

E14

1984-187
1982 5/2/83

21

DESCENTRALISMO Y PLANIFICACION: Balance y Propuesta

Ernesto Gonzáles Roberto
Eduardo Durand López-Hurtado



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Apartado Postal 5163 - Lima 100 - Perú

Derechos Reservados
© CER.
Centro Peruano de Estudios
Para el Desarrollo Regional
Apartado Postal 5163
Lima 100
Perú.

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), es una asociación civil, de carácter privado, sin filiación partidaria y sin afán de lucro. Sus áreas de actividad son la investigación, capacitación y difusión. El CER orienta sus estudios hacia el logro de propuestas de solución sobre las problemáticas económicas, culturales y políticas. Incorpora en sus análisis las experiencias andina e internacional. La meta es el desarrollo regional y nacional descentralizado. Sus líneas temáticas básicas son: planificación regional y municipal; población, ocupación y políticas productivas en sus marcos regionales; finanzas, administración y gestión en los Gobiernos descentralizados; ecosistemas urbanos—regional; la condición cultural—educativa en el medio rural—andino.

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

PRESENTACION

El Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), tiene entre sus objetivos permanentes el impulsar el balance y propuestas de solución ante los problemas y políticas nacionales. Es por eso que los días 25, 26, 27 y 28 de marzo de 1985, se realizó el Seminario-Taller sobre Descen/tralización y Regionalización en el Perú; que contó con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Se trataron los temas de planificación; políticas públicas y financiamiento; estructura y gestión de los gobiernos regionales; la organización y acondicionamiento territorial. Como expositores estuvieron: Ernesto González, Raúl Lizárraga, Eduardo Durand, Fredy Monge, Carmen López, Henry Izquierdo, Alfredo Stecher, Alberto García y Jaime Johnson.

Se reunieron en cuatro comisiones, técnicos que laboran en instituciones públicas y privadas, representantes de partidos políticos, investigadores sociales, autoridades oficiales y miembros de organismos internacionales de cooperación técnica. Todos ellos, en un número de setenta debatieron los puntos de vista de los expositores, los propios, y recordaron ideas de otros estudiosos. El trabajo común tuvo como eje el lograr una sistematización de los múltiples aspectos de las temáticas planteadas en el esquema original. Focalizaron los problemas básicos y propusieron alternativas de solución. Prevalció una fraternal inteligencia. Se logró un consenso en temas medulares.

Sin duda, la base fue la necesidad vital de mejorar las condiciones existentes, cambiar la faz del país, integrar solidariamente a los pueblos que perviven en el aislamiento. Denotamos en tal interés, la persistencia por quebrar definitivamente las amarras a la herencia colonial y a una República soterrada en latentes frustraciones, que originaron y reforzaron la desunión, el subdesarrollo interno y la dependencia externa.

El objetivo del Seminario fue logrado. Hay elementos suficientes para elaborar medidas de corto y mediano plazo, en cuanto a la descentralización del Estado. Se ha definido lo prioritario, entre los múltiples aspectos del problema descentralista y regional peruano. Se renuevan los objetivos por los cuales el CER existe. Que las páginas siguientes permitan mayores reflexiones y bases de solución a los urgentes problemas de una Nación y un Estado, en proceso de construcción.

Carlos Delgado M.
Director Ejecutivo
Centro Peruano de Estudios para el
Desarrollo Regional (CER)

CONTENIDO

PLANIFICACION Y DESCENTRALIZACION: BALANCE Y PERSPECTIVAS.	13
Ernesto González Roberto	
Introducción	15
1. Planificación Socio-económica	16
2. Configuración de la Planificación en el Perú	23
3. Proposiciones para mejorar la Calidad de la Planifica- ción en el Perú.	45
 PLANIFICACION REGIONAL Y NACIONAL: UN ENFOQUE DESCENTRALISTA	 57
Eduardo Durand.	
Introducción	59
1. Las Limitaciones Estructurales	61
2. Los Enunciados de Planificación Regional y el Cen- tralismo.	63
3. La Instrumentalización de los Planes en relación a la Descentralización y el Desarrollo Regional	78
4. Incidencia de algunos Instrumentos de Política de Descentralización	81
5. La Regionalización del País.	83
6. La Situación Actual: Evolución de la Ocupación del Espacio y Prospectos para una Planificación Descen- tralista en el Perú.	84

Referencia Bibliográfica	99
Relación de Debate en la Comisión sobre "Balance y Fropuestas sobre la Descentralización y Planificación en el Perú	101
Relación de Integrantes Comisión I.....	104
Conclusiones.....	105

INTRODUCCION

Con la promulgación del Decreto Ley 14220, el 19 de octubre de 1962, se creó el Sistema Nacional de Planificación Económica y Social. Se indicaba en ese Decreto Ley, que es objetivo del gobierno mejorar las condiciones de vida de la población, a través de la formulación y ejecución de planes de desarrollo nacional.

Se menciona la articulación necesaria entre Plan y Presupuesto, convirtiendo el presupuesto público en un instrumento para lograr las metas que se tracen en los planes.

El Instituto Nacional de Planificación, en uno de sus documentos de 1973, definía que los objetivos de la planificación serían el encaminamiento de la organización de la sociedad y la orientación del proceso de desarrollo; además, que la planificación tiene un carácter integral, en tanto, combina los aspectos económicos, políticos-administrativos, sociales y espaciales. Así, la planificación puede entenderse como un conjunto de acciones para asegurar el logro de los objetivos que la sociedad se trace.

Bajo esas consideraciones, la planificación deberá estar contenida en las políticas públicas. Es una responsabilidad de toda la estructura del Estado. Lo cual es consagrado por la Constitución de 1979, en donde se indica que: "El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del sector público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio" Agregaremos que independientemente, del carácter obligatorio para el sector oficial y de orientación para el sec-

tor privado, lo real es que se involucra a todos los sectores político-sociales bajo la concepción de lograr el desarrollo nacional planificadamente.

Hasta la fecha y después de poco más de 20 años, el país ha conocido varios planes, muchos programas e innumerables presupuestos. Ellos merecen una evaluación exhaustiva, los cuales ubicados en sus contextos históricos nos permitirían aprehender sus logros y dificultades. Particularmente, consideramos esta actividad como valiosa desde el punto de vista, que los diagnósticos actuales de la problemática nacional tienden a ser una repetición, aunque dramáticamente mayor de anteriores diagnósticos. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo, elaborado entre los años de 1967 y 1968, dice en la parte correspondiente al análisis de la realidad nacional que, entre los principales problemas del país está el macrocefalismo de Lima, la desarticulación de la economía y la existencia de las economías de enclave. El mismo diagnóstico precisa que ello es producto de la existencia de un patrón de crecimiento económico y social inducido desde el exterior. Concluye diciendo que el Estado ha sido incapaz de diseñar políticas de integración nacional, no permitiendo en el plan regional un mejor manejo de los recursos espaciales. Cada plan que se ha sucedido a presa una profundización de los diagnósticos; pero también cada plan ha sido un ensayo frustrado, para la descentralización y el desarrollo regional.

En este libro se delinear y desarrollan dos problemas medulares en cuanto a la planificación: a la definición de conceptos y una aproximación crítica a las fases por las cuales ha pasado, la evolución de la planificación nacional en el ámbito regional.

Ernesto González, orienta sus aportes en el sentido de ordenar, sistematizar y definir conceptos que nos permitirían homogeneizarnos en el debate sobre el tema. Nos convoca a establecer una base de requisitos indispensables para notar la utilidad social de un plan: eficiencia, eficacia, efectividad. Precisa las relaciones entre Plan y Gobierno, dice que es inconveniente para el país que se adopten decisiones totalmente excluyentes entre un período de Gobierno y otro, sobre aspectos relacionados con la estrategia de largo alcance, como es el caso de la ampliación de la red vial nacional, ampliación de la frontera agrícola y mejora y aprovechamiento del uso de los recursos hídricos; son objetivos que deben continuar-

se obligadamente por las administraciones. Plantea alternativas de solución ante la ruptura de la relación entre plan y presupuesto, tras indicar que la distribución tentativa de recursos no guarda relación con las metas contenidas en los planes y que no se contemplan los efectos negativos de los recortes indiscriminados en las inversiones en ejecución.

El ensayo de Eduardo Durand, presenta una evaluación del proceso de la planificación entre los años 1980-1985. Enfatiza los problemas de organización del espacio económico y social en relación a las políticas y acciones descentralistas, desde la revisión del tratamiento a la región Lima-Callao y al resto del país. Incorpora en los análisis del desarrollo regional el problema de la planificación y desarrollo de los asentamientos humanos. En especial hace un examen crítico de los denominados Proyectos Especiales, en cuanto a la pertinencia y efectos para el desarrollo regional.

De conjunto el presente volumen intenta ser una base para repensar los problemas de la planificación regional en el Perú.

**PLANIFICACION
Y
DESCENTRALIZACION:
Balance y Perspectivas**

Ernesto González Roberto

INTRODUCCION

El afianzamiento de la Democracia y la evolución del centralismo de poder en la República son dos procesos mutuamente excluyentes.

La planificación socioeconómica fue introducida en el país, como función de gobierno, hace un cuarto de siglo, en un entorno social caracterizado por cambios oscilantes entre el centralismo, inherente a la dictadura, y la voluntad descentralista, inherente a la democracia real.

La célebre frase: "Cada pueblo posee el gobierno que merece", puede hacerse extensiva a la planificación, ya que su evolución, en concordancia con las exigencias del medio social, depende en última instancia de la madurez y voluntad ciudadanas.

El presente trabajo sólo pretende motivar la constante reflexión sobre los requisitos que debe buscarse en relación con las estructuras política, administrativa y jurídica del Estado, a fin de no exigir a la planificación una misión imposible de cumplir.

En buena cuenta, el éxito o fracaso de la planificación como instrumento de desarrollo, al servicio de la sociedad, no es solo de responsabilidad de un gobierno, sino de la dinámica socio-política que la ciudadanía en conjunto logre a través de su participación en el quehacer del Estado.

1. PLANIFICACION SOCIOECONOMICA

Resulta difícil, por no decir imposible, estimar el gasto público destinado a financiar el funcionamiento de las oficinas de planificación en las distintas dependencias del Sector Público. Los fondos destinados a tal fin, además de no representar cabalmente el costo de dicha función, se encuentran actualmente consolidados como gastos administrativos o de alta dirección en los diferentes pliegos presupuestarios.

Sin embargo, aun cuando no podamos disponer de cifras suficientemente representativas que proporcionen una idea sobre el "costo-eficiencia" que significa la planificación gubernamental, conviene reflexionar si resulta o no útil emplear recursos en ella.

Muchas opiniones controvertidas existen sobre el particular: de un lado, se sostiene que la planificación sólo ha contribuido a confundir el papel que le toca jugar al Estado, menoscabándose la importancia de quienes dentro del Sector Público se encuentran directamente ligados a la ejecución de proyectos; y por otro, hasta se le atribuye poderes de efectos casi automáticos frente a los graves problemas sociales existentes.

Efectuar un balance en medio de tales circunstancias, donde predominan notoriamente, ya sea las animadversiones o adhesiones de base subjetiva, resultaría excesivamente complejo sin antes fijar algunos conceptos fundamentales que sirvan de referencia para luego evaluar con la mayor imparcialidad posible.

A continuación se presenta brevemente un esquema de definiciones que el autor estima indispensable proponer, a fin de contar con una base de referencia para medir las bondades o defectos de la planificación socioeconómica en nuestro país.

1.1 Plan y Planificación

Satisfacer necesidades en forma selectiva, asignando prioridades de atención y procurando el óptimo aprovechamiento de escasos medios disponibles, es un proceso inherente al comportamiento biológico del hombre.

La respuesta deliberada a los desafíos de la naturaleza ha abierto constantemente el paso a la evolución de la especie humana; es decir, el plan y los fenómenos naturales formaron, a lo largo de la historia, una unidad dialéctica propulsora del desarrollo económico y social.

Así como los fenómenos naturales preceden a las ciencias que los estudian partiendo de la observación empírica, el plan es un hecho que antecede a la planificación, disciplina reciente, a través de la cual se consigue científicamente elevar la utilidad de los planes.

El éxito del plan se manifiesta en el cumplimiento de los objetivos previstos, empleando el mínimo de tiempo y recursos. En cambio, el grado de utilidad de un plan varía en relación a los propósitos e intereses de quien lo pone en marcha. Juzgar los propósitos ajenos como equivocados o contrarios a los nuestros, no resta ni añade utilidad al plan de quien lo traza y aplica, a menos que dichos juicios estén comprendidos en su objetivo.

Por ello, la teoría y práctica de la planificación, interesa de hecho a todas las formas de organización social, y por ende al conjunto de fuerzas políticas, ya que no existe actividad humana que no entrañe la posibilidad de sacar provecho de un plan rigurosamente elaborado.

Para efectos del presente trabajo, se considera que los términos de valoración de las bondades de un plan socioeconómico son: EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD, sinónimos que denotan los requisitos indispensables para que en toda comunidad, la aplicación de un plan socioeconómico permita un mínimo nivel de utilidad.

Las definiciones de los términos indicados, utilizadas en este documento son las siguientes:

a) Eficiencia

La eficiencia del plan se consigue en el terreno político, donde mediante la confrontación democrática de intereses se busca definir las alternativas de desarrollo y el grado de identificación popular con cada una de ellas. Un plan eficiente es aquel que logra un amplio respaldo político, porque al internalizarlo adecuadamente, la mayoría de la población se siente identificada con sus propósitos y estrategias, y dispuesta a

comprometerse con su cumplimiento. Un plan eficiente, moviliza.

b) Eficacia

La eficacia del plan se consigue en el terreno de la ciencia, donde se encuentra los medios para precisar su contenido, alcanzar el ordenamiento lógico de sus etapas, plantear la manera de aprovechar óptimamente los recursos necesarios y disponibles, y la idoneidad de las acciones y metas que comprende. Un plan eficaz es técnicamente viable.

c) Efectividad

La efectividad del plan se consigue en el terreno jurídico y administrativo, donde se fundamentan legalmente las atribuciones de la autoridad facultada para ejecutarlo. La efectividad del plan se materializa a través de una estructura administrativa que permite su difusión, retroalimentación, aprobación, financiamiento, monitoreo y modificación, y el control de su cumplimiento. Un plan efectivo logra instituirse.

Las tres cualidades señaladas son indispensables para que un plan socioeconómico sea útil y los recursos empleados en el proceso de planificación brinden los resultados esperados. Sin embargo, es frecuente observar la inadaptabilidad entre estas características y las exigencias del entorno social, debido a una sobre o subvaloración de alguna de estas exigencias con menoscabo de las demás.

La falta de correspondencia entre las cualidades del plan y su entorno social provoca inevitablemente el fracaso del proceso de planificación, ya que sin el simultáneo respaldo de las estructuras política, científica, jurídica y administrativa se propicia inexorablemente la inoperancia de los planes.

1.2 Planificación y entorno social.

La sobre o subvaloración de los requisitos indispensables de la planificación, traen como consecuencia varias actitudes y corrientes de opinión que pone en duda su utilidad ante la opinión pública, y obstaculizan el proceso que requiere su consolidación como función de gobierno.

Seguidamente, se presenta una clasificación de los principales rasgos que, a nuestro juicio, han ido formando una peculiar configuración de la planificación en el Perú, a consecuencia de la creciente desadaptación entre los requisitos de la planificación nacional y el entorno social.

a) Sobrevaloración del requisito eficiencia (DEMAGOGIA)

Sobrevalorar el requisito eficiencia significa privilegiar inapropiadamente la base política del plan, en desmedro de su fundamentación técnica, con algunos resultados como los siguientes:

- a.1 Movilizar a la población con utopías, imposibles de calzar en un plan, permaneciendo sin pasar del "qué hacer" al "cómo hacer".
- a.2 Sobreponer el interés partidario (plan de tipo vertical) a los requerimientos del desarrollo concebidos en cada localidad (plan de tipo horizontal o integral).
- a.3 Truncar innecesariamente un plan buscando sólo una renovada imagen política ante la opinión pública, o creer que el plan se altera cambiando sólo el nombre a las instituciones.
- a.4 Ejercer un paternalismo gubernamental desde el Gobierno Central so pretexto de ejercer la planificación como una responsabilidad ineludible frente a todos los problemas nacionales. (Para cada problema local sugerir una política o programa nacional).

b) Subvaloración del requisito eficiencia (ESPECIALISMO)

Subvalorar este requisito significa restar importancia a la necesidad de desplegar esfuerzos empleando tiempo y recursos para lograr que la población internalice el plan, suponiendo que el éxito del mismo depende sólo del especialista. Esta tendencia suele provocar situaciones como las siguientes:

- b.1 Sostener que la denominada "planificación indicativa" es capaz por sí sola de provocar, a posteriori, la espontánea y voluntaria aceptación del sector no público.
- b.2 Desdeñar el debate político como medio de formalizar un compromiso mayoritario para instituir el plan.

Por lo general el argumento de que los políticos sólo desfiguran el plan, se torna en una trampa de ineficiencia del plan.

- b.3 Definir la tarea de elaborar el plan como una especialidad que lleva a aislar a los "planificadores" en una responsabilidad excluyente y permanente de pensar por los demás. Así, el plan funciona como un reflector que, en vez de aclarar, ciega a contraluz e inmoviliza.
- b.4 Descalificar o desestimar las peticiones de la población, locales y espontáneas, por considerarlas apriori técnicamente inapropiadas o superfluas y por lo tanto no incorporables al plan.
- b.5 Privilegiar en forma exclusiva y excluyente las obras de desarrollo físico, estableciendo entre éstas y el bienestar de la población una automática relación de causalidad: Construir = Desarrollar.
- b.6 Ignorar que las leyes expresan y condicionan la política de desarrollo y que por ello poseen una estrecha y directa relación con el plan socio-económico.
- b.7 Considerar que la responsabilidad técnica relacionada con el plan concluye con la publicación del "documento plan".

c) Sobrevaloración del requisito eficacia (CIENTIFICISMO)

Sobrevalorar el requisito eficacia responde a una corriente científicista de la planificación, donde el mensaje del plan se expresa en un lenguaje innecesariamente complejo, buscando "capacidad" de persuasión (burocrática), creándose situaciones como las siguientes:

- c.1 Provocar escepticismo entre la población, haciéndola sentirse ajena al quehacer de la planificación, y como consecuencia, a su compromiso con el plan.
- c.2 Circunscribir la planificación en forma exclusiva al campo de la asesoría, políticamente aséptica, como actividad de laboratorio.
- c.3 Menospreciar las ventajas de la investigación con participación colectiva de los beneficiarios.
- c.4 Hacer de la planificación una disciplina que tienda a buscar la perfección del plan por el plan en sí mismo.

- c.5 Ignorar deliberadamente que la función planificadora debe también ser objeto de un plan rigurosamente elaborado. (Es frecuente interpretar el desorden de los autores del plan como signo de genialidad).
- c.6 Permanecer indefinidamente en una etapa de investigación, confundiendo el plan con el diagnóstico. (El Diagnóstico sugiere nuevos estudios, y éstos, investigaciones específicas que concluyen en la necesidad de revisar el Diagnóstico).
- c.7 Dividir impropiamente el universo de agentes del desarrollo entre planificadores y no planificadores, ignorando que la responsabilidad del éxito del plan se encuentra compartida a lo largo de toda la cadena de decisiones de la gestión.

d) Subvaloración del requisito eficacia (EMPIRISMO)

La subvaloración de la eficacia responde al empirismo, donde éste sirve tan sólo como pretexto para obtener los recursos financieros y así asegurar la supervivencia administrativa de una entidad, originando situaciones como las siguientes:

- d.1 Aprobar un plan fundamentado en ideas vagas en vez de proyectos prioritarios.
- d.2 Desestimar el concurso de profesionales con experiencia en campos especializados de la ejecución de obras, so pretexto de distinguir formalmente la planificación de la ejecución. (Es frecuente la opinión de que los ingenieros residentes tan solo ejecutan, y por lo tanto poco o nada pueden aportar al contenido del plan).
- d.3 Evadir estudios indispensables por considerarlos factores de encarecimiento y demora de ciertas acciones a emprenderse de inmediato.
- d.4 Ocuparse predominantemente de los aspectos formales del plan (documento) sin exigir coherencia en su contenido.

e) Sobrevaloración del requisito efectividad (BUROCRATISMO)

Sobrevalorar el requisito efectividad consiste en admitir que, para instituir la planificación, sólo se requiere acrecer-

tar el aparato burocrático o las directivas, trayendo como consecuencia situaciones como las siguientes:

- e.1 Considerar instituida la planificación por el solo hecho de haber instalado una oficina responsable de elaborar el plan, o haber emitido un conjunto de directivas, destinadas a normar la elaboración del plan. (Existen directivas que pretenden dar uniformidad a la presentación de los planes locales —a nivel nacional— que incluso ordenan el tipo de carátula que debe llevar el documento final).
- e.2 Buscar la consolidación de la planificación como función de gobierno mediante la apertura de sucursales del Instituto Nacional de Planificación en toda la República, identificando una parte del Sistema con su totalidad.
- e.3 Considerar que la planificación refuerza su papel en forma automática al incrementarse la cantidad de servidores en el Sector Público, particularmente en las oficinas de planificación, sin tomar en cuenta la ubicación geográfica o institucional, ni la especialidad de quienes se incorporan a realizar la tarea.
- e.4 Encasillar internamente el funcionamiento de una entidad, separando en áreas funcionales inconexas a “planificadores”, “administradores” y “ejecutores”, sin percibir que dicha separación establece fronteras infranqueables entre responsabilidades complementarias.

f) Subvaloración del requisito efectividad (CENTRALISMO)

La subvaloración del requisito efectividad consiste en ignorar la necesidad de una estructura administrativa, jurídica y legal descentralizada, que permita el desarrollo de la planificación. Dicha carencia lleva a las siguientes situaciones:

- f.1 Exagerar la división por sectores de las funciones del Gobierno Central en menoscabo de la integridad de la administración y los planes de escalas menores de gobierno en el país. (Para cada problema sugerir la creación de un Ministerio, Instituto o Fondo, —a nivel nacional—)

- f.2 Subestimar la necesidad de estructuras administrativas autónomas que vertebran orgánicamente las dependencias del Sector Público en cada nivel de gobierno.
- f.3 Confiar ingenuamente en el principio de que el Gobierno Central es garantía para alcanzar una redistribución equitativa de los recursos públicos en el territorio, anteponiendo la concentración de tributo como condición —sine qua non— para alcanzar una óptima asignación geográfica.
- f.4 Subestimar la importancia de la demarcación política interna del país como factor determinante en la elaboración y ejecución de planes, frente a demarcaciones de orden técnico.
- f.5 Subestimar la importancia de la planificación a escala local como punto de partida y de llegada del proceso de planificación.

Resultaría sumamente provechoso continuar enumerando las características que se desprenden de la sobre o subvaloración de los requisitos de eficiencia, eficacia y efectividad de los planes. Para ello sería preciso recopilar y clasificar las opiniones y críticas que suelen plantearse sobre el papel que cumple la planificación.

Sin embargo, para entrar en materia, tomaremos en consideración básicamente las definiciones enunciadas, a fin de ensayar un balance que muestre cuan distante de ellas se encuentra actualmente la planificación en el Perú. En los capítulos siguientes se ofrece algunas reflexiones sobre el particular.

2. CONFIGURACION DE LA PLANIFICACION EN EL PERU

En el capítulo anterior se presentó un incompleto listado de anomalías, útil para identificar clasificar y seleccionar las críticas dirigidas a la planificación. Lamentablemente, la impermeabilidad de quienes tienen bajo su responsabilidad la conducción del proceso de planificación y de quienes desean un cambio radical en la conducción del proceso, hace que las críticas sólo generen el desprestigio de la praxis y el debilitamiento de la teoría de la planificación nacional.

En el Perú la función pública de planificar se encuentra notablemente desadaptada al entorno social que la circunda,

lo que motiva, como se ha señalado, la inoperancia de los planes oficiales.

Por otro lado, la unilateralidad con que suele efectuarse la evaluación del proceso de planificación, separándola en forma excluyente de la ejecución impide avizorar que el éxito o fracaso obtenido con ella viene a ser siempre resultado de una actuación colectiva, donde nos encontramos todos los ciudadanos comprometidos en forma directa.

La planificación (y la ejecución de planes) en el Perú adolece de los medios necesarios para vertebrarse con la población en cada una de las escalas de gobierno, lo que dificulta la oportuna asimilación de las iniciativas de la comunidad, así como el compromiso mayoritario de hacerla prevalecer como método de gobierno.

Asimismo, el desmesurado interés partidario por acceder al Gobierno Central, que demuestra fehacientemente el grado de concentración de poder existente en dicho escalón gubernamental, contribuye frecuentemente a que los buenos deseos y promesas sean el sustituto de alternativas fundadas y evaluadas con realismo. La ineficacia del plan se engendra en la exacerbada concurrencia por ganar más fácilmente la mayoría de votos, aún a costa de ofrecer soluciones inviables o impracticables en un solo quinquenio.

A su vez, la estructura del Estado se encuentra conformada para ejercer una función gubernamental encasillada por sectores administrativos, donde cabe sólo una planificación de tipo vertical y descendente, en constante y abierta contraposición a la planificación integrada y ascendente que requiere el país. Los objetivos y metas de desarrollo se desdoblan en porciones inalcanzables o irrelevantes para las circunscripciones interiores, en vez de constituirse sintetizando las metas y objetivos locales viables.

La estructura jurídico política del Estado, adecuada para impartir desde el Gobierno Central innumerables decisiones de indudable competencia local, permite el control casi omnímodo de la vida política en el país. Por tal motivo, los gobiernos que se suceden entre sí, difícilmente se muestran dispuestos a introducir las reformas que exige el requisito de efectividad de la planificación. Aún conociéndose por experiencia que los planes nacionales conformados de actividades de alcance local resulta totalmente inoperantes.

¿Cuáles son entonces las perspectivas de la planificación en medio de las circunstancias señaladas, donde la población se halla mayoritariamente ajena a dicho proceso, presa de un generalizado empirismo y a expensas de una estructura administrativa centralizada del Sector Público, por donde discurren planes con elevadas dosis de cientificismo y profesionalismo burocráticos?

2.1 Planificación y Estado

El inicio de la planificación en el Perú, a nuestro criterio, data desde la promulgación de la Ley 12676 que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Económico. En dicho dispositivo se fijó como propósito del Fondo el de "constituir e invertir los recursos necesarios para el estudio y ejecución de obras públicas de carácter productivo y las de interés social en el territorio de cada uno de los departamentos de la República".

La Ley del Fondo Nacional de Desarrollo fue promulgada en el año 1956 y disponía la previsión de los recursos financieros para la ejecución de los "planes departamentales", así como la recuperación de los derechos de mejora, a propuesta de las propias juntas departamentales.

Las obras públicas a considerarse en los planes departamentales de la época eran de carácter reproductivo o de interés social, tales como: la construcción o mejora de las vías de comunicación, de sistemas de regadío, de saneamiento, de defensas ribereñas y todas aquellas obras de pequeña y media envergadura que sirvieran para aprovechar los recursos hídricos. Además, se consideró las obras de infraestructura para la dotación de agua potable, de energía eléctrica, así como las postas de salud y la formación de nuevas zonas de expansión urbana.

Textualmente, al artículo 15 de la Ley 12676 ordenaba que "los planes departamentales de obras públicas serán elaborados por las Juntas Departamentales con sentido de planificación", a base de estudios y proyectos preparados por sus oficinas técnicas y de los que a su solicitud formularan las reparticiones de los ministerios, Corporaciones Públicas y entidades o personas particulares.

El Plan Nacional de Inversiones Departamentales se constituía así sobre la base de las propuestas de las mismas Juntas,

las que debían someter al Consejo Superior del Fondo y al Ministerio de Fomento su correspondiente aprobación.

Como puede apreciarse, la promulgación de una ley como esta podría haber producido significativos avances en la consolidación de la planificación como sistema de Gobierno, al menos en lo tocante a las inversiones públicas. Lamentablemente, todo lo que pudo significar evolución en sentido descentralizador fue interceptado a través del propio Fondo, el mismo que al constituirse como entidad redistribuidora de recursos en el territorio, llegó a disponer de un inusitado poder que fue concentrándose hasta generar efectos totalmente contrarios a los que la Ley 12676 buscó como propósito.

Con relación a este aspecto, el Presidente de la Junta Departamental de Obras Públicas del Departamento de Piura, en su Memoria correspondiente al Ejercicio de 1960 decía textualmente lo siguiente:

“Sigo creyendo que tal como se ha organizado las oficinas centrales del Fondo Nacional de Desarrollo Económico, se ha creado una nueva burocracia, y que en verdad está funcionando otro Ministerio que está resultando innominado, pero que se ha pasado del centralismo de los organismos del Ministerio de Fomento al centralismo de los organismos del Fondo con residencia en la Capital”.

“Es preciso no sólo que el planeamiento general sea aprobado por la superioridad sino que en el curso del año y en muchas circunstancias vienen inspectores destacados desde Lima y cuyos haberes y viáticos tienen que ser satisfechos con la propia economía de la JOP y sólo entonces, con su visto bueno, aquellas obras pueden ser licitadas”

En efecto, desde que la planificación fue instituida como función pública, nunca fue posible cambiar la configuración vertical de la planificación, donde esta se encuentra involucrada como un sector administrativo adicional de la Estructura del Gobierno Central. La supeditación de los proyectos locales a la opinión y autorización del Gobierno Central, es una deficiencia latente en el funcionamiento del Estado, que permanece como algo consustancial y por lo tanto normal en sus relaciones con la Población.

Los intentos por cambiar este errado principio son inevitablemente obstaculizados desde las máximas instancias de los poderes ejecutivo y legislativo, supuestamente so pretexto de salvaguardar "la plena racionalidad en la aplicación de los escasos recursos disponibles", aún a costa de restarle eficiencia, eficacia y efectividad a la planificación.

En el documento antes citado puede leerse el párrafo siguiente:

"Por eso abogué en ese anteproyecto por la mayor autonomía de las Juntas, porque se respetase el anhelo descentralista y por la fijación de normas eficaces que permitieran la aplicación adecuada de los dineros del Fondo en provecho de los pueblos del país. Este anteproyecto que por insurgir contra ciertos males, de primer momento se le quiso boicotear, mereció informe de la respectiva comisión, y en la última plenaria se dispuso que se distribuyera a todas las Juntas del país para que dieran su opinión sobre el y que el Consejo Superior estudiaría los informes para determinar lo conveniente y pasarlo a las cámaras legislativas"

Los párrafos citados, podrían continuar vigentes después de casi 25 años de vida del Sistema Nacional de Planificación, y de un cuarto de siglo de haberse introducido la planificación como función gubernamental. Quizás hasta podríamos afirmar, en términos reales, que la situación se ha agudizado en desmedro de una mejor configuración de la planificación como función de gobierno.

2.2 Planificación y estructura administrativa

La historia de la planificación en el país esta cargada de episodios motivados por la ininterrumpida sustitución de entidades públicas.

La creación y desactivación de Ministerios, Corporaciones, Empresas Públicas, Organismos de Desarrollo, Institutos, Comisiones y Juntas, han significado una continua y cuantiosa pérdida de capital para el Estado. En cada cambio de instituciones se pierden o descontinúan valiosos documentos donde consta la experiencia desarrollada en planificación,

tales como metodologías, series estadísticas, planes, informes, actas, memoriales petitorios, etc. todo lo cual va acompañado de un innecesario conflicto administrativo interno que desgasta la predisposición del personal del Estado a trabajar con eficiencia, eficacia y efectividad.

Generalmente, las nuevas instituciones nacen con propósitos muy semejantes a aquellas que buscan sustituir, pero en cambio, acogen sus responsabilidades sin estimar la experiencia disponible, recomenzando nuevamente una historia institucional que muy probablemente terminará como todas las precedentes.

La mayor parte de las instituciones creadas y desactivadas en los últimos años contaron con abundantes recursos para montar oficinas de planificación en la capital y el interior del país. como por ejemplo el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, Cooperación Popular, los Organismos Regionales y Departamentales de Desarrollo, el Organismo del Complejo de Bayovar, el Organismo de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada por el Sismo de 1970, etc. Sin embargo, por la desaparición temporal o definitiva de dichas instituciones, la experiencia desarrollada en la materia se fue desintegrando por efecto de las reformas internas en las estructuras administrativas y la reubicación del personal, así como las transferencias patrimoniales y de acervo documental.

En cambio, los Municipios Provinciales y Distritales han permanecido como instituciones estables, pese a las constantes e inconvenientes modificaciones en su Ley Orgánica y a los estrechos límites para la acción que le fueron impuestos por insuficientes recursos financieros.

Paralelamente, el Sistema de Planificación se ha ido constituyendo en forma pendular, en vez de estructurarse como un andamio, apoyado descentralizadamente en cada nivel de gobierno. En vez de reforzar sus bases, el Sistema fue creciendo macrocefálicamente y extendiéndose en el interior del país a través de sucursales del Instituto Nacional de Planificación.

La estrategia, adoptada para desarrollar la planificación como función gubernamental, adoleció de evidentes vulnerabilidades. En principio, el pliego presupuestario del INP no posee la capacidad de crecimiento como para atender la necesidad de dotar a cada Departamento de una oficina de pla-

nificación. Ello, por ejemplo, se puso en evidencia cuando al desaparecer los Organismos de Desarrollo se dispuso que una parte de las oficinas de planificación de los ORDES pasara a ser dependencia del Instituto, motivándose una carga financiera global imposible de justificarse en un pliego que no comprende funciones de inversión.

Las Corporaciones Departamentales, después de un nocivo período de indefiniciones, tuvieron finalmente que hacerse cargo de las oficinas departamentales de planificación que inicialmente fueron retenidas por el Instituto. Sin embargo al producirse nuevamente la fusión, se puso al descubierto el problema de jerarquías. Hubo seguidamente un período de desorientación en el que se pretendió justificar la coexistencia de dos órganos de planificación en el departamento. Uno preocupado del conjunto de las acciones del Estado y otro dedicado al presupuesto de inversión de la Corporación de Desarrollo.

Mientras en el interior del país campeaba una situación que nada positivo aportaba en favor de la efectividad de la planificación, se tenía ya restablecida en el INP la Dirección General de Planificación Regional, años antes desactivada. Es evidente que la mencionada reactivación obedecía a una concepción de la planificación poco efectiva, debido a que conceptualmente no es dable diferenciar entre planificación regional —de nivel nacional— y planificación nacional en sí.

En los más altos niveles del Gobierno Central ha sido siempre clara la pugna entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Planificación, como entidades que entienden como competencia propia la asignación de prioridades del gasto público y la formulación y control presupuestarias.

En cuanto a la estructura administrativa de los Ministerios y demás entidades del Gobierno Central la situación se presentaba aún más crítica. Antes de la creación de los ORDES muchos Ministerios no contaban siquiera con una sucursal en muchos departamentos donde necesariamente debían estar representados. En aquellos departamentos donde existían sucursales, difícilmente se contaba con una concepción planificada del trabajo y con suficiente información estadística.

Actualmente las Corporaciones Departamentales de Desarrollo cuentan con algo más de tres años de restablecidas en ciertos casos. La mayor parte de ellas están dando los primeros pasos en materia de administración pública, tratando de conformar cuadros de personal con los cuales llevar a cabo una gestión eficiente. Sin embargo, las críticas que frecuentemente suelen enfrentar, que tanta similitud poseen con las que se efectuaron en su momento a los organismos regionales y departamentales de desarrollo, hace presagiar que instaurado un nuevo régimen podría sobrevenir una reorganización que comprenda no sólo la remoción de personal sino nuevas estructuras administrativas y denominaciones.

Como puede apreciarse las interferencias que impiden el desarrollo de los requisitos de efectividad de la planificación se siguen repitiendo ininterrumpidamente y lejos de afianzarse las condiciones administrativas que se requieren se cierne permanentemente la inestabilidad.

La futura instauración de los gobiernos regionales debería ser ocasión para afianzar la efectividad de la planificación. Sin embargo, el propósito de formar regiones fusionando departamentos, producirá un efecto contrario, a menos que las Corporaciones Departamentales sean tomadas como embriones de los gobiernos regionales.

Mucho puede hacerse en favor de la planificación si se optase por perfeccionar y consolidar el funcionamiento actual de sus Asambleas y de sus estructuras administrativas, contribuyendo a través de ellas al fortalecimiento de los Municipios Provinciales y Distritales. Quienes han tenido oportunidad de mantenerse en estrecho contacto con alguna Corporación deben haber conocido de las innumerables dificultades existentes para poner en marcha una Asamblea Departamental, debido a los escasos fondos de libre disponibilidad con que cuentan las Corporaciones para definir una estrategia propia de desarrollo haciendo participar directamente a los Municipios Provinciales.

Muchos de los Presidentes de las Corporaciones Departamentales pueden dar fe de los serios inconvenientes afrontados a raíz de unilaterales modificaciones de los acuerdos de Asamblea, a causa de interferencias provenientes de la instancia nacional. Dichos acuerdos, la mayoría de veces fruto de una cuidadosa labor de síntesis y negociaciones, a fin de al-

canzar el quorum y la mayoría necesaria, suelen ser alterados con el pretexto de los reajustes presupuestarios por austeridad fiscal, provocando así la ineficiencia generalizada del proceso de planificación.

La Asamblea de un Gobierno Regional no quedará exenta de estos mismos problemas. La cohesión necesaria entre sus miembros para afrontar los problemas mencionados no será superior a la incipiente integración que actualmente existe entre los miembros de las Asambleas de las Corporaciones. Es indudable que las rivalidades interdepartamentales se desatarán en el seno de las Asambleas Regionales pluridepartamentales, y que la energía necesaria para esclarecer los problemas provenientes de las interferencias del Gobierno Central se emplearán en disputarse un siempre escaso presupuesto que por mucho tiempo tendrá que ser alimentado con fondos del Tesoro Público.

No está demás recalcar que mucho del poco terreno ganado se perderá si en vez de reforzar prioritariamente los núcleos de gobierno actualmente existentes en el interior, se opta por el oneroso e inviable camino de montar gobiernos regionales fusionando dos o más departamentos.

La fijación de un número de regiones sustancialmente inferior al número actual de departamentos será una causal adicional de ineficiencia, ineficacia e ineffectividad de la planificación en el Perú.

2.3 Planificación y demarcación territorial

Cuando la realidad socioeconómica es objeto de estudios y de acciones de desarrollo, se suele ignorar con razón las fronteras políticas, puesto que las fuerzas económicas y sociales no se detienen ante una línea demarcatoria.

Sin embargo, la vigencia de las decisiones políticas desde un punto de vista jurídico y legal se ejercen sobre una extensión geográfica que va exactamente hasta donde se encuentra el límite de la jurisdicción.

La demarcación de áreas con fines de investigación admite un manejo cartográfico autónomo, a fin de escoger con flexibilidad una cuenca, áreas contiguas, zonas culturalmente homogéneas, comercialmente integradas, etc. En cambio, la demarcación de áreas con fines de ejecución no admite un ma-

nejo cartográfico similar debido a que el territorio se encuentra configurado por circunscripciones donde ejercen su autoridad quienes presiden los gobiernos locales.

El plan no sólo requiere de una previa etapa de cuidadosa investigación socioeconómica, sino también de una autoridad legítima con atribuciones y facultades instituidas para convocar la participación de la ciudadanía a comprometerse en el cumplimiento del plan dentro de su jurisdicción.

La planificación regional, y recientemente la "microregional" pierden considerables condiciones de eficiencia y efectividad cuando la demarcación elaborada para la aplicación de un estudio socioeconómico pasa a ser la demarcación que rige para la ejecución de los planes. Este hecho trae consigo un efecto de sustitución de los gobiernos locales por una autoridad dependiente del Gobierno Nacional, con lo que se crea un conflicto latente promovido por la contraposición de competencias.

Es indispensable consolidar los gobiernos locales, para lo cual resulta preferible que los Municipios asuman la ejecución de las acciones de desarrollo de su circunscripción, en vez de montar una oficina paralela, generalmente muy bien equipada dependiente del Gobierno Central y a veces de la misma Corporación, concurriendo inconvenientemente en la ejecución de un plan de desarrollo para dicha localidad.

Ciertamente, muchos de los Municipios se encuentran actualmente carentes de la dotación de equipo y personal competente para asumir responsabilidades complejas de ejecución, lo que sirve de argumento a quienes consideran inoportuno compartir con ellos las responsabilidades ejecutivas. Sin embargo, también es cierto que únicamente asumiendo la responsabilidad de ejecución se logrará desarrollar la capacidad de gestión (léase la efectividad y eficacia de la planificación) de un organismo gubernamental, sea a través de la experiencia que se acumula o de los recursos financieros y materiales que quedan como legado.

Varias Corporaciones Departamentales de Desarrollo han optado por la alternativa de trabajar con los Gobiernos Locales, para lo cual han abierto partidas presupuestarias consolidadas (paquetes) que permiten distribuir entre los Municipios la responsabilidad de ejecución de ciertas obras de pequeña envergadura. Por ejemplo, se ha hecho común la denominación presupuestaria de "Construcción y Adecuación de

Centros Educativos” en los pliegos presupuestarios de las CORDEs, lo que permite poner en práctica la indicada modalidad de trabajo.

Asimismo, existen algunas experiencias en las que las Corporaciones de Desarrollo han optado por apoyar financieramente la instalación de una oficina técnica al interior de los Concejos Provinciales del Departamento, con la finalidad de incrementar la eficacia del proceso de planificación en dicho nivel. Conviene subrayar que esta medida supone la aceptación de que la demarcación político-administrativa posee cierta primacía sobre la técnica, y que la autoridad del gobierno local debe recibir atención preferencial frente a funcionarios representantes de entidades pertenecientes a otros niveles de gobierno.

2.4 Planes y gobiernos

El desarrollo nacional es una aspiración que reclama un compromiso ciudadano constantemente renovado mediante un mecanismo instituido. Por otro lado, los planes deben contribuir a precisar los enunciados de la Constitución del Estado respecto a los derechos colectivos en relación con el bienestar y la riqueza social.

Las leyes orgánicas y generales son normas que revisten ciertamente estabilidad regulando el comportamiento de los agentes de desarrollo incluyendo al Estado mismo. El plan de largo plazo está íntimamente ligado al carácter de dichas leyes mediante las cuales se plasman en normas las políticas de desarrollo. La planificación, las leyes y las medidas complementarias a cargo del Poder Ejecutivo conforman por lo tanto una totalidad frecuentemente no reconocida. Así, la Ley General de Industrias, viene a ser la expresión jurídica y legal de la política industrial a Largo Plazo.

Resulta inconveniente para la planificación —y por ende para el país— variar diametralmente decisiones de trascendencia hacia el largo plazo, sobre todo si resultan totalmente excluyentes entre un período de gobierno y otro.

Por ejemplo, privilegiar costosas inversiones para reforzar la estructura productiva, articular longitudinal o transversalmente el territorio, etc. son opciones de largo alcance que una vez adoptadas deben permanecer con relativa estabilidad, no obstante el cambio de regímenes. Igualmente, alterar sus-

tancialmente las reglas de juego para el desarrollo de un sector económico es inadecuado para afianzar la expansión de las unidades productivas que pertenecen a dicho sector. Las leyes generales de Educación e Industrias son buenos ejemplos que podrían tomarse para analizar los efectos de una mutación casi repentina y oscilante.

En un país de escasos recursos como el nuestro, donde las inversiones representan una considerable privación para las actuales generaciones no puede tolerarse que obras costosas queden abandonadas por el simple propósito de diferenciar un régimen político de otro.

De otra parte, si bien es cierto que no podemos exigir que las leyes se mantengan inalteradas a través de los diversos regímenes políticos, también es cierto que no podemos esperar mucho de la planificación socioeconómica mientras no se haya logrado madurar y esclarecer con precisión ante la mayoría ciudadana, cuales son las políticas preferentes, que precisan de un mínimo de estabilidad para encasar adecuadamente el proceso de planificación.

Por ello es imprescindible trabajar el concepto de Plan de Largo Plazo como un conjunto de leyes mediante las cuales se instituyen opciones preferentes de desarrollo en cada aspecto, estableciéndose las prioridades de atención de las necesidades y cuidando siempre de distinguir las competencias de las diversas escalas de gobierno.

En este sentido, el debate sobre planes de gobierno en una competencia electoral no debería circunscribirse sólo al qué hacer, sino llegar también al cómo hacer, es decir a la configuración de leyes generales o básicas que fijan con precisión los términos de la política de desarrollo.

2.5 Proyecto nacional

Mucho se ha venido debatiendo en torno a la necesidad de contar con un Proyecto Nacional que oriente en forma convergente las aspiraciones de la población.

Esta iniciativa ha surgido como respuesta a la necesidad de movilizar a la ciudadanía hacia un objetivo común de desarrollo que contribuya a cohesionar más la identidad nacional.

Sin embargo, cabe alertar al lector que quizás lo más infructuoso de la planificación en los últimos años ha sido precisamente la búsqueda de una política —a nivel nacional— como solución particular a cada problema detectado. Debemos insistir en la idea de que las políticas nacionales trazadas sin tomar en cuenta el alcance de los problemas por resolver, puede llevar a una inconveniente sustitución de las decisiones propias del nivel local de gobierno y por lo tanto a la ineffectividad de la planificación, cuando no a su ineficiencia e ineficacia.

Las políticas nacionales suelen reducir el campo de acción de las autoridades locales, reduciendo sensiblemente las opciones estratégicas que estas pueden preferir para afrontar de motu proprio los problemas de la comunidad. Las políticas nacionales son por lo general la vía más fácil para desarrollar una planificación vertical y descendente, imponiendo una rígida división en sectores e instituciones nacionales al quehacer del Estado, parcelando el desarrollo socioeconómico en forma reñida con la integralidad que reclama cada escala geográfica.

Las políticas nacionales han servido siempre de pretexto para reforzar la tendencia concentradora en el manejo presupuestario, y por lo tanto para ignorar los riesgos de desadaptación de la planificación nacional a los requerimientos de su entorno social. Un claro ejemplo de esta tendencia se pone de manifiesto mediante las apreciaciones del Presidente de la Junta de Obras Públicas de Piura con relación al comportamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Económico de entonces.

2.6 Financiamiento del Plan

El Sistema Tributario está organizado para centrar la recaudación en la red del Tesoro Público, en virtud del principio presupuestario de “caja única”.

Esta situación ha sido ligeramente modificada recientemente con la aprobación de leyes de canon en favor de algunos departamentos y la restitución de ciertos derechos de cobranza en beneficio de los Concejos Municipales.

Sin embargo, el grueso de los ingresos tributarios que financian el presupuesto se capta mediante las Oficinas del

Banco de la Nación y se canaliza a la Dirección General del Tesoro Público. La Dirección General de Presupuesto Público, efectúa periódicamente la asignación de fondos entre las unidades presupuestarias, las mismas que a su tiempo dependen del Tesoro para obtener las autorizaciones de compromiso y giro del dinero previamente asignado.

El Gobierno Central se constituye así en la principal fuente financiera de todas las actividades de promoción de desarrollo que dependen del Sector Público. Como puede apreciarse, los planes se encuentran sujetos a un solo canal surtidor de fondos lo que acentúa la vulnerabilidad de la planificación.

Por otro lado, el contribuyente posee una idea muy vaga sobre los beneficios que generan sus cuotas de aportación. La opinión general de la ciudadanía es que más vale evadir el pago de impuestos que "dejar que el dinero recaudado se malgaste".

La falta de conocimiento sobre el destino específico del dinero recaudado no permite al contribuyente sentirse identificado con el plan, o la parte del plan, que su dinero ayuda a financiar. Esta situación se agrava particularmente en aquellos lugares donde la acción del Estado no llega con la fuerza que espera la colectividad.

La concentración de la responsabilidad de recaudación concentra también las necesarias funciones de control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, restando las posibilidades de que todas las dependencias públicas coadyuven a dicho propósito.

En el sistema de aportaciones de seguridad social, las Cooperativas Agrarias suelen mostrarse renuentes al pago de sus cuotas aduciendo que no reciben ningún servicio de salud, de competencia del Ministerio del IPSS. Por el contrario, sostienen que con el dinero de la aportación podrían contratar directamente los servicios de un mínimo de profesionales y contar con el equipo necesario para atender a los asegurados.

Igualmente, muchos agricultores se muestran reticentes a aceptar elevaciones de las cuotas de aportación por concepto de uso de agua. La forma centralizada de administrar el recurso por parte del Ministerio de Agricultura a fin de emplearlo más equitativamente en el mantenimiento de cauces y canales genera la pasividad del usuario, quien no se siente directa-

mente beneficiado. Ejemplos similares podrían obtenerse en relación con el mantenimiento de vías de transporte, de centros educativos, etc.

Por su parte, el Gobierno Central, a través de los Ministerios, se ve cada vez más imposibilitado de asumir el costo del mantenimiento de la infraestructura de producción y del equipo social urbano. El déficit presupuestario creciente hace que en vez de descentralizarse la recaudación y la cobranza de tasas, se busque con mayor interés la creación de fondos nacionales (es decir —a nivel nacional—) a fin de disponer de ingresos para atender dichas necesidades.

Con ello, no se logra más que acentuar la distancia entre el contribuyente y la obra, y por lo tanto debilitar las bases financieras de los planes. Es evidente que el plan se hace más eficiente y efectivo a medida que se descentraliza el sistema de recaudación. Sin embargo, la tendencia es la contraria, frente a cada problema no sólo es menester crear una política nacional sino también un "fondo nacional".

Si bien es cierto que la mayor proporción del Ingreso se encuentra concentrada en Lima Metropolitana y que por ello resultaría poco acertado librar cada circunscripción interna a su suerte, también es cierto que descentralizar la recaudación no significa suprimir la función redistributiva del Gobierno Central. La diferencia está en que dicha función debería estar cautelada por un Consejo Nacional de Desarrollo donde los Presidentes de las Corporaciones de Desarrollo deben poseer voz y voto en el debate previo a los acuerdos adoptados por el Ejecutivo para materializar la distribución del presupuesto de la República.

Además de una Ley Orgánica de Plan y Presupuesto aprobada por el Parlamento donde se fijarían las proporciones de participación de cada Departamento sobre el total distributable, en concordancia con lo que fija la Constitución, el Consejo Nacional de Desarrollo debería también cautelar la distribución de los fondos públicos consignados en los pliegos nacionales pendientes de ser distribuidos durante el Ejercicio Fiscal.

2.7 Correspondencia entre Plan y Presupuesto

La necesaria correspondencia entre plan y presupuesto requiere de una mutua, constante y oportuna adecuación entre

ambos instrumentos, mediante un proceso iterativo que permita adecuar entre sí las metas y los costos de las actividades dirigidas a la promoción del desarrollo en un período dado.

La responsabilidad de elaborar el plan de corto plazo y el respectivo presupuesto anual, se encuentra actualmente compartida entre dos entidades que cumplen funciones por separado y vienen utilizando mecanismos de interacción poco eficaces.

Por un lado, el Ministerio de Economía y Finanzas estima anualmente las variables macroeconómicas y presupuestarias, fijando niveles futuros de crecimiento económico y márgenes de expansión del gasto público. Por otro lado, el Instituto Nacional de Planificación tiene a su cargo la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, donde se fijan los objetivos y metas a ser alcanzados.

Esta modalidad de organización del proceso de planificación, se traduce en una carencia de mecanismos administrativos de retroalimentación entre el plan y el presupuesto, indispensables para contrastar metas y posibilidades de gasto, dando el necesario realismo a los postulados de desarrollo.

El hecho de que en el Gobierno Central las jefaturas de los Sistemas Nacionales de Presupuesto y Planificación se encuentren separadas, ha propiciado indirectamente que la planificación bajo responsabilidad del INP, vaya perdiendo la fuerza orientadora que le es inherente, y que en la práctica, quienes detentan la atribución de aprobar en última instancia las asignaciones presupuestarias, gocen también de la atribución de definir unilateralmente la prioridad del gasto público.

La Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República 14816, promulgada en 1964, establece en 118 artículos, las normas de formulación, programación, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Esta ley se refiere a los aspectos generales de cada fase indicada, tales como el procedimiento de formulación, las responsabilidades de revisión y aprobación, los plazos de entrega de anteproyectos, la estructura interna de los documentos presupuestarios, las fechas inicial y final del año financiero, las causales de sanciones administrativas y penales, etc.

Entre las principales medidas que contiene dicha ley se encuentra, por ejemplo, el artículo 18 donde se dispone que a principios de cada año, el Consejo de Desarrollo Económico y

Social "establecerá el orden de prioridades intersectoriales para el año financiero siguiente". Este artículo directamente referido al campo de la planificación, fija la responsabilidad de asignar prioridades intersectoriales del gasto como fase previa a la programación presupuestaria en sí misma.

El Capítulo IV trata sobre la fase de formulación del Presupuesto Funcional, y el Capítulo VI se refiere a la fase de revisión y aprobación de los presupuestos del Sector Público Nacional. En ellos se establece el procedimiento general y el calendario de entrega de las propuestas presupuestarias a la Dirección General de Presupuesto Público, al Consejo de Ministros y posteriormente al Congreso.

De acuerdo con la Ley 14816, el mecanismo de formulación del Presupuesto se inicia con la formulación de la propuesta de cada pliego, debidamente sustentada en los anteproyectos de presupuesto analítico. Estas propuestas pasan a la Dirección General de Presupuesto Público para su revisión, etapa en que "sin alterar el orden de prioridad del gasto puede introducirle ajustes en las cifras solicitadas". Luego de la opinión de la DGPP, el Consejo de Ministros aprueba las correspondientes asignaciones a cada Pliego y antes de la presentación al Congreso se devuelven a los Jefes de Pliego para efectuar los reajustes a que hubiere lugar.

El 15 de agosto era la fecha límite de presentación de la propuesta al Congreso. lo que significaba que el procedimiento descrito debía cumplirse durante los ocho primeros meses del año anterior al de la vigencia del Presupuesto.

En resumen, la secuencia de etapas de elaboración del presupuesto, contenidas en la Ley 14816 y que en la práctica se mantienen hasta hoy, es la siguiente: propuesta-revisión-asignación-reajuste-aprobación.

Cuando fue aprobada dicha ley, el ritmo inflacionario no representaba un factor de significativo desajuste en las cifras estimadas. Dicha mayor estabilidad monetaria permitía poner en marcha el proceso de formulación presupuestaria con una anticipación considerable a la ejecución del ejercicio.

En la época actual de crisis prolongada, con tasas anuales de inflación superiores al 1100/o, es inoperante continuar con el procedimiento de formulación presupuestaria establecido hace veinte años. Ahora, la estimación presupuestaria en las unidades operativas viene excesivamente inflada con res-

pecto a las reales necesidades financieras a causa del fundado temor a los recortes de apertura.

Las metas han dejado de ser, si alguna vez lo fueron, la pauta y la base fundamental para estimar las necesidades financieras. Hoy, en cambio, el criterio prevaleciente es el formular y sustentar peticiones de fondos en magnitudes tales que contrarresten el efecto del proceso de inflación.

Por su parte, la Dirección General de Presupuesto Público busca asignar cifras iniciales excesivamente bajas con respecto a las necesidades financieras manifestadas por los organismos ejecutores, en el angustioso intento de reducir la brecha fiscal. La distribución tentativa de recursos no guarda relación con las metas contenidas en los planes y no contempla los efectos negativos que traen consigo los recortes indiscriminados en las inversiones en ejecución. El propósito se reduce a desalentar las expectativas de obtener recursos adicionales a los que el Tesoro Público se encontraría en disponibilidad de dar.

Todo ello desencadena un absurdo juego de intereses donde nadie se muestra dispuesto a ceder, mientras que la práctica de sustentación y exigencia de argumentos llega a escapar totalmente del contexto de cada plan.

Como resultado de esta situación, que muchos admiten como un "mal necesario o inevitable", se produce un cúmulo de operaciones de cálculo que irrogan costos adicionales, que desgastan innecesariamente al personal encargado de demostrar reiteradamente la justificación del gasto y que se apartan definitivamente del propósito orientador del plan.

Decididamente, esta forma de regateo en las finanzas públicas desfavorece el manejo racional del gasto público, ya que se subordina la eficacia del plan al interés polarizado de recortar y ampliar a la vez.

La carencia de un método para elaborar en forma complementaria el plan de corto plazo y el presupuesto, agrava el forcejeo financiero, dejando puntos vulnerables en el procedimiento de asignación de recursos, por donde fácilmente se infiltran interferencias provocadas por presiones de diversa índole, haciendo ineficiente la indispensable articulación entre uno y otro instrumento.

Finalmente, puede afirmarse que el divorcio entre plan y presupuesto tiene su origen en dos hechos: la inexistencia de una ley orgánica que regule la elaboración del plan y presupuesto anual y la bicefalia en la conducción nacional del proceso.

2.8 Articulación entre Coyuntura y Plazos

La articulación entre las decisiones comprendidas en la gestión pública es indispensable para cautelar los requisitos del plan y la planificación.

Suele ocurrir que las decisiones cotidianas se adoptan en forma desarticulada de aquellas necesarias para definir una opción de largo alcance, desvirtuándose así el contenido del plan a medida que las circunstancias van presentándose, impidiendo ceñirse estrictamente a su contenido.

La vinculación de las oficinas de planificación con los órganos de decisión colegiada es fundamental para preservar la articulación entre la coyuntura y los plazos mediatos. Ello significa que los planteles de profesionales que laboran en las oficinas de planificación deben ocuparse de cumplir una función de apoyo a las instancias donde se adoptan las decisiones en grupo, como por ejemplo: el Consejo de Ministros, los Directorios, los Consejos de Desarrollo, las Asambleas, etc.

La disposición actual de muchas oficinas de planificación se encuentra orientada a rehuir el compromiso que comprende la promoción del funcionamiento de los órganos colegiados, circunscribiéndose a sustentar el plan sólo hasta el momento de su aprobación. Posteriormente, el plan se cosifica en un documento que debe valerse por sí mismo frente a los "ejecutores" quienes al verse desprovistos de la labor de apoyo correspondiente, se dejan llevar por una cadena de decisiones de una lógica distinta a la que fue inicialmente planteada.

En cada nivel de gobierno se da una determinada relación entre el órgano responsable de promover el proceso de planificación y las autoridades responsables de la ejecución. En el Gobierno Central, podría afirmarse que existe una inconveniente desvinculación entre la cabeza del Sistema de Planificación y la Presidencia del Consejo de Ministros, que no sólo es de carácter funcional sino que se materializa inclusive en un distanciamiento físico injustificable.

En el nivel departamental, las oficinas de planificación y presupuesto se encuentran estrechamente ligados a la Presidencia de la Corporación y también a la Asamblea. Las mismas condiciones de proximidad que caracteriza el trabajo en el interior del país, permite una mayor interrelación que articula mejor las decisiones de coyuntura y de alcance mediano. En los Municipios existe por el contrario una sensible carencia de órganos asesores ocupados en promover el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo en este nivel.

En resumen, habría que señalar que como solución se requiere integrar el Instituto Nacional de Planificación a la estructura administrativa de la Presidencia del Consejo de Ministros, y prioritariamente reforzar los órganos de planificación de nivel provincial y local.

2.9 Relación entre Rentabilidad Económica y Prioridad Geográfica.

Las diversas estrategias de desarrollo coinciden en la necesidad de contar con una suficiente disponibilidad de bienes y servicios, y una adecuada capacidad de consumo de la población, como condiciones para lograr la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

Cubrir las necesidades aún desatendidas depende inequívocamente de las posibilidades de una mayor producción, a través de la explotación de recursos mediante el capital acumulado disponible.

La espiral de centralismo existente, responde a la tendencia histórica que ha venido mostrando la ubicación de las inversiones, lo que se traduce en una acumulación desigual del capital en el territorio. Las grandes urbes representan una relación proporcional de capital acumulado por unidad de territorio, muy superiores a las relaciones que corresponden a aquellas áreas dedicadas primordialmente a actividades agropecuarias, o típicamente rurales.

Corregir la excesiva concentración económica actual requiere de un esfuerzo social de gran envergadura y de costos significativos, debido a que la acción deliberada de desconcentración del capital acumulado afectaría el ritmo tradicional de crecimiento, sustentado en el predominio de las eco-

nomías de aglomeración de las grandes urbes, en una geografía de significativos vacíos económicos como la nuestra.

¿Cómo ha incidido esta contradicción en los requisitos de la planificación que demanda el entorno social?

La asignación de inversiones en el territorio depende del costo de oportunidad del capital representando por las distintas alternativas de ubicación de una inversión, según la disponibilidad de recursos aprovechables y la escala geográfica desde la cual se evalúan dichas alternativas.

Las áreas de mayor productividad atraen con mayor fuerza al capital financiero, debido a las condiciones favorables que se forman allí donde se localizan los más altos volúmenes de capital acumulado por trabajador. Por su parte, las nuevas inversiones traen aparejado un incremento de los niveles promedios de ingreso, fomentándose las migraciones y por ende el mercado concentrado, lo que significa nuevas economías de aglomeración y una mayor presión social que ejercen las áreas de concentración urbana por obtener la necesaria atención del Estado.

La inversión privada y pública van así formando una cadena donde los eslabones se justifican y generan entre sí, dejando cada vez menos disponibilidad de recursos para atender aquellas áreas marginalmente ubicadas en relación con las que muestran mayor dinamismo dentro de la estructura productiva moderna.

La planificación como función del Estado se justifica en buena parte por la irrefutable urgencia de disponer de una estructura de ocupación del territorio nacional más equilibrada, y como tal, menos vulnerable. La estructura productiva en el Perú semeja un cono apoyado en su vértice (Lima Metropolitana) en vez de su base (la aldea), posición que hace a nuestra economía excesivamente dependiente del mercado externo.

Innegablemente, existe contradicción entre la ubicación libre del capital, siguiendo criterios de máxima rentabilidad individual y aquella que obedece a un deliberado ordenamiento equilibrado de las actividades económicas en el territorio. Por lo tanto, no es posible alcanzar el requisito de eficiencia en la planificación, ofreciendo una distribución desconcentrada o dispersa de la inversión pública, buscando a la vez el ob-

tener las máximas tasas de crecimiento económico global en la forma que tradicionalmente esta viene expresada.

Tampoco es posible buscar eficacia en la planificación estudiando el rendimiento económico de las inversiones desde una perspectiva predominantemente nacional, donde pierden importancia los valores socioculturales de los pequeños centros poblados que se traducen en índices de relación de costo-beneficio que aún mantienen fija a la población en sus lugares de origen.

Tampoco es posible alcanzar efectividad en la planificación cuando, bajo el pretexto de obtener el máximo rendimiento posible en la inversión pública, se concentra su manejo financiero y ejecutivo, despojándose a los gobiernos locales de la responsabilidad que les compete en el campo de la promoción del desarrollo.

Durante la década de 1970, la política oficial asignó la prioridad de atención a las áreas denominadas "de ventajas comparativas" donde la inversión podía generar el excedente necesario para desarrollar otras áreas deprimidas, como por ejemplo las que fueron denominadas "de saturación poblacional", o las de "frontera económica".

Esta estrategia sirvió en buena medida para justificar la concentración de la recaudación y del gasto público, a fin de constituir un Gobierno Central económicamente poderoso, capaz de impulsar grandes empresas del Estado y enormes proyectos.

En la práctica, predominó una sola perspectiva de valoración de las alternativas de asignación de inversiones en el territorio, que fue precisamente la que se lograba desde un gabinete de trabajo en Lima. Las inversiones de alcance local no hallaban la necesaria cabida en un esquema donde el espejismo de la concentración, supuesto artífice de las altas rentabilidades de proyectos gigantescos (sobredimensionados) eran de inobjetable prioridad, y donde los "modestos" efectos locales de las pequeñas inversiones quedaban totalmente subestimados por no venir expresados en relaciones beneficio-costo, medidas en términos del mercado internacional.

La ausencia de proyectos locales, o lo que vendría a ser lo mismo, la consolidación sectorial y nacional de los pocos proyectos locales emprendidos, hizo que la planificación socio-

económica adoleciera de la escasa o nula participación de los agentes locales de desarrollo.

3. PROPOSICIONES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA PLANIFICACION EN EL PAIS

En el capítulo anterior se ha comentado algunas de las principales características que presenta la planificación en nuestro medio.

En esta parte del trabajo se propone mejorar la calidad de la planificación mediante la introducción de reformas en la estructura administrativa del Estado y de las leyes que norman los procedimientos de elaboración del plan de corto plazo y del presupuesto.

3.1 Refuerzo de la estructura del Sistema Nacional de Planificación.

El Sistema Nacional de Planificación debería ser reforzado mediante ciertas modificaciones en la estructura administrativa del Gobierno Central, como por ejemplo, las siguientes:

- a) Instituir una nueva conformación de la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la fusión de las estructuras administrativas de las siguientes entidades:
 - a.1 Subsector de Economía y Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas.
 - a.2 Instituto Nacional de Planificación.
 - a.3 Actual Oficina del Presidente del Consejo de Ministros.
- b) Asignar al Presidente del Consejo de Ministros las facultades y atribuciones correspondientes al Jefe del Sistema Nacional de Planificación, y la responsabilidad de velar por el cumplimiento del proceso de planificación económico-social en el país, conforme a ley.
- c) Crear el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo, conformado por los Ministros de Estado y los Presidentes de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, el mismo que sesionaría con marcada periodicidad, bajo la Presidencia del Presidente del Consejo de Ministros.

- d) Crear los Sistemas Departamentales de Planificación, bajo la conducción de las Oficinas de Planificación y Presupuesto de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo e integrados por las Oficinas de Planificación de las distintas dependencias departamentales de los Ministerios.
- e) Crear los Consejos de Desarrollo Departamentales, encabezados por el Presidente de la Corporación Departamental de Desarrollo y conformado por los directores departamentales de los Ministerios de mayor importancia en la localidad.

Con la introducción de las reformas indicadas podría propiciarse resultados como los siguientes:

- a) Superar la pugna actual existente entre el Ministerio de Economía y Finanzas, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Instituto Nacional de Planificación, entidades que duplican funciones relacionadas con la conducción del proceso de desarrollo nacional.
- b) Integrar las funciones relacionadas con la política económica y la formulación del plan de desarrollo, y a su vez, esta última con las de formulación y, ejecución del presupuesto.
- c) Evitar que la ciudadanía identifique en forma excluyente, como viene sucediendo, el diseño de la política económica, y la formulación del plan de desarrollo.
- d) Avanzar hacia el modelo de organización de gobiernos regionales que propone la Constitución del Estado, aprovechando de la actual organización administrativa y madurez institucional alcanzadas por las Corporaciones Departamentales de Desarrollo.
- e) Consolidar las funciones de coordinación interministerial en un solo cuerpo en cada Departamento (Consejo de Desarrollo), evitando la actual proliferación de Comisiones Interministeriales de coordinación motivada por la iniciativa unilateral de cada Ministerio.
- f) Lograr que las funciones de apoyo técnico, desplegadas por los servidores que actualmente pertenecen al Instituto Nacional de Planificación, en especial aquellas orientadas a fomentar la integración de políticas sectoriales, se cumplan cotidianamente a través de la Presidencia del Consejo

de Ministros, participando en la organización de las sesiones del Consejo (preparación de agendas, decretos supremos, etc.).

- g) Lograr que las sesiones del Consejo de Ministros, de la Comisión Bicameral de Presupuesto, Asambleas Departamentales, Consejos de Desarrollo Provinciales y Distritales, se desarrollen dentro del marco del Plan correspondiente a cada nivel de Gobierno, y a su vez, las decisiones adoptadas sirvan como un constante factor de ajuste del contenido del Plan.
- h) Lograr que las oficinas de planificación de las distintas dependencias asuman el papel de promotores, con el propósito de inducir a los órganos de ejecución a sentirse directamente responsables del proceso de planificación.

3.2 Aprobación de la Ley Orgánica del Plan y Presupuesto Anuales.

La Ley Orgánica que se propone, debería contener normas generales para la elaboración, formulación, aprobación, ejecución y control del Plan y Presupuesto Anual, asegurándose la coherencia en el uso de ambos instrumentos.

En lo que respecta al Plan Anual, la Ley Orgánica debería normar, entre otros aspectos, sobre los siguientes:

- a) Definir la estructura y los componentes, conceptos y características básicas del Plan Anual.
- b) Definir las responsabilidades de elaboración del Plan Anual dentro de cada Unidad de Asignación nacionales y departamentales.
- c) Establecer el calendario para la elaboración y aprobación del Plan Anual.
- d) Establecer las instancias de aprobación de los planes, según la escala de gobierno a la que pertenecen.
- e) Fijar las normas generales para llevar a cabo el control de la ejecución del Plan.
- f) Establecer las responsabilidades administrativas en los casos de incumplimiento de las normas referentes a la elaboración y ejecución del Plan.

- g) Disponer la elaboración y aprobación de un clasificador de metas e inversiones, para su aplicación en la fase de elaboración de los programas de inversión del Plan, que facilite a su vez la formulación del Presupuesto Anual.
- h) Identificar los proyectos que merecen ser considerados de interés nacional y como tales, materia del Plan Nacional de Desarrollo.
- i) Normar la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno sobre la ejecución de proyectos, en base de la importancia de sus impactos, a fin de evitar una excesiva concentración de poder administrativo en las unidades de asignación nacional.
- j) Definir y establecer los mínimos requisitos y el procedimiento para que un proyecto de inversión sea considerado en el Plan.

En cuanto respecta al Presupuesto Funcional de la República, además de la necesidad de perfeccionar las normas contenidas en la Ley Orgánica 14816, no derogada, sería necesario que se norme, entre otros, sobre los siguientes aspectos:

- a) Establecer el procedimiento de formulación del Presupuesto de Inversiones de manera inversa a la práctica tradicional, que consistiría, en términos generales, en:
 - a.1 Definir la proporción de los recursos financieros que serían destinados a inversiones públicas de carácter nacional. Para ello sería necesario un previo acuerdo del Consejo Nacional de Planificación, donde participan, como se ha señalado, los Ministros y Presidentes de Corporaciones Departamentales de Desarrollo.
 - a.2 Definir la participación de cada Departamento sobre el monto total a ser distribuido en Unidades Departamentales de Asignación. El reparto se efectuaría siguiendo una estructura porcentual previamente aprobada por el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Oficina de Planificación y Presupuesto.

Este mecanismo es similar al que actualmente se viene aplicando en ciertas Corporaciones Departamentales, donde los Alcaldes Provinciales intervienen en la aproba-

ción de una estructura porcentual, aplicada sobre la parte del Presupuesto de la Corporación que se distribuye entre Provincias.

- b) Definir la competencia del Congreso, referente a la distribución de los recursos del Tesoro Público entre las Unidades de Asignación, circunscribiéndola a un determinado nivel de agregación, dejando exclusivamente al Poder Ejecutivo la atribución para especificar dichas asignaciones en proyectos y partidas, salvo en los casos de proyectos de interés nacional.

Cabe señalar, a título de ejemplo, que en la actualidad las Corporaciones Departamentales se ven impedidas de transferir partidas entre dos proyectos de una misma Unidad de Asignación Departamental sin la previa aprobación de la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso de la República.

Como puede apreciarse la indicada distribución de competencias, permitiría establecer un balance intersectorial e interdepartamental en la asignación de recursos, buscando evitar sesgos pronunciados en la elaboración del Presupuesto que no estén fundamentados en el Plan. Asimismo, la repartición del Presupuesto estaría refrendada por el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo, con representación departamental, antes de pasar al Congreso para su aprobación por ley.

En resumen, la aprobación de la Ley Orgánica del Plan y Presupuesto Funcional de la República, permitiría obtener los siguientes resultados:

- a) Lograr que el Plan tenga fuerza de ley, en vez de ser únicamente aprobado por Decreto Supremo como actualmente viene sucediendo.
- b) El hecho de que el Plan debe ser aprobado por Ley conllevaría a ocupar al Congreso en el debate de los aspectos fundamentales del desarrollo a largo Plazo, en vez de hacerlo con aspectos poco relevantes como es el caso de debatir asignaciones presupuestarias de detalle.

Además, se favorecería el indispensable ordenamiento de aprobación entre el plan y el presupuesto y su consiguiente integración.

- c) La propuesta de que el Congreso circunscriba sus atribuciones relativas a la aprobación del Presupuesto, permitiría conceder al Poder Ejecutivo una mayor flexibilidad en su administración, conllevando avances importantes en la descentralización del manejo de la inversión pública.

En este sentido, la Ley de Plan y Presupuesto vendría a jugar un papel importante como medio distribuir recursos y responsabilidades de ejecución entre los distintos niveles de Gobierno, a la inversa de lo que viene sucediendo.

Actualmente, el desorden, el nivel de detalle y la desproporción del alcance de los artículos de las leyes de Financiamiento del Presupuesto y del Presupuesto Anual, impiden que se legisle en favor de un tratamiento descentralizado de la planificación y el Presupuesto.

- d) Con la vigencia de una Ley Orgánica de Plan y Presupuesto se ayudaría a evitar una continua e innecesaria modificación de normas generales que precisan de ciertas estabilidad para encausar adecuadamente el proceso de planificación.

3.3 Otorgar mayor autonomía en el financiamiento de los planes.

Como se ha señalado, el éxito de un plan depende en gran medida de la autonomía para procurar su financiamiento y de la disponibilidad de recursos financieros.

Actualmente la mayoría de planes que se elaboran en el país son financiados con fondos del Tesoro Público, lo que los hace excesivamente dependientes de la política del Gobierno Central.

La carga tributaria se concentra a través del mecanismo de "caja única" lo que impide que muchas localidades pongan en marcha, de motu proprio, procedimientos de recaudación de alcance local.

Es necesario lograr progresivamente que cada Corporación Departamental de Desarrollo, y en lo posible, cada Concejo Municipal, cuente con fuentes propias de financiamiento, para lo cual sería necesario:

- a) Modificar el régimen legal vigente en materia tributaria, a fin de ceder atribuciones en favor de dichas entidades que les permita aprobar tasas e impuestos locales.
- b) Descentralizar la recaudación fiscal, a fin de lograr que las Municipalidades y las Corporaciones Departamentales contribuyan a controlar el pago de tributos en su propio beneficio.
- c) Aprobar las normas complementarias, aún pendientes, que permitan a las Corporaciones Departamentales y Municipios, participar en la formación de empresas, cubriendo aquellos campos de la actividad económica donde el capital privado no se muestre dispuesto a intervenir.
- d) Autorizar a las Corporaciones Departamentales y Municipios a participar activamente en el mercado de capitales, a través de la Bolsa de Valores de Lima, especialmente cuando el precio de las acciones es atractivo por encontrarse muy por debajo del valor contable correspondiente.
- e) Crear en cada Departamento una tasa o "canon" que grave la explotación del recurso natural más importante, a fin de mejorar los niveles de acumulación de capital en la localidad.
- f) Favorecer a los departamentos fronterizos con tributos que graven las actividades comerciales fronterizas, semejantes al canon aduanero recientemente aprobado en favor de la Provincia Constitucional del Callao.
- g) Otorgar a las Corporaciones de frontera la facultad de percibir el íntegro de los fondos provenientes de la aplicación de sanciones por infracción a las leyes que rigen el comercio internacional, así como del remate de la mercadería decomisada en los puestos de aduana de la circunscripción correspondiente.
- h) Aprobar normas que permitan a cada Corporación de Desarrollo establecer sus propios mecanismos de recuperación de inversiones a través de cobros a los usuarios, tales como: peaje, derecho de mejoras, etc.

3.5 Descentralización de la administración de la inversión pública.

Las inversiones públicas deben ejecutarse a través de las entidades que correspondan a la escala geográfica de los impactos de cada una de éstas, de tal manera que en cada nivel de planificación pueda establecerse el orden de prioridad de las oportunidades de inversión según las necesidades de cada localidad.

Hemos señalado que la tendencia actual se orienta hacia dos modalidades de administración de las inversiones que favorecen al centralismo. Por un lado, es frecuente armar proyectos nacionales aglutinando inversiones de impactos eminentemente locales, y por otro, se suele comparar desde un mismo ángulo, dos proyectos de distinta escala geográfica sin tomar en cuenta la importancia relativa que cada uno de ellos tienen dentro del contexto que le corresponde.

Muchas veces, un proyecto pequeño queda desestimado debido a que no presenta índices atractivos para quienes evalúan con un criterio de escala nacional, que por lo general corresponde a la ciudad capital, donde se encuentran los mayores niveles promedio de capital invertido por trabajador y de productividad.

Por este motivo, es imprescindible cambiar la proporción de la inversión que se halla supeditada a la opinión de quienes evalúan con criterio nacional (—a nivel nacional—), a fin de permitir que cada localidad pueda desarrollar sus propias alternativas de inversión. Esta reforma requeriría de lo siguiente:

- a) Modificar la modalidad de operación de instituciones de cooperación técnica y financiera internacional las mismas que aceptan como interlocutor válido a los Ministerios o Institutos que operan —a nivel nacional—.
- b) Evitar la formación de “paquetes nacionales” de proyectos mediante la aglutinación de pequeños proyectos de impactos locales, aún cuando se considere (erróneamente) que de esa manera será posible disminuir los costos de ejecución, y asegurar una planificación más eficaz.
- c) Establecer, mediante la Ley Orgánica de Planificación y Presupuesto, un orden en el proceso de formulación del

presupuesto que evite el peseteo entre el Ministerio de Economía (y Planificación) y los pliegos presupuestarios, así como las interferencias parlamentarias en detalles del gasto público y de la inversión estatal.

3.5 Reforzar y consolidar las Corporaciones Departamentales de Desarrollo

La consolidación de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo es una medida ineludible para elevar los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad del proceso de planificación en el país.

Sería un gravísimo error, caer en la tradicional actitud de sustituir instituciones, particularmente las de desarrollo regional, con el propósito de renovar la imagen política del régimen venidero, creando una situación de inestabilidad que sólo conduciría a las situaciones indicadas en el punto anterior.

En varias oportunidades se ha señalado que el proceso de instauración de los gobiernos regionales, pasa inevitablemente por la consolidación de las actuales Corporaciones Departamentales, como embriones de las futuras asambleas que ejerzan descentralizadamente sus funciones relativas a la promoción y conducción del desarrollo regional.

Para ello, sería necesario aprobar una nueva ley de Corporaciones Departamentales, que tienda a perfeccionar aquellos mecanismos que no permitieron un funcionamiento adecuado de los órganos de la Corporación durante los años precedentes.

La nueva Ley de Corporaciones Departamentales debería normar sobre los siguientes aspectos:

- a) Establecer la nueva composición de la Asamblea de la Corporación de forma que coincida con las disposiciones contenidas en la Constitución, esto es, sustituyendo el tercio actualmente conformado por representantes del Gobierno Central por un tercio de representantes elegidos por voto directo.
- b) Disponer que en las elecciones municipales de 1986 se efectúe el proceso electoral para elegir por voto directo el tercio de representantes ante la Asamblea Departamen-

tal, los mismos que junto con los alcaldes también elegidos conformarían los dos tercios necesarios para determinar el tercio restante, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

- c) Cambiar lo dispuesto en la Ley de Bases de la Regionalización, relacionado con el límite de doce regiones, el mismo que supone la obligatoriedad de constituir regiones bi o tridepartamentales.
- d) Conferir ciertas atribuciones y facultades que contribuyan a que las Asambleas Departamentales evolucionen en sentido político, superando la dimensión actual centrada únicamente en asuntos presupuestarios.

Por ejemplo, podría conferirse a las Asambleas Departamentales de los diversos Ministerios, logrando así un cierto equilibrio entre los gobiernos descentralizados y el gobierno central.

Además se le podría conferir atribuciones para crear ciertas tasas o impuestos locales, especialmente sobre el consumo, así como establecer las normas necesarias para obtener la recuperación de inversiones.

También podrían tener atribuciones para crear empresas con participación patrimonial de la Corporación, aplicar sanciones reprimiendo la depredación de recursos naturales, etc.

Como puede apreciarse, no es necesario supeditar el proceso de descentralización al proceso de "regionalización". El primero puede ir cumpliéndose mediante la evolución institucional de las Corporaciones Departamentales, mientras que el segundo puede tomar el tiempo necesario como para negociar las modificaciones en la demarcación interna del país.

Es importante además, introducir reformas en las normas que rigen la formulación y ejecución presupuestaria. Como se señaló anteriormente, sería necesario establecer en una Ley Orgánica de Plan y Presupuesto que por lo menos el 50% de los recursos que anualmente destina el Tesoro Público a la inversión sean transferidos de las Corporaciones Departamentales, dejándoles libre disponibilidad para que las decisiones de sus Asambleas puedan establecer la estrategia de desarrollo necesario en cada lugar.

Además se debe establecer expresamente la intangibilidad de los acuerdos adoptados por la Asamblea de las Corporaciones y por los Consejos de Desarrollo Provinciales y Distritales, en relación con la asignación de prioridades de inversión.

3.6 Reforzar administrativamente los Gobiernos Locales

En el punto anterior se ha hecho referencia a la necesidad de consolidar la estructura orgánica y el funcionamiento de las Corporaciones Departamentales. Sin embargo, este esfuerzo no debe derivar en un refuerzo del centralismo administrativo al interior de los departamentos.

Las acciones de apoyo administrativo de los gobiernos locales podrían efectuarse a través de las Corporaciones de Desarrollo mediante lo siguiente:

- a) Cada Corporación Departamental financiará una Oficina Técnica a los Concejos Municipales del Departamento, las mismas que actuarán como secretaría técnica del Consejo de Desarrollo Provincial correspondiente. La materialización de esta medida se realizaría a través de un convenio entre la Corporación y la Municipalidad en el cual se establecería los aportes institucionales (personal y equipo) para el funcionamiento de las mismas.
- b) La Oficina Técnica se abocaría a:
 - b.1 Elaborar el plan de desarrollo de la provincia.
 - b.2 Apoyar el funcionamiento del Consejo de Desarrollo Provincial, acigiendo sus directivas y acuerdos para la formulación del plan provincial correspondiente.
 - b.3 Asesorar al Alcalde Provincial y Presidente del Consejo Provincial de Desarrollo en relación con el funcionamiento de la Asamblea Departamental de la Corporación, ilustrándolo sobre sus derechos y obligaciones dentro de la institución.
 - b.4 Supervisar las obras y acciones de desarrollo que por necesidad ineludible deberán quedar a cargo de organismos ejecutores departamentales.
 - b.5 Asesorar al Alcalde en todo lo relacionado a la ejecución de obras por encargo o administración directa.

- c) Los Denominados Programas Microrregionales deberán involucrar dentro de su organización a los Secretarios Técnicos de los Concejos Provinciales, a fin de que los Alcaldes y el Concejo no queden marginados de la conducción y ejecución del programa correspondiente.

La modalidad de implantar Oficinas Técnicas Provinciales financiadas por la Corporación Departamental permitirá los siguientes resultados:

- Lograr una mayor compenetración entre Gobiernos Locales y Corporaciones Departamentales, tanto en la elaboración del Plan (departamental y provincial), lo que se traduciría en una mayor viabilidad y estabilidad política de los acuerdos de la Asamblea (Eficiencia).
- Mayor idoneidad en el manejo descentralizado de la inversión pública y de otras acciones de desarrollo a cargo de los Concejos Municipales, quienes irían acumulando la necesaria experiencia para actuar en la elaboración y ejecución de los planes (Efectividad).
- Lograr una mejor adecuación entre las medidas y acciones contenidas en el plan y las necesidades locales a través de soluciones técnicas apropiadas al entorno social de cada lugar (Eficacia).

**PLANIFICACION REGIONAL
Y NACIONAL:
UN ENFOQUE
DESCENTRALISTA**

Eduardo Durand López-Hurtado

INTRODUCCION

En este documento se analiza el tratamiento espacial de los planes de desarrollo de los últimos quince años; en concreto, de la organización territorial --la ocupación del territorio por la población y las actividades económicas-- en relación a los enunciados de descentralización contenidos en las políticas explícitas en los planes oficiales de desarrollo.

Se trata de analizar, y presentar propuestas orientadas a resolver los problemas de concepción, expresión, promoción y ejecución de las políticas y acciones de desarrollo regional que ha procurado la planificación nacional desde hace más de treinta años con resultados muy limitados para la descentralización; todo ello con énfasis en los aspectos de organización del espacio económico y social del país (1)

Se enfoca el tema analizando, en primer lugar, el contenido explícito e implícito de los planes de desarrollo entre 1970 y 1985, enfatizando la atención en el tratamiento de la problemática regional y el centralismo, expresado sobre todo en el tratamiento previsto para la región metropolitana Lima-Callao en relación al resto del país.

(1) Los aspectos institucionales y organizacionales, así como los políticos y financieros, fueron analizados en detalle por otras ponencias en el citado Seminario.

Este análisis es crucial porque la antinomia "capital-regiones" representa para muchos el correlato espacial de la disyuntiva económica "crecimiento (del producto) nacional versus crecimiento regional" y porque, como se trata de mostrar aquí, un esfuerzo de descentralización en el marco de la actual organización y dinámica del espacio económico nacional, puede ser contradictorio con la aspiración a mejorar el "crecimiento promedio" del país. Resulta pues necesario revisar la articulación de las políticas globales con las políticas regionales y de organización del espacio superado por el carácter declamativo en los planes nacionales, si se quiere acceder a una planificación descentralista coherente y equilibrada, dentro de un nuevo esquema de organización económica del espacio.

En segundo lugar, se analiza brevemente la evolución reciente de la distribución de la población en el país y la dinámica migracional, como expresiones de una reorientación, aún no significativa en términos cuantitativos, pero importante para entender y planear el futuro desarrollo regional. En especial se revisa el problema de la planificación y desarrollo de los asentamientos humanos y la informalidad en un contexto de centralismo y crisis económica, con miras a ofrecer vías de solución apropiada ante el inminente proceso de regionalización oficial del país.

En tercer lugar, y en consecuencia con el aspecto anterior, se hace un examen crítico de las políticas, planes y acciones gubernamentales más importantes de los últimos cinco años, vinculadas al desarrollo regional. En especial se hace referencia a los Proyectos Especiales de Selva, los Proyectos Hidráulicos, y otros proyectos prioritarios regionales, en cuanto a la estrategia implícita en su concepción y génesis, y el carácter de la planificación que supone, o ha supuesto, su previsión y ejecución. El análisis se dirige a determinar la pertinencia de dichos proyectos y a proponer las medidas correctivas o coadyuvantes necesarias para optimizar el efecto de la inversión y acciones en el desarrollo regional.

En cada caso, y con el ánimo de contribuir a un debate sobre la materia, se intenta sintetizar un conjunto de recomendaciones como propuesta para una planificación coherente del desarrollo regional descentralizado.

1. LAS LIMITACIONES ESTRUCTURALES

Las caracterizaciones del Perú como realidad territorial son abundantes, y reiterativas en cuanto a las dificultades para una integración física, social y económica. Reiterativo ha sido también en nuestra historia la preocupación por paliar la situación de centralismo estructural, y buscar una salida de desarrollo compensatorio para las regiones. La expresión más reciente de la preocupación política y técnica por la situación regional en el país, está connotada en los planes de desarrollo de los últimos quince años, y en la forma como enfocan los aspectos de relación entre la capital y el resto del país.

Resulta interesante comprobar cómo el sistema nacional de planificación, que durante dicho período reunió a los elementos técnicos más capaces del país, y recibió un importante apoyo político - si bien más en el espíritu y la letra que en las acciones concretas - no llegó en realidad a plasmar un esquema coherente de organización del espacio nacional.

Entre las razones más obvias para los magros resultados pueden citarse:

- la menor importancia relativa concedida en el sistema de planificación a los asuntos regionales, percibidos aún a nivel técnico del INP de hace quince años, como una forma de agregación de indicadores, o de consolidación territorial de inversiones sectoriales. Esta situación sin duda cambió en los últimos años gracias a la experiencia de los organismos regionales y a la presión regional; aunque también influyó el mejor conocimiento de la realidad nacional y el reconocimiento de la cada vez mayor gravedad del centralismo:
- el inapropiado arsenal técnico de la planificación regional para plantear respuestas originales al reto inédito que constituye un centralismo tal que convierte al país en prácticamente una sola gran región, con sub-regiones desarticuladas y desintegradas; y, sobre todo,
- la crisis de recursos financieros y fiscal que, junto con el proceso de recesión-inflación, se inició a partir de 1974, dejando libradas a las regiones a su propio esfuerzo de planificación, en tanto el sistema nacional concentraba la preocupación en el manejo de las variables económicas globales. Ello se hacía más justificable desde el punto de

vista central por cuanto la inversión comprometida de largo aliento dejaba anualmente un margen muy escaso en el presupuesto, para opciones de inversión en proyectos de nivel regional que fueron de interés del nivel central.

En realidad, y dada la gravitación de Lima Metropolitana frente a su "región nacional", se hace difícil hablar de "regiones" o "regionalización" en el Perú. La sensación de desaliento de quienes se preocupan por la descentralización en el país, se ve constantemente alimentada con los reiterados intentos —y consecuentes inhibiciones de último momento— para conceder un marco legal efectivo a la descentralización. Tal pareciera que el poder central en el país, encarnado en el gobierno desde la capital, sólo desease librarse de un constante sentimiento de culpa centralista, rascándose las vestiduras, estudiando propuestas y diseñando soluciones, sabiendo que el momento de llevarlas a cabo reconocerá la imposibilidad de concederlas en su propio detrimento, y limitará seriamente o mediatizará las propuestas.

Finalmente, en lo que toca a los gobiernos locales, ha sido constante la clara intención de confinar a espacios restringidos, en todo concepto, el poder político que se concede a los municipios, y que alcanza en los Concejos Provinciales su máxima expresión. El Consejo Departamental de 1933 por ejemplo, era notoriamente una concesión a la letra y el espíritu, cuya implementación hubiera amenazado seriamente el poder central (1). El área de Lima Metropolitana, por otra parte, no había recibido hasta la última Ley Orgánica de Municipalidades, un tratamiento diferente al del resto de ciudades del país: clara alusión a lo superfluo de proveer de un gobierno local importante a la ciudad en que estaba asentado el poder central nacional.

Sin duda la situación viene evolucionando decididamente, no siempre por iniciativa del poder central, y ello es positivo; cabe llamar la atención, sin embargo, sobre el peligro que representa una evolución que tiende a forzar las soluciones drásticas antes que una adecuada previsión de las necesidades de cambio, para establecer soluciones graduales y adecuadas.

(1) Es interesante resaltar que se acepta "Concejos", pero no "Consejos", es decir cuerpos deliberativos y legislativos de mayor alcance.

Podría hacerse una ilustrativa analogía, tanto de la planificación como del desarrollo regional, con un ritmo orgánico natural. Los esfuerzos de planificación regional tendientes a la descentralización han pasado consecutivamente por etapas de "diferenciación", durante las cuales el poder central ha retomado los hilos de concentración y ha limitado el ámbito de la planificación regional: alternancia entre la necesidad de liberar el impulso de crecimiento, y la necesidad de controlar su evolución.

Entre estas dos pulsiones fundamentales --y hasta cierto punto orgánicas-- se ha producido el relativo progreso en los planes nacionales y ejecución de acciones de desarrollo, en términos de planificación. Cabe preguntarse ahora hasta qué punto o etapa histórica será posible, o conveniente, mantener este pulso y presión en nuestra evolución como país y sociedad, frente a las opciones de cambio acelerado o drástico.

2. LOS ENUNCIADOS DE PLANIFICACION REGIONAL Y EL CENTRALISMO

Una revisión de los términos en los cuales se trata el centralismo y el desarrollo regional en los planes que formuló el Sistema Nacional de Planificación entre 1967 y 1985, permitirá apreciar con mayor claridad las limitaciones para un enfoque coherente de descentralización, desde el punto de vista de ocupación del espacio.

En especial, este breve análisis puede ilustrar acerca de dos cuestiones centrales al problema:

- Hasta qué punto las políticas diseñadas para descentralizar y reducir la capacidad de concentración del área metropolitana nacional, no se contradicen con los propósitos de desarrollo nacional expresados a nivel global; y
- hasta qué punto las soluciones basadas en una política de desconcentración del área metropolitana nacional, pueden contribuir a reducir la brecha existente en el sistema de asentamientos a nivel nacional, respecto a las demás regiones y áreas urbanas.

La primera cuestión alude a las políticas económicas y sociales, de nivel global y sectorial; en tanto que la segunda se centra en las políticas de organización del territorio.

a) *La programación de la acción estatal desconcentrada (1956-1971): El nivel departamental*

Si bien el Sistema Nacional de Planificación solo se crea en 1962, entre 1956 y 1971 se establecieron diversas formas de acción pública para fines de programación a nivel regional, departamental y sub-departamental (Juntas de obras, corporaciones) a través de las cuales el Estado asumió un rol promotor y ejecutor de acciones, relativamente aisladas, y con recursos destinados. A nivel departamental, y en términos de la importancia de la función planificadora, cabe describir brevemente la experiencia de algunos organismos:

- **Fondo Nacional de Desarrollo Económico (FNDE)**; organismo que contaba con una Secretaría a nivel central, y que elaboró un Plan Nacional de Inversiones Departamentales, a ser ejecutados por las Corporaciones y Juntas de Obras Públicas que se fueron creando en este período, con diversa finalidad y coyuntura de origen: desastres naturales, proyectos minero-energéticos, o promoción de la industrialización y la inversión privada.

El FNDE constituyó un esfuerzo de racionalización de la acción localista y departamental de las Corporaciones y Juntas, pero no logró trascender un rol supervisor y fiscalizador central, y de distribución de recursos financieros. En esencia, el Fondo constituyó la pulsión "integradora-centralista", hecha necesaria ante la excesiva --en percepción del centro-- proliferación de organismos autónomos departamentales, y la crónica escasez de recursos.

- **Consejo Nacional de Desarrollo Comunal**, organismo creado para, y orientado a, la integración del campesino a la "economía moderna" nacional, como forma de atenuar la pobreza rural y soslayar o eliminar la necesidad de la reforma agraria. Sus actividades se desarrollaron sobre "Zonas de Acción Concentrada" (zonas piloto), a nivel de lo que se denominó posteriormente micro-regiones, constituyendo un antecedente de los hoy intensamente promovidos "proyectos de desarrollo rural integrado". La evolución de los movimientos campesinos y del propio

proceso de reforma agraria posterior inermaron la base política de la iniciativa; y la experiencia a nivel técnico fue, por la misma razón, escasamente capitalizada.

- **Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU)**
A nivel urbano cabe mencionar la experiencia de la ONPU en la planificación del crecimiento físico de las principales ciudades del país. La labor, por cierto, se centró sobre los aspectos de normalización y orientación de la expansión urbana, y no se vinculó mayormente con el desarrollo regional integral del cual las ciudades debían formar parte y asumir un rol promotor o coadyuvante.

Un caso especial de estudio lo constituyó el denominado Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET), terminado en su primera etapa de formulación en 1967, y complementado luego por el Ministerio de Vivienda con capítulos específicos sobre cada aspecto de la problemática urbana de la Capital.

La principal virtud del documento original fue el relevamiento realizado; y el señalar los principales problemas de la metrópoli, su interrelación y proyecciones de largo plazo, así como la connotación espacial inmediata de los mismos. No obstante, tuvo una limitación sustancial en la falta de referencia a las situaciones estructurales de nivel nacional, íntimamente vinculadas a la expansión metropolitana y a la génesis de sus problemas. En este sentido, es un ejemplo de cómo la planificación en sus inicios en el país, no fue capaz de señalar las condiciones estructurales de la relación entre la capital y el resto del país, dando lugar a una concepción intra-regional de la planificación para el desarrollo.

- **Cooperación Popular (COOPOP).** Esta organización, creada para dar forma a la doctrina de corte populista del primer gobierno de Belaúnde, constituyó un interesante ejemplo de promoción, desde el nivel central, de la participación popular en acciones del sector público. El éxito inicial y las proyecciones sociales y políticas dieron lugar muy rápidamente a una mediatización del esfuerzo y a una disminución de su nivel de prioridad gubernamental: Resultó obvio que los alcances de la iniciativa podían llegar a poner en discusión la hegemonía central y crear bases de organización regional inconvenientes para el manejo político centralizado del país. Más adelante,

COOPOP y otros organismos de corte comunalista, fueron agregados para su manejo a través del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, cuya labor ha sido ya suficientemente analizada y criticada. Baste señalar que, en términos de una planificación regional descentralista, la labor de SINAMOS fue poco significativa.

b) La programación de la acción estatal desconcentrada (1956-1971): El nivel regional.

A nivel regional (en esencia, intra-regional) los más importantes esfuerzos de planificación se produjeron entre 1956 y 1968, alrededor de la gestión de grandes proyectos. El Estado asumió una creciente participación como ejecutor de obras de inversión, generalmente con financiamiento externo, y se obtuvo un significativo avance al plantearse un marco de racionalidad de acciones complementarias a nivel regional, que fue precursor de la planificación nacional. Las más notorias líneas en este campo fueron:

- Los Planes Regionales, como los de la Región Sur (1956), el Plan Perú Vía (1960), el Plan de la Región Centro (1961) y el Plan de Tingo María-Tocache (1962). En todos estos casos se trató de articular y racionalizar el apoyo multisectorial a proyectos de irrigación, colonización de selva e infraestructura. En términos de una estrategia implícita de desarrollo nacional, estos esfuerzos se inscribían en una óptica de desarrollo inducido de áreas y de apoyo a la expansión económica que debía representar el proceso de sustitución de importaciones, cuando no de propiciar un desarrollo de nuevas áreas agropecuarias que sustituyera la necesidad de la reforma agraria.

Estos planes, por cierto, fueron concebidos y dirigidos centralmente, y no aludían, en su concepción, a las relaciones interregionales o con la metrópoli nacional, salvo en términos de subordinación y mercado.

- **Las Oficinas Regionales de Desarrollo**, creadas en 1966, para los ámbitos Sur y Norte (ORDESUR y ORDEN). Estas Oficinas de carácter planificador fueron establecidas al margen del funcionamiento del Instituto Nacional de Planificación ya creado en 1962 y que pasaba por una etapa formativa, con una perspectiva neta de planificación in-

tra-regional. En el caso de ORDESUR se trató de orientar y coordinar la acción de las Corporaciones de siete departamentos, a través de estudios regionales y proyectos industriales; ORDEN se creó como un organismo dependiente de la Presidencia de la República, con el fin de procurar un marco planificador a grandes proyectos de irrigación de la costa de la región.

En el caso de ORDESUR, la iniciativa por primera vez estaba del lado de la propia región, a través de los funcionarios y técnicos de las Corporaciones, que ya visualizaban o intuían la imposibilidad de planear el desarrollo individual de cada departamento, o de enfrentar aisladamente el centralismo gubernamental en lo administrativo.

Ambas oficinas fueron incorporadas al Instituto Nacional de Planificación en 1968, con pérdida de su relativa autonomía administrativa y técnica, en lo que constituyó una pulsión centralizante del proceso de planificación en el país.

- **La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN)**, establecida mediante cooperación técnica externa, permitió iniciar un proceso de evaluación intensiva de recursos para proyectos, especialmente de colonización agropecuaria y de irrigaciones en la selva y costa, respectivamente. Los estudios que realizó desde entonces, han contribuido notablemente al mejor conocimiento del potencial de desarrollo regional y han servido de base para la formulación de numerosos proyectos.

Es, no obstante, un organismo esencialmente centralizado, y el carácter oficial que se le confiere, exclusivo en la evaluación normativa de los recursos naturales para el desarrollo, dificulta la cobertura nacional de sus servicios y limita la autonomía en el tema por parte de organismos regionales o especiales de desarrollo regional.

c) La institucionalización de la planificación regional

En 1962, por Decreto Ley 14220, se crea el Sistema Nacional de Planificación, y su organismo central y rector, el Instituto Nacional de Planificación (INP). La creación del Sistema se inscribe en la tendencia generalizada en América Latina, de crear un aparato institucional capaz de orientar el

proceso de desarrollo, como consecuencia de los compromisos de la Conferencia de Punta del Este.

El Decreto Ley preveía el funcionamiento de órganos regionales del INP, pero éstos no llegaron a crearse hasta 1968, con la incorporación de ORDEN y ORDESUR, y la posterior creación de ORDECENTRO y ORDEORIENTE (1971).

El proceso formativo del INP (1962-1968) culminó en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970, en el que por primera vez se relevan las implicancias regionales del modelo de crecimiento económico, y se proponen medidas para reducir las desigualdades entre regiones. Este Plan tiene como antecedente al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971 formulado por el ex-Ministerio de Hacienda antes de la creación del INP, que ya señalaba los desequilibrios y el atraso de algunas regiones; pero es evidente que las referencias al modelo de desarrollo del Plan 1967-1970 son, sobre todo, el producto inmediato de la orientación política del golpe militar de 1968.

Para atender a los asuntos regionales se creó en el INP la Dirección de Planificación Regional (Área de Programación Regional, desde 1971 a 1975, y nuevamente, Dirección General de Planificación Regional desde 1980). Entre 1975 y 1980, los asuntos regionales carecieron de un órgano a nivel central con nivel de Dirección General, en lo que correspondió a una época de fortalecimiento efímero de las Oficinas Regionales de Planificación, que adquirieron una relación directa con la Alta Dirección del INP.

El órgano de planificación regional a nivel central se abocó a los estudios para la regionalización de ocupación del territorio y de compilación de estadísticas regionales; se establecieron también convenios para la formulación de planes departamentales, se realizaron los estudios de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, y los de la Asesoría Geográfica que condujeron a la edición del Atlas Histórico y Geográfico del Perú. Todos estos esfuerzos fueron eminentemente descriptivos, e influyeron muy poco en la orientación directa de las inversiones públicas y privadas, o en la alteración de la inercia centralista política, económica y social.

Aunque estos esfuerzos contribuyeron a conformar un diagnóstico de la situación regional que gradualmente se incorporó a la conciencia de políticos y planificadores centra-

les, la planificación regional, y la óptica descentralista, continuaban siendo la cenicienta en el sistema, relegados a una ubicación marginal en los planes y orientaciones emanadas del sistema.

d) Los Planes de Desarrollo entre 1968 y 1985

La planificación recibe un vigoroso respaldo político con el gobierno militar que se instaura a partir de 1968, y el propio INP es rescatado —literalmente— de su rol poco menos que decorativo al final del primer gobierno de Belaúnde, para liderar el esfuerzo de concertación de la acción del Estado.

Los planes de desarrollo formulados a partir de entonces, se basan en el contenido del documento “Bases para un Programa Nacional de Desarrollo a Largo Plazo” que venía trabajando el INP, y cuya versión resumida fue aprobada y expuesta al país en 1968, revistiéndola con el contenido político de corte reformista del gobierno militar, con el nombre de Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo.

- La Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo (1968) concebía al Estado como conductor del desarrollo y partícipe del proceso productivo a través de empresas públicas; y a la planificación como instrumento de gobierno, enfatizando su rol en el desarrollo regional.

La dimensión espacial constituye por primera vez un elemento central del análisis y de la estrategia propuesta, al reconocerse los problemas de un crecimiento urbano a base de una expansión industrial de sustitución de importaciones, que robustecería en especial el área metropolitana nacional, que no favorecía la modernización del sector agrario, y que desaprovechaba el mercado interno potencial como fuerza motriz del desarrollo.

La estrategia aprobada se centraba en la puesta en marcha de reformas estructurales —agrícola, minera, industrial y de administración pública— y en la creación de “polos de desarrollo” basados en la provisión de infraestructura (economías externas), en el uso intensivo de mano de obra, proyectos de “urbanización popular”, y fomento de la instalación de plantas industriales.

Adicionalmente, se consideraba el esfuerzo de centros urbanos regionales, sobre la base de las principales ciuda-

des del país, asignándoles un rol compensatorio a Lima Metropolitana.

De esta forma se imponía una perspectiva eminentemente urbana-regional que, en no poca medida, suponía una limitación para el probable rol de la reforma agraria y el tratamiento de la problemática rural andina desde donde se genera la migración a la capital y los centros del litoral. Esta perspectiva apuntaba al robustecimiento de algunas de las tendencias que el propio documento calificaba como inconvenientes para el desarrollo nacional equilibrado a nivel regional.

e) El Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975

Este Plan se concibió como de mediano plazo, enmarcado en los lineamientos de la estrategia del anterior. En el documento se hizo una expresa diferencia entre aspectos **interregionales** --con una estrategia nacional de tratamiento de zonas de acción concentrada y diferenciada-- y los aspectos **intra-regionales** sobre la base de capítulos específicos para cuatro ámbitos sub-nacionales (Norte, Centro, Sur y Oriente).

El tratamiento selectivo por "zonas de acción concentrada" se explicaba por las limitaciones para atender en un mediano plazo las demandas de inversión productiva, infraestructura, empleo y servicios para todo el país. Cabe subrayar que el área metropolitana nacional no recibió un tratamiento específico sino dentro del ámbito de la Región Centro, cuyo documento se limitaba a señalar aspectos parciales de la problemática de interacción a nivel de dicha región; y con mayor precisión, dentro del capítulo de desarrollo regional a nivel nacional que consideraba el área metropolitana como una de las "zonas de acción concentrada" merecedoras de tratamiento diferenciado.

Las acciones propuestas respecto a Lima Metropolitana deberían basarse, según el Plan en:

- una sustancial reducción de la asignación correspondiente dentro de las inversiones del gobierno central, con consecuente mayor gravitación de los recursos financieros vía imposición por parte del gobierno local, a fin de elevar el costo de vida en el área en correspondencia a las altas in-

versiones que requiere la atención de servicios a una gran población;

- reducción de los costos de asentamiento de la población, expandiendo el área metropolitana a los corredores costeros cercanos, promoviendo la creación de núcleos urbanos satélites en ellos. Para ello se menciona la necesidad de importantes obras de infraestructura económica, de transporte, energía y saneamiento;
- inversiones públicas en facilidades de comercialización y administración, a fin de atender las exigencias de la concentración del poder político y del mercado. Se hace explícita la intención de no establecer industrias básicas en el área, y se señalan las condiciones favorables para ampliar tierras de cultivo en los corredores costeros.

Entre los objetivos de desarrollo regional del Plan, figuraba también la "creación de centros de demanda compensatorios de Lima Metropolitana", para competir con esta ciudad en la atracción de población e inversión. Para ello se seleccionarían las regiones costeras de mayor desarrollo relativo con mejores condiciones para la localización de industrias básicas y existencia de ciudades importantes. Se trataba, en rigor, de una variante de la denotación de "polos de desarrollo" de la Estrategia de Largo Plazo, evitándose este último término por el descrédito de la teoría de los polos, escasamente aplicable a los países subdesarrollados y centralizados.

Un análisis somero de las propuestas, sin pasar aún a evaluar la implementación y resultados, revela algunos conflictos e incoherencias de partida: Por una parte, se reconoce la necesidad de usar la inversión pública como elemento dinamizador del desarrollo regional, concentrándolo en "polos de desarrollo" fuera del área metropolitana nacional; pero por otra parte, se reconoce la necesidad de cuantiosas inversiones para la expansión natural de la metrópoli en infraestructura de transporte, energía, habilitación urbana e incorporación de tierras áridas mediante irrigación. Al mismo tiempo, se plantea una ambigua combinación en términos de la expansión física de la metrópoli, entre las concepciones de "corredor costero" y de "núcleos satélites"; la primera asimilable a un desarrollo de tipo linear, y la segunda a una expansión de tipo radial.

Se evidencia en el análisis de las propuestas la dificultad que existía para visualizar el rol y la atención que se debía conferir a Lima frente al resto del país, así como la escasez de parámetros técnicos para la planificación regional a nivel nacional.

Si bien por una parte la estrategia de “zonas de acción concentrada” para el resto del país, consideraba la interacción de estas zonas entre sí —por complementariedad en los flujos económicos y demográficos— con un acento de desarrollo regional integrado que superaba la noción de “polos de desarrollo”; para el área metropolitana sólo se prescribía el tratamiento de “abstención” o de expansión interna. Esto era un claro reflejo de la dificultad para diseñar y articular explícitamente en la planificación nacional una política coherente que vinculara la problemática nacional con la de la metrópoli central, en términos espaciales concretos, que no fuera la simplista, y en el fondo desentendida, actitud de “laissez passer”.

f) El Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978

A mediados del quinquenio 1971-1975 era ya evidente el desfase en la realización de metas y acciones que permitieran alcanzar objetivos del Plan. Por otra parte, la crisis económica y financiera interna, inducida por la crisis mundial, hacía sentir sus efectos en la capacidad de inversión pública. Esta había logrado alcanzar, con una dinámica política empresarial estatal, el 500/o de la inversión nacional, con un 850/o de la misma localizada fuera del área metropolitana.

En términos generales, se había seguido la estrategia de desarrollo delineada en el Plan; pero las altas inversiones en proyectos productivos de dilatada implementación (oleoducto, grandes irrigaciones, minería, vialidad, hidroeléctricas y metalurgia) comprometía un significativo porcentaje de recursos para su continuación, limitando las posibilidades de acelerar la transformación espacial.

En este contexto se formuló el nuevo Plan a Mediano Plazo 1975-1978. En éste se seguía la estructura del anterior, enfatizando la “articulación de la economía en sentido transversal del territorio”, y tendiendo a la consolidación de las macro-regiones” (Norte, Centro, Sur y Oriente). Se replantearon en lo global las zonas de acción concentrada en ámbi-

tos geográficos más reducidos, introduciéndose el nivel de acción "micro-regional", y la explicitación de políticas y acciones por regiones, en un rescate del enfoque intra-regional. Gravitaba en estas inclusiones la influencia de la cooperación técnica internacional (desarrollo rural integrado y micro-regional, como más reciente receta) y el progreso y refuerzo de las oficinas regionales de planificación, cuya labor de coordinación intersectorial y relevamiento regional se hizo sentir a nivel central del sistema de planificación.

No obstante, la óptica primordial en el Plan continúa siendo global —y la asignación de recursos, sectorial— aunque por primera vez se planteaba un programa realista, y priorizado, de inversiones públicas. En Plan 75-78 no contiene una política denominada de desarrollo inter-regional o regional-nacional; los aspectos espaciales fueron incluidos en el Plan Global como una de las "políticas multisectoriales" (junto con empleo, comercio, tecnología, recursos naturales, etc.), revelando un mayor peso de las oficinas y comisiones regionales en el sistema.

Es interesante notar que el replanteamiento de las "zonas de acción concentrada" dejaba de lado el concepto de "centros de demanda compensatorio" y de áreas de "saturación poblacional" para incluir las nociones de "zonas urbanas prioritarias" y "zonas andinas deprimidas". El cambio traduce una actitud más realista sobre la marginalidad urbana y el proceso migracional a los centros del litoral. Se incluye también el tratamiento especial a procurarse para las "zonas de frontera política", en términos de adecuación a una política nacional de seguridad, de integración andina y de relaciones exteriores.

Finalmente, es importante señalar la compatibilización y formulación de las "Políticas y Acciones por Regiones", que se llevó a cabo en 10 regiones del país, y que sintetizó luego para cuatro macro-regiones. En cada región se realizó un intenso trabajo de comisiones multisectoriales y sectoriales, para integrar la dimensión regional con la global y sectorial, organizándose cuatro secciones para cada documento: Reformas Estructurales, Servicios, Base Económica, y Acondicionamiento del Territorio.

En la versión final, realizada en la Sede Central del INP, se hizo una gruesa síntesis de los documentos, que careció de peso en el documento frente a los aspectos globales. La

experiencia a nivel regional. sin embargo, resultó fortalecedora para el sistema de planificación y sus oficinas regionales, en el momento en que se venían ya implementando los Organismos Regionales y Comités Departamentales de Desarrollo.

g) Los Planes de Mediano Plazo 1978-82 y 1982-85

El Plan de Mediano Plazo 1978-82 tuvo como contexto de formulación, la agudización de la crisis económica, pero también el fortalecimiento del sistema de planificación a nivel regional.

La formación de Organismos de Desarrollo Regional (ORDES) permitió un mayor margen de maniobra a los intereses regionales, apoyados por las singulares características de la autoridad de los ORDES, vinculados directamente vía la jerarquía militar, con los mecanismos del poder central. Ello permitió a la planificación regional un mayor acceso al nivel de decisión mediante un doble canal de acceso: oficioso a través del propio gabinete, y oficial a través del Sistema de Planificación.

Si bien en términos de sistema, se logró algunos avances, en términos de contenido el Plan 1978-82 presentaba escasos aportes en relación al Plan 1975-78, reflejando no sólo las dificultades para innovar lineamientos y políticas en medio de las crisis emergente, sino también la indefinición inherente a un Plan preparado para un período que, se sabía, era transicional y políticamente imprevisible.

En efecto, desde el inicio del régimen constitucional se constató la dificultad para armonizar una línea de planificación que proveyera de continuidad a los esfuerzos que había venido desarrollando el sistema. Por un lado, la desconfianza del nuevo régimen respecto a la línea política seguida por el régimen de facto; y por otro lado la intervención del Poder Legislativo, no prevista como mecanismo dentro del Sistema de Planificación, condujo eventualmente a una pérdida de la importancia del INP y el Sistema, y a una desarticulación de sus mecanismos de coordinación.

El Plan Nacional de Desarrollo para 1982-1985 fue aprobado en diciembre de 1982, en su versión global; es decir cuando ya había transcurrido el primer año del Plan, y dos años y medio de la asunción del Gobierno Constitucional.

Era claro que el Plan de Gobierno puesto en ejecución, no apoyó ni utilizó la capacidad institucional del Sistema para priorizar obras y canalizar la evaluación de proyectos. Sucesivos cambios en la Jefatura del INP, y un éxodo sostenido de técnicos calificados, se sumaron para resultar en una baja producción y peso político de la planificación.

En cuanto a su contenido, y en referencia a los aspectos regionales y de descentralización, se aprecia una reiteración del diagnóstico de los planes precedentes, y sólo dos referencias al problema regional en los objetivos: "Fortalecer el desarrollo regional, a fin de reducir los desequilibrios inter-regionales, urbano-rurales y el crecimiento explosivo de Lima Metropolitana"; y... "Impulsar y/o restituir el Desarrollo Comunal inspirado y practicado dentro de la mística ancestral de Cooperación Popular que motivando a los pueblos olvidados del Perú los haga reiniciar su acción creadora, contribuyendo al desarrollo nacional". Tales objetivos, en el contexto de los demás enunciados son, general y ambiguo uno, y eminentemente declamativo el otro. La solución al problema del centralismo, no es una preocupación central del Plan. En el capítulo correspondiente a la Concepción Integral, se prioriza "la estabilización del régimen democrático" y la "integración económica y social de todo el territorio", proponiéndose alcanzar "plena ocupación", "pleno abastecimiento" y "plena libertad"; objetivos sin duda desproporcionados al término de mediano plazo.

En términos de lo "regional" y "espacial" se halla una tendencia a separar aspectos íntimamente vinculados entre sí, en compartimentos más o menos estancos; se habla así, de lineamientos de Desarrollo Rural, Desarrollo Regional (a nivel global, por regiones naturales, a nivel interregional y "Organización del Territorio de los Recursos Naturales y Medio Ambiente), Localización de Actividades Productivas, Distribución de la Población en el Territorio, Infraestructura Social, Infraestructura Económica, Integración y Desarrollo de Zonas Fronterizas, y Cooperación Popular. En cada uno de estos puntos se tratan aspectos espaciales y de desarrollo regional, pero no se aprecia una política coherente e integral de descentralización. Sin duda, los documentos a nivel de regiones y macro-regiones hubieran podido complementar la política; pero dichos documentos quedaron trancos a partir de la descentralización del Sistema entre 1983 y 1984.

En términos generales, el Plan no resultó un instrumento normativo para el Sector Público, y menos aún indicativo para el Sector No-Público. La expectativa por el desarrollo regional, en el INP, se aplicó más a los estudios del Plan de Regionalización, que aportó criterios y análisis válidos para el proceso de regionalización, pero que no ha logrado ser incorporados aún en una efectiva Ley de Bases, a la fecha pendiente de su aprobación.

h) Los Planes de Corto Plazo

En términos de los Planes formulados entre 1968 y 1979 puede advertirse que se da un énfasis inicial al desarrollo regional en función del interés nacional (1968, Plan 71-75 y Plan 75-78); y luego se centra el énfasis en el interés local y regional (Planes de Corto Plazo 77-78 y 78-79). Ello es consecuente con el nivel de formulaciones, que va desde los lineamientos estratégicos (1971-1990) a las políticas generales (1971-1975), las políticas específicas y acciones (1975-1978), y a los programas de acción e inversión (1977-78, 1979-80).

En tal sentido, los planes de Corto Plazo estuvieron vinculados esencialmente al presupuesto anual, y a una proyección para el año siguiente, práctica que se dejó de lado a partir de 1979.

En gran parte, el esfuerzo de la planificación se dirigía a la priorización del presupuesto de inversión, y a la regionalización del programa sectorial.

Si bien los cambios en la organización del espacio no son significativos en el Corto Plazo, sí es muy importante cuidar la hilación y coherencia del corto plazo con el mediano y largo plazo en términos de la programación de acciones y proyectos vinculados a la organización del espacio: infraestructura vial, energía, comercialización, promoción agropecuaria, minera e industrial, empleo, mejoramiento urbano, y otros.

Entre 1978 y 1980, la atención de la planificación regional se centraba en los "Proyectos de Interés Local", iniciativas locales respaldadas por los Ministros responsables de cada Departamento. Esta modalidad constituía un cierto paternalismo del gobierno central, pero paliaba las necesidades locales. En cierta forma, era una sustitución de las antiguas "iniciativas parlamentarias".

Dada la crisis económica, había escaso margen para una inversión regional significativa que justificase un esfuerzo mayor de planificación.

Cabe destacar aquí, en relación con el Plan de Corto Plazo, la fuerte incidencia en el manejo presupuestal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas que, prácticamente, intervenía solo en esta etapa del proceso de planificación —aparte de la participación en proyectos con endeudamiento— pero con una gravitación determinante para efectos de la asignación de fondos, (1) no siempre en línea con las orientaciones del Sistema de Planificación. En verdad, el Ministerio de Economía y Finanzas no se integraba funcionalmente dentro del Sistema de Planificación.

i) Los Planes de Largo Plazo (1990-2010)

A partir de 1977, y coincidiendo con una merma en el peso específico de la planificación dentro de las preocupaciones del gobierno militar frente a la crisis económica, el Sistema, liderado por el INP, orientó prioritariamente el esfuerzo planificador a los aspectos del largo plazo, y en menor medida, a la regionalización. La tendencia al respecto se acentuó durante el actual gobierno, a partir de 1980; durante el cual, además, se produjo una desarticulación del sistema regional de planificación, y la dispersión de iniciativas para la identificación y promoción de proyectos de mediano plazo dentro del sector público.

En este contexto, el INP inició y continúa con un gran esfuerzo de coordinación y proyección para mantener actualizado el Plan de Largo Plazo (hasta 2,010, originalmente 1990) que superando la estrategia de 1967, es un intento de integrar y conciliar las previsiones diversas sobre el futuro del país.

La característica más relevante de los nuevos planes es la definitiva inclusión de la óptica espacial para la formulación de políticas que, hasta ahora, no habían tenido un tratamiento “especializado” (población, estructura productiva, desarro-

(1) Los aspectos de Plan y Presupuesto fueron desarrollados en detalle en los trabajos realizados por Ernesto González y Fredy Monge en el Seminario organizado por CER donde fue expuesto este documento.

llo rural, empleo, distribución del ingreso, satisfacción de necesidades básicas, rol de la administración pública).

En cuanto al tratamiento del área metropolitana, se menciona nuevamente la necesidad de "descentralizar y desconcentrar el desarrollo de Lima Metropolitana en beneficio de las demás regiones del país, reorientando hacia ellas capital, recursos calificados, tecnología y niveles de decisión"; así como se reitera la necesidad de continuar desarrollando las "zonas capaces de convertirse en regiones compensatorias de Lima Metropolitana, en el Sur y el Norte del país".

Puede notarse que si bien las políticas apuntan mejor y con más claridad al tratamiento de la problemática específica de cada región, y que se distingue mejor lo que es desconcentración y descentralización, las políticas respecto al área Metropolitana y la descentralización siguen siendo duales, poco específicas, y con instrumentos no explícitos. Por otra parte se prosiguió con el esfuerzo encargado al INP, de liderar los estudios de regionalización, labor que, con altos y bajos en intensidad, ha realizado durante 1965, 1970, 1971, 1973-1974, 1975; y 1980 con la Comisión Nacional de Regionalización, cuya labor culminó con el Plan Nacional de Regionalización finalmente aprobado por el Congreso en 1983.

3. LA INSTRUMENTACION DE LOS PLANES EN RELACION A LA DESCENTRALIZACION Y EL DESARROLLO REGIONAL

Un balance de la labor de planificación regional-nacional de los últimos quince años sólo puede expresarse en términos de su efecto real, en este caso, en la evolución del desarrollo regional frente al centralismo.

El análisis puede hacerse desde dos puntos de vista: el de la propia problemática metropolitana, de creciente concentración y congestión; y el de la organización del espacio en el resto del país.

En términos generales, la situación interna de la metrópoli sufrió un deterioro creciente en los últimos años. Si bien han disminuido de manera importante las tasas de inmigración y de crecimiento vegetativo, el flujo migracional continúa siendo importante en términos absolutos. Se ha incre-

mentado el asentamiento marginal y el sub-empleo; se asiste a un notorio proceso de informalización, cambios culturales, agudización de la pobreza y sus secuelas de delincuencia; todo esto en el marco de una dificultad creciente para proveer los mínimos servicios urbanos y de atención social. La provisión de infraestructura energética y sanitaria, y en menor medida la vialidad y transporte, empieza a ser insuficiente al nivel de emergencia crítica. Por otra parte, el crecimiento de las actividades industriales y el asentamiento residencia se han producido sin un ordenamiento riguroso del uso del suelo, produciéndose —a diferencia de los asentamientos marginales— una ocupación progresiva del escaso suelo agrícola circundante.

Es verdad que la mayoría de estos problemas son típicos del crecimiento de metrópolis en el contexto del sub-desarrollo en general; pero no es menos cierto que en el caso del Perú se han dado factores coadyuvantes vinculados a la planificación y la acción del Sector Público; entre ellos los siguientes:

- La política de “abstención” de inversiones en el área metropolitana, que se enunció en los Planes, y que se aplicó principalmente a la provisión de infraestructura por parte del Estado no tuvo eco en el Sector No-Público como para incentivarlo a orientar la inversión productiva privada en favor de otras regiones. Incluso las propias empresas estatales, con lógica exclusivamente empresarial, eludieron la política oficial para tomar ventaja de las economías externas de Lima (caso de Minero Perú con la refinería de zinc de Cajamarquilla, Petroperú y otras).
- El intencionado debilitamiento de los gobiernos locales, incluyendo el área metropolitana, durante el gobierno militar, que se hizo patente en la falta de recursos de capital, humanos e institucionales para hacer frente a los graves problemas y requerimiento de servicios de parte de la población. Esta situación se originó en la excesiva concentración del poder de decisión y de la capacidad de inversión por parte del gobierno central, así como en el enfoque sectorialista para la acción pública. La falta de participación y vinculación del gobierno con la población y el sector no-público en general, contribuyó a limitar y restringir las posibles soluciones, todo ello a pesar de los esfuerzos participacionistas oficiales del SINAMOS.

En lo referente a la organización del espacio en el resto del país, puede decirse que la estrategia de desconcentración de la acción pública (aunque no descentralista) se implementó con cierto éxito. Se iniciaron importantes inversiones productivas siguiendo los lineamientos de localización enunciados en los Planes; se acentuó la inversión e infraestructura vial para articular zonas de producción complementaria, y se buscó orientar la inversión no-pública regional en algunos sectores industriales, hacia los "polos de desarrollo" o centros compensatorios de Lima Metropolitana. Adicionalmente, se dio énfasis a la desconcentración de la administración pública para apoyar y coordinar el esfuerzo de desarrollo regional.

Las limitaciones aparejadas a este esfuerzo fueron:

- la localización prioritaria de estas inversiones en el área costera del país, por razones de economías externas indispensables;
- el carácter de enclave económico y social de algunas de ellas, que sin llegar a dinamizar el desarrollo regional, contribuyó a crear algunos problemas de servicios y abastecimiento a los centros urbanos que, paradójicamente se pretendía favorecer, mientras se mantenía un fuerte vínculo con Lima; y
- el mantenimiento del poder central-sectorial, que desnaturalizó la concertación regional y limitó la autonomía de sus delegaciones.

La principal causa de estas limitaciones reside, sin duda, en el modelo de desarrollo orientado al exterior; pero ésta causa se apoya en las ventajas geográficas reales que retiene Lima. En efecto, el espacio económico del área metropolitana se extiende a todo el país, gravitando con mayor fuerza a lo largo de la costa gracias a su ubicación equidistante, a la menor fricción espacial, y a la disponibilidad de mejores servicios de telecomunicaciones. Una consecuencia objetiva de este hecho es la ausencia absoluta de centros urbanos importantes —más de 100,000 habitantes— en un radio de 300 km. alrededor del área metropolitana; y el hecho de que los patrones de asentamiento dentro de ésta distancia— excluyendo la propia metrópoli— no son básicamente diferentes de aquellos equivalentes de cualquier otra región del país. Es decir, la cercanía a Lima no constituye para los asentamientos menores, una ventaja comparativa, sino un factor de erosión ("backwash effect" como la describió Hirschman).

4. INCIDENCIA DE ALGUNOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Los principales instrumentos aplicados para orientar la localización eficiente de actividades productivas han sido la dotación de infraestructura, las reformas estructurales (agraria e industrial, principalmente), los incentivos legales y tributarios, y los Proyectos Especiales, con mayor énfasis en el último quinquenio.

Entre 1968 y 1975, al tiempo que se buscaba evitar la ubicación en Lima, mediante limitaciones en permisos y licencias, se procuró la formación de parques y zonas industriales en otros centros para atraer la inversión privada, así como se orientó o exigió su uso. Los resultados estuvieron muy por debajo de las expectativas. Con excepción de Arequipa —donde el crecimiento industrial está basado más en factores socio-culturales internos que en inducción externa— las demás ciudades no han experimentado una expansión industrial atribuible directamente a estos incentivos. El problema parece haber residido en parte, en el propósito múltiple y la escala de los parques industriales heredados del decenio anterior, y apropiados para la pequeña y mediana industria, frente a la escala y nivel relativamente sofisticado de demanda de las industrias de alcance nacional e internacional, que se pretendía asentar en ellos (industria automotriz, farmoquímica, metal-mecánica y otras). Por otra parte, las áreas indicadas para el asentamiento industrial sufrían, como toda la costa del país, de insuficiencia crónica de agua y limitaciones energéticas.

En el último quinquenio han sido reconocidas la errática política industrial, y la indiscriminada apertura a las importaciones, como causantes de una severa recesión industrial. Paralelamente, se ha dejado de lado la normatividad en localización prioritaria, y se ha construido un nuevo parque industrial, por inversión pública, en el área metropolitana; además se ha relajado el control sobre el uso normativo del suelo urbano. En síntesis, podría hablarse de una regresión en términos de política de descentralización en este aspecto.

La dotación de infraestructura para el área metropolitana, luego de un "represamiento" en la satisfacción de la demanda, ha empezado a requerir cuantiosas inversiones públicas especialmente en los rubros de energía y saneamiento. La reducción de inversiones en estos rubros durante el período 68-

68-80 causó un retraso en la ejecución de obras de largo aliento; y durante el último quinquenio se privilegió la infraestructura social (vivienda y educación, principalmente). Con esta opción se tiene ahora el poco satisfactorio resultado de un sacrificio que, aunque necesario, no ha logrado el objetivo deseado de orientar recursos a las regiones, ni ha eliminado la creciente necesidad de atención a la ciudad.

No obstante, a pesar del represamiento en la oferta de infraestructura, las condiciones para el asentamiento productivo en Lima continúan, sin embargo, altamente favorables en relación al resto del país: la inversión no-pública ha continuado asentándose en la capital, en proporción global de 4:1, si bien la recesión durante los últimos diez años, ha aminorado los efectos de congestión.

Por otra parte, y en lo que quizá sea el modelo adecuado —aunque poco ortodoxo— para la solución de algunos problemas acuciantes, la informalidad y otras maneras de orientación de la acción privada han asumido ya servicios urbanos y regionales, en ausencia de mayor apoyo estatal. Es el caso por ejemplo, del transporte urbano y regional, con modalidades y sistemas propios, aunque defectuosos y poco orgánicos, de tecnología adaptada.

Las reformas del agro y la industria, como instrumentos indirectos de descentralización, no fueron especialmente dinamizantes del aparato productivo, y más bien contribuyeron a la expansión residencial urbana, en especial de Lima. La expropiación de tierras en bonos, directamente aplicables a inversión industrial, amplió más la inversión inmobiliaria y en servicios en Lima, que la inversión en industria y producción en general. En la industria, las leyes de promoción social y participación de los trabajadores en la gestión y distribución de excedentes, causaron la inhibición del inversionista privado tradicional, y la proliferación del sector productivo informal.

Las leyes y normas orientadas a la descentralización industrial, han tenido también escaso efecto general al desgravar débilmente la inversión fuera del departamento de Lima y el Callao. Es cierto que han favorecido el crecimiento de ciudades como Arequipa y Trujillo, pero en cuanto a Lima, bastaba ubicarse a una distancia "conmutable" de Lima (Chincha, por ejemplo) para gozar de los beneficios tributarios, contando con una sede administrativa de capital.

5. LA REGIONALIZACION DEL PAIS.

Pocos instrumentos para el desarrollo regional han sido más diseñados y enunciados que la regionalización del país. Para referirnos sólo a los últimos veinte años, basta señalar que el Sistema de Planificación preparó proyectos de decreto ley de regionalización administrativa en 1965, 1970, 1971, 1974, 1975, 1978 y finalmente en 1983. A diferencia del último —el Plan Nacional de Regionalización que se formuló en el marco del mandato constitucional— los anteriores proyectos se han referido solamente a la delimitación de regiones y al diseño de la administración pública para el desarrollo regional.

En tanto el tema de la regionalización ha sido y es objeto de numerosos análisis específicos en estudios y certámenes, no es pertinente extender aquí la evaluación de la experiencia del sistema de planificación en este asunto. Pero es importante acotar algunas de las limitaciones más saltantes, que se han enfrentado en los últimos quince años:

- En primer lugar, la reiterada renuencia del poder central a culminar o sancionar los dispositivos legales integrales para la regionalización, paliándose las demandas con medidas parciales, “piloto” o excepcionales; ello, no obstante, podría ser una condición del centralismo que debiera tomarse en cuenta: el afinamiento gradual y la implementación progresiva de la regionalización parecen ser consustanciales al proceso de descentralización en el país; lo que debe hacerse es racionalizar esta tendencia y evitar los retrocesos. La actual oportunidad es propicia.
- En segundo lugar, los intentos de regionalización con desconcentración administrativa del sector público se han diseñado entre 1970 y 1978, con prescindencia de Parlamento nacional y contando con un esquema de ejecutivo-legislativo a nivel del gobierno central. Esta condición ha limitado la aplicación de la experiencia, y obligado a un necesario nuevo enfoque. Por otra parte, el regionalismo, no pocas veces chauvinista, de los representantes al Congreso, origina la derivación de la discusión a la correlación de fuerzas partidarias o al centralismo departamental. Esta tendencia sólo podrá corregirse en la medida en que la óptica regional de los parlamentarios evolucione

positivamente hacia la comprensión del problema estructural del centralismo, en términos de una integración económica y social de la nación que requiere un arduo y largo proceso de concertación de intereses.

- En tercer lugar, hasta hoy no se ha logrado articular, de abajo hacia arriba, no digamos ya la participación popular, sino siquiera los gobiernos locales; la experiencia del gobierno militar se concentró en el gobierno central regionalizado; y la debilitación consecuente de los gobiernos locales, así como el anquilosamiento de las Prefecturas, presentan hoy una base endeble para la regionalización administrativa del sector público.

En síntesis, los términos bajo los cuales se ha experimentado la desconcentración administrativa entre 1970 y 1978, incluyéndose los ORDES y Comités de Desarrollo, son difícilmente reproducibles hoy, con lo que el proceso de regionalización a iniciarse en el contexto constitucional presentará numerosas facetas inéditas que requerirán de flexibilidad y adecuación. En este sentido, el esquema constitucional para la regionalización parece ser demasiado rígido y complejo para imaginar su rápida implantación y manejo fluido a nivel de todo el país. Aparentemente, será necesaria la revisión del mandato constitucional.

6. LA SITUACION ACTUAL: EVOLUCION DE LA OCUPACION DEL ESPACIO Y PROSPECTOS PARA UNA PLANIFICACION DESCENTRALISTA EN EL PERU

Existe una actitud frecuente, y difícilmente evitable, frente a las visualizaciones a largo plazo: por un lado, se sobreestima la dimensión temporal y el ritmo al que pueden lograrse las transformaciones estructurales inducidas; y por otro lado, se subestima la capacidad de los sistemas para exceder las previsiones y producir cambios y soluciones inéditas en su auto-reestructuración. En este proceso, naturalmente, juegan un importante rol los factores imponderables y las innovaciones imprevisibles.

En el año 1970, una perspectiva de quince años (a 1985) era considerada a largo plazo, y se formulaban previsiones o se preveían cambios radicales con respectivos extremos de pesimismo y optimismo. Aún el Plan de Mediano Plazo 1971-75

apuntaba a cambios que, se pudo comprobar, eran imposibles de alcanzar.

Los diagnósticos estáticos, los planes maestros, y las previsiones lineales, no tienen cabida en una realidad como la nuestra, en la que la súbita oferta o demanda de un recurso (1), un desastre natural, (2) los procesos culturales y migracionales insuficientemente percibidos, la capacidad de respuesta a la población afectada por un problema, o incluso la celebración de una efemérides, (3) pueden alterar el curso de la economía regional, las inversiones, el perfil demográfico, o la estructura política, en tiempos relativamente cortos.

Es evidente que los objetivos señalados en los Planes de Largo y Mediano Plazo, concretamente en relación a la descentralización y desconcentración económica, distan aún mucho de lo escasamente logrado, habiéndose incluso desandado parte del camino. En muchos sentidos, se ha fortalecido el centralismo nacional; en algunos casos se ha intensificado el centralismo regional; en general, la planificación ha dejado de ser una actividad prioritaria, habiéndose desmantelado además el sistema a nivel regional. Por otra parte, se han producido cambios y evoluciones de alcances no previstos en el aspecto social, económico, político y de ocupación del espacio regional. Una somera revisión de estos fenómenos es de utilidad, para oponer planteamientos de solución a nivel de planificación nacional y regional.

a) Los Cambios Demográficos y la Ocupación del Espacio Regional.

La población del Perú ha cambiado más en las últimas cuatro décadas, que en los cien años precedentes. En este contexto de transformaciones profundas se encuentran; la explosión demográfica, provocada en forma simultánea por la caída de la mortalidad y el mantenimiento de un elevado nivel de fecundidad; la industrialización urbana de sustitución

(1) El hallazgo de petróleo en la Selva en 1971, alteró todo el contenido y proyecciones del Plan de Mediano Plazo; y nadie previó la desaparición súbita de la anchoveta en 1972.

(2) La zona afectada por el sismo de 1970, por ejemplo.

(3) El Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho.

de importaciones; el estancamiento de las actividades agropecuarias a pesar de, y en algunos casos a causa de la reforma agraria; el crecimiento inorgánico del sector terciario, y la marginalidad social, en especial urbana. Todos estos fenómenos han modificado sustantivamente las características socio-culturales de la población y el perfil ocupacional de la sociedad peruana, en medio de una creciente crisis económica recesiva e inflacionaria que se prolonga ya por diez años en el país.

Si bien muchos de los cambios, en especial los demográficos, se habían previsto y proyectado, los matices y alcances no fueron adecuadamente estimados; las políticas diseñadas para orientar y tratar los problemas consecuentes no se implementaron o no lograron el efecto deseado.

La política de reorientación de la migración hacia las zonas de selva, por ejemplo, tuvo escaso resultado: a pesar del rápido crecimiento de la población selvática, se ha determinado que sólo se ha canalizado a esta región el 100/o del flujo migracional inter-regional, siendo la Costa Urbana la receptora del resto. La Sierra, tal como se preveía hace 15 años, ha continuado siendo una región de emigración.

Sin embargo, el patrón de cambios ha evidenciado ya los límites de la tendencia antes de lo previsto por los planificadores, a juzgar por el análisis del último período intercensal. Se ha desacelerado la caída de la mortalidad, como causa del estancamiento y deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores; y por otra parte la fecundidad ha comenzado a descender en forma espontánea entre la población costeña y la capital; así mismo, el ritmo de crecimiento de la población urbana ha disminuido, junto con las migraciones inter-regionales.

Estas nuevas tendencias tienen especificidades importantes para la planificación de la ocupación del territorio nacional y el asentamiento humano en especial. Se observa que si bien el ritmo de expansión del área urbana nacional ha disminuido en la última década, numerosas ciudades del sur y centro andino, así como de la selva alta, han acelerado sus tasas de crecimiento. Ello implica que, en términos relativos, la población urbana del país ha crecido más rápidamente en las regiones de mayor componente rural.

Esto es, parecería que se ha producido una contracción de las migraciones inter-regionales, y de largas distancias; y una intensificación de las migraciones intra-regionales, y de cortas distancias. Este fenómeno, aunque no se revele significativo en términos absolutos, es crítico al nivel de las ciudades secundarias que empiezan a crecer rápidamente sin tener las condiciones mínimas ni los recursos para atender a su inusitada expansión. Este crecimiento, que podría ser beneficioso a escala nacional para una distribución poblacional más equilibrada, creará en esos centros condiciones de marginalidad urbana más graves que las ocurridas en Lima Metropolitana.

Las implicaciones para la planificación regional parecen claras:

- El nivel micro-regional, incluyendo las áreas urbanas, cobrará cada vez mayor importancia, como ámbito de planificación. La localización de los grandes proyectos productivos de interés nacional como los mineros o industriales difícilmente dinamizarán las economías locales, por su persistente y estructural tendencia al enclave, y porque la crisis económica actual limitará su implementación a corto y mediano plazo. Los Proyectos Hidráulicos y Especiales de Selva, además de la infraestructura vial y de servicios vinculada a ellos, seguirán absorbiendo una importante porción de la capacidad de inversión para el desarrollo regional.
- La planificación micro-regional tendrá que basarse en la capacidad local de inversión y auto-inducción de desarrollo: ello implica una aproximación eminentemente participatoria para con la población involucrada, con labor de largo aliento y compromiso definido en la acción; y una labor de creciente importancia para el gobierno regional, con necesaria autonomía política.
- A nivel regional y micro-regional, la planificación debe organizarse para la detección temprana y sistemática de los cambios y modificaciones del patrón demográfico y cultural de cada localidad. Si a nivel global nacional dichos cambios pueden carecer de peso; a nivel regional y local pueden ser determinantes para las posibilidades de desarrollo de un centro urbano o de una micro-región rural. Al respecto se visualiza una planificación con gran capacidad de flexibilidad y reorientación de acciones a nivel lo-

cal, en el contexto de una amplia base de propósitos de desarrollo de nivel regional y macro-regional.

- La planificación regional debe combatir el consenso tácito que parece existir a nivel de la acción pública sobre la irreversibilidad del proceso de despoblamiento de la sierra, y de la necesidad de orientar los flujos inevitables hacia las áreas denominadas de frontera económica, así como de optimizar las condiciones de recepción de las áreas costeras, impulsando sólo el desarrollo industrial o irrigando zonas ávidas a altísimo costo. Las condiciones de la Sierra se acercan ya al nivel crítico en las actuales circunstancias, por lo que el esfuerzo planificador debe priorizar de inmediato esta región.

b) La Inercia de Concentración Nacional y Regional

Las previsiones del crecimiento del área metropolitana y de los principales centros urbanos indican que se mantendrá, inevitablemente una fuerte inercia de concentración de población, producción, servicios y recursos en el centro nacional y centros regionales importantes. Aún cuando se instituya una decidida política descentralista, y asumimos que esa será la vía ineludible para todos los gobiernos durante los próximos veinte años, las cifras absolutas de incremento de la concentración, seguirán siendo significativas en comparación al resto del país.

Por ello, deberá prestarse atención a la coherencia entre los planteamientos globales y las proposiciones de carácter espacial, al momento de formular objetivos y políticas de desarrollo. Por ejemplo, no es fácil armonizar un objetivo global de "ampliar la base productiva del país mediante el desarrollo industrial", con una propuesta de "limitar el crecimiento metropolitano", si en la metrópoli tiene lugar el 70% de la producción bruta industrial. Por otra parte, si se desea reorientar las migraciones rural-urbanas, debe proveerse a nivel regional y local los tipos de empleo adecuados a las características del migrante, y los servicios sociales mínimos compatibles con sus aspiraciones. Todo ello tiene una determinante influencia en el diseño de las políticas globales de inversión, tecnología, y empleo.

Algunas otras implicancias para la planificación, serán:

- La planificación del área metropolitana, aún cuando cuenta hoy con mejores prospectos en el marco de la legislación municipal, continúa siendo un reto de armonización y equilibrio político con respecto al poder nacional asentado en la ciudad y —en buena medida— interesado en retener el manejo y control de ella. Es imprescindible avanzar en la conquista de tal equilibrio al tiempo que se evita la competencia negativa con el poder del gobierno central.
- La brecha de magnitud a nivel nacional existente entre Lima y los sistemas urbanos regionales del país no se reducirá fácilmente, ni a través de núcleos satélites ni de corredores costeros: la razón es que esos sistemas forman parte del propio sistema de Lima, que está conformado por el espacio económico nacional. Pero sí se puede y se debe buscar una aproximación cualitativa, mejorando la capacidad distributiva de la dominación metropolitana, y procurando estabilizar su dinámica centrípeta.
- La imagen-objetivo de Lima, como metrópoli nacional, debe cambiar sustantivamente, en función de los fenómenos de “andinización”, informalidad, crecimiento marginal, y otros hechos hoy evidentes por el crecimiento de los últimos años. En tal sentido debe desmitificarse su futuro y establecerse metas realistas y medios modestos, sin el rechazo frontal a lo que está ya aquí para quedarse. En términos de planeamiento, esto implicaría por ejemplo, la reducción o adecuación de los estándares tradicionales, (“desarrollados”) en el diseño de asentamientos, y servicios, racionalizando, sistematizando y combinando los aportes tecnológicos y culturales que ya se expresan y se producen hoy informalmente a nivel de la propia población. El efecto demostración sería benéfico para otros centros urbanos del país, si se evitaran las inversiones cuantiosas (metro, derivación del Mantaro) en favor de una racionalización y ahorro en el uso de los actuales recursos.

c) El Sistema Regional de Planificación

Se ha mencionado ya el ritmo histórico de “integración-diferenciación en el que se ha debatido el proceso de descen-

tralización de la planificación en el país, siempre dentro de la matriz de dominación centralista. En los últimos años asistimos a una política errática al respecto, con los sucesivos cambios de dependencia de los órganos regionales de planificación respecto al INP, los ORDES y Corporaciones, y el dismantelamiento de la capacidad de coordinación intersectorial y liderazgo que alcanzó el sistema de Planificación a nivel regional.

Aún cuando el asunto es tocado en extenso en la ponencia complementaria en este tema del Seminario, cabe exponer algunos planteamientos sobre el rol que debe tener el Sistema Regional, en especial en cuanto a la planificación de la ocupación del espacio, ante la inminencia de la regionalización.

- La presente coyuntura de regionalización presenta el riesgo de que, bajo un enunciado pretendidamente descentralista y promotor de la planificación de nivel departamental y regional, se mantenga y preserve el poder central de asignación de recursos, al punto de hacer inoperante el esfuerzo de planificación intra-regional.
- No obstante, también presenta la oportunidad para procurar la máxima ventaja del fortalecimiento interno para una planificación de amplia base participatoria y legitimada por un enfoque funcional a las necesidades específicas de la región, que permita alcanzar un buen nivel de negociación y minimizar en lo posible las necesidades del aporte financiero central. El manejo de estas situaciones ha dependido hasta ahora de la capacidad de actuar informalmente por parte del liderazgo regional; pero en el futuro debe aprovecharse al máximo el marco constitucional y legal favorables, para ejercer la presión ante el centro.
- La capacidad de presión regional, incorporada formalmente a través de los mecanismos previstos por la Ley de Regionalización, debe canalizarse incluyendo, además del componente reivindicativo, el compromiso efectivo, organizado y articulado, de los grupos de presión y movilización social, en la ejecución de acciones de desarrollo. La participación en las decisiones es indesligable del compromiso en la acción.
- Es deseable que se reconstruya y mantenga un nivel de coordinación macro-regional de la planificación, pero por

iniciativa de las propias regiones componentes, para que sea el nexo con la planificación nacional y refuerce la capacidad de negociación frente al gobierno central, en especial en cuanto a la calificación de los proyectos que deben ser o no ejecutados por las propias regiones.

- Es necesario que el Sistema Nacional de Planificación haga una evaluación integral de su trayectoria, y se rescate los valiosos aportes de la experiencia de planificación regional y coordinación de acciones y proyectos habida durante el período 1970-80, en especial la de ORDENOR-CENTRO. Ningún planteamiento político o ideológico debiera limitar este esfuerzo por recuperar lo positivo de tales experiencias.

d) La Distribución de la Inversión para el Desarrollo Regional. Los Proyectos Hidráulicos y Proyectos Especiales del Instituto Nacional de Desarrollo.

En las últimas dos décadas el Estado ha venido realizando y priorizando diversas acciones de alcance e impacto netamente regional, que han concentrado una fuerte proporción de la capacidad nacional de inversión: los Proyectos Hidráulicos en la Costa; y los Proyectos Especiales de Sierva, que han recibido un mayor ímpetu y preferencia política en los últimos cinco años.

En ambos casos las acciones se centran en la provisión de infraestructura, con mayor énfasis que en los servicios. En ambos casos cambián, se tiende a formular una respuesta a las tendencias pasivas de la distribución poblacional en el territorio, antes que a tratar de alternarlas o revertirlas. Ello es notorio por cuanto la sierra, la región de origen de los principales flujos migratorios, no ha sido objeto de especial atención salvo bajo la forma de proyectos aislados de desarrollo micro-regional, de bajo perfil político y escasos recursos, eminentemente orientados a estabilizar la población y actividades dentro de marcos de auto-consumo y mejoras relativas del nivel de vida. El meritorio esfuerzo de los técnicos y grupos abocados a esta labor recibe un mínimo apoyo gubernamental. (1)

(1) Ver documento "Estrategia de Desarrollo para la Sierra"; Proyectos Micro-Regionales de Sierra; INADE, 1983.

Las características más saltantes de estos Proyectos y acciones prioritarias es su carácter altamente centralizado, inicialmente en el presente gobierno dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (Secretario de Asuntos Regionales), y posteriormente en el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), creado con ocasión de los desastres naturales de 1983, por Decreto Legislativo No. 261, de junio de 1983, para encargarse de la "coordinación y conducción de los Proyectos Hidráulicos y Proyectos Especiales de desarrollo integral, ubicados en áreas seleccionadas de las regiones de la costa, sierra y selva; así como la coordinación de las actividades de reconstrucción y rehabilitación de las zonas afectadas por desastres y situaciones de emergencia, en coordinación con las respectivas Corporaciones Departamentales y además entidades del Estado".

La concentración de estos Proyectos y acciones se inscribe dentro de una tendencia difundida en América Latina (2) y otros países no desarrollados, de encargar a organismos ad-hoc los proyectos de alta prioridad política y que suponen una fuerte incidencia de inversión en espacios geográficos reducidos y en marcos temporales limitados. Su aparición tiene que ver con la influencia de los organismos internacionales de desarrollo que financian los proyectos, y que requieren de un solo interlocutor nacional para el efecto, en vez de tratar con los diversos sectores administrativos que compromete la acción de desarrollo integral.

Ello implica a su vez, la necesidad de mantener un control central, y una capacidad de manejo supraministerial que asegure la fluidez en la coordinación.

Un breve análisis de estas modalidades de inversión en el país, permitirá apreciar las limitaciones e implicancias para la planificación y el desarrollo regional descentralizado.

e) Los Proyectos Especiales de Selva

Constituyen una importante y excepcional concentración de recursos; en áreas limitadas, dentro de una modalidad de

(2) Es el caso del DRI (Desarrollo Rural Integrado) en Colombia, dependiente de la máxima instancia de planificación nacional; o el SEDRI (Secretaría de Desarrollo Rural Integral) creado en Ecuador, directamente dependiente de la Presidencia de la República, y activamente promovido por ésta.

ejecución de relativa autonomía y agilidad administrativa, para llevar a cabo un conjunto de acciones planeadas bajo la concepción teórica de desarrollo rural integrado, básicamente, como complemento y orientación al crecimiento inducido por la construcción de la carretera Marginal de la Selva.

El área priorizada que cubren los ocho principales proyectos (1) alcanza el millón y medio de hectáreas, con beneficio potencial para 125,000 familias, y un monto de inversión (de 4 a 6 años) de 515 millones de dólares, con diferentes aportes de fuentes financieras (principalmente Banco Mundial, BIB, y USAID).

El énfasis principal de la inversión son las vías de comunicación, y como complemento los servicios a la producción (crédito, extensión, investigación, habitación) y servicios a la población, en especial infraestructura social. Adicionalmente, se ha incluido en los proyectos de diseño más reciente, estudios y acciones para el seguimiento y control del manejo de recursos y de la variable ambiental.

Aún cuando resulta prematuro juzgar el efecto total de estos proyectos, es creciente su impacto sobre la inmigración hacia la Selva, la reorientación de las actividades productivas, y la creación espontánea de nuevos asentamientos, así como también sobre el aumento de los asentamientos precarios en las principales ciudades.

Los más importantes efectos positivos que se esperan serían los siguientes:

- Una mayor producción, y sobre todo una mayor productividad económica y social en base a la ocupación intensiva de las tierras aluviales de buena calidad, a mejores expectativas de mercados externos, y al cambio tecnológico hecho accesible mediante la conexión vial;

La incorporación a la economía nacional de áreas con recursos de base agropecuaria y forestal, para contribuir a la reducción del déficit alimentario, y de la balanza de pa-

(1) Jaén-San Ignacio-Bagua; Alto Mayo; Huallaga Central y Bajo Mayo; Alto Huallaga; Pichis-Palcazu; Oxapampa, Von Humboldt-Pachitea; y Satipo-Chanchamayo.

gos y, en menor medida, para constituir espacios de absorción de flujos inmigratorios;

- La creación y dinamización de nuevos asentamientos y oportunidades de empleo urbano en transformación y servicios.

Estos resultados podrán alcanzarse, no obstante, sólo si se superan determinadas tendencias inherentes al funcionamiento económico y político-administrativo del país, y que son al momento objeto de preocupación por parte de los técnicos de planificación y ejecución de los proyectos, que perciben la necesidad de canalizar las medidas de prevención y solución oportuna. Los principales problemas que se visualizan y requieren una atención específica al respecto, son:

- El desplazamiento de la agricultura de subsistencia hacia zonas de mayor fragilidad ambiental, cuando se saturan las zonas aluviales. Ello puede amenazar en el futuro el propio potencial productivo de éstas zonas, dada la interdependencia del ecosistema y el régimen de aguas;
- La orientación absorbente de la producción hacia el mercado extraregional, que puede hacer vulnerable a la región frente a los intereses comerciales externos, y dependiente en el intercambio de bienes, en especial de aquellos que distorsionan los patrones tradicionales de consumo propios de la región, que conviene mantener; y
- La aparición y crecimiento incontrolado de asentamientos nuevos, con un dinamismo que excede la actual capacidad de atención y orientación del sector público y del gobierno local, así como el incremento de asentamientos precarios en los actuales centros urbanos importantes, que conllevan una secuela de marginalidad y deterioro creciente del nivel de atención de los servicios.

Las soluciones viables que se pueden oponer a la emergencia de estos problemas se conciben sólo en el marco de un cambio sustancial de óptica por parte del Estado respecto a: la descentralización necesaria en las áreas de selva; los estándares de provisión de infraestructura; la necesidad de incorporación del manejo ambiental con plena participación de la población y agentes productivos; y, el dimensionamiento, a escalas apropiadas, de las actividades de transformación forestal y agropecuaria que garanticen la internalización regional del excedente.

Uno de los aspectos cruciales es el de la transferencia de las obras y actividades, que deberá producirse al final del período de inversión. Los Proyectos Especiales actúan al momento como virtuales enclaves técnico-administrativos al nivel de las áreas en que se asientan. Agrava la figura el hecho de que algunos proyectos se llevan a cabo en áreas relativa o totalmente marginales para la administración pública regional que, tarde o temprano, deberá asumir la continuidad del esfuerzo de desarrollo. Al respecto de han producido ya problemas para la transferencia de proyectos con financiamiento externo.

La solución debería, obviamente, haberse previsto en los propios planes y proyectos, y haberse adelantado gestiones de incorporación, participación y cogestión de los organismos locales y regionales, públicos y no públicos. Sin embargo, ello no ha sido así, principalmente porque:

- Los Proyectos han sido identificados, seleccionados y gestionados con escasa o, nula participación de la población afectada y la administración regional;
- Los componentes se han formulado sobre la base de parámetros suministrados en muchos casos por las misiones técnicas de los organismos internacionales; que no pocas veces, y en función de su experiencia en el Perú y otros países, han dirigido la elaboración de los propios Proyectos con una orientación necesariamente centralista; y porque;
- La creación de un organismo de rango, más no de nivel ministerial, como el INADE, no ha mejorado las condiciones de coordinación intersectorial —que se tenían a nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros— y ha introducido instancias de mediación y burocratización muchas veces innecesarios, orientando su comportamiento como el de un sector más del gobierno central.

En este sentido es urgente formular un planteamiento político y administrativo tendiente a resolver el problema de la transferencia de actividades e infraestructura, en el marco de la regionalización administrativa, que debería priorizarse en las regiones que son recipientes de esta cuantiosa inversión pública. Los niveles de coordinación técnica no son el obstáculo principal, sino los niveles de dirección y conducción

política, de los propios Proyectos y del nivel ministerial, que tienden a perpetuar el control centralista.

f) Los Proyectos Hidráulicos para la Costa

Los Proyectos Hidráulicos para la Costa son un conjunto de inversiones públicas de largo período de maduración, con costos de incorporación por hectáreas muy elevados en relación a las obras de expansión de la frontera agrícola en la selva del país. Los objetivos que se buscan obtener con la realización de estos proyectos están enmarcados, en términos generales, dentro de los objetivos del desarrollo nacional (incremento de la producción, creación de empleos, mejora de los ingresos, etc.) ejecutándose para ello obras orientadas tanto al mejoramiento del potencial agrícola existente (493,000 Hás.), como a la incorporación de nuevas tierras a la agricultura (195,488 Hás.).

Se puede percibir que mediante la ejecución de estas obras, a largo plazo, se busca estabilizar y reforzar la actual distribución espacial de los asentamientos humanos en la costa, tratando, en alguna medida, de reducir los flujos migracionales desde el medio rural costeño hacia las principales ciudades. Ello se lograría dinamizando las economías regionales vía la intensificación de la actividad agrícola, lo que debe resultar en un incremento de la oferta alimentaria, comercial y de servicios, y probablemente, de las actividades de transformación favorecidas por un incremento de la oferta energética que genera dichos proyectos.

Es previsible que una vez culminada la infraestructura de irrigación, la agricultura asuma este rol dinamizador de la economía regional, pues se vería favorecida por las ventajas comparativas resultantes de la localización de los proyectos, con relación a sus análogos en la selva, ya que se encuentran más articuladas tanto a los ejes regionales del Norte y del Sur como al eje central nacional (Lima y los puertos de embarque).

La localización de las áreas de irrigación en el país se traduce, en efecto, en ventajas económicas globales que provienen de las facilidades de comercialización, de la disminución de los costos de producción (por la disminución de los costos de transporte), de la generalización y agilidad de los canales financieros, con relación a otras regiones del país (Sie-

rra y Selva). Sin embargo estos beneficios económicos globales pueden no traducirse necesariamente en beneficios al sector agrario o rural, por cuanto al estar inmersos en un espacio de interrelaciones económicas multisectoriales, originan una distribución diferencial del excedente, provocándose sobre utilidades en algunos agentes y subutilidades en otros. Este fenómeno de transferencia de ingresos entre agentes impactará finalmente en el proceso de constitución y desarrollo de los asentamientos humanos y en la distribución espacial de los mismos.

El impacto probable de estos proyectos se dará, por tanto, en los aspectos socio-económicos productivos y espaciales. Los resultados dependerán de la implementación de los planes de cultivo, de los niveles tecnológicos que se incorporen al proceso productivo, de los sistemas de comercialización tanto de los insumos como de los productores, y de la política tributaria y de precios que implante el Gobierno. La sumatoria de estos elementos puede determinar la importancia de los flujos de intercambio entre el campo y la ciudad; y en consecuencia, podría influenciar los procesos de transferencia de excedentes económicos entre el agro y los otros sectores de la economía.

Es a partir de esta dinámica que los intercambios pueden predecir los procesos de reorganización espacial que caracterizarán a estas áreas; ya que un proceso de descapitalización del campo implicará un proceso de poblamiento de las ciudades más importantes y cercanas a los centros de producción, a costas del crecimiento del sector terciario y del crecimiento de los asentamientos precarios de las ciudades, con todas las dificultades que se puede prever en lo que respecta al incremento de los servicios urbanos básicos.

Por el contrario si estas áreas son favorecidas, sea por una política de precios adecuados, o por un incremento considerable de la productividad, el proceso del asentamiento humano se verá estabilizado en el medio rural como consecuencia de la capitalización del agro, provocando una distribución espacial más homogénea de la población.

Para lograrlo, sin embargo, se requiere articular la planificación regional y el desarrollo físico de los Proyectos. Aún cuando todos ellos hacen referencia a un planeamiento productivo y de integración regional, en la práctica no se produce

una mayor vinculación con los representantes de los intereses regionales.

Finalmente, cabe remarcar una vez más la postergación y falta de atención que se otorga a la Sierra, y las necesidades de mayor cobertura e incidencia de los proyectos de nivel micro-regional en esta región. Los proyectos que tiene a su cargo el INADE suman cerca de 6,600 millones de dólares en costo total, de los cuales 6,000 correspondería a Proyectos hidroenergéticos. La Selva se beneficia con 500 millones de dólares; y la Sierra, incluidos los Proyectos de Emergencia de la Sierra Centro-Sur, no llega a recibir ni siquiera veinte millones de dólares. Este grave desequilibrio debe corregirse, y reenfocarse la planificación nacional-regional sin prescindir de esta región vertebral para nuestro futuro.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

BOISI R. Sergio.

"Polos de Desarrollo: Hipótesis y Políticas". Estudio de Bolivia, Chile y Perú. UNRISD. Ginebra 1972

DURAND, Eduardo

"Las Metrópolis Nacional y la Planificación del Desarrollo Regional"; en "1er. Seminario Internacional sobre Grandes Ciudades" PICYCATEL. México D.F. 1981.

DURAND, E.; LESFVIC, VILLAVICENCIO M.

"Los Asentamientos Humanos en el Perú". Documento presentado al XX Período de Sesiones. CEPAL. Lima 1984.

HILHORST, Jos

"Regional Planning in Peru 1968-1977: Top Down or Bottom Up?" in Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Development Countries. Wiley Publishers. 1978.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP)

- "Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo", Lima 1968.
- "Los Cambios Fundamentales en la Ocupación del Territorio Peruano", Lima 1971.
- "Plan del Perú 1971-1975", Lima, 1971
- "Plan Bienal de Desarrollo para 1973-1974", Lima 1973
- "Análisis de la Inversión Pública (1975-1976) respecto al Desarrollo Regional Nivel Nacional" (1976).
- "Plan de Desarrollo Nacional 1975-1978"; Lima 1975.
- "Plan de Desarrollo 1982-1985", Volumen I. Plan Global, Lima 1982.
- "La Planificación del Desarrollo Regional en el Perú", Lima 1979.
- "Plan Nacional de Regionalización, Lima 1983.
- "Diagnóstico de la Realidad Nacional", Lima 1981.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO (INADI)

"Resumen de los Proyectos Especiales en la Selva" Lima 1984.

SOHR W.B. - TODTLING F.

"Spatial equity: some antithese to current regional development doctrine"; en "Papers RSA", 38; 1977.

RELACION DE DEBATE REALIZADO EN LA COMISION DE BALANCE SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y PLANIFICACION EN EL PERU

La Comisión sesionó durante 3 días (25, 26 y 27 de marzo de 1985). Ella fue conformada por economistas, sociólogos, arquitectos antropólogos, geógrafos, ingenieros y miembros de la Fuerza Armada. Fue fundamental en el debate la experiencia de trabajo planificador en la mayoría de los integrantes.

La Comisión trató dos sendos temas: Descentralismo y Planificación. Ambos fueron asumidos como problemas del Estado; el primero, en tanto atañe a su estructura y el segundo en tanto la comprende como función básica. Conceptualmente se les interrelacionó como la planificación en la Estructura del Estado y la Estructura descentralizada vista en la planificación. La Comisión resolvió el conflicto que pudiera haber en el tratamiento de los dos temas en tan breve tiempo; ello sirvió para alcanzar una precisión metodológica; que, las instituciones son producto de las necesidades de la planificación para el desarrollo, y que el problema de la planificación es la carencia de definición de funciones y competencias fijas en la Estructura del Estado.

En el debate se pasó revista a los múltiples causas del centralismo en el Perú; lo cual fue definido como desbalance del poder económico, social y político. Fundamentalmente hubo la referencia a la existencia histórica de un patrón de desarrollo tradicional que orienta el movimiento económico

productivo nacional a las necesidades del mercado y un desigual orden económico mundial. Que tal hecho histórico ha sido causa básica de ese desbalance, combinando con la existencia de grupos de poder interno que han reforzado esa situación. Entre otras causas fueron mencionadas las siguientes: una inercia histórica de concentración de poder en Lima Metropolitana; una impropia concentración de Inversiones y capacidad productiva en Lima-capital; la existencia de economías de enclave; la trágica ausencia de centros urbanos compensativos y de alternativa a Lima Metropolitana; el hecho que Lima posea inmensas ventajas de localización-comunicación; que un gran porcentaje del valor agregado fluya hacia la ciudad capital de la República; que Lima actúe como punto de entrada de la dominación extranjera. También estuvieron señaladas la existencia de ventajas comparativas en la infraestructura productiva y de servicios de Lima Metropolitana. El proceso de concentración de la población económicamente activa en Lima, se consideró y ha reforzado el centralismo. Que Lima Metropolitana actúa como "modelo" a imitar por otras urbes: esa idea estuvo ligada a que centralismo no significa exclusivamente el poder de Lima sino que esa concepción y del poder de un urbe sobre un amplio espacio, se reproduce en todos los escaiones de la vida nacional, convirtiéndose en un mecanismo automático de relación, casi una tradición. Otras causas anotadas del centralismo fueron la ausencia de una planificación descentralista y la no capacidad de respuestas por parte de las provincias con respecto a Lima.

Las exposiciones realizadas, en el inicio de las sesiones tanto por Ernesto Gonzales, como por Eduardo Durand, fueron reasumidas para precisar algunas conclusiones. Se indicó que el desarrollo regional es parte del problema de la estructura del poder y que, por lo tanto, hay que reformar la estructura del Estado a nivel regional, desplazando parte del proceso de decisión política que la transformación de la Estructura del Estado debe comenzar por reforzar las CORDEs. Se precisó que la mejor reforma era la reforma de la Estructura del Estado.

Se determinaron varias propuestas como fundamentales, entre las múltiples discutidas; la primera fue dotarse de una Ley Orgánica de Plan y Presupuesto, que los planes sean respaldados por el Congreso y que el Presupuesto sea aprobado por el Ejecutivo. Segundo, que haya una modificación de la

Estructura del Estado, en este asunto se manifestó como necesario definir al INP como oficina asesora del Consejo de Ministros, a la vez que definir la función planificadora en el Gobierno. Tercero, que las CORDEs sean la vía para la descentralización y gérmenes de los futuros gobiernos regionales. Cuarto, que los gobiernos locales asuman o subsuman otras instituciones y funciones; y, quinto, promover la participación de la población en la función planificadora.

Por último, se detectaron dos asuntos que no encontraron un mayor consenso: que la descentralización y crecimiento son antípodas, en primera instancia, dado que descentralizar implicaba un costo que podría tender a ritmos económicos-financieros decrecientes; otro punto de vista, por el contrario aseguraba que la descentralización era compatible con el crecimiento y que era un impulso para el desarrollo global. El segundo asunto es si la política económica está bajo la planificación o por el contrario los planes engloban a la política económica y por tanto, es instrumentalizada por la planificación.

RELACION DE INTEGRANTES DE COMISION No. 1

TEMA: BALANCE Y PROPUESTA SOBRE LA DESCEN-
TRALIZACION Y PLANIFICACION EN EL PERU:

Ernesto González;
Eduardo Durand
José Gonzáles Vigil
Carlos Delgado
Fernando Carbajal
Maritza Guabloche
Aurelia Acuña Idrogo
María C. López
Julio Reyes S.
Enrique Juscamaita
Jorge Durand P.
Luisa Samamé
Marco Gutiérrez
Jorge Chavez Quelopana
Luis Pacheco Romero
Héctor Martínez
David Hess
José Carlos Vera

CONCLUSIONES DE LA COMISION SOBRE "BALANCE Y PROPUESTA SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y PLANIFICACION EN EL PERU"

1. NATURALEZA Y CONTENIDO DE UNA POLITICA DE DESCENTRALIZACION

Básicamente equilibrar el balance de poder para permitir una racional y eficiente dirección y conducción del Estado en los niveles nacional, regional y local; para ello será necesario:

1. Que las políticas de desarrollo sean integrales, de largo plazo y que expresen un estilo de desarrollo alternativo (es decir, que supere las limitaciones del programa primario-exportador y del de la industrialización por sustitución de importaciones); rescatando los avances del SNP.
2. Un mayor y racional aprovechamiento del potencial productivo del interior del país, que permita disminuir el "peso" del sector externo en la economía nacional y mediante el fomento de la actividad productiva a través de las pequeñas y medianas unidades productivas y social.
3. Adecuación del instrumental técnico de política económica a la heterogénea realidad socio-económica del país, que permita implementar en las regiones políticas fiscales, monetarias, crediticias y de inversión de carácter diferencial.

4. Lograr un consenso nacional que incluya a las principales fuerzas políticas sobre la necesidad de descentralizar el país.
5. Participación en el proceso de la toma de decisiones y su ejecución. El afianzamiento de un sistema democrático en la toma de decisiones depende fundamentalmente del grado de descentralización de la Estructura del Estado.
6. Fortalecer los niveles administrativos estatales, regionales y locales del país.
7. Adoptar las diversas tecnologías a la realidad geo-económica y social de las distintas regiones.
8. Mayor impulso y diversificación de la actividad agropecuaria.
9. Establecer formas no convencionales para satisfacer las necesidades básicas de la población.
10. Establecer mecanismos y sistemas compensatorios que contrapesen Lima Metropolitana.
11. Definir un esquema de acondicionamiento y organización del territorio que apoye la propuesta de un estilo de desarrollo alternativo.

2. SOBRE LA PLANIFICACION

Condiciones Básicas para el Refuerzo de la Planificación en el Perú.

1. Características de la Planificación para el Siguiete Quinquenio.

a) Prerequisitos

- Compromiso Nacional sobre objetivos permanentes de desarrollo que incluye necesariamente la descentralización.
- Modificar la estructura del Estado.
- Modificar la estructura del Poder.
- Leyes aprobadas mediante leyes.
- Fortalecimiento administrativo-financiero de los gobiernos regionales y locales.

b) Características

- Planificación eficiente en función de productos estratégicos, bienes y servicios esenciales.
- Desarrollar la planificación en los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional).
- Relación orgánica entre Plan y Presupuesto.
- Revigorización de la programación de inversiones.

2. Función Específica y Organización de la Planificación para lograr la Descentralización.

Considerando que el cumplimiento de la planificación como función de gobierno es responsabilidad de toda la estructura del Estado, se indica como necesario:

- Iniciar el proceso de planificación alternativa en aquellas corporaciones que muestran actualmente condiciones técnico-administrativas para asumir funciones del gobierno.
- Fusionar el INP con el Ministerio de Economía y crear un Ministerio de Finanzas.
- El Consejo de Ministros deberá ser el Consejo Nacional de Planificación.
- El Presidente del Consejo de Ministros deberá ser el Ministro de Economía y Planificación.
- El Ministro de Economía y Planificación deberá ser preferentemente el 1o. y 2o. Vicepresidente.
- En la nueva estructura del SNP el actual INP actuaría como Sec. Técnica del Consejo Nacional de Planificación.
- El SNP formulará los planes de descentralización de Mediano y Largo Plazo.

- Deberá elaborarse una política de largo y mediano plazo de carácter microregional.
- Deberá expedirse una ley Orgánica de Plan-Presupuesto que establezca —entre otras— que el plan deberá ser aprobado por ley y se de mayor flexibilidad al Poder Ejecutivo para su efectivización.
- Utilizar programas microrregionales como instrumentos de aplicación de la Política Nacional al de Desarrollo.

- Considerar para la ejecución de los planes en el nivel local mecanismos de crédito idóneos tales como Cajas Municipales de Crédito.

3. Contenido de los Planes para la Descentralización.

En el nivel nacional, los objetivos estratégicos y políticas que se pueden establecer en distintos momentos y ámbitos de acción, deberán ser lo suficientemente flexibles como para permitir su adecuación a la heterogénea realidad socioeconómica de los diversos espacios regionales.