es imprescindible reformar ambos de manera profunda. Este ideal requiere esencialmente de voluntad política al más alto nivel, en el Gobierno nacional y en el Congreso, dado que la Constitución de 1993 define un rol marginal del Estado en la promoción activa de proyectos productivos. Desde hace más de veinte años, ningún Gobierno ha mostrado una efectiva vocación descentralista. El asunto se ha quedado en discursos formales.

Tanto en su dimensión política como económica, la descentralización es una de las condiciones clave para acceder a los objetivos propios del enfoque de desarrollo humano sostenible. Este debe adoptarse como una política de Estado con una perspectiva hacia el mediano y largo plazo. Lamentablemente, los Gobiernos y los representantes en el Congreso han desnaturalizado el paradigma descentralista mediante acciones como las siguientes:

- a) la realización de gabinetes o mesas directivas congresales en capitales departamentales o provinciales, que perturban las iniciativas de inversión previamente establecidas por autoridades y organizaciones civiles en esos espacios y que desvirtúan la visión integral del territorio nacional;
- b) el establecimiento de nuevos procedimientos administrativos que, si bien facilitan la gobernanza en todos los niveles territoriales, carecen de estrategias que aborden los múltiples problemas de fondo que debilitan los procesos de descentralización y gestión del territorio;

c) el establecimiento de marcos multianuales de inversión comandados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con escasas consideraciones por las propuestas incluidas en los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos regionales y municipales;<sup>2</sup>

d) el cambio del título de presidentes regionales por el de gobernadores regionales es un esfuerzo inútil que, además, encubre el sentido real de la descentralización como un esfuerzo dirigido a hacer equitativo el reparto del poder y de las oportunidades entre los diferentes estratos territoriales.

Los procesos descentralizadores implican una eficiente y oportuna convergencia para definir políticas públicas entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional o departamental y municipal). Para tales efectos se estableció un Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) que no ha podido funcionar no solo por la falta de una categórica decisión política, sino también porque se han tenido —y quizá se seguirán teniendo— serias dificultades para elegir a los representantes de los gobiernos municipales. En dicho entorno, la participación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe) es esencial.

### Aspectos económicos: uno de los hilos de la madeja

El crecimiento de la producción nacional en la última década, medido en términos de la evolución del producto bruto interno (PBI), ha tenido un importante aporte de las economías regionales. En efecto, entre los años 2010 y 2013, todas las regiones, excepto Madre de Dios, tuvieron un aumento significativo de sus PBI, por encima del promedio nacional, que fue del 19,3% en el periodo. Así, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Ica, Amazonas y Lambayeque crecieron en 34,9%, 32,8%, 27,3%, 24,5%, 23,6%, 23,1% y 21,1%, respectivamente. Este desempeño se explica por la realización de inversiones públicas y privadas. Sin embargo, se calcula que el crecimiento del PBI en el 2017 e incluso en el bienio 2018-2019 no superará el 4%.

En el 2014, el presupuesto institucional modificado (PIM) del Gobierno nacional fue de aproximadamente 12 800 millones de soles, mientras que el de los gobiernos regionales fue del

<sup>1</sup> La Organización de las Naciones Unidas ha propiciado este paradigma a partir de 1990, cuando se editó el primer *Informe sobre el Desarrollo Humano*.

<sup>2</sup> En rigor, el MEF debiera encargarse solo de los temas propios de la Hacienda Pública. Las propuestas de inversión, con sus respectivas prioridades sectoriales y territoriales, debieran ser una de las funciones esenciales del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico o, en una mejor alternativa, de un Ministerio de Planificación para el Desarrollo. El Instituto Nacional de Planificación de los años 1970-1980 tenía a su cargo el diseño e impulso de los programas de inversión.

orden de los 6 800 millones de soles. Otro indicador significativo vinculado a la producción muestra que, entre el 2004 y el 2014, la tasa de crecimiento de la inversión ejecutada por el Gobierno nacional fue del 22%, inferior a la de los gobiernos regionales (30%) y a la de los gobiernos municipales (29%).

El presupuesto público para el 2017 ascendió a 142 472 millones de soles, apenas superior al presupuesto del 2016, que se valorizó en 138 491 millones de soles. El punto crítico radica en que el Gobierno nacional controla realmente alrededor del 75% del presupuesto para las inversiones. Los gobiernos municipales son los afectados, ya que solamente tendrán el 12% del total, lo cual empeora el panorama discriminatorio si se toma en cuenta que en el 2013 disponían del 21% del presupuesto público.<sup>3</sup>

Un factor importante para incrementar la participación de las economías regionales y locales es reconocer las potencialidades de los recursos naturales, institucionales y de infraestructura disponibles en esos espacios y promover su articulación en cadenas empresariales, públicas o privadas. Esto se puede lograr con el liderazgo de inversionistas capaces de implementar sistemáticamente cambios tecnológicos y gerenciales, y dispuestos a invertir aun en escenarios de riesgo.

### Avances, estancamientos y retrocesos

Por otra parte, son rescatables algunas iniciativas dinamizadoras del desarrollo en el ámbito subnacional, que se expresan en el establecimiento de políticas, programas y proyectos productivos eficientes en términos de su mayor competitividad, así como en el mejor diseño de sus estructuras orgánicas, que se reflejan en sus Reglamentos de Organización y Funciones (ROF).<sup>4</sup> Con la finalidad de consolidar esos logros se deberían potenciar los planes de desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales, en armonía con los respectivos planes de desarrollo concertados.

En general, se puede admitir que en años recientes se han efectuado algunos avances en beneficio de la descentralización. Sin embargo, estos han sido puntuales, marginales, desarticulados, frecuentemente contradictorios entre sí e incapaces de provocar cambios en el núcleo duro del proceso, es decir, en la redistribución del poder, de las decisiones y de las oportunidades para

los actores en los diversos territorios del país. En ese contexto, el Gobierno nacional ha transferido a los gobiernos subnacionales una serie amplia de funciones y atribuciones que no se han acompañado con capacidades humanas, logísticas y financieras para implementarlas.

Frecuentemente, las transferencias establecidas han derivado en una carga más que en una ventaja o impulso para los gobiernos regionales y municipales. Para los gobiernos municipales de naturaleza rural, con poblaciones pequeñas y dispersas, que se encuentran alejados de los centros de poder, el problema es más agudo dado que, en general, no tienen la capacidad técnica ni financiera para responder a las exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el sentido de poder validar sus proyectos, ni siquiera en el nivel de preinversión. El Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski lo ha modificado con la intención de hacerlo más ágil y menos restrictivo.

Se han formalizado también políticas que pretenden incentivar la desconcentración territorial de inversiones empresariales. Una de estas otorga beneficios tributarios a las empresas que se ubiquen por encima de los 3 500 metros sobre el nivel del mar. Como era previsible, la medida no ha producido inversiones significativas en esos espacios, entre otras razones por su lejanía de los mercados emergentes, por su frágil infraestructura energética y vial, así como por los mayores costos de procesamiento o gestión. En esa línea, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) presentó a fines del 2007 un Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2007-2014, cuyo propósito fue propiciar inversiones con un enfoque territorial y generar espacios de articulación económica entre los departamentos mediante la creación o consolidación de corredores o circuitos económicos, como los que impulsaron en su momento las Juntas de Coordinación Interregional.

### Conformación de macrorregiones: una esperanza latente

La regionalización real (macrorregionalización), que implica, en principio, la integración económica y político-administrativa de dos o más departamentos, sigue siendo una deuda. El proceso está estrechamente ligado a la descentralización y al ordenamiento territorial. La existencia de 25 gobiernos departamentales, 195 gobiernos provinciales y más de 1 840 gobiernos distritales define una superestructura extremadamente fragmentada que provoca diseconomías de escala y corroe la gobernabilidad. Pese a ello, representantes del Gobierno y del Congreso propician imprudentemente la creación de nuevas municipalidades, tal como ha ocurrido hace poco en el departamento de Amazonas y en el ámbito de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem).

3 Referencias más incisivas al respecto aparecen en la "Nota de Información y Análisis" n° 13 del Grupo Propuesta Ciudadana, de noviembre de 2016.

4 Algunos casos relevantes son los de los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa, Loreto y Tacna.

Las perspectivas para conformar macrorregiones (regiones propiamente dichas) en el corto plazo son negativas.<sup>5</sup> Las experiencias abortadas desde los años sesenta, así como en el periodo 1980-1985 y, especialmente, con el referendo del 2005, cuando se planteó la conformación de cinco regiones piloto, desalientan esa alternativa. Foros realizados en el transcurso de los años 2009 y 2010, por lo menos en cinco capitales regionales, mostraron que esta opción no forma parte de las agendas sociales o políticas de las autoridades locales y regionales, de las organizaciones no gubernamentales ni de los gremios empresariales y laborales que participaron en estos, los cuales estuvieron liderados por la Secretaría de Descentralización con el auspicio de Prodescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los potenciales avances en esta materia podrían usar como referentes a algunas experiencias de articulación territorial en función de programas y proyectos de interés común, como las siguientes:

- a) las cinco Juntas de Coordinación Interregional;<sup>6</sup>
- b) las dos mancomunidades regionales;<sup>7</sup>
- c) la constitución de la región piloto que incorporaba a los departamentos de Huánuco, Áncash y Ucayali;
- d) las más de 170 mancomunidades municipales;
- e) los programas de tratamiento integral de cuencas, entre los que destacan la Autoridad Autónoma del Colca y el Programa Binacional Peruano-Boliviano para el Desarrollo de la Cuenca del Titicaca.

## Descentralización y ordenamiento del territorio

Los procesos de descentralización están profunda y estructuralmente relacionados con el ordenamiento del territorio, lo cual implica articular, potenciar y priorizar de manera paralela las redes urbano-rurales, sistemas energéticos<sup>8</sup> y redes viales que hagan viable el acceso a los recursos naturales y a los

mercados. En ese sentido, debe considerarse que la zonificación ecológica y económica (ZEE) es una herramienta operativa de las estrategias de ordenamiento territorial, las cuales deben aterrizar funcionalmente en planes de ordenamiento territorial. Hasta diciembre del 2016, solo trece gobiernos regionales —entre ellos Cajamarca, San Martín y Piura— habían culminado sus estudios de ZEE con diferentes alcances. Estos les han servido para definir usos racionales de los recursos naturales y la localización eficiente de conglomerados urbanos, de espacios con vocación industrial, de explotaciones mineras, de áreas de riesgo y de reservas naturales.

El empleo de la ZEE, del ordenamiento territorial y de los planes de ordenamiento territorial como herramientas para tratar los procesos de descentralización y su engranaje final con el desarrollo sostenible debe seguir una secuencia lógica, que parta del enfoque escogido para definir el desarrollo y culmine con la aplicación de herramientas operativas para materializar proyectos.

Uno de los mayores dilemas en el manejo del territorio es la priorización económica y sociopolítica de determinados espacios, como los siguientes:

- a) la selva amazónica, por la amplitud de su territorio, su lejanía de centros dominantes y su población dispersa;
- b) el Vraem, así como determinados ámbitos de La Libertad, Ucayali y Amazonas, por la conflictividad que generan los cultivos de coca y la producción de cocaína;
- c) las zonas fronterizas, a partir de un enfoque geopolítico y de la vigencia de convenios de integración o cooperación mutua;
- d) los ámbitos donde se focaliza la pobreza recurrente, especialmente en los espacios andinos que cobijan a pequeños y medianos campesinos;<sup>9</sup>
- e) los lugares donde abunda la minería ilegal, en especial la que se asienta en Madre de Dios, Puno y La Libertad;
- f) los ámbitos donde han proliferado procesos agudos de maltrato al ambiente; entre ellos, los referidos a la contaminación de suelos, subsuelos y aguas generada, sobre todo, por emprendimientos mineros y petroleros;
- g) los territorios donde se han otorgado amplias concesiones para la explotación de minerales, hidrocarburos y bosques,

5 Una macrorregión, conformada por la unión de departamentos o provincias, debe entenderse como un escalón político-administrativo, con autoridades definidas, que gozan de autonomía.

6 La Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente (Internor), la Junta de Coordinación Interregional del Sur (Macrosur), la Junta de Coordinación Interregional Litoral Central (en los espacios costeros del centro), el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) en el oriente y la Junta Interregional Centro Sur (Censur).

7 Una en el norte, que integra a Amazonas, Cajamarca, San Martín y La Libertad. Otra en el sur, que integra a Ayacucho, Huancavelica, Apurímac e Ica.

8 El fortalecimiento de la red energética tradicional (petróleo, gas, caídas de agua) y no tradicional (generación eólica) es fundamental para conseguir nuestra autonomía y seguridad energética, que incluye el reforzamiento y la integración vertical de Petroperú.

9 Una consideración estratégica es el logro de una relativa autonomía y seguridad alimentaria. El sector rural-campesino agrupa a alrededor de siete millones de personas. La pobreza monetaria afecta a más del 24% de los peruanos y la pobreza extrema —que no permite siquiera cubrir la canasta básica alimentaria— afecta a un 5% de la población peruana. No obstante, ambos indicadores son insuficientes para determinar la pobreza real, pues el factor de ingresos monetarios debe complementarse con el análisis de las necesidades básicas insatisfechas, todo lo cual muestra niveles más contundentes de pobreza en los espacios rurales.

así como las superficies destinadas a los grandes proyectos de riego (Majes, Olmos, Majes-Siguas II), que propician un proceso de acumulación extensiva de tierras y favorecen la vuelta al latifundio.<sup>10</sup> En ese trayecto concentrador aparece el grupo Gloria, que ha recibido en concesión más de 93 000 hectáreas en el norte.<sup>11</sup>

Los contenidos y enfoques de la ZEE, de las estrategias de ordenamiento territorial y de los planes de ordenamiento territorial debieran incorporarse en los planes de desarrollo concertados y en los presupuestos participativos regionales y municipales. De otro lado, estas herramientas de gestión están íntimamente ligadas a los siguientes instrumentos:

- a) los estudios de impacto ambiental (EIA).<sup>12</sup> Con la discutible decisión de apurar (destrabar) las inversiones en un escenario de retracción económica, el Gobierno nacional ha flexibilizado los EIA en el sentido de reducir el tiempo dedicado a esos estudios y a los análisis requeridos para obtener los Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA);
- b) los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA);
- c) los programas de remediación ambiental;
- d) los planes de cierre de minas;
- e) la efectiva capacidad de vigilancia y regulación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) sobre el uso racional de los recursos naturales.

El resultado orgánico de la manera como apliquen estos mecanismos se constatará directamente en los impactos que pudieran generar los emprendimientos mineros, petroleros, gasíferos, forestales y de infraestructura en el entorno ambiental y los derechos de alrededor de 1 600 comunidades nativas y 5 500 comunidades campesinas. En torno a esta consideración deben ajustarse los procedimientos que garanticen una equitativa consulta previa a las colectividades afectadas por ese tipo de emprendimientos, tal como lo propicia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Si estos mecanismos no se perfeccionan, los conflictos socioambientales seguirán proliferando hasta el punto de jaquear la gobernabilidad y dinamitar la sostenibilidad de

los recursos naturales.<sup>13</sup> Un referente para considerar esta proyección indeseable son los informes sobre conflictos que edita mensualmente la Defensoría del Pueblo. En aquellos publicados en los dos últimos años se señala, en promedio, la existencia de 210 conflictos, entre activos y latentes. De esa cifra, el 60% son ambientales, sobre todo ligados a la minería.

Este perfil de amplias conflictividades no implica una negativa absoluta a los emprendimientos mineros. Es posible una confluencia compartida entre minería y agricultura, ganadería o turismo, siempre que los proyectos mineros respeten el ambiente y la viabilidad socioeconómica de la actividad agropecuaria, en particular en las cabeceras de cuencas. Existen tecnologías dirigidas a minimizar —e incluso a eliminar— eventos de contaminación en el tratamiento de los minerales. La cuestión es que un alto porcentaje de las empresas no asumen los costos de esa acción.

### Relevancia de la cuestión ambiental

El tema ambiental debe ser resaltado, pues este supera largamente el posicionamiento de las organizaciones ambientalistas y tiñe, inevitablemente, a todo el espectro institucional para resguardar el desarrollo sostenible en términos del uso adecuado y no depredador de los recursos naturales. En el caso de las inversiones privadas, la cuestión se formaliza en compromisos, hasta hoy dudosos o evasivos, signados con el lema de responsabilidad social empresarial.

En tales contextos, el Ministerio del Ambiente (Minam) ha asumido el liderazgo en materia de la zonificación ecológica y económica, de las estrategias de ordenamiento territorial y de los planes de ordenamiento territorial, lo cual implica un sesgo relativamente sectorial que colisiona con el sentido multivalente y transversal de esos instrumentos de gestión eficiente del territorio. El Minam ha elaborado varias pautas para el manejo del ordenamiento territorial y de la ZEE; entre las que destaca la “Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos sustentatorios para el ordenamiento territorial”.<sup>14</sup> De otro lado, el Minam ha complejizado el tratamiento de la ZEE y del ordenamiento territorial, hasta el punto de que los gobiernos

10 Alrededor del 40% del territorio nacional está concesionado y entre el 65% y el 70% del territorio de Apurímac se ha entregado en concesión a empresas mineras.

11 Francia tiene como límite de propiedad agrícola 274 hectáreas.

12 Es contradictorio, inequitativo y paradójico que los EIA para proyectos mineros o petroleros los financien las empresas y los apruebe el Ministerio de Energía y Minas. Es obvio que en ambas dimensiones existen conflictos de interés y sesgos en favor de las empresas. Los casos de Conga y Tía María son aleccionadores: los EIA iniciales fueron cuestionables, lo cual llevó a proponer que empresas o consultores independientes y altamente calificados realizaran los EIA.

13 El bosque amazónico se depreda sin pausa. Más de 15 millones de hectáreas se han deforestado indiscriminadamente en los últimos 5 a 7 años, especialmente en la Amazonía. Este espacio alberga más de 6 000 concesiones mineras que abarcan una superficie superior a los 23 000 kilómetros cuadrados. En el sector minero son emblemáticos los graves conflictos relacionados con los emprendimientos en Conga, Cerro Quilish, Tambogrande y Tía María, entre otros.

14 Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, del 3 de mayo de 2013.

regionales y municipales se ven obligados a desacelerar su realización oportuna.<sup>15</sup>

Se han discutido varias alternativas a ese liderazgo. Entre otras, las siguientes:

- a) la formación de un Consejo Consultivo y Resolutivo presidido por el presidente del Consejo de Ministros, con mandato de asesoría e implantación de políticas y proyectos normativos;
- b) el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), pese a que esta entidad se mantiene frágil desde su inauguración en el 2005. En ese sentido, se postula la opción de reemplazarlo por un Ministerio de Planificación para el Desarrollo.

### ¿Quién lidera y coordina las iniciativas en favor de la descentralización?

Una cuestión importante en el tratamiento de los procesos de descentralización es el liderazgo y la conducción de las dimensiones técnicas y políticas. En términos formales, esta función le corresponde a la Secretaría de Descentralización de la PCM. Sin embargo, esta opción no parece ser eficaz por ahora, si se considera que la entidad tiene graves restricciones para actuar en los dos campos, lo cual refleja la actitud negativa o evasiva para atender con suficiente rigor y profundidad esos procesos.

De otro lado, es notoria la falencia de estrategias, políticas y normas integrales para el tratamiento de las dinámicas descentralizadoras. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, a cargo del Ceplan, que aborda la temática regional y la descentralización en dos de seis ejes clave, sigue en el limbo. En situación similar están el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 de la Secretaría de Descentralización y el proyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial, hasta hoy encapetada en el Congreso. El proyecto propone un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (Sinadot) que comprende el funcionamiento de instancias que tratan estos temas en el ámbito nacional y en el regional.

Algunos gobiernos regionales (La Libertad y Cusco) han realizado esfuerzos para mejorar los procesos de planeamiento estratégico y han optado por reemplazar la tradicional Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento

Territorial por un Centro de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar). Lo han ubicado como parte de los órganos de asesoría, más cercano a la Alta Dirección y con mayor peso decisivo respecto de los órganos de línea, donde operan las gerencias regionales de Infraestructura, de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social.

### Hacia una reforma fiscal con enfoque descentralista

Una reforma fiscal con una perspectiva descentralista es fundamental para sostener el impulso en la configuración de políticas públicas que, entre otras cosas, amplíen la disponibilidad de recursos para financiar proyectos. Al respecto, cada vez es más necesario replantear completamente los alcances, contenidos y mecánicas con las cuales se manejan los diversos tipos de canon, sobrecanon y regalías, los fondos de compensación regionales y locales, el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel),<sup>16</sup> los fideicomisos mineros y la modalidad de obras por impuestos.<sup>17</sup> En este panorama es preciso reconocer los perjuicios para el erario provenientes de los contratos de estabilidad jurídica y fiscal.

El canon minero, el gasífero, el petrolero y las regalías mineras han sido una fuente importante de financiamiento de las inversiones regionales y locales, aun cuando cada vez es más evidente la necesidad de replantear tanto su base de captación (50% del impuesto a la renta) como su distribución territorial. Además, la coyuntura internacional, relacionada con la disminución del valor de las exportaciones primarias desde el 2012, determina que esta fuente sea demasiado volátil como para que los gobiernos regionales y municipales la asuman como el pivote de sus presupuestos. Entre el 2011 y el 2015, las transferencias por concepto de canon se valorizaron en 41 123 millones de soles. En el 2012, estas sumaron 9 929 millones de soles, en el 2013 fueron 8 919 millones de soles, en el 2014 se registraron 8 041 millones de soles y en el 2015 solo se transfirieron 5 899 millones de soles.<sup>18</sup> La declinación es palpable y no están claras cuáles son las políticas públicas orientadas a compensar la caída, lo cual afecta obviamente el desempeño de los ámbitos regionales, provinciales, municipales y comunales que venían financiando una parte importante de su presupuesto por esa vía.

15 El Minam plantea tres productos secuenciales vinculados a la ZEE: a) una ZEE propiamente dicha; b) estudios especializados para determinados asuntos prioritarios, derivados de la ZEE; c) un diagnóstico integral del territorio. Varios gobiernos regionales, entre ellos los de Cusco y Piura, proponen que el esfuerzo se aplique a un solo producto, la ZEE, la cual incluiría los estudios especializados, pues, de por sí, esta ya implica un trabajo relacionado con el diagnóstico del territorio.

16 En el 2014 se asignaron 827 millones de soles para 454 proyectos financiables por este fondo.

17 La modalidad de obras por impuestos colisiona persistentemente con los proyectos de los presupuestos participativos aprobados y permite eludir impuestos y sobrevalorar los costos de los proyectos que propician las empresas. En el 2014, Proinversión registró compromisos de inversión por 1 499 millones de soles en esta modalidad.

18 Para ver referencias más específicas sobre la trayectoria del canon consultar el ensayo: Grupo Propuesta Ciudadana. Caída del canon y el presupuesto para la pequeña agricultura. Lima: GPC, 2016.

## Reflexiones finales

1. Es evidente que la descentralización es un reto complejo cuya maduración tomará probablemente algunos quinquenios. El punto es que se requiere lo más pronto posible un conjunto de iniciativas técnicas y políticas que de verdad asuman ese reto, antes de que la inercia provoque mayores dificultades (nudos) para caminar hacia una efectiva descentralización. Parte de los desafíos es replantear las normas de diferente jerarquía que atañen a ese proceso, las que, además de no ampararse en renovadas plataformas económico-productivas ni apostar por un nuevo perfil del Estado, son contradictorias entre sí o se superponen. En particular tendrían que replantearse las siguientes:
  - a) Ley del Poder Ejecutivo
  - b) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
  - c) Ley Orgánica de Municipalidades
  - d) Ley de Bases de la Descentralización
  - e) Ley de Demarcación y Organización Territorial
  - f) Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada
  - g) Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones
  - h) Ley de Descentralización Fiscal
  - i) Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible<sup>19</sup>
2. Otros tres aspectos son fundamentales para empujar la descentralización:
  - a) fortalecer los mecanismos de planeamiento participativo;
  - b) reforzar las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos regionales-departamentales y municipales;
  - c) articular, a través de ejes o circuitos económicos, las potencialidades comparativas y competitivas dispersas en el territorio nacional.
3. Los procesos electorales configuran un escenario propicio para reforzar las propuestas descentralistas. Organizaciones no gubernamentales como Desco, Servicios Educativos Rurales (SER), Grupo Propuesta Ciudadana, Remurpe, Plataforma para el Ordenamiento Territorial y algunas agencias de cooperación internacional, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), debieran ser protagonistas importantes en esta gesta.

Tal como se ha mencionado anteriormente, existen señales persistentes en el sentido de que el Gobierno nacional y el Congreso se quedarán estáticos o incluso jugarán en contra de este impulso, lo cual implicaría que el desarrollo sostenible estará cada vez más lejano. Por tanto, es imprescindible lanzar desde ya una campaña masiva de convencimiento, difusión y lucha para impulsar procesos descentralistas.

<sup>19</sup> Ley 30327, del 21 de mayo del 2015.

## 2. Potencialidades competitivas para impulsar el desarrollo regional y local

Los modelos económico y de Estado dominantes no han sido capaces de propiciar el bienestar generalizado, la equidad social, la democracia plena, el uso racional de los recursos naturales, el desarrollo sostenible ni la descentralización.

Todo esfuerzo programático orientado a impulsar dinámicas de desarrollo, ya sea para el país en su conjunto o para sus regiones y localidades, debe disponer de un marco conceptual sustantivo, a partir del cual los proyectos o medidas específicas puedan responder satisfactoriamente a los objetivos de desarrollo acordados. El enfoque del desarrollo humano<sup>1</sup> es una opción adecuada, eficiente y oportuna para abordar eficazmente esos procesos y darles una perspectiva territorial<sup>2</sup>.

En lo que se refiere a las inversiones públicas y privadas de naturaleza productiva, los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y municipales deben tener como referentes clave al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional del Ceplan (aún en revisión), a la propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 de la Secretaría de Descentralización, a los planes regionales y locales de competitividad, al Plan Nacional de Competitividad y a la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. Sobre esas bases se deben identificar las potencialidades de los recursos disponibles en cada territorio.

Las potencialidades, como sustento fundamental de los planes de desarrollo concertados, se definen como aquellos recursos naturales, humanos, infraestructurales, económicos e institucionales disponibles, pero no utilizados o insuficiente e inadecuadamente utilizados. El concepto operativo de las potencialidades debe diferenciarse del concepto de existencias o reservas del recurso (por ejemplo, volumen o valor del mineral de hierro detectado y en actual explotación). Es importante aplicar algunas consideraciones prácticas para calcular cualitativa y cuantitativamente las potencialidades de los diferentes tipos de recursos; entre ellas, las siguientes:

- la subjetividad relativa para estimar los recursos institucionales y otros intangibles, como el potencial institucional o el del recurso humano en su dimensión creativa;
- los cambios del valor real de los recursos en el tiempo;
- las dificultades para construir un índice de potencialidades, capaz de consolidar una gama muy amplia de las mismas y que haga posible jerarquizar las potencialidades relativas de diferentes zonas;
- la determinación de los factores o recursos potenciales que actúan como inductores o elementos de arrastre de los otros.

La articulación (funciones de producción) de las diferentes potencialidades (financieras, humanas, naturales, etcétera) permite generar un bien o un servicio concreto para satisfacer las demandas internas (nacionales, regionales y locales) y externas. Algunos elementos determinantes e impulsores de las funciones de producción potenciabile son los siguientes:

- empresarialidad;
- innovación tecnológica;
- incremento de la productividad;
- propensión a invertir con un riesgo calculado y con una visión hacia el mediano y el largo plazo;
- ampliación progresiva de mercados (internos y externos);
- competitividad del producto o servicio frente a otros productos equivalentes;
- grado de apertura de los mercados en función de sus respectivos ciclos económicos y de los efectos de las crisis económicas actuales o previsibles.

La lógica y la práctica para encontrar fórmulas que permitan lograr funciones de producción competitivas requieren evaluar regularmente los costos y las rentabilidades por unidad de inversión, la oportunidad de mercadear los bienes o servicios producidos, el cuidado de su calidad y la influencia de las regulaciones impositivas y arancelarias.

Para calificar un producto o servicio como competitivo en el marco del desarrollo humano se necesita que estos satisfagan, entre otros, los siguientes requisitos:

- sostenibilidad ambiental;
- incremento del empleo premunido de salarios o ingresos dignos y compatibles, al menos, con los costos de las canastas básicas de consumo;
- contribución a la articulación de mercados;
- puesta en valor de recursos no utilizados que amplíen las posibilidades de generar procesos de crecimiento económico;
- conversión de las ventajas comparativas (generadas por el propio patrón económico regional o local) en ventajas competitivas, esto es que se produzcan mejoras con respecto a otros competidores.

1 El enfoque de desarrollo humano pone a la persona como eje del proceso, ofrece oportunidades igualitarias, motiva conductas solidarias, pretende optimizar la equidad y es compatible con el resguardo del medioambiente.

2 En el sentido amplio, que supera las categorías puramente físicas o geográficas y que considera los espacios como construcciones sociales que se definen fundamentalmente por el tipo de asentamientos humanos y los flujos de intercambio de bienes, personas y servicios.

Se trata de buscar y cubrir nichos privilegiados en algunos mercados de países desarrollados o en expansión. En este sentido, una de las ventajas comparativas del Perú es su gran biodiversidad.<sup>3</sup> Por tanto, la estrategia implicaría colocar productos con las siguientes características:

- a) exóticos y casi exclusivos (maca, kiwicha, hierbas curativas, papas de altura, pelo de vicuña, pisco);
- b) gran contenido de habilidades artesanales irrepetibles (textilería andina y selvática, orfebrería y platería, tallados en piedra y madera);
- c) capaces de cubrir desabastecimientos temporales por razones climáticas (frutas y legumbres);
- d) alimentos liberados de agroquímicos.

En términos empresariales, el tratamiento de las competitividades tiene dos escalas: la empresa individual y el conjunto de empresas que pueden asociarse o correlacionarse técnicamente (clústeres o cadenas) y comercialmente (redes de intermediación).

Hay varias cuestiones importantes relacionadas con las competitividades regionales o locales que merecen un esclarecimiento sustantivo. A continuación se presentan cuatro de estas:

- a) Las competitividades, ¿serán tratadas en los aspectos territorial o político-administrativo extremadamente reducidos (comunidades, grupos de comunidades, distritos) o a partir de ámbitos más amplios (subregiones, macrorregiones, circuitos de intercambio multiprovinciales o multidistritales [mancomunidades municipales] o mercados internacionales)?
- b) Las políticas de promoción de inversiones competitivas, ¿tendrán un perfil único o general, o serán establecidas en función de las diversas realidades existentes en los diferentes sectores y territorios?
- c) ¿Cuáles podrían ser los criterios e indicadores más eficaces para enlazar los conceptos teóricos sobre el desarrollo humano y las potencialidades con los instrumentos prácticos a través de los cuales se deberían tratar las competitividades?
- d) ¿Es conceptual y metodológicamente admisible formular un índice de competitividades, considerando la heterogeneidad de los recursos, mercados y funciones de producción en los diferentes territorios, zonas, regiones y localidades?

Es conveniente mantener el debate sobre algunos aspectos que influyen (positiva o negativamente) en las potencialidades competitivas de las empresas o cadenas productivas, así como en los procesos de descentralización; por ejemplo, en los siguientes:

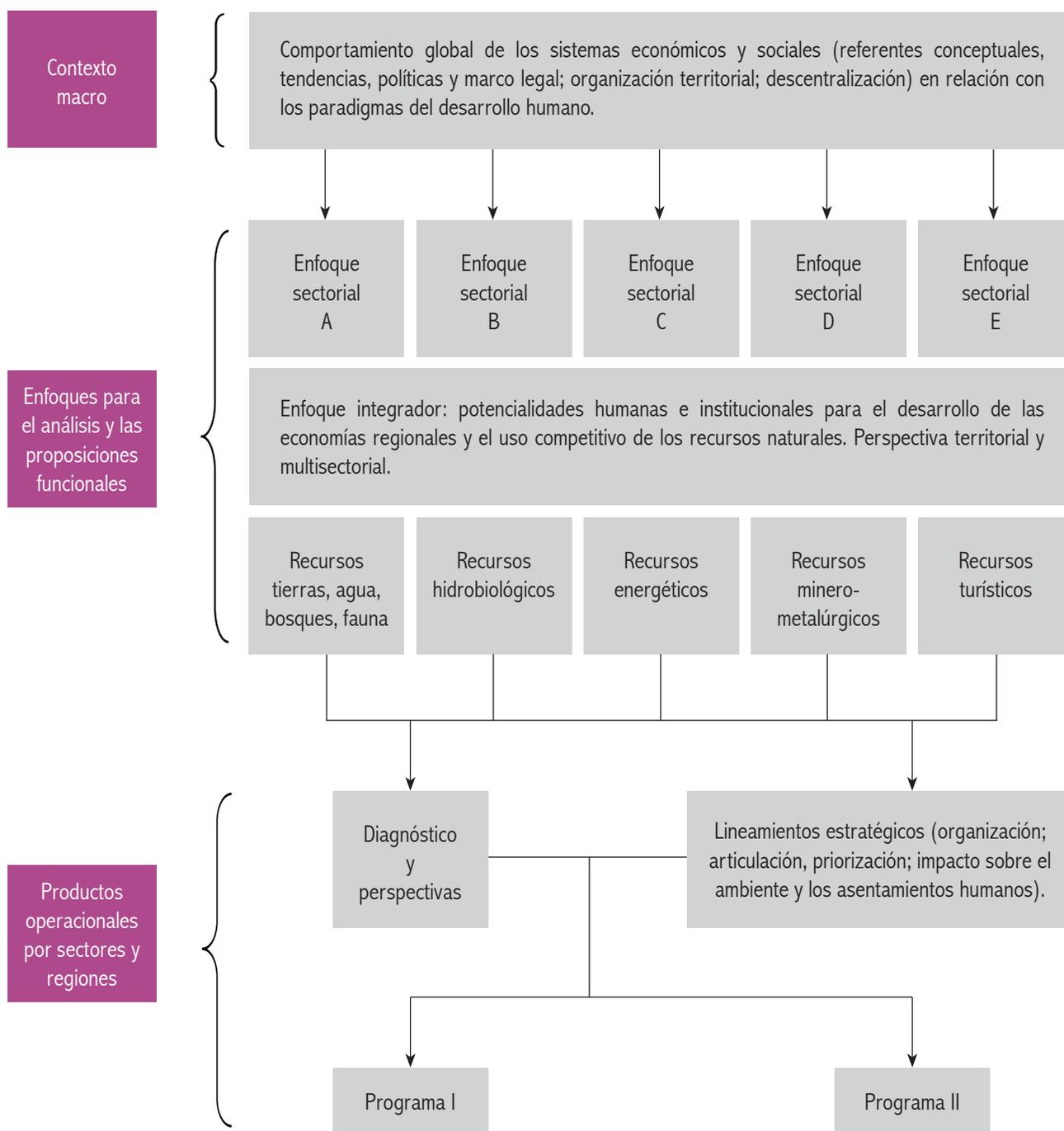
- a) políticas macroeconómicas y sectoriales;
- b) condicionalidades externas (globalización relativa);
- c) calidad de la gestión o de la gerencia interna propia de la capacidad de los empresarios y administradores o gerentes. En esta línea debe considerarse la predisposición efectiva del empresariado para aceptar los derechos laborales, las contribuciones fiscales que les corresponden y la conservación del medioambiente;
- d) estancamiento o impulso de esfuerzos innovadores que incluyen el uso de tecnologías tradicionales cuando estas son convenientes;
- e) estrategias de mercadeo de los países dominantes y de las corporaciones transnacionales, entre las que sobresalen la competencia desleal y los apoyos tributarios o arancelarios;
- f) estabilidad institucional que hace posible una permisible gobernabilidad democrática;
- g) pertinencia de transferir proyectos de inversión desde el nivel central hacia los niveles regionales y municipales, lo que tiene un importante efecto positivo sobre los procesos de descentralización;
- h) replanteo del régimen fiscal muy centralizado y con graves inequidades (canon, regalías, gravámenes, fondos de compensación regional y municipal, transferencias del Gobierno nacional) que bloquean la implementación de inversiones reproductivas o de infraestructura, la cobertura de gastos corrientes, así como el pago de estudios de impacto ambiental (EIA) y de procesos de ZEE;
- i) grado de consistencia política y técnica del Ceplan;
- j) ámbitos donde es preciso focalizar y distinguir esfuerzos de inversión competitiva:
  - ejes, corredores o circuitos económicos de integración económica territorial;
  - circuitos turísticos;
  - zonas de influencia de grandes proyectos de riego (Majes-Sihuas II, Olmos), de explotación minera (Áncash, Marcona, Cajamarca) o de explotación de gas (Camisea);
  - zonas fronterizas, de elevada pobreza, cocaleras o reservas naturales en riesgo;
  - cuencas y subcuencas.

Es importante revisar y maximizar la dinámica que pueden crear las políticas y acciones orientadas a movilizar las potencialidades competitivas de las diferentes zonas económico-comerciales del país. Existen muchos emprendimientos empresariales exitosos en los ámbitos regionales, provinciales y locales, incluso en economías frágiles, particularmente en zonas donde predomina la actividad agropecuaria. Entre ellas, varios programas que impulsa el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), como Agrorural o Sierra Exportadora.

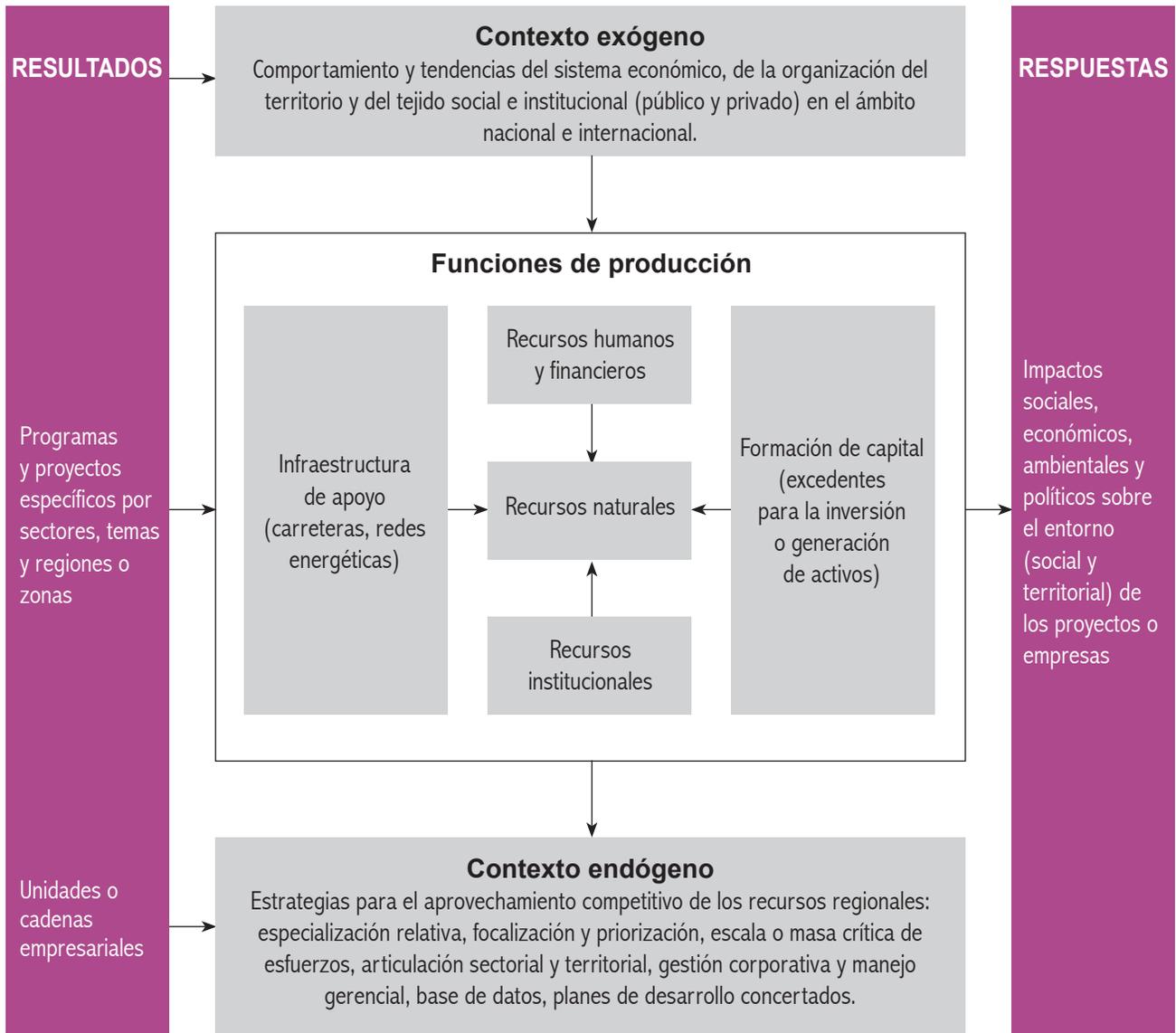
3 Poseemos 84 de los 103 tipos de zonas bioecológicas existentes en el mundo.

En los esquemas que se muestran a continuación se sintetiza la forma de abordar los procesos relacionados con las estrategias para impulsar las potencialidades competitivas en los ámbitos local y regional.

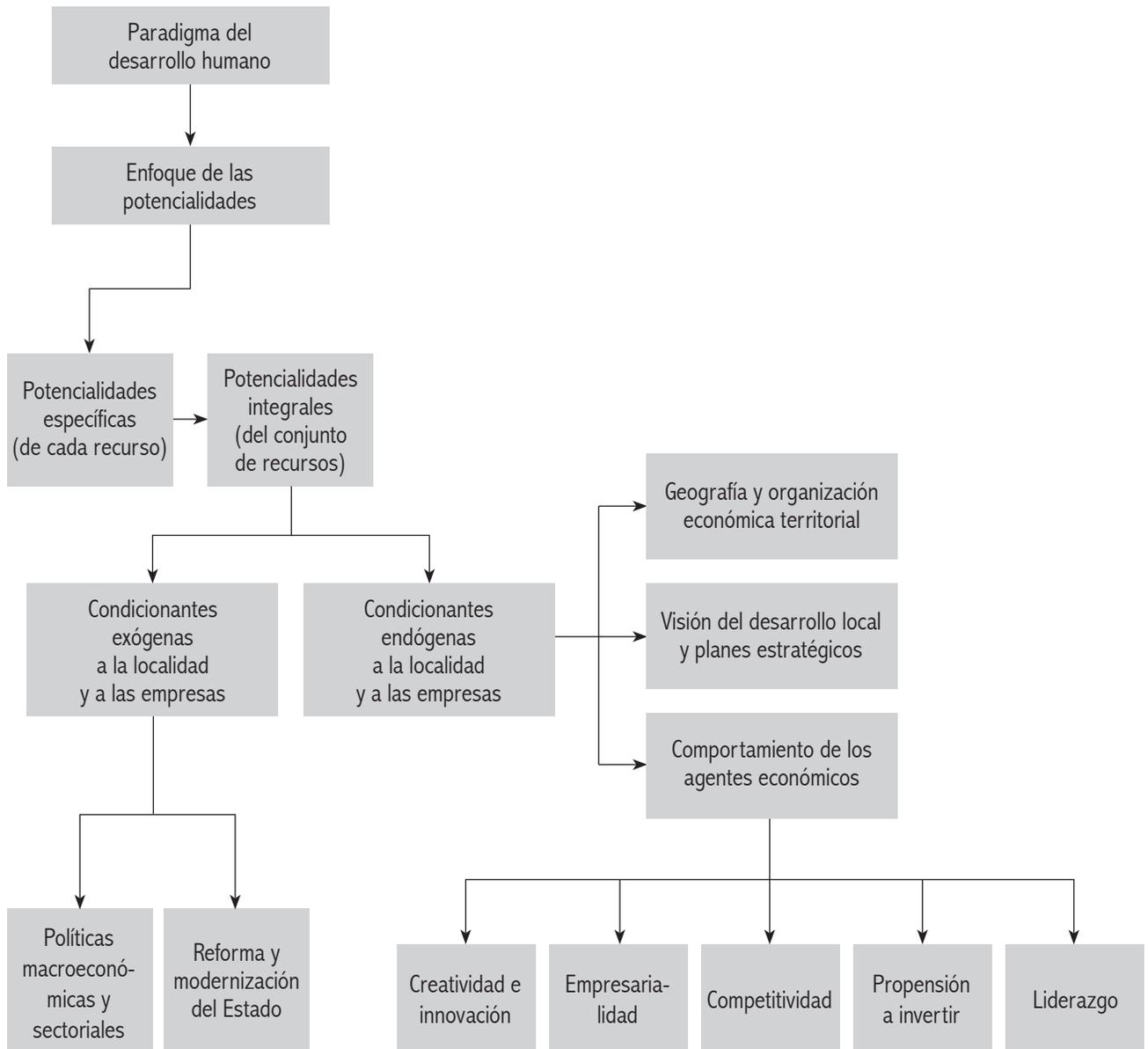
### Enfoque sistémico para el tratamiento de las potencialidades regionales y locales



### Enfoque económico integrado para el tratamiento de las potencialidades regionales y locales



## Flujograma sobre el tratamiento de las potencialidades competitivas en los ámbitos regional y local



### 3. Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico

#### Antecedentes y contexto

A inicios de la década de 1960 se conformó el Sistema Nacional de Planificación cuya instancia técnica era el Instituto Nacional de Planificación (INP). El sistema se desmontó en 1992. Desde entonces se ha debilitado el papel del Estado como ente conductor de los procesos de desarrollo sostenibles.

No existe un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional como referente para la interacción de los actores sociales y económicos en los diferentes espacios sectoriales y regionales o locales. Los planes de desarrollo en estos ámbitos funcionan de manera imperfecta y desarticulada, lo cual afecta la distribución eficiente de las inversiones y los ingresos. La cuestión se vuelve más crítica si se considera que las perspectivas para los siguientes años muestran una retracción del PBI<sup>1</sup> y la persistencia de amplios bolsones de pobreza estructural<sup>2</sup>.

En el 2005, la Ley 28522 creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, liderado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Entre los años 2012 y 2015, en los gobiernos regionales de La Libertad, Piura y Cajamarca se postularon varias iniciativas para convertir la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial en el Centro de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar). La iniciativa prosperó de manera parcial en el Gobierno Regional de La Libertad, mientras que se analiza la pertinencia de su instalación en los de Cusco y Arequipa.

#### La descentralización, condición ineludible del desarrollo nacional

La concentración del poder económico y político en determinados lugares, sectores o grupos sociales impide generar procesos de desarrollo sostenido y reacondicionar el territorio para articular los mercados en función del aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos existentes. Quebrar esa situación

imperfecta implica descentralizar la plataforma productiva y reformar el aparato estatal. En el nivel subnacional y en términos operativos implica, además, impulsar los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos, así como ampliar las capacidades gerenciales y financieras de los gobiernos regionales y municipales.

Estos caminos debieran adoptar como marco orientador el enfoque de desarrollo humano sostenible, el cual, además del crecimiento de la producción, integra valores relacionados con la solidaridad, la democracia ciudadana, la pluralidad cultural y el respeto al ambiente.

Entre otros, los siguientes eventos han aportado en ese sentido:

- a) la creación de la ANGR en el 2006, que genera estrategias innovadoras para impulsar los procesos descentralistas en general y otorgar mayor autonomía a los gobiernos regionales;
- b) el reforzamiento de programas y proyectos de interés común de varios gobiernos regionales y municipales mediante la modalidad de las mancomunidades;
- c) la constitución de las Juntas de Coordinación Interregional, básicamente en el periodo 2006-2010, para apuntalar los procesos de regionalización y abordar también programas y proyectos de mutuo beneficio;<sup>3</sup>
- d) la actuación de partidos políticos en el nivel regional y local, que promueven el desarrollo de sus territorios y que conforman la mayoría de los gobiernos regionales y municipales;
- e) la presión de diversas organizaciones de base, incluidas las comunidades campesinas y nativas, juntas de regantes y frentes de defensa, que impulsan inversiones regionales y locales, aun cuando algunas no sean necesariamente prioritarias;
- f) el avance parcial en la reforma fiscal, que incorpora nuevas fórmulas para la captación y el reparto del canon y las regalías;
- g) las transferencias de atribuciones o funciones del Gobierno central a los gobiernos regionales y municipales, pese a que no están acompañadas de suficientes capacidades técnicas ni financieras, particularmente en los distritos rurales empobrecidos;
- h) la formulación de las bases del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 por la Secretaría

1 Analistas de algunas universidades, entre ellas de la Universidad del Pacífico, calculan que la tasa de crecimiento del PBI apenas bordeará el 3% en el periodo 2017-2018.

2 En el 2016, el 25% de la población total es calificada como pobre, aunque este porcentaje sobrepasa el 65% en los ámbitos serranos-campesinos.

3 Hasta el 2010 funcionaban las Juntas de Coordinación Interregional Interior (en el norte y parte del oriente), CIAM (en la selva), Censur (en el ámbito de las regiones del centro y parte del sur), Macrosur (en el sur) y Litoral Central (conformada por los gobiernos regionales de Lima y Callao, y la Municipalidad Metropolitana de Lima).

- de Descentralización de la PCM, que se culminó en diciembre del 2011, aunque su formalización sigue encarpetaada;
- i) la existencia de varios proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial. Una vez convertidos en ley, esta última debiera servir como uno de los referentes funcionales para los procesos de regionalización, uso racional de los recursos naturales, estudios de impacto ambiental y articulación de los sistemas viales, energéticos, urbanos y portuarios.

## Establecimiento de Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico

Optar por un nuevo modelo dirigido a satisfacer procesos de desarrollo humano, sostenidos y descentralizados, requiere el establecimiento de Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico comandados por los gobiernos regionales, los cuales se hacen operativos, tal como se ha señalado, a través de los Ceplar.

### Objetivos y alcances

El objetivo clave del Ceplar es la formulación, actualización, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo concertados con un horizonte temporal de mediano plazo, así como de los respectivos presupuestos participativos. Ambos instrumentos deberán orientar y priorizar el diseño y la implementación de los proyectos de inversión, públicos y privados. Asimismo deberán servir como guías para la gestión de los gobiernos regionales.

Dos cuestiones son aquí esenciales. La primera, los proyectos no siempre responden a aspiraciones social, económica o ambientalmente válidas. Por el contrario, pueden colisionar

A partir de un enfoque territorial, complementado con el tradicional enfoque sectorial, el Ceplar auspiciaría inversiones en el marco del respeto al ambiente y al uso racional de los recursos naturales, del reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, así como de adecuadas regulaciones laborales.

El Estado, también en asociación con el sector privado, podría participar en el impulso de iniciativas productivas mediante la conformación de Agencias de Promoción de Inversiones (API) en determinados centros urbanos emergentes, que proporcionen servicios de asesoramiento técnico, comercial y financiero a las unidades de producción en proceso de gestación o maduración, a partir de circuitos económicos territoriales vigentes o potenciales.

con los intereses de determinados grupos de poder, formales o informales. La segunda, aun cuando los recursos de los que disponen los gobiernos regionales para proyectos han aumentado notablemente en años recientes, siempre serán escasos para cubrir las demandas sociales y económicas insatisfechas. En consecuencia, las metodologías para su selección y priorización tendrán que ser muy consistentes.

En el terreno productivo, los alcances de mayor envergadura en función del desarrollo económico se relacionan con dos asuntos cruciales. El primero, la elaboración de planes regionales de competitividad y exportación vinculados a los planes de desarrollo concertados. El segundo, la compleja tarea de modernizar los esquemas de producción en los segmentos campesinos empobrecidos de la sierra y la selva, considerando algunas iniciativas programáticas como Sierra Exportadora, Mi Riego y Serviagro, impulsadas por el Minagri, así como el Programa Sierra Productiva, de raíces privadas y comunitarias.

Uno de los alcances vitales del Ceplar es articular los planes y presupuestos regionales con los planes y presupuestos provinciales o distritales. Este es un punto crítico si se tiene en cuenta que, en general, tales relaciones se han manejado con insuficiente coherencia y se han mezclado o duplicado atribuciones.

### Funciones

El Ceplar tendría como una de sus funciones esenciales asesorar al gobierno regional, al Consejo Regional y al Consejo de Coordinación Regional (CCR)<sup>4</sup>, así como a las mesas de trabajo dedicadas al tratamiento de sectores o temas calificados como prioritarios, tales como la reducción radical de la desnutrición infantil, el impulso a la educación de calidad, la apertura de conglomerados productivos eficientes y la gestión racional de los recursos naturales y del ambiente.

Sus aportes serían fundamentales considerando la conveniencia de incidir en lo siguiente:

- establecer la visión del desarrollo regional y de los sectores predominantes hacia el mediano y largo plazo, a la luz de los retos o carencias que se arrastran históricamente y también de los nuevos escenarios económicos, políticos y sociales que aparecen crecientemente, tanto en el campo interno como en el externo, incluyendo el de la globalización;
- articular los objetivos de desarrollo de la región con los establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y en los planes sectoriales.

<sup>4</sup> El CCR se conforma con los alcaldes provinciales y en un 40% con representantes de organizaciones civiles.

El Ceplar actuaría como el máximo articulador de las iniciativas de las direcciones y gerencias regionales sectoriales y de sus oficinas desconcentradas en los ámbitos provincial o multiprovincial, así como de aquellas provenientes de la sociedad civil.

### Organización de los Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico

El Ceplar debería formalizarse mediante una ordenanza regional que lo incorpore en el ROF del respectivo gobierno regional. La norma debería otorgarle mayor jerarquía que a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Asimismo, debería disponer de mayor capacidad reguladora, funcional y operativa que los organismos de línea (gerencias regionales de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social, de Infraestructura, de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, entre otras). Las propuestas del Ceplar, deducidas esencialmente de los planes de desarrollo concertados, deberían ser vinculantes al menos para el sector público.

En rigor, el desempeño de los Ceplar implicaría lo siguiente:

- a) reemplazar a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial e incorporar las funciones de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente en el tratamiento del ordenamiento territorial y de los estudios de impacto ambiental;
- b) evitar duplicidades y conflictos derivados de la existencia de direcciones regionales sectoriales que, por lo general, dependen todavía funcionalmente de los ministerios. Este tema es clave porque quebraría las tendencias centralistas en las entidades del Gobierno nacional;
- c) considerar las vinculaciones o puntos de encuentro de sus planes de desarrollo concertados con los de los otros gobiernos regionales;
- d) definir sus relaciones con las dependencias desconcentradas de los gobiernos regionales, especialmente con respecto a los programas y proyectos articuladores de alcance regional e interregional.

A continuación se explica la organización básica que debiera tener cada Ceplar:

- a) un Consejo Directivo que defina las estrategias funcionales para impulsar el desarrollo humano sostenible en su ámbito de acción y que supervise su funcionamiento. Debe estar integrado por funcionarios del propio gobierno regional y por representantes de los gobiernos locales y de la sociedad civil (universidades, gremios empresariales y laborales, colegios profesionales, entre otras instituciones);

- b) una Gerencia General, que ponga en marcha las iniciativas concretas, esencialmente las provenientes de los planes de desarrollo concertados;
- c) Cuatro unidades operativas supervisadas por la Gerencia General:
  - Planeamiento y Ordenamiento Territorial
  - Programación Presupuestaria
  - Información y Estudios Básicos
  - Seguimiento y Evaluación<sup>5</sup>

### Avances y perspectivas

En el 2008 se creó el primer Ceplar en el Gobierno Regional de La Libertad. Un aspecto crítico de esta iniciativa es que, en forma paralela, se mantiene la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

Existen propuestas para formar Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico en Piura, Cusco, Cajamarca, Arequipa y Junín. En tal sentido, el Grupo Propuesta Ciudadana ha apoyado técnicamente a los gobiernos regionales de Cusco y Arequipa.

La ampliación y maduración de este tipo de opciones de gestión planificada tendrán buena perspectiva en el futuro inmediato en la medida en que reciban el adecuado soporte político y logístico de las autoridades regionales y tengan el auspicio de importantes organizaciones civiles relacionadas con el tema.

La ANGR podría asumir un rol protagónico en la concreción de los sistemas planteados, en consonancia con un Ceplan que tuviera efectivamente la capacidad para liderar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico e incluso para implementar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, que aún no se formaliza.

La propuesta de los Ceplar tendría que replantearse en el fondo y en la forma si se llegasen a establecer verdaderas regiones (macrorregiones). Sin embargo, el proceso de regionalización en este sentido aparece por ahora muy lejano. De hecho no está en las agendas de las organizaciones políticas ni de la mayoría de las organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema descentralista.

<sup>5</sup> Del propio plan, del proceso en general y de los planes operativos institucionales (POI) del gobierno regional.

## 4. Desafíos y agenda para el desarrollo de los territorios altoandinos peruanos

### Contexto y supuestos de partida

Uno de los retos más agudos que afronta históricamente el Perú se refiere a las graves diferencias entre grupos humanos ubicados en espacios urbanos costeros dominantes, los cuales disponen de ingresos y servicios sociales básicos, así como de mayores oportunidades para mejorar sus condiciones de bienestar, y aquellos localizados en los ámbitos altoandinos, donde predominan inaceptables cuadros de pobreza y exclusión.<sup>1</sup>

El desempeño de estas sociedades responde fundamentalmente a cuatro vectores:

- a) la existencia del macizo andino que define nuestras tres grandes regiones naturales (costa, sierra y selva), el cual dificulta la conectividad física entre estas regiones, configura nuestro sistema de cuencas, determina la mayor o menor adaptación del hombre a las múltiples condiciones climáticas y alberga una fauna y flora variada que solventa la alimentación tanto de los campesinos como de las poblaciones urbanas;
- b) el predominio de un modelo de Estado centralista y dominante y de un patrón económico-productivo extremadamente mercantilista, que responde a un esquema primario-exportador. Ambos modelos han mostrado su incapacidad para generar procesos sostenidos de desarrollo humano que permitan una convivencia armónica con el ambiente, una organización racional del territorio y un progresivo tránsito a la democracia plena;
- c) el reconocimiento de que las sociedades andinas, en general, incorporadas a veces forzosamente al llamado mundo occidental, mantienen sus especiales visiones sociales, económicas y culturales, alimentadas por un tradicional sentido de solidaridad colectiva;

1 A mediados del 2016, alrededor del 65% de la población total del Perú calificaba como urbana. Lima Metropolitana aglutinaba entonces a unos 10 millones de habitantes, la tercera parte de la población nacional. A inicios de los años cincuenta, dicho porcentaje le correspondía a la población considerada como rural. Este cambio ha implicado un intenso proceso migratorio rural-urbano, cuya raíz radica precisamente en la pobreza recurrente y la exclusión del campesinado.

- d) el derecho inherente de esas poblaciones a disfrutar del desarrollo, del bienestar y de las oportunidades para acceder a los servicios que toda la población se merece.

Se trata de concebir nuevas estrategias e ideologías pensadas en función de los espacios altoandinos, que debieran expresarse en un proyecto nacional de desarrollo en el que se dibuje el futuro deseable del país hacia el mediano y largo plazo.

### Escollos y retos en las sociedades altoandinas

#### 1. Pobreza y desigualdad social y territorial

Según los índices de desarrollo humano (IDH)<sup>2</sup> elaborados por el PNUD para el año 2007, el IDH del departamento de Lima y de la provincia del Callao fue de 0,6788, mientras que los IDH de departamentos andinos como Apurímac y Huancavelica fueron de 0,5610 y 0,5393, respectivamente. Al interior de cada departamento hubo diferencias bastante importantes: por ejemplo, el IDH de Áncash fue de 0,5996, mientras que el de la provincia del Santa (costera y relativamente industrializada) fue de 0,6552. En cambio, el de la provincia de Yungay (serrana y básicamente agrícola) fue de 0,5138.

Existe una correlación positiva entre los IDH y los índices de densidad del Estado (IDE)<sup>3</sup>. En efecto, a menores IDH menores IDE, especialmente en las áreas donde se asientan las comunidades altoandinas más apartadas de los centros urbanos emergentes.

Estos indicadores y sus implicaciones sociales, económicas y políticas son compatibles, en lo fundamental, con el perfil de los ingresos monetarios, el patrón de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice calórico que valora la calidad y cantidad de la ingesta alimentaria. En el 2009, la pobreza monetaria extrema a nivel nacional abarcó al 11,5% de la población, mientras que en el ámbito rural la cifra se elevó al

2 El IDH refleja la situación o posición relativa de los grupos sociales en un determinado espacio territorial. En este caso, se construye en función de cinco indicadores interconectados: a) esperanza de vida al nacer; b) alfabetismo; c) escolaridad; d) logro educativo; e) ingreso familiar mensual per cápita. El mayor nivel de desarrollo humano ocurre cuando el IDH se acerca al valor 1,0. A medida que el IDH baja de 1,0 y se acerca a cero, el nivel de desarrollo humano es menor.

3 El IDE determina el grado de la presencia del Estado en el territorio. El IDE se calcula en función de los siguientes indicadores: a) acceso a los servicios públicos más significativos (salud, educación, saneamiento básico, electricidad); b) porcentaje de menores de edad con partida de nacimiento; c) porcentaje de mayores de edad con documento nacional de identidad (DNI); d) tasa de asistencia a la secundaria de jóvenes de 12 a 16 años; e) número de médicos por cada 10 000 habitantes.

27,8%; la pobreza calórica en el país alcanzó al 29,1% de la población y en el área rural al 42,5%.<sup>4</sup>

En el año 2009, el 81% de la población de Huancavelica —uno de los departamentos surandinos más excluidos— calificó como pobre y el 51% como pobre extrema (es decir, no podía acceder siquiera a la canasta básica alimentaria).<sup>5</sup> En enero del 2015, la desnutrición crónica infantil en ese departamento superó el 30% mientras que en el 2011 fue de 46%. A nivel nacional, la desnutrición crónica infantil fue de 14,4% en el 2015, tres puntos porcentuales menos que en el 2011.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el 2016, dos de cada diez peruanos calificaban como pobres (20,7% de la población total), pues se consideraba que sus ingresos monetarios no superaban los 328 soles al mes, mientras que casi dos millones de peruanos eran considerados pobres extremos dado que contaban con ingresos por debajo de los 176 soles mensuales. A juicio de varios economistas, esas cifras son, en realidad, mayores. El informe del INEI señala que los departamentos más pobres son Cajamarca, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Cusco.

Los siguientes cuadros muestran las inequidades en los espacios rurales, en el periodo 2004-2009. De conformidad con las proyecciones de economistas de la Universidad Católica y de la Universidad del Pacífico, a mediados del 2017 los datos de ese periodo mantendrían el mismo perfil en el 2016.

### Pobreza monetaria extrema 2004-2009

(En porcentaje sobre el total de la población)

Año	Nacional	Rural	Incremento rural
2004	17,1	38,8	-
2005	17,4	37,9	1,1
2006	16,1	37,1	0,8
2007	13,7	32,9	4,2
2008	12,6	29,7	3,2
2009	11,5	27,8	1,9

Fuente: INEI.

### Pobreza calórica 2004-2009

(En porcentaje sobre el total de la población)

Año	Nacional	Rural	Incremento rural
2004	32,0	40,4	-
2005	28,6	40,7	0,3
2006	27,3	39,8	0,9
2007	26,3	39,7	0,1
2008	30,0	43,0	3,3
2009	29,1	42,5	0,5

Fuente: Ministerio de Salud.

### Tasas de desnutrición crónica infantil, años 2000, 2005 y 2009

(En porcentajes)

Ámbito	2000	2005	2009
Nacional	25,4	22,9	18,3
Ámbito de residencia			
Urbana	13,4	9,9	9,9
Rural	40,2	40,1	32,8
Región natural			
Costa	16,4	12,8	8,3
Sierra	38,6	35,6	30,1
Selva	30,2	23,0	22,2
Lima Metropolitana	7,3	5,9	4,8

Fuente: INEI.

## 2. El campesinado andino: víctima de los fenómenos climáticos extremos

El territorio peruano ha sufrido persistentemente embates de la naturaleza (sismos, heladas, granizadas, huacos o sequías) que han causado daños severos, medidos no solo en un alto número de muertes (como el terremoto de 1970 focalizado en Áncash, donde perecieron alrededor de 70 000 personas) sino también en infraestructuras afectadas y pérdidas económicas por la destrucción de fábricas, así como de cultivos o crianzas. Durante el primer semestre del 2016 se registró alta incidencia de enfermedades bronco-pulmonares y la muerte de más de 30 000 camélidos sudamericanos en la mayoría de las provincias altoandinas de los departamentos de Puno, Huancavelica, Arequipa, Apurímac y Ayacucho, como resultado de las fuertes heladas y nevadas ocurridas.

4 Datos de la Memoria 2009 del Banco Central de Reserva del Perú.

5 Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2009 del INEI.

Muchas veces, estos daños son provocados o engrandecidos por el mal manejo de los suelos que hacen los propios grupos humanos (tala indiscriminada de laderas) o por la ocupación de asentamientos en áreas de alto riesgo (desembocaduras o márgenes de los ríos). Los huaicos, desbordes, heladas o sequías que han azotado a Apurímac, San Martín, Huarochirí, Tumbes, Piura, Puno y Cusco en los años 1998, 2012, 2014 y 2017 son algunos casos que se repiten y respecto de los cuales no se muestran formas orgánicas suficientes para su atenuación y previsión con una visión de desarrollo.

La respuesta a este tipo de eventos ha sido ineficiente porque se carece de una cultura de prevención y de un Sistema Nacional de Defensa Civil capaz de afrontar con suficiente lógica y energía acciones de previsión, de atención inmediata a las afectaciones con un sentido de emergencia y de rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo, el proyecto temporal de Reconstrucción con Cambios promovido en el 2017 ha mostrado algunos esfuerzos para quebrar esa rutina.

Los impactos más nefastos se han concentrado siempre en las poblaciones campesinas empobrecidas, porque su propia condición de pobreza les impide o les reduce las posibilidades reales de protegerse ellas mismas y a sus cosechas o crianzas, y de recuperarse de las pérdidas sufridas. Consecuentemente, la alternativa lógica indica la conveniencia de aplicar una dinámica que comienza y culmina propiciando procesos de desarrollo sostenibles.

### 3. Atrapados entre la pobreza y el narcotráfico

La sobreproducción de coca, por las ventajas que tiene con respecto a otros cultivos o crianzas en términos de precios relativos, es un fenómeno cada vez más agresivo para los propios campesinos cocaleros quienes, en su mayor parte, son migrantes serranos que se asientan en territorios de la selva alta y media. En los últimos años, la superficie cultivada de coca se mantuvo estable. Sin embargo, la producción de pasta básica de cocaína y el narcotráfico han seguido creciendo. Este cuadro se explica por la persistencia de mecanismos de corrupción en el aparato oficial, por el poder de las mafias nacionales y extranjeras y por la fragilidad de los programas de sustitución de cultivos.

Los proyectos adscritos al territorio del Vraem han resultado insuficientes tanto en lo que se refiere a su calidad como a su organización, predominantemente centralizada. Los hechos han mostrado que la erradicación compulsiva de los plantíos informales ha fracasado.

### 4. Subvaluación del agro en las políticas públicas

El sector agropecuario ha ocupado, en general, el último lugar en las prioridades de los sucesivos Gobiernos, no obstante que de este depende la seguridad alimentaria y es la base para la producción de ciertas industrias y servicios. Esta situación contradice los discursos oficiales y la Constitución, cuyo artículo 88 establece que el desarrollo del agro es prioritario.

Los entes sectoriales del Gobierno nacional han focalizado su atención en las demandas de las empresas industriales, de los servicios y de la minería, mediante la dotación subsidiada de infraestructuras de soporte (redes viales, sistemas de abastecimiento de aguas e instalaciones energéticas), así como del abaratamiento inducido de los insumos requeridos para desarrollar sus emprendimientos empresariales. Asimismo, han presionado por la reducción de los precios de los alimentos e insumos derivados del sector agropecuario a favor de Lima Metropolitana y de otras sedes regionales o provinciales de la costa. Un ejemplo de esta situación inequitativa se evidencia cuando, a mediados del 2016, los criadores de alpacas vendían cada libra de fibra a 3 dólares mientras que en el mercado internacional esta se cotizaba a 300 dólares.<sup>6</sup>

En efecto, las políticas de precios,<sup>7</sup> así como los incentivos financieros<sup>8</sup> y tecnológicos<sup>9</sup> para la producción han estado sesgados hacia la industria, el consumo doméstico y los servicios en los espacios urbanos costeros, pese a que en el 2009 el aporte del sector agropecuario (agricultura, caza, silvicultura) al PBI fue de 8,6% y que la población económicamente activa (PEA) de este sector involucraba a más de 4 millones de personas que representaban el 32,5% de la PEA nacional (14,8 millones de personas). El 84% de la PEA agropecuaria se ubica en el área rural.

6 Un millón de campesinos altoandinos se dedica a la crianza de este animal.

7 En el campo de la economía, esta situación inequitativa se mide por la relación de los precios de intercambio que, por ejemplo, establecen una diferencia cada vez mayor entre los precios (en chacra) de un quintal de papa, que el comerciante le ofrece al campesino serrano alejado de los centros urbanos, y los precios de los agroquímicos con los cuales debe sembrar.

8 Las cajas rurales de crédito, que funcionan más de 15 años, tienen sus carteras crediticias prácticamente cubiertas por una clientela de comerciantes y algunos grandes empresarios del agro. Los créditos a los campesinos casi han desaparecido. El Banco Agrario es un ente amorfo y carente de recursos.

9 Si hubiese mecanismos que permitiesen a los productores de papa elevar su rendimiento por hectárea de 10 a 20 toneladas y si estos se asociasen para guardar sus cosechas (después del autoconsumo) podrían ampliar sus regímenes de producción para generar industrias (almidón, harina, hojuelas, alcohol), además de negociar mejores precios de venta a los comerciantes, rescatistas o camioneros.

## 5. Conflictos socioambientales

Hasta hoy no ha sido posible conciliar la visión y los intereses genuinos de las comunidades campesinas de la sierra y de las nativas originarias de la selva con la visión y los intereses de las empresas dedicadas a la exploración y explotación de los recursos naturales (floresta, masa hidrobiológica, minas, petróleo, gas o agua). Se trata de más de 5 500 comunidades campesinas andinas y más de 1 600 comunidades nativas originarias en la Amazonía que han creado formas de autogobierno, que tienen sus propias cosmovisiones y que conservan estrategias saludables para la ocupación del territorio.<sup>10</sup>

Las comunidades nativas originarias entienden, con razón, que sus territorios no tienen por qué circunscribirse a los límites político-administrativos provinciales, regionales o incluso internacionales, tal como ocurre con algunas comunidades nativas originarias fronterizas del Perú y Ecuador. Su supervivencia depende de la caza, la pesca y de los bosques de la selva, en espacios amplios y sin líneas fronterizas, bajo la forma de circuitos trashumantes. En paralelo, estas se establecen en lugares puntuales donde siembran algunos productos de panllevar (plátano o yuca).

Este desencuentro o carencia de una visión solidaria y multifacética del país es grave y ha generado varios conflictos socioambientales que ponen en riesgo el desarrollo concertado y la gobernabilidad nacional. En efecto, persiste la incapacidad del Estado para resolver los conflictos sociales, económicos, territoriales y ambientales en función de los intereses mayoritarios, lo cual reduce los niveles de gobernabilidad y crispa las relaciones con las comunidades. En este sentido, las entidades que concentran el poder han estado activando procedimientos engañosos para obviar su obligación de hacer respetar el derecho a la consulta de las comunidades cuando determinadas concesiones mineras, petroleras, gasíferas o forestales las pueden afectar.

Este derecho, amparado por el Convenio 169 de la OIT,<sup>11</sup> en la práctica se torna muy ambiguo cuando la consulta se realiza sin una estrategia transparente de información acerca de las implicaciones que pudiera tener la explotación sobre los derechos de uso, propiedad o posesión de los suelos y subsuelos en cuestión; más aún, si se considera que las comunidades consultadas no disponen de técnicos (propios o

de organizaciones ambientalistas y de apoyo a los derechos humanos) que les ayuden a contrastar los argumentos de las empresas.

En teoría, entidades del propio Gobierno (como la Dirección General de Minería y Petróleo del Ministerio de Energía y Minas, entre otras) deberían actuar como árbitros equitativos en el debate. Lamentablemente, en general, tal participación se ha sesgado a favor de las empresas, tal como ocurre también con la validación de los EIA<sup>12</sup> y los PAMA, a través de los cuales se definen las viabilidades ambientales de la explotación de los recursos naturales, así como de los grandes proyectos viales (como los ejes transamazónicos promovidos por la IIRSA) o hidroenergéticos (como la central de Inambari que, presumiblemente, afectará un tramo de la IIRSA sur, quebrará el equilibrio ecológico de su entorno y provocará el desplazamiento forzado de más de 400 grupos sociales).<sup>13</sup>

La actividad minera es la que genera los mayores conflictos, dada la abundancia de minerales metálicos en la mayor parte de la cordillera, sobre la cual las empresas mineras postulan por la obtención de concesiones. En efecto, según el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico, a mediados del 2009 se habían concesionado 19 millones de hectáreas, especialmente en la vertiente oeste, que significaron el 15% de la superficie nacional (1 285 216 kilómetros cuadrados). Entre enero y julio del 2010 se presentaron al Instituto 4 908 petitorios mineros, que ocupaban 2,6 millones de hectáreas y sumaron un 58% más que los consignados en ese mismo periodo en el 2009 (3 101 petitorios). En agosto de 2009, las concesiones mineras abarcaban el 23% del departamento de Junín y el 57% de la provincia de Yauli. En el mismo mes, estas saturaban el 40% del territorio de Huancavelica, mientras que en el 2013 el porcentaje se elevó a más del 65%.

Por la gravedad de la depredación mayúscula que no se ha podido controlar hasta hoy en los emprendimientos auríferos de Madre de Dios, este caso debiera merecer un tratamiento especial.

Reportes de la Defensoría del Pueblo en los tres últimos años indican que cada mes, en promedio, se registran 220 conflictos de diverso tipo. De este total, alrededor del 50% son de tipo socioambiental generados por la minería: derrames de fluidos venenosos, escorias y gases que contaminan tierras, aire y

<sup>10</sup> Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, entre los años 2014 y 2016 se mantienen activos o latentes un promedio mensual de 200 conflictos. Más del 55% de ellos están ligados a la explotación irracional de los recursos mineros y petroleros que se confronta con poblaciones rurales, especialmente con comunidades campesinas (andinas) y nativas (amazónicas).

<sup>11</sup> Al no tener poder vinculante, el convenio puede ser formalmente desvirtuado, por ejemplo, con un decreto legislativo que declare de interés nacional un determinado yacimiento o zona.

<sup>12</sup> Es paradójico que los EIA los formulen, en la práctica, las propias empresas, directamente o mediante consultorías particulares.

<sup>13</sup> La central generaría energía orientada fundamentalmente a cubrir las demandas de Brasil.

aguas. Tres casos paradigmáticos de esta situación son el Proyecto Minero Conga (Yanacocha), la explotación minera de Tía María (Arequipa) y la empresa Doe Run Perú (La Oroya).

En muchos casos, la agresión ambiental ha sido tan aguda, que organizaciones sociales de las provincias de Jaén y San Ignacio (Cajamarca) y de Ayabaca y Huancabamba (Piura) han presentado al Congreso<sup>14</sup> una demanda por la cual declaran zonas libres de minería las áreas en la que se afecta su capacidad de proveer aguas para usos domésticos o productivos (agropecuarios, industriales o comerciales). La demanda es importante porque la empresa británica Río Blanco cuenta con concesiones que ocupan el 25% de las tierras de las cuatro provincias.

Otra razón de los conflictos relacionados con la minería responde a la no aplicación de una propuesta surgida el año 2005 para establecer un impuesto a las sobreganancias mineras, que se

denominó Fondo Minero de Solidaridad Social para financiar proyectos de alcance comunal o distrital. La aplicación del Fondo fue precaria y dejó de operar desde el 2012.

Es necesario considerar también el desempeño del canon, las regalías y otros aportes mineros. El canon minero alcanzó su pico en el 2012, cuando se entregaron a los departamentos, provincias y distritos mineros 5 193 millones de soles. Dada la caída de los precios del oro y del cobre, así como la disminución de las importaciones de países clave, entre ellos Estados Unidos, Inglaterra y China, el canon bajó hasta 2 267 millones de soles en el 2015. El descenso provocó la reducción de las inversiones en los lugares donde se asientan los emprendimientos mineros. Esta figura se mantiene en el 2017.

El cuadro siguiente muestra el desenvolvimiento del canon y de otros aportes de la minería.

### Transferencias generadas por la minería 2011-2015

(En millones de soles)

Aportes	2011	2012	2013	2014	2015
Canon minero (1)	4 291	5 193	3 879	3 074	2 267
Regalías mineras (2)	777	13	12	121	199
Óbolo voluntario	496	---	---	---	---
Gravamen especial (3)	136	942	809	535	344
Nueva regalía minera (3)	71	572	505	529	352
Impuesto especial a la minería (3)	59	442	337	372	208
<b>Total</b>	<b>5 822</b>	<b>7 161</b>	<b>5 543</b>	<b>4 631</b>	<b>3 370</b>

Fuente: Manco Zaconetti, Jorge. "El derrumbe del impuesto a la renta minera". Diario UNO. Lima, 13 de marzo de 2016.

Referencias: (1) corresponde al 50% del impuesto a la renta del año anterior; (2) Ley 28258, (3) se aplican desde el 3 de octubre de 2011.

## 6. Rondas campesinas, comités de autodefensa y mancomunidades municipales

Las rondas campesinas se crearon en Cajamarca hace más de veinte años como una instancia para combatir el abigeato. Su buen desenvolvimiento contribuyó a que se replicaran en otros departamentos andinos. La guerra interna provocada por Sendero Luminoso a inicios de los años ochenta alteró su perfil inicial y las rondas campesinas se involucraron como actores clave para enfrentarlo, fundamentalmente bajo la forma de Comités de Autodefensa (CAD). En los momentos más álgidos del conflicto operaron más de 4 000 CAD. Actualmente, estos se han disuelto, pero se mantienen algunas rondas campesinas.

Las rondas campesinas y los CAD han marcado la vida de las comunidades altoandinas, particularmente por su capacidad para responder a valores ligados a la solidaridad comunal y familiar, lo cual es un acervo que debiera mantenerse.

A partir del 2010, en especial, ha surgido una nueva forma asociativa en el terreno local: las mancomunidades municipales.<sup>15</sup> Estas se establecen mediante acuerdos entre dos o más municipalidades provinciales o distritales para la operación conjunta de proyectos de inversión (piscigranjas, sistemas de riego, dotación de servicios sociales como salud y educación) o el manejo integral de una cuenca.

14 El 25 de octubre de 2010.

15 Las mancomunidades municipales se conforman sobre la base de la Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, modificada por la Ley 29341.

## 7. El campesinado surandino y las secuelas de la guerra interna

El conflicto desatado por Sendero Luminoso puso en vilo a la sociedad peruana. Como los hechos demostraron, su estrategia estableció un primer escalón de intervenciones en el sector rural-campesino del espacio surandino. En ese entorno cruel murieron más de 70 000 personas; hubo más de 40 000 huérfanos; se declaró como desaparecidas a más de 14 000 personas; más de 600 000 personas se vieron obligadas a migrar fuera de las zonas más agudas del conflicto, particularmente de Ayacucho, y se reportaron más de 4 644 entierros clandestinos (3 642 en Ayacucho).

Las comunidades y distritos de Ayacucho fueron las más afectadas; le siguieron las de Apurímac, Junín, Apurímac y Huánuco. La mayoría de las víctimas fueron campesinos de la sierra, atrapados entre dos fuegos letales: el que provenía de Sendero Luminoso y el que desplegaban las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

A mediados de los años ochenta, el Gobierno creó el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) dirigido a propiciar el retorno de los campesinos migrantes; en la práctica, solo se logró el retorno planificado de unas cinco mil personas. Sin embargo, el programa tuvo la virtud de establecer una interesante metodología de priorización territorial mediante la conformación de unas 19 zonas de acción concentrada (ZAC), en las que confluían, selectivamente, proyectos de asistencia técnica a la producción, de recuperación de chacras abandonadas y de construcción de escuelas, postas de salud y centros comunales.

El Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) se constituyó en el hito más importante para deducir las causas reales de este fenómeno bélico, cuyas heridas aún no se han cerrado, a pesar de la formalización del Consejo de Reparaciones y del Registro Único de Víctimas, así como de la habilitación del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en Lima y del Museo de la Memoria en Ayacucho.

### Avances

En los últimos años se han diseñado proyectos y normas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales-campesinas. Entre estas destacan las siguientes:

**a) Proyecto Sierra Exportadora**, cuyo sentido agroexportador impone un límite territorial (sierra) innecesario, pero, de otra parte, apuntala los acuerdos adoptados en la Primera Reunión Ministerial sobre Seguridad Alimentaria del Foro

de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC),<sup>16</sup> en el sentido de incrementar la producción agraria facilitando las inversiones y el acceso a los mercados, en el contexto de objetivos relacionados con el desarrollo de las comunidades rurales. Asimismo, propicia la participación de los gobiernos municipales y regionales en el diseño y soporte de los proyectos.

**b) Sierra Productiva**, que articula a un conjunto de federaciones campesinas en las zonas altas del Cusco para mejorar sus patrones de producción e intercambio. Esta iniciativa, que felizmente se viene expandiendo, tiene un perfil innovador porque se apoya en promotores surgidos de las propias comunidades y asociaciones de productores a quienes se les denomina *yachachiq* que, en quechua, significa “el que sabe, el que enseña”.

**c) Programa Juntos**, que consiste en la transferencia de recursos a las poblaciones más pobres, en particular de la sierra, vinculados al cumplimiento de atenciones de salud y de servicios educativos. Este programa ha amortiguado las condiciones negativas en las que viven y ha actuado como un colchón transitorio mientras se establecen procesos de desarrollo económico estructuralmente sostenibles.

**d) Programa Agroprotege** del Minagri que, con escasos recursos, habilita un seguro agrario para los campesinos afectados por cambios climáticos extremos y se financia con el Fondo de Garantía para el Campo y el Seguro Agropecuario (Fogasa).

**e) Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (Preda)**, que permite el rescate y la refinanciación de las deudas que tienen pequeños agricultores con diferentes instituciones financieras. El Banco Agrario es el operador de esta alternativa y del Fondo AgroPerú que auspicia el Minagri.

**f) Ley de Promoción para el Desarrollo de las Actividades Productivas en Zonas Altoandinas**, de inicios del 2010, por la cual se pueden acoger a la exoneración del pago del impuesto a la renta aquellas pequeñas y medianas empresas que desarrollen sus operaciones en lugares por encima de los 2 500 metros sobre el nivel del mar y las industrias que se instalen más allá de los 3 200 metros sobre el nivel del mar. Hasta junio del 2017, prácticamente ninguna empresa había utilizado este mecanismo.

<sup>16</sup> Reunión realizada en Japón, del 14 al 19 de octubre del 2010, con la participación de 21 países.

- g) **Estrategia Nacional de Desarrollo Rural**,<sup>17</sup> que establece políticas y acciones dirigidas a estimular la competitividad en el sector rural, a mejorar las condiciones de vida y el acceso al empleo del campesinado para promover una mayor dinámica de inclusión social y a fomentar el manejo sostenible de los recursos naturales, ambientales y culturales.
- h) **Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica 2010-2021**, que convoca los esfuerzos de varios departamentos para impulsar acciones de desarrollo que podrían generar mejores resultados por las economías de escala. Su horizonte temporal de mediano y largo plazo debería facilitar la gestión de sucesivos gobiernos regionales-departamentales y municipales. El plan es producto de una mesa de diálogo en la que han participado representantes de los gobiernos departamentales, de organizaciones no gubernamentales, de las comunidades campesinas, del Minagri y de la PCM.
- i) **Política Nacional Agraria**, aprobada por el Minagri en marzo del 2016, que postula varios ejes temáticos para el desarrollo del sector agropecuario, entre ellos los siguientes: manejo del agua y de los suelos, atención a la flora y fauna silvestres, seguridad jurídica sobre las tierras, riego tecnificado, financiamiento, tecnificación y desarrollo de capacidades, diversificación productiva, acceso a mercados, sanidad y gestión institucional.
- j) **Programa Serviagro**, establecido a mediados del 2016, que pondrá a disposición de pequeños y medianos agricultores mil millones de soles para invertirse hasta el 2021 en acciones de capacitación técnica y servicios.
- k) **Programa Sierra Azul**, también establecido a mediados del 2016, que permitirá la ejecución de obras de infraestructura hídrica, como reservorios.
- l) **Creación de la Dirección General de Ganadería en el Minagri**, en setiembre del 2016, que promoverá el desarrollo de la ganadería, incluyendo la de camélidos sudamericanos.

## Agenda pendiente

Algunas estrategias que debieran asumirse para promover el desarrollo en los espacios altoandinos, en particular, y de los ámbitos rurales y campesinos, en general, son las siguientes:

### 1. Elaborar un programa de desarrollo para el espacio surandino

En principio, comprendería a los departamentos de Puno, Cusco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho. Implicaría el reforzamiento de sus bases productivas, el establecimiento de una plataforma de articulación económica para integrar sus mercados, el desarrollo de proyectos de inversión social de alto impacto, la determinación de metas adicionales para las reparaciones (especialmente las de carácter colectivo). Este programa debería articularse con las iniciativas previstas en:

- el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021;
- la Ley de Ordenamiento Territorial;
- los proyectos promovidos por la Junta de Coordinación Interregional del Sur (Macrosur), formalizada en marzo del 2010, que integran los departamentos de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna;
- la puesta en valor de las amplias potencialidades de recursos naturales y productos nativos de la sierra sur (como la papa, el maíz, la quinua, la tara, la maca o los camélidos sudamericanos), con especial atención a su conversión industrial;
- los acuerdos y proyectos que vinculen, con una perspectiva geopolítica, a las poblaciones andinas de Bolivia, Chile y Argentina. En el primer caso, el pivote podrá ser la potenciación del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la Cuenca del Lago Titicaca.

### 2. Fortalecer política, económica y técnicamente a los gobiernos regionales y municipales

El fortalecimiento de estas instancias subnacionales de gobierno es la clave para administrar con mayor eficacia sus planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos.

### 3. Ampliar la cobertura y los alcances de los créditos campesinos

Esta iniciativa debe impedir el círculo vicioso del tipo crédito-morosidad-refinanciamiento o rescate de deuda-nuevo crédito mediante la ampliación de los fondos del Banco Agrario en alianza con acciones de investigación y capacitación a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).

<sup>17</sup> Aprobada por el Decreto Supremo 065-2004-PCM, del 2 de setiembre de 2004.

#### **4. Reformar la Ley General de Comunidades Campesinas**

La reforma debe adecuarse a nuevas dinámicas organizacionales más eficientes y participativas, que resuelvan las inconsistencias de sus atribuciones e iniciativas con respecto a las municipalidades distritales.

#### **5. Revisar la Ley de Recursos Hídricos**

Esta opción debe buscar una mayor racionalidad y equidad en el uso del agua y regular mejor las funciones de los Consejos de Cuenca regionales e interregionales y de las organizaciones de usuarios, en el marco del rol rector de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la cual debiera compatibilizar el uso de este elemento con las demandas urbanas e industriales.

#### **6. Reestructurar el canon, las regalías y otras fuentes financieras**

El canon y las regalías son dos fuentes financieras básicas para implementar programas y proyectos dirigidos al desarrollo de las sociedades altoandinas.

El canon se constituye con el 50% del impuesto a la renta proveniente de la explotación de yacimientos petroleros, gasíferos y mineros. Su estructura actual es ineficiente e inequitativa. Por tanto, debe reestructurarse de manera radical para que sea mejor aprovechado por departamentos, provincias, distritos y comunidades campesinas, de modo que responda adecuadamente a los requerimientos de sus respectivas poblaciones, y para optimizar la capacidad de gasto priorizado en esas diferentes instancias territoriales.

En esta misma línea se debiera establecer un tributo basado en las sobreganancias mineras, en reemplazo de los llamados óbolos mineros de naturaleza voluntaria, que rescate la potestad del Estado para definir las políticas fiscales. Entre los años 2005 y 2009, las empresas mineras obtuvieron utilidades netas por 19 500 millones de dólares, lo cual expresa una elevada rentabilidad con respecto a las inversiones realizadas.

## 5. Descentralización y ordenamiento territorial. Agenda pendiente

### Premisas y enfoque básico

La descentralización, tanto en su vertiente económica como en la político-administrativa, es una de las condiciones gravitantes para arribar hacia objetivos propios del desarrollo humano sostenible.<sup>1</sup> Sin embargo, los avances en esta materia han sido puntuales e inorgánicos pese a los compromisos suscritos en el marco del Acuerdo Nacional<sup>2</sup> y de las promesas descentralistas de los sucesivos gabinetes al menos en los tres últimos quinquenios.

La descentralización significa bastante más que transferir determinadas atribuciones operativas a los gobiernos regionales y municipales por parte del Gobierno nacional, particularmente cuando estas no se acompañan con los recursos técnicos y financieros para ejercerlas. El proceso descentralista supone, ante todo, distribuir social y territorialmente, de la manera más equitativa posible, los recursos económicos que permitan implementar infraestructuras y aprovechar los recursos naturales disponibles, las iniciativas productivas y las capacidades de gestión para articular complejos productivos que generen ingresos y empleos. Esta opción implica efectuar cambios sustantivos en el actual modelo económico y en el de Estado, en el contexto de nuestras oportunidades y carencias, así como de los impactos derivados de la crisis económica, financiera y ambiental a escala mundial.

Una efectiva reforma del Estado es fundamental para facilitar la oferta de servicios públicos que reclaman las poblaciones, así como para evitar los conflictos surgidos por el inorgánico tejido ministerial y también por la ineficaz organización de los gobiernos regionales y municipales. La reforma requiere aligerar los procedimientos administrativos y mejorar las capacidades de los servidores públicos en todas las instancias, a fin de optimizar los respectivos planes de desarrollo concertados, los planes de ordenamiento territorial y los presupuestos participativos.

1 El desarrollo humano sostenible en el Perú implica reconocer cinco objetivos clave: a) impulsar los procesos de descentralización y de ordenamiento territorial; b) establecer una instancia planificadora capaz de integrar operativamente la gestión pública y la privada; c) explotar los recursos naturales de manera equilibrada, no depredadora, y resguardar el ambiente; d) replantear el modelo económico y el de Estado, los cuales tienen un perfil extremadamente neoliberal; e) fortalecer la democracia participativa y plena.

2 En el contexto del Acuerdo Nacional existen tres políticas de Estado que aluden a la descentralización y al manejo de los recursos naturales y del ambiente: a) la 8, que se ocupa directamente de la descentralización; b) la 34, que se refiere al ordenamiento y la gestión territorial; c) la 19, sobre el desarrollo sostenible y la gestión ambiental.

La reforma del Estado y la reforma del modelo económico, vistas desde una óptica operativa y descentralista, deben enmarcarse en un plan estratégico de desarrollo nacional hacia el mediano y largo plazo que defina una visión de país deseable. Esta tarea debiera encomendarse con decisión a un Ceplan reforzado.

### Agenda pendiente

Con relación a lo señalado en los párrafos anteriores debieran impulsarse o consolidarse al menos los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Aminorar radicalmente la pobreza endémica o estructural que afecta a alrededor del 30% de la población nacional y, específicamente, a más del 48% de la población campesina, mientras que la pobreza extrema (personas que ni siquiera pueden adquirir una canasta alimentaria básica) alcanza a alrededor del 10% de los peruanos y es mayor en los espacios rurales.
- b) Reducir el centralismo de la plataforma económica focalizada en ámbitos urbanos costeros, situación que desperdicia las potencialidades competitivas de los recursos naturales disponibles en el territorio nacional, las cuales debieran expresarse en el establecimiento extensivo de complejos empresariales. En esa línea se postula la conformación de nuevos parques industriales y el reforzamiento o el perfeccionamiento de los actuales Centros de Innovación Tecnológica (CITE)<sup>3</sup> para incentivar diferentes sectores (turismo, madera, vid, industrias medianas o pequeñas, cuero).
- c) Replantear el esquema productivo primario-exportador implantado en función de la minería (cobre, zinc, oro), de la pesca (harina, aceite) así como de algunos emprendimientos agropecuarios de media a alta escala (uvas, espárragos). Es necesario configurar programas y proyectos de inversión viables, prioritarios, competitivos y rentables que quiebren ese esquema dependiente y altamente riesgoso, tanto en términos sociales como económicos, en beneficio de los diferentes territorios regionales y municipales. El Plan Nacional de Diversificación Productiva del 2014 es un avance parcial en ese sentido, aunque a mediados del 2017 está en un franco declive.
- d) Consolidar una efectiva reforma fiscal descentralista que, además de ampliar la base tributaria y sancionar y erradicar la evasión y la elusión de impuestos, replantee las normas que regulan el origen y el destino de los recursos financieros adscritos a los gobiernos regionales y municipales: canon,

3 En los años setenta se formaron parques industriales en Chimbote, Arequipa y Sullana. Ninguno de ellos sobrevivió.

sobre canon, regalías, el Fondo de Compensación Regional (Foncor), el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), fideicomisos mineros, obras por impuestos, entre otros. En este marco, deben considerarse las recurrentes bajas en los volúmenes del canon y del sobre canon, debido a la caída de los precios de los minerales, en particular desde el 2015.

- e) Fortalecer política, técnica y presupuestalmente a la Secretaría de Descentralización<sup>4</sup> y al Ceplan, dependientes de la PCM, de modo que actúen efectivamente como los conductores u orientadores de los procesos de desarrollo nacional, regional y local, a partir de dos instrumentos planificadores que debieran ser remozados: a) el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Plan Bicentenario, a cargo del Ceplan, cuya primera versión se elaboró a mediados del 2010; b) el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016, a cargo de la Secretaría de Descentralización, propuesto a mediados del 2010.

Al respecto, es recomendable el establecimiento de los Ceplan en los gobiernos regionales. Esos debieran adscribirse internamente como un órgano de asesoramiento, estrechamente ligado al gobernador regional, en reemplazo de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, que es un organismo de línea, al igual que las gerencias regionales de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social y de Infraestructura. A mediados del 2016, estas instancias planificadoras funcionaban en La Libertad, Piura y Cajamarca, y se había evaluado su instalación en Junín, Tacna, Cusco y Arequipa.

- f) Articular sectorial y espacialmente las políticas y normas de ordenamiento territorial, lo cual supone revisar varios aspectos: a) la pertinencia de mantener al Minam como el ente rector en este tema; b) los alcances del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace); c) los estudios de impacto ambiental, los programas de adecuación y manejo ambiental y las metodologías mediante las cuales se efectúan las zonificaciones ecológicas y económicas<sup>5</sup> que definen la viabilidad ambiental y las calificaciones para el uso ordenado y racional de los suelos, aires y subsuelos; e) el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial; f) las normas que determinan las atribuciones exclusivas, compartidas y delegadas de cada nivel de gobierno (nacional, departamental y municipal) para evitar contradicciones o duplicidades.

- g) Activar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), con la finalidad de compatibilizar objetivos, estrategias y políticas públicas orientadas a propulsar procesos integrales de desarrollo humano sostenible en los tres niveles territoriales de gobierno.

## Descentralización y ordenamiento territorial. Contenidos esenciales

El alcance de los procesos de descentralización y ordenamiento territorial se define tanto por los sistemas viales, energéticos, portuarios y urbanos existentes y potenciales como por los emprendimientos productivos a partir de los recursos naturales, técnicos, humanos y financieros disponibles en los diferentes espacios regionales y locales. Estos tienen como marco referencial el desempeño económico, social y político en curso y los principios derivados del Acuerdo Nacional. El proceso tiene un sentido lógico que se esquematiza al final del documento.

Aprobar el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial es fundamental,<sup>6</sup> en tanto determina la conformación de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (Sinadot) que se entronca con los subsistemas regionales de ordenamiento territorial. El proyecto de ley propone que el Ceplan lidere el Sinadot en reemplazo del Minam, considerando su atributo de establecer estrategias multidimensionales e integradoras.

Las estrategias configuradas para un mejor funcionamiento de los procesos de ordenamiento territorial en el marco de la descentralización deben prever la gestación o maduración e implementación de inversiones a partir de corredores o ejes de desarrollo y de cuencas. En ese sentido tendrían como referentes funcionales a las siguientes instancias de articulación:

- a) las cinco Juntas de Coordinación Interregional: CIAM, Interior, Censur, Macrosur y Litoral Central, que venían funcionando, con diferentes dinámicas, básicamente entre el 2009 y el 2011;
- b) las mancomunidades municipales y regionales, que constituyen mecanismos orientados a implementar proyectos y políticas de interés común y que, además, resuelven parcialmente la excesiva división político-administrativa que dificulta la articulación de mercados, bloquea la real regionalización y afecta la gobernabilidad.

## Propósitos clave

Las políticas de descentralización y el ordenamiento racional del territorio debieran considerar al menos los siguientes propósitos clave:

<sup>4</sup> Podría implicar la reconquista del Consejo Nacional de Descentralización (que tuvo jerarquía ministerial) con algunos ajustes: a) equilibrar la participación de los gobiernos regionales y locales en relación con la representación mayoritaria que tenía el Gobierno nacional; b) participar en la definición de los límites político-administrativos.

<sup>5</sup> A mediados del 2017, solo 14 de los 25 gobiernos regionales contaban con estudios de ZEE aprobados. Ninguno tenía un plan de ordenamiento territorial.

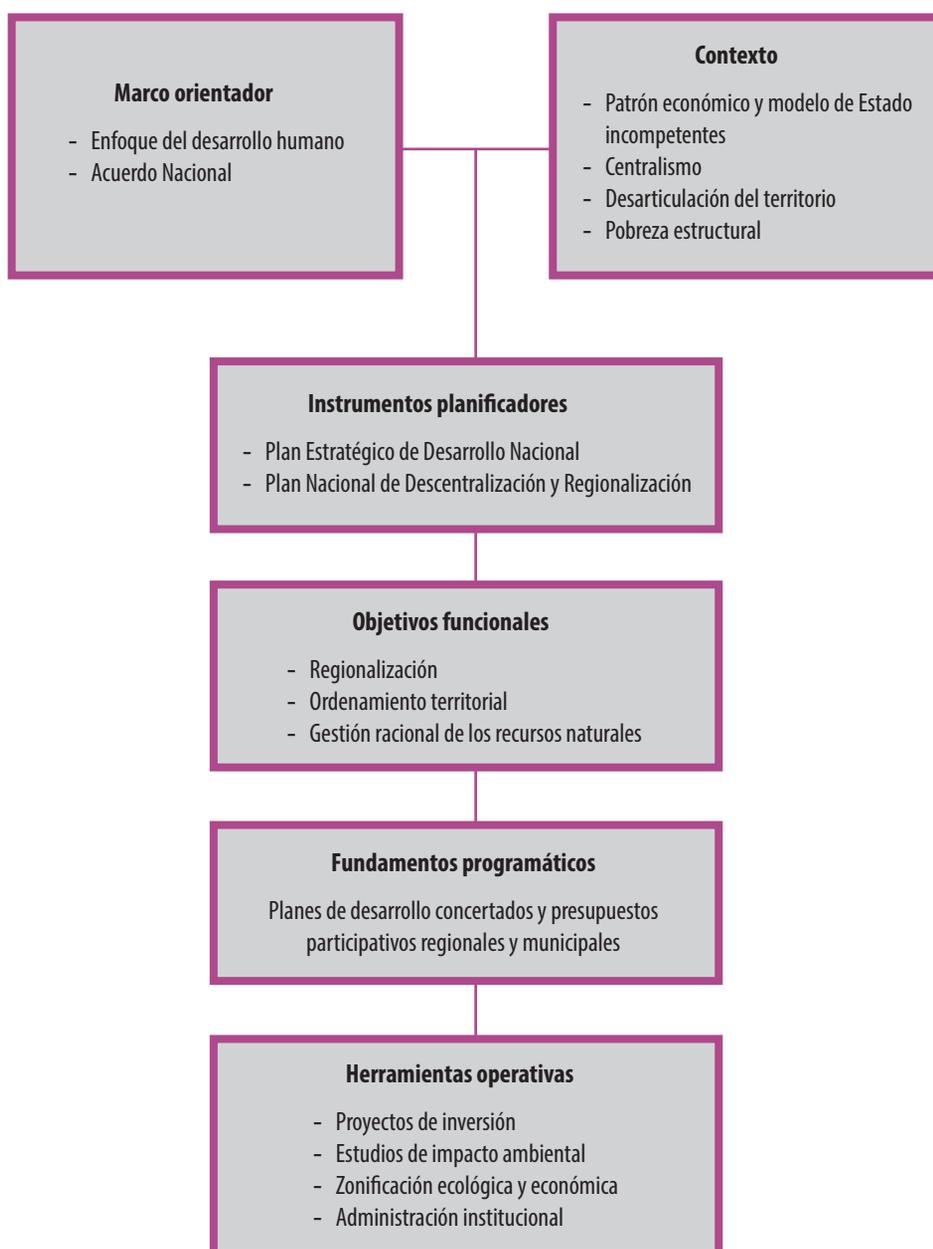
<sup>6</sup> A mediados del 2017 sigue empantanado en el Congreso.

- a) Relanzar el proceso de descentralización, ordenamiento territorial y planeamiento estratégico, especialmente en las instancias subnacionales de gobierno, buscando comprometer a todas las fuerzas económicas y sociales. En ese sentido se debe intentar la revalorización de las políticas de Estado bajo el amparo del Acuerdo Nacional.
- b) Reforzar la imagen del ordenamiento territorial como un factor determinante para el tratamiento de los procesos de descentralización.
- c) Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, que satisfaga prioritariamente las demandas internas, ligadas a una matriz productiva que apoye esencialmente la producción local y regional y se enlace con los mercados. Asimismo, que regule la tendencia evidente a otorgar amplias concesiones o ventas de tierras agrícolas subsidiadas por el Estado, que traen consigo procesos de relativización de la tierra, tal como ocurre con los proyectos de Chira-Piura, Majes y Olmos, entre otros. Además, que potencie la agricultura familiar y asociativa con el apoyo técnico de modo que sea capaz de generar ingresos mayores que los de subsistencia e incluso acudir a mercados ampliados, luego del autoconsumo.
- d) Garantizar la soberanía y seguridad energética para el consumo interno (doméstico, industrial), considerando los derivados del gas (nodos y líneas de conducción) y del petróleo (integración vertical y horizontal de la refinería de Talara), así como los sistemas hidráulicos y las energías no convencionales (eólica, solar).
- e) Evitar que las actividades mineras, petroleras, gasíferas, forestales y de infraestructura afecten negativamente al medioambiente, a las cabeceras de cuenca, a los terrenos y acuíferos de vocación agropecuaria o forestal, así como a los derechos inmanentes de las comunidades nativas e indígenas sobre sus territorios. En ese entorno, dos serían las estrategias a seguir. La primera, perfeccionar las normas que regulan las licencias sociales para acceder a la explotación de los recursos naturales. La segunda, recomponer los mecanismos que faciliten la solución o prevención de los conflictos socioambientales.<sup>7</sup>
- f) Redefinir las tipologías de las municipalidades sobre la base de los siguientes vectores: i) volumen poblacional y su relación con la superficie del territorio; ii) comportamientos económicos, migratorios y culturales, ya que cada vez se hace menos pertinente distinguir lo rural de lo urbano; iii) actividad económica predominante en volumen y en estructura; iv) presupuestos y cuadros técnicos de los que disponen; v) potencialidad para integrar servicios o proyectos de interés común a través de acuerdos o de mancomunidades.
- g) Replantear la red vial y ferroviaria existente, que acerque mercados y servicios dentro del Perú y en otros países latinoamericanos. Esta opción implica actuar decididamente sobre tres factores: i) revisar críticamente los impactos de los tres grandes corredores viales promovidos por el programa IIRSA, que esencialmente articula de manera transversal corrientes de intercambio con Brasil, Paraguay y Bolivia; ii) repotenciar el ferrocarril central y el ferrocarril del sur; iii) completar la carretera longitudinal de la sierra.
- h) Retomar las iniciativas propuestas y otras que pudieran plantearse con respecto al complejo proceso de conformación de regiones reales (macrorregiones), tomando en cuenta las experiencias de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y las mancomunidades regionales.
- i) Impulsar proyectos de inversión productivos que permitan un mejor y mayor uso de los recursos potenciales (naturales, financieros, humanos e infraestructurales) en el ámbito regional y local. Para ello podrían conformarse centros o agencias de desarrollo económico regional que proporcionen a los empresarios y promotores asistencia técnica y financiera e información sobre mercados, en coordinación con el INIA, el Ministerio de la Producción y el Minagri, así como con proyectos que disponen de esas capacidades y recursos (Mi Chacra, Mi Riego, Sierra Productiva y Sierra Exportadora, entre otros).
- j) Promover la instalación de parques industriales y cites en algunos subsectores prioritarios, localizados en polos de desarrollo actuales y potenciales.
- k) Insertar los planes de ordenamiento territorial y los planes especiales o sectoriales (como el plan de desarrollo rural, el plan de prevención de riesgos, el plan de desarrollo de capacidades o el plan de competitividad) en los planes de desarrollo concertados que tienen un carácter multidimensional e integrador.
- l) Culminar o perfeccionar las ZEE regionales y municipales. Postular cambios en la Ley 30230 del 2014, en la que se señala, de manera negativa, que las ZEE no son vinculantes (obligatorias) para definir el uso del territorio.
- m) Fortalecer las capacidades técnicas, políticas y financieras de los gobiernos regionales y municipales, de modo que puedan cumplir con mayor eficiencia sus mandatos y atribuciones. Esta línea debe implicar que en tales instancias se establezcan

<sup>7</sup> En el año 2015, la Defensoría del Pueblo señaló la existencia de alrededor de 200 conflictos mensuales. De ese total, más del 65% fueron de naturaleza medioambiental y, entre estos últimos, más del 50% estaban vinculados a la minería.

- y usen efectivamente los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos como los instrumentos para su gestión. En ese entorno se debe replantear la distribución territorial del presupuesto público en favor de los gobiernos regionales y municipales para acabar, así, con el enfoque centralizador del MEF.
- n) Presionar para la formalización de la Ley de Ordenamiento Territorial.
- ñ) Fortalecer el rol de la ANGR como una vía de articulación de intereses comunes del nivel de gobierno regional frente al desarrollo regional y a la descentralización.
- o) Derogar los denominados paquetazos ambientales que subrepticamente postulan el aceleramiento de las inversiones, sin importar si estas atentan contra el ambiente y el aprovechamiento racional y sostenible de nuestros recursos naturales y de nuestra biodiversidad.

### Secuencia lógica para abordar la descentralización, el desarrollo regional y el ordenamiento territorial



Anexo

**Matriz de impactos en la evaluación de proyectos**

Uno de los desafíos más claros en el tratamiento del desarrollo descentralizado es la capacidad para calificar los proyectos de inversión teniendo en cuenta la diversidad de aspectos cualitativos y cuantitativos que deben considerarse.

Un punto importante en este tipo de esfuerzos se relaciona con los impactos que afectan el aprovechamiento de las potencialidades de los recursos disponibles, así como el ordenamiento territorial y el ambiente.

En la siguiente matriz se resume una propuesta al respecto.

Tipo de impacto y su valoración (1)	Cambios en los niveles de bienestar y perspectivas de desarrollo Empleo (3)		Grado de involucramiento social en procesos de desarrollo Gestión local (4)		Sensibilización sobre el uso de potencialidades, el ordenamiento territorial y el ambiente (5)		Capacidad para articularse con otros proyectos y tener una posición de arrastre (6)		Nivel de aceptabilidad o validación del proyecto y del programa (7)			Puntaje o valoración total (8)	Prioridad relativa (9)	Análisis sobre la valoración y la prioridad de cada combinación de proyectos (11)	Estrategia para implementar los proyectos (12)		
	Indicador	Alta	Baja	Indicador	Alta	Baja	Indicador	Alta	Baja	Indicador	Alta	Baja		1ª	2ª	3ª	
Proyectos (2)																	
a. Proyecto "a"																	
b. Proyecto "b"																	
c. Proyecto "n"																	
Comentarios sustantivos sobre cada tipo de impacto y puntaje por cada proyecto (10)																	

## Notas sobre la matriz de calificación y priorización de proyectos

### (1) Tipo de impacto y su valoración

El impacto representa los logros o efectos sobre los aspectos sustantivos del desarrollo de una comunidad como consecuencia del funcionamiento de uno o más proyectos concretos. Generalmente, se asocia a cambios en la organización social y económica, el bienestar y el medioambiente. Refleja la modificación de las condiciones de vida de las organizaciones, familias o personas involucradas en esos proyectos. Implica la aplicación de criterios o indicadores de causalidad (del proyecto sobre su entorno o sobre sus beneficiarios). Se asocia al concepto de eficiencia, en términos del uso óptimo de recursos asignados a un proyecto en función de sus objetivos de desarrollo. La matriz es solo referencial, ya que puede admitir otros tipos de variables o indicadores de impacto.

Una de las dificultades metodológicas de esta matriz integradora (de proyectos de diferente tipo) estriba en la dificultad de medir proyectos muy heterogéneos entre sí (técnica y económica o socialmente). En ese sentido constituye un instrumento útil, pero que debe relativizarse con análisis subsecuentes. Esta es la misión de las columnas 10 y 11 de la matriz.

La valoración de los impactos puede ser cualitativa (tal como se presenta en esta matriz elemental, en términos de alto, medio, bajo o nulo) o cuantitativa. En este segundo caso puede utilizarse un rango numérico, por ejemplo del cero al veinte o del cero al uno. Obviamente, el cero indica que el impacto es nulo. En ambos casos se requiere definir los indicadores que corresponden a cada tipo de impacto. Por razones de simplificación, en la matriz presentada solo se han considerado dos valoraciones: alta y baja.

Es posible ponderar cada valoración simple, si se considera que cada tipo de impacto merece un peso diferente por la importancia que se le asigne en el proceso (normalmente sobre la base de la visión o del objetivo principal de un plan o programa). Un modo sencillo de ponderar es considerar el valor uno como el mayor valor (máximo) de un tipo de calificación simple. La ponderación asumida se multiplica por el valor simple asignado a cada impacto.

### (2) Proyectos específicos

Los proyectos específicos constituyen la forma en que se materializan las potencialidades que impulsarán el desarrollo regional. Un proyecto implica el uso de una

función de producción que representa la forma en que diferentes factores o recursos se articulan para generar un bien o servicio que satisfaga una demanda o necesidad fundamental o un objetivo de desarrollo humano. En ciertos casos, el análisis o la evaluación de impactos pueden aplicarse a subconjuntos de proyectos específicos. En este caso se trata de componentes, líneas de acción o sectores eje del desarrollo, sobre los cuales las valoraciones toman otra configuración más general y cualitativa.

### (3) Impactos sobre el bienestar, especialmente sobre ingresos y empleo

Aborda tres aspectos fundamentales del desarrollo humano: bienestar como categoría genérica y empleo e ingresos decuosos como factores esenciales para sostener la vida material.

### (4) Impactos relacionados con la participación

Son fundamentales porque están referidos a una variable esencial en el paradigma del desarrollo humano: la mayor participación posible, activa, responsable y representativa de los actores sociales locales y regionales, en la búsqueda de sus propios desarrollos.

### (5) Impactos sobre el uso de las potencialidades

Es uno de los elementos analíticos fundamentales. Alude a la capacidad de cada proyecto para articular paralelamente la disponibilidad de los diferentes recursos del área (económicos o financieros, humanos, naturales, físicos e institucionales) inadecuadamente utilizados, para convertirlos en verdaderas potencialidades.

### (6) Impactos vinculados con la capacidad del proyecto para articularse con otros y ejercer una posición de arrastre

Los proyectos con mayor capacidad de articularse técnica, cronológica, social y económicamente con otros tendrían mayor calificación porque permiten conformar subconjuntos que se soportan mutuamente, creando economías de escala. Permiten visualizar los objetivos y el enfoque fundamental del programa. De otro lado, los proyectos que tienen la capacidad para generar otros proyectos complementarios tendrían también una mejor calificación porque arrastran o impulsan otras iniciativas. Este arrastre puede originarse por factores puramente técnicos y económicos, o también por la capacidad de convocatoria y de la empresarialidad de quienes manejan el proyecto en cuestión. En cualquier caso funcionan como proyectos eje o pivote, es decir, adquieren una posición preponderante en el programa.

### **(7) Nivel de aceptabilidad o validación del proyecto y del programa**

Permite apreciar el grado de convencimiento y empoderamiento de los actores locales sobre la calidad del plan o programa, en general, y de los proyectos específicos, en particular. Responde a una valoración cualitativa, que puede sustentarse en encuestas o grupos focales y, fundamentalmente, en los compromisos establecidos en los comités relacionados con la formulación del programa o plan. Los compromisos definen una orientación aceptada colectivamente y reducen el riesgo de la manipulación o cambio de los proyectos en función de intereses particulares. Asimismo, facilitan la auditoría o vigilancia social sobre tales compromisos.

### **(8) Puntaje o valoración total**

Es la suma de las valoraciones cualitativas o cuantitativas parciales (de cada tipo de impacto). En el caso de las valoraciones cualitativas (alta, baja) podría adoptarse la de mayor frecuencia o adoptar una calificación que combine las dos más frecuentes: por ejemplo, alta-media cuando ambos extremos tienen aproximadamente la misma frecuencia.

### **(9) Prioridad relativa**

En principio, las prioridades se forman a partir del puntaje o valoración total que adquiere cada proyecto según sus correspondientes impactos. Sin embargo, varios factores pueden alterar una priorización primaria: la magnitud de las inversiones o esfuerzos comprometidos, el tiempo de maduración estimada para la concreción de sus resultados

e impactos, la coyuntura política, la dependencia de factores externos, etcétera.

### **(10) Comentarios sustantivos sobre cada tipo de impacto y puntaje**

Incluye apreciaciones fundamentales (capaces de orientar el análisis y las decisiones) sobre el tipo de impacto y su correspondiente puntaje para los diferentes proyectos de la matriz. Es un enfoque vertical en términos del tratamiento de cada columna de impacto, en su conjunto.

### **(11) Comentarios básicos sobre la valoración y la prioridad de cada combinación**

Refleja los criterios o argumentos que han permitido calificar y priorizar cada proyecto. Se trata de un enfoque horizontal, en el que los diferentes tipos de impactos afectan a un proyecto determinado. Sin embargo, no todos los proyectos deben adscribirse necesariamente a todos los impactos.

### **(12) Estrategias para la implementación de los proyectos**

Contiene una apreciación global o integral y sintética del proceso de calificación y priorización. Se expresa normalmente en un resumen ejecutivo, al cual se agregan aquellas estrategias o políticas que permiten concretar todo o parte de los proyectos consignados en la matriz, ya sea en cada uno de ellos o en una combinación de proyectos cuando se considere que son necesariamente interdependientes.

## Relación de siglas y acrónimos

ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CENSUR	Junta Interregional Centro Sur
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPLAR	Centro de Planeamiento Estratégico Regional
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CITE	Centro de Innovación Tecnológica
EIA	Estudio de impacto ambiental
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
INTERNOR	Junta de Coordinación Regional del Norte y Oriente
MACROSUR	Junta de Coordinación Interregional del Sur
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SINADOT	Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial
VRAEM	Valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
ZEE	Zonificación ecológica y económica



## Raúl Lizárraga Bobbio

Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con posgrados en Desarrollo Económico (Universidad de Chile) y en Planeamiento Regional y Urbano (Universidad de Puerto Rico). Se ha desempeñado como consultor del Banco Mundial para el monitoreo del Plan Nacional de Regionalización y Descentralización, de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo Ministros (SD-PCM) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en temas de descentralización. Ha sido asesor de la SD-PCM en la formulación del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) en la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Perú al 2021.

Es autor de varios libros y ensayos sobre su especialidad y miembro del Colegio de Economistas de Lima, de la Asociación Peruana de Planeamiento del Desarrollo (APPD) y del Instituto de Reforma del Estado y Modernización Pública (IREMAP).

### SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



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



Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación Social y Acción Popular - ALTERNATIVA