

Extracto del documento:



OECD Territorial Reviews PERU 2016

Estudio de Desarrollo Territorial - Perú 2016
publicado por OCDE en octubre 2016

Javier Abugattás Fatule

Presidente del Consejo Directivo

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Equipo Técnico OCDE - CEPLAN:

Víctor Vargas Espejo, Elizabeth Vargas Machuca Guerrero, Natalia Cabrera Amaro, Karen Guerrero Ciprian, José Talavera Morales

Equipo Nacional:

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) expresa su agradecimiento a todas las entidades que participaron en el proceso de elaboración del Estudio de Desarrollo Territorial:

Presidencia de Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Descentralización y Secretaría Gestión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, Gobierno Regional de Piura, Gobierno Regional de Arequipa, Gobierno Regional de San Martín, Municipalidad Metropolitana de Lima, Instituto Metropolitano de Planificación, Municipalidad Distrital de Chancay, Municipalidad Provincial de Huaral, Municipalidad Provincial del Callao, Municipalidad Provincial de Piura, Municipalidad Provincial de Lamas, Municipalidad Distrital de Carabaylo, Municipalidad Distrital de Shanao, Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre, Municipalidad Distrital de Pardo Miguel, Municipalidad de Condebamba, Red de Municipalidades del Perú (MUNIRED), Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe).

Traducción e interpretación

Rita Gallegos Chávez

Coordinación de publicaciones

Claudia Rospigliosi Caceda

Diseño y diagramación

Elsa Rodríguez Torres



Extracto del documento:

OECD Territorial Reviews PERU 2016

Estudio de Desarrollo Territorial - Perú 2016
publicado por OCDE en octubre 2016

Leyenda y códigos Visuales



Hallazgos



Recomendaciones



Extracto del documento:

OECD Territorial Reviews PERU 2016

Estudio de Desarrollo Territorial - Perú 2016
publicado por OCDE en octubre 2016



El Perú ha tenido un desempeño económico importante en los últimos años, gracias a su compromiso con la disciplina fiscal y la apertura al mercado. Sin embargo, el país se encuentra en un proceso de transición ligado a la disminución del precio de las materias primas. En este sentido, el principal reto para el Perú es mejorar su productividad para mantener esta trayectoria de crecimiento. Las regiones del Perú son diversas y cada una tiene diferentes fuentes y potencialidades de crecimiento.


Para hacer frente a este desafío el Estudio de Desarrollo Territorial realizado por la OCDE en el Perú, plantea desarrollar un enfoque más estratégico de las inversiones en los factores que favorecen el crecimiento de la productividad como lo son las competencias laborales, la innovación, infraestructura y entorno empresarial. Ello requiere de un enfoque más integral que aborde el crecimiento y desarrollo de las ciudades y las zonas rurales del Perú teniendo en cuenta las particularidades locales. Para ello es necesario adoptar un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*) en la concepción de políticas públicas permitiendo priorizar y adaptar las inversiones a las necesidades regionales. Es en este contexto, que el estudio ha identificado **cuatro desafíos** clave para el país:

1. El proceso de descentralización iniciado el año 2002 requiere cambios en el **régimen fiscal y de transferencia**, y una estrategia coherente para aumentar las habilidades y capacidades a nivel subnacional. Así mismo, se requiere reforzar los mecanismos de coordinación tanto vertical como horizontal, atribuyéndole un papel más importante a las regiones, para que la descentralización pueda dar sus frutos en materia de mejoras en la provisión de servicios públicos.
2. Políticas sectoriales y de innovación que favorezcan la diversificación de la economía y la complejidad de la canasta exportadora del país, en base a una estrategia de **innovación de abajo hacia arriba (bottom-up)** que genere un valor adicional a las exportaciones.
3. Incorporar un **enfoque estratégico** a las políticas urbanas y rurales; fortaleciendo el rol de los gobiernos regionales en la coordinación y adaptación de las políticas públicas a las realidades territoriales. Una mejor colaboración entre los gobiernos nacionales y subnacionales permitiría tener un enfoque que tome en cuenta las especificidades territoriales.
4. Mejorar las **estadísticas territoriales y sistemas** de información para favorecer la calidad de las políticas públicas.


Para hacer frente a estos desafíos el Estudio señala la importancia de alcanzar los siguientes **objetivos estratégicos** que ordenan un conjunto de recomendaciones en temas medulares al desarrollo regional:

- Hacer que la descentralización funcione mediante el **fortalecimiento de los gobiernos subnacionales** y fomentar un enfoque basado en la cooperación para la inversión pública.
- Implementar un mejor enfoque de las políticas regionales, incluyendo el **fortalecimiento de la capacidad institucional regional**.
- Desarrollar un **enfoque integral** para las políticas urbanas.
- Implementar una **agenda de desarrollo rural** a favor del crecimiento.
- **Mejorar** las **definiciones** estadísticas y el **sistema** de estadísticas territoriales.

En esta línea, los **PRINCIPALES HALLAZGOS** son:

 Perú es territorialmente diverso y estas dinámicas de crecimiento y desafíos se están manifestando de manera diferente en todo el país...

- En comparación con los países OCDE, **el Perú es un país grande y muy diverso territorialmente** marcado por la heterogeneidad, lo que hace imperiosa la importancia de adoptar un enfoque territorial para las políticas destinadas a promover el crecimiento inclusivo.
- **Una característica clave de la geografía económica del Perú es el excesivo dominio de la capital, Lima**, en comparación con los países de la OCDE. Las disparidades interregionales también reflejan marcadas diferencias regionales, y probablemente el bajo rendimiento de las ciudades secundarias.
- **Las zonas rurales realizan una importante contribución a la economía nacional, pero no están explotando su potencial**. Los vínculos entre las zonas rurales y urbanas son débiles debido a factores tales como el ineficaz planeamiento estratégico territorial, la mala calidad de la infraestructura, y la ausencia de incentivos para facilitar la coordinación de la inversión y la prestación de servicios a una escala funcional.

 Apoyar las políticas territoriales requerirá contar con mayor evidencia...

- Las políticas nacionales se basan en diferentes formas de **definir las regiones y en el uso de escasa evidencia estadística** acerca de las condiciones sociales, económicas y ambientales, lo que reduce la eficacia y eficiencia de dichas políticas.
- La **taxonomía regional** del Perú con fines estadísticos **es muy básica** (binaria), la cual define las zonas rurales en términos de estatus no urbano.
- Los Ministerios y organismos nacionales utilizan **diferentes definiciones de áreas urbanas y rurales**, con limitadas plataformas comunes para integrar datos y favorecer su uso en la elaboración de políticas.
- Adoptar la **tipología regional de la OCDE** a Perú ayudará a facilitar la comparabilidad internacional.

Recomendaciones para mejorar las definiciones estadísticas y el sistema de estadísticas territoriales



1. Desarrollar definiciones estadísticas armonizadas de las zonas urbanas y rurales:
 - Impulsar definiciones rurales teniendo en cuenta la geografía física del país (costa, sierra y selva), las zonas de fuerte interacción con los centros urbanos, la densidad/tamaño de la población, y la accesibilidad/lejanía.
 - Impulsar definiciones urbanas con data sobre jornadas de trabajo y tiempo de viaje, que permitan la creación de una definición concertada de áreas urbanas funcionales dentro del sistema de estadísticas nacionales.
 - Desarrollar indicadores alineados con la tipología utilizada para las regiones de la OCDE.
2. Ampliar el sistema de estadísticas territoriales:
 - Desarrollar un marco y un conjunto de indicadores para la medición del bienestar multidimensional a nivel regional, alineados con el Índice para una Vida Mejor (Better Life Index) de la OCDE.
 - Incorporar la medición del PBI a la escala regional y por áreas urbanas funcionales en las cuentas nacionales del Perú.
 - Desarrollar un conjunto de indicadores ambientales y de uso del suelo a nivel regional que incluiría al INEI, vinculando bases de datos existentes en un portal único de datos para mejorar el acceso.



Reforzar el enfoque de política regional para desbloquear el potencial de crecimiento de las regiones del país...

- Entre los países de la OCDE, se reconoce cada vez más que **las políticas con enfoque territorial son complementarias a las políticas estructurales** y mejoran el potencial de crecimiento agregado.
- Perú aún tiene un camino por recorrer para adoptar este enfoque territorial en tanto **las políticas sectoriales y de innovación están principalmente diseñadas de una manera de arriba hacia abajo (top-down way)**.
- Perú ya cuenta con una arquitectura institucional y de planeamiento que puede proporcionar **la base para la implementación de un enfoque territorial**.
- Sin embargo, **es limitada la coordinación vertical y horizontal** para poner en práctica este enfoque, especialmente en relación con el marco fiscal.



Recomendaciones para implementar un mejor enfoque a las políticas regionales a través del fortalecimiento de la capacidad institucional regional



3. Considerar el establecimiento de una más efectiva capacidad de apoyo institucional que pueda facilitar un enfoque asociativo para el desarrollo regional entre los departamentos y el gobierno nacional.

Dos opciones estratégicas para alcanzar este resultado son: (i) oficinas desconcentradas de PCM y MEF que trabajen de forma asociada en una escala macro-regional; y, (ii) las agencias de desarrollo regional (ADR) que se constituyan como una asociación entre los departamentos y los gobiernos nacionales. Estas opciones tendrían que ser evaluadas en términos de eficiencia de costos y eficacia en relación con las siguientes funciones:

- Desarrollar las competencias y la capacidad técnica de los gobiernos regionales (departamentos) en áreas tales como el desarrollo y la evaluación de políticas, el planeamiento estratégico, el abastecimiento, y la ejecución de programas y/o proyectos.
 - Proporcionar apoyo a los departamentos y gobiernos municipales para integrar mejor los planes estratégicos con los marcos fiscales y estrategias de inversión.
 - Asegurar que las prioridades y oportunidades de las regiones sean consideradas en el planeamiento y presupuesto nacional.
 - Integrar las inversiones y la ejecución de los programas en una escala regionales y macrorregional, incluyendo una mejor coordinación entre los ministerios nacionales.
 - Realizar seguimiento y evaluación del planeamiento regional y municipal para asegurar que los planes sean eficaces y alineados con el sistema nacional de planeamiento estratégico.
4. Mejorar la calidad y la eficacia de los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC).
 - Garantizar que en los próximos dos años todos los gobiernos regionales cuenten con un PDRC aprobado.
 - Apoyar, desde el gobierno central, con información y asesoría a los gobiernos regional en la formulación de dichos planes.
 - Realizar una revisión, pública e independiente del avance y cumplimiento de la implementación de los Planes de Desarrollo Concertado.
 - Fortalecer el análisis económico dentro de estos planes, y la identificación de cuellos de botella y oportunidades de crecimiento en estas escalas.
 5. Mejor planificación regional integrada con el marco fiscal, vía:
 - La introducción de programas de financiación competitivos que estén diseñados para fomentar las iniciativas de innovación, infraestructura y formación de competencias a nivel regional.
 - El encargo al MEF (a través de las ADR o las oficinas desconcentradas) de trabajar en colaboración con los departamentos para el desarrollo a mediano plazo (3-5 años) de programas de inversión de capital que ejecuten las prioridades estratégicas identificadas en los Planes de Desarrollo Regional Concertado.
 - La inclusión del informe anual sobre los progresos realizados en la aplicación del Plan de Desarrollo Regional Concertado en el presupuesto del departamento, lo que demuestra la alineación con las iniciativas de presupuestos



Se ha establecido un marco para la política urbana, sin embargo, se necesita proporcionar una mejor orientación con mecanismos claros para su implementación...

- **Para diversificar la economía y elevar la productividad, Lima y las ciudades secundarias tendrán que estar mejor conectadas y ser más inclusivas.** Se puede hacer más para fomentar un sistema de ciudades mediante el aumento de la conectividad, y la mejora de la integración con el medio rural.
- **El liderazgo del Centro de Gobierno es necesario para ejecutar políticas urbanas eficaces.** En especial para promover la definición de prioridades y coordinar políticas sectoriales en base a agendas compartidas.
- **La política urbana de Perú se centra principalmente en cuestiones de política social y necesita complementarse con una mayor atención en el desempeño económico de las ciudades.** Esto incluye el fortalecimiento del sistema de regulación del uso del suelo, y la integración del planeamiento estratégico territorial (PDRC y PDLC) con la inversión pública.
- **Las políticas urbanas deben estar mejor integradas en los marcos fiscales.** Es importante destacar que se trata también de garantizar que las inversiones se ejecuten en el momento y lugar adecuado, y en la secuencia correcta (por ejemplo, la provisión coordinada de la infraestructura económica y social para apoyar el desarrollo de nuevas áreas urbanas).
- **Las políticas urbanas no se coordinan o se alinean en un nivel sub-nacional.** Hay un marco de planificación urbana bien desarrollado a nivel provincial y de distrito; sin embargo, no se ha implementado de manera consistente en todo el país.

Recomendaciones para desarrollar un enfoque integral de las políticas urbanas



6. El Gobierno peruano debe desarrollar un enfoque integral de la política urbana, que identifique cómo las ciudades pueden contribuir a las estrategias nacionales para incrementar la productividad y promover la diversificación económica, así como la identificación de los roles y funciones económicas de las ciudades dentro del sistema urbano de Perú.
 - Objetivos e indicadores de política claros, que estén basados en los resultados, y sobre los cuales se realiza seguimiento y evaluación.
 - Liderazgo de PCM y MEF para asegurar la coordinación de las políticas urbanas entre los ministerios nacionales (en particular Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Ambiente y Ministerio de la Producción).
 - Incentivos y asistencia técnica para las municipalidades provinciales y distritales, para implementar instrumentos de planeamiento y sistemas de gestión del territorio (zonificación, autorizaciones y catastro).
 - Efectividad de las leyes para proteger los bienes públicos y los derechos de propiedad, lo que no sucede actualmente.
 - La incorporación del planeamiento estratégico territorial en el marco fiscal (por ejemplo: las propuestas de financiación de la infraestructura deben estar obligadas a demostrar su alineamiento con planeamiento estratégico territorial).
 - Incentivos para alentar que las políticas vayan de la mano y sean coordinadas en la escala de las áreas urbanas funcionales.
 - Una definición de cómo las ciudades pueden contribuir a las estrategias nacionales para incrementar la productividad y promover la diversificación económica, así como la identificación de los roles y funciones económicas de las ciudades dentro del sistema urbano de Perú.
7. En paralelo con este trabajo, el Gobierno también debe trabajar con los actores clave para identificar las opciones para la mejora de la gobernanza del uso del territorio y la infraestructura en las áreas urbanas funcionales.
 - Esto incluye asegurar que cada ciudad tenga un Plan de Desarrollo Local Concertado aprobado, y que haya un proceso coordinado para vincular esto con las decisiones de inversión sobre infraestructura a nivel subnacional y nacional.
 - El Gobierno debería dar prioridad a las reformas de la región metropolitana de Lima, las cuales a su vez ofrecerán lecciones para mejorar los instrumentos de gobernanza y planeamiento en las ciudades intermedias.



Vinculación de los programas para combatir la pobreza con iniciativas que promueven el desarrollo económico en un marco de política rural común que ayudaría a las zonas rurales a maximizar sus activos y abordar los desafíos del desarrollo. . .

- En muchos países de la OCDE se han creado estructuras de gobernanza innovadoras para **reforzar la coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno**; igualmente, instrumentos de política innovadores dirigidos a identificar y explotar el variado potencial de desarrollo de las áreas rurales.
- **El actual enfoque para la política rural es en gran medida sectorial y se centra en la reducción de la pobreza.** Los programas para aliviar la pobreza y las políticas para promover el desarrollo económico rural se encuentran poco conectadas.
- **Para lograr este resultado habrá que mejorar los acuerdos de gobernanza en política rural.** Considerando la situación en las ciudades, las regiones rurales se beneficiarían de la creación de gobiernos regionales más fuertes que puedan coordinar la inversión y la prestación de servicios públicos.

Recomendaciones para implementar la agenda de desarrollo rural a favor del crecimiento



8. El desarrollo de una agenda rural a favor del crecimiento:

- Asegurar que la visión, los objetivos y las prioridades de desarrollo rural tengan un fuerte enfoque en la productividad y la diversificación, y que se incluyan en las correspondientes políticas de gobierno (PCM y MEF deben trabajar en conjunto para garantizar la participación y el compromiso de los diferentes ministerios nacionales en esta agenda de políticas).
- Priorizar el desarrollo de iniciativas que están diseñadas para mejorar la productividad y las oportunidades de diversificación para las comunidades rurales (por ejemplo, la minería, la agricultura, la pesca y el turismo).
- Mejorar los programas sociales como Juntos para enlazar mejor a sus usuarios con oportunidades de empleo, emprendimiento y desarrollo de competencias laborales (esto proporcionará una plataforma para realizar mayores avances en la mitigación de la pobreza y reducir la dependencia de las transferencias en el tiempo).
- Fortalecer el papel de las regiones en la planificación y coordinación de las iniciativas de desarrollo rural, garantizando que los Planes Regionales de Desarrollo Concertado incluyan una importante orientación hacia el desarrollo económico rural.



Se requieren reformas que fortalezcan los gobiernos subnacionales y fomenten un enfoque basado en la asociación para las políticas de desarrollo regional...

- **Hacer que la descentralización funcione es fundamental para mejorar los resultados sociales, económicos y ambientales a nivel regional.** Las regiones del Perú se enfrentan a diversos desafíos y oportunidades, y las políticas públicas deben adaptarse para hacerles frente de manera efectiva.
- El actual proceso de descentralización, que se inició en el 2002, basó la división de responsabilidades entre los niveles de gobierno en el principio de subsidiariedad. Sin embargo, en la práctica existe una **superposición de funciones y responsabilidades** entre los gobiernos.
- **La falta de coordinación antes que fragmentación es el problema que enfrenta la administración pública** en el Perú.
- Los gobiernos subnacionales, particularmente a nivel regional, no tienen el espacio fiscal para adecuar las políticas y recursos a las circunstancias regionales y locales de manera efectiva.

Recomendaciones para que la descentralización funcione mediante el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y el fomento de un enfoque basado en la asociación para la inversión pública



- 9.** Desarrollar asociaciones más eficaces entre los niveles de gobierno para ofrecer mejores resultados de política, por medio de:
 - El fortalecimiento del rol del Consejo de Coordinación Intergubernamental, centrando su papel en la coordinación de políticas entre los gobiernos regionales y el nacional, y racionalizando su agenda atendiendo a un pequeño número de asuntos de política mutuamente acordados.
 - El fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza que faciliten la coordinación de políticas e inversiones entre los niveles de gobierno en la escala de las áreas urbanas funcionales, y la escala macro-regional.
 - El desarrollo de una estrategia coherente para desarrollar competencias y capacidades en los gobiernos subnacionales, que esté vinculado a un sistema de acreditación para el aumento de responsabilidades (incluida la aplicación de la Ley SERVIR a nivel local y regional).
 - La puesta en marcha de un enfoque asimétrico para la descentralización, sobre todo para las áreas metropolitanas, que permita la flexibilidad para adaptar mejor las responsabilidades con los recursos y capacidades.
 - La clarificación de los criterios para la creación/fusión de nuevas municipalidades (incluyendo la consideración de factores tales como la sostenibilidad fiscal, la eficiencia y eficacia de los servicios, el alcance de estos), y el establecimiento de un proceso más transparente y consultivo que incluya una declaración pública informando el sustento (evidencia y racionalidad) de estas decisiones.
 - La creación de un grupo de trabajo que reúna tanto competencias técnicas como capacidades (planeamiento estratégico, finanzas públicas, compras públicas, gestión y evaluación de proyectos), que pueda actuar de una manera flexible para hacer frente a las deficiencias críticas en las competencias y capacidades a nivel subnacional.

- 10.** Desarrollar un conjunto coherente de acciones que permita mejorar los resultados de inversión pública a nivel subnacional, mediante:
 - El apoyo a los gobiernos subnacionales para aplicar el presupuesto por resultados, el cual se integra con los planes locales y regionales de desarrollo concertado.
 - La incorporación de la inversión de capital y de planes de prestación de servicios multianuales (3-5 años) en el marco fiscal a nivel regional, y que las transferencias desde el gobierno nacional estén condicionadas a ellos (PCM / MEF también deben asegurar la participación coordinada de todos los ministerios nacionales en la elaboración de estos planes).
 - El desarrollo de un sistema de información pública sobre el desempeño en la prestación de servicios a nivel subnacional; que sea transparente, fácil de usar, y permita comparaciones entre jurisdicciones.

- 11.** Diseño e implementación de una reforma integral de las finanzas subnacionales que incluya las siguientes características:
- El aumento de la proporción de las transferencias que se asignan a nivel departamental, y reducir la proporción directamente asignada a nivel municipal, con la finalidad de aumentar la eficacia de la inversión pública a nivel subnacional mediante la generación de mayores economías de escala y la complementariedad de las políticas.
 - La creación de un fondo de estabilidad gestionado por un consejo independiente designado por el Gobierno, lo que ayudaría a equilibrar la naturaleza cíclica del sistema de regalías (el canon).
 - El fortalecimiento de los mecanismos de compensación para ayudar a resarcir las desigualdades entre los gobiernos subnacionales que son exacerbadas por el canon.
 - La mejora de la administración tributaria a nivel sub-nacional, concentrando la función administrativa de recaudar impuestos regionales y municipales (en este último caso en nombre de ellos).
 - El otorgamiento a los gobiernos subnacionales del mandato y la capacidad de movilizar sus propios ingresos (por ejemplo, impuestos a la propiedad a nivel municipal), lo que ayudaría a estabilizar las finanzas públicas, a la vez que permitiría una rendición de cuentas más clara sobre los resultados.



T. (511) 211 7800
ceplan@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
Av. Canaval y Moreyra 480 - Piso 11, San Isidro



Ceplan Perú



Ceplan2050



Canal Ceplan



Ceplan