

GOBIERNO DEL PERU
CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACION
**Plan Nacional de Desarrollo
Territorial 2004-2013**

**CONSTRUYENDO
EL PERU DE LA
PROXIMA DECADA**

(Versión Preliminar)

Octubre del 2003

PREAMBULO

La descentralización ha abierto las puertas al Perú profundo, un país con grandes recursos naturales inexplorados o mal utilizados, con ciudades postergadas y ciudadanos aislados o marginados de las ventajas de la modernidad, todos a la espera de oportunidades de trabajo y crecimiento.

Para que estas oportunidades se concreten en los próximos años es necesario que, en cada una de las regiones, se cree un clima de confianza hacia el futuro, Este clima dependerá en gran parte del desempeño de las nuevas autoridades regionales y locales elegidas y de la coherencia de sus planes y propuestas de desarrollo, a su vez el desempeño de los gobiernos descentralizados, limitados como se encuentran actualmente en términos operativos y financieros, dependerá del apoyo que reciban del gobierno nacional y de la cooperación internacional.

Entre las restricciones que los actuales gobiernos regionales deben enfrentar se incluye el reducido tamaño de sus jurisdicciones, limitadas en escala y en la diversidad de sus recursos naturales y humanos. Por ello la legislación sabiamente ha previsto la futura consolidación de los actuales departamentos en unidades mayores, y ha determinado la ruta para lograrlo, cual es la creación de macroregiones en base a “corredores económicos y ejes de integración y desarrollo”, todo lo cual implica una visión territorial del país futuro.

En los primeros meses de la descentralización se ha hecho evidente que los pueblos exigen la construcción de sus regiones y por ello es que proyectos de infraestructura, largamente postergados, están en la agenda política. Para evitar los errores del pasado es necesario un programa de inversiones coherente que comprometa a los sectores público y privado para una participación concertada y sostenida a lo largo de varios años, y que por lo tanto no esté sujeta a los vaivenes de la política cotidiana.

De todo ello se deduce la necesidad e importancia de un Plan Nacional de Desarrollo Territorial con visión de largo plazo, tarea iniciada el presente año 2003 por el Consejo Nacional de Descentralización, cuya primera propuesta se analiza y se describe en el presente documento .

INDICE

Capitulo 1. REFERENCIAS Y CONCORDANCIAS

- 1.1 Bases legales para la formulación del Plan
- 1.2 El horizonte temporal del Plan
- 1.3 La inversión, contenido central del Plan.
- 1.4 El marco institucional del Plan
- 1.5 Alcances macroeconómicos generales del Plan

Capitulo 2. MARCO CONCEPTUAL

- 2.1 La variable territorial.
- 2.2 La Decentralización y la visión territorial
- 2.3 La planificación nacional y el componente territorial
- 2.4 El territorio peruano

Capitulo 3. LA PROPUESTA

- 3.1 Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Territorial
- 3.2 Proceso seguido en la formulación del Plan
- 3.3 La Estrategia de Desarrollo Territorial, Definición de corredores y ejes de integración prioritarios
- 3.4 Las inversiones programadas en el PNDT
- 3.5 Las Inversiones en Infraestructura Urbana**

Capitulo 4- Las inversiones del Plan de Desarrollo Territorial 2004-2013, en relación al Marco Macroeconómico Multianual

- 4.1 Introducción
- 4.2 Efectos de los recientes cambios fiscales y la inclusión del PIR, escenarios probables
- 4.3 Conclusiones

ANEXO I- LOS CORREDORES Y EJES DE INTEGRACION TERRITORIAL

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL 2004-2013

Capítulo 1. REFERENCIAS Y CONCORDANCIAS

1.1 Bases legales para la formulación del Plan

Para formular el Plan Nacional de Desarrollo Territorial el CND ha tomado en consideración los siguientes elementos previstos en la legislación:

1. La Ley de bases de la Descentralización (Ley No 27783 del 17 de Julio del 2002), en cuyo Título IX, Capítulo II se establece que para LA CONSOLIDACION DEL PROCESO DE REGIONALIZACION se debe:
 - I. Promover y apoyar la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum
 - II. Difundir propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional.
 - III. Formular un **Plan de regionalización y de inversión descentralizada**, que será aprobado por Ley.
2. La Ley Organica de Gobiernos Regionales (Ley 27867 del 16 de Noviembre del 2002, modificada por la Ley 27902 del 1 de Enero del 2003), en cuyo Título IX, artículo 91, se establece que:

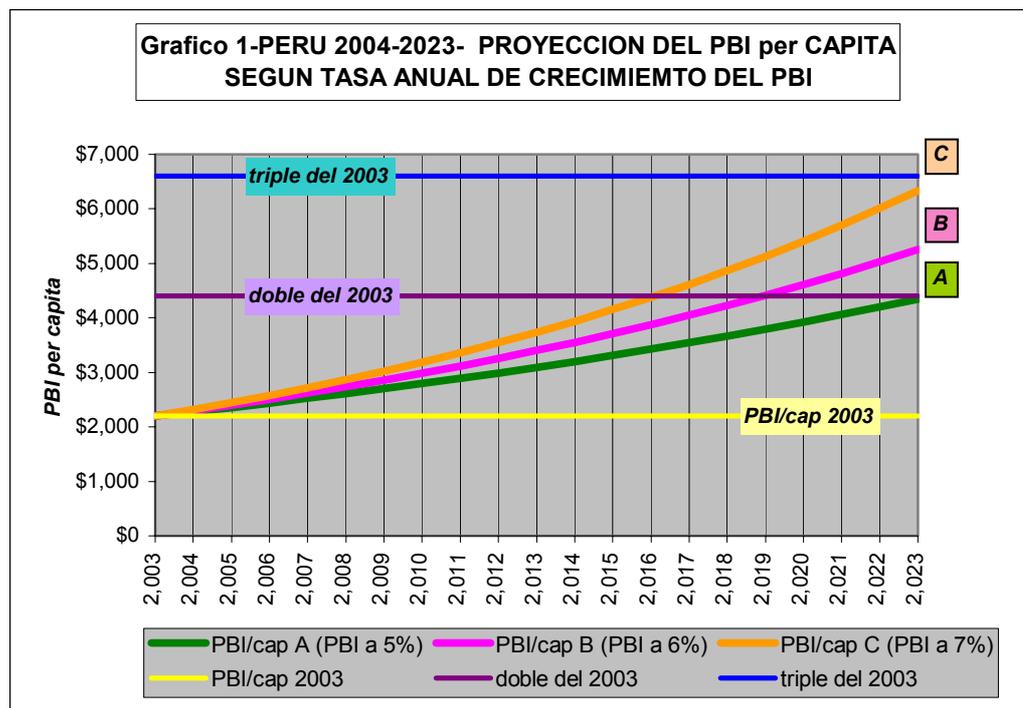
“A iniciativa de los Gobiernos Regionales o del Consejo Nacional de Descentralización, los Gobiernos Regionales podrán establecer, por común acuerdo, Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, las cuales se materializarán a través de convenios de cooperación, procurando la consolidación de **corredores económicos y ejes de integración y desarrollo**, con la finalidad de consolidar los futuros espacios macroregionales”

1.2 El horizonte temporal del Plan

Todo Plan se enmarca en un horizonte temporal dentro del cual, con cierto grado de certeza, se presume viable la concreción de sus metas y objetivos básicos. Tratándose de un plan territorial, cuyo contenido básico requiere plazos relativamente largos de maduración, se debe tomar como referencia los períodos adoptados en los planes sectoriales de inversión a largo plazo, cuyos horizontes fluctúan entre 8 y 10 años (eg. Política Nacional de Riego del Min. De Agricultura y de INADE, Plan de Transportes del Min. De Transportes y Comunicaciones, planes del Min. de Energía y Minas, etc.)

Por otro lado es importante validar el horizonte temporal del Plan mediante su concordancia con los plazos proyectados para enfrentar algunos de los retos básicos del desarrollo.

El principal reto del desarrollo nacional es el de superar la situación de pobreza en la que se encuentran la mayoría de los peruanos. Una buena medida de la magnitud del esfuerzo necesario para enfrentar este reto la obtenemos si, tomando como base el índice promedio de producción por habitante (PBI/capita) actual del Perú, calculamos el tiempo que nos llevaría, mediante un esfuerzo sostenido de crecimiento, elevar este índice de su nivel actual a un nivel mínimamente aceptable en términos comparativos internacionales.



Fuente INEI-BCR- elaboración CND

En ese sentido una meta significativa de proyectar, para el caso peruano, sería la de duplicar el índice del PBI/capita, pasando de los actuales US\$2,150 hasta alcanzar los 4,000 a 5,000 dólares anuales, pues con ello el Perú se colocaría en la categoría de los países que han superado los problemas básicos de pobreza y se encuentran en el umbral de iniciar su conversión a país desarrollado.

Como vemos en el gráfico 1 creciendo al 5% se necesitarían 20 años para duplicar el PBI/capita, mientras que creciendo al 6% la meta se podría lograr en 16 años y, en el caso de crecer al 7%, en 13 años.

Como estos plazos son demasiado largos como para precisar en el tiempo acciones concretas de desarrollo, se ha considerado conveniente proyectar una meta menos ambiciosa, cual es la de incrementar el PBI/capita en un 50%. Se estima que de lograrse

esta segunda meta, mediante un **crecimiento sostenido en los próximos 10 años**, duplicar el PBI/capita sería un logro menos incierto y factible de alcanzar en 5, o menos, años adicionales. Para ello se requiere que el PBI crezca a la tasa del 6% promedio anual, es decir por encima de lo muy aceptable logrado en el último año 2002.

En base a estas consideraciones el horizonte temporal del Plan de Desarrollo Territorial (PNDT) se ha fijado en 10 años, período razonable como para proyectar inversiones sin el peligro de obsolescencia por cambios tecnológicos en los proyectos o variaciones drásticas que puedan ocurrir en el comportamiento social.

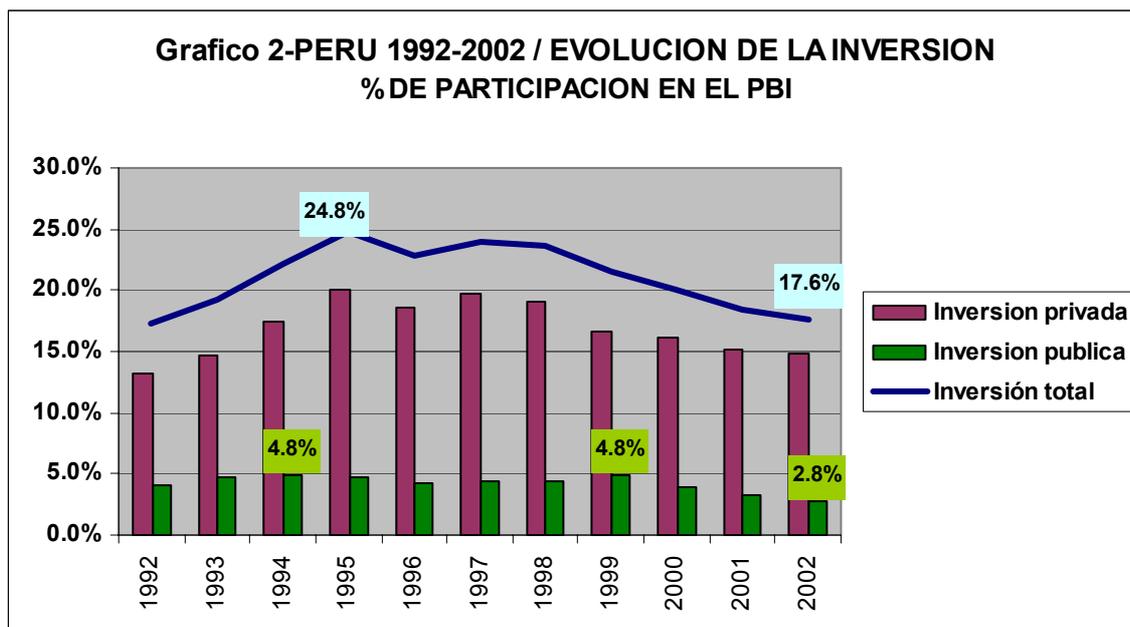
Lo más importante a tomar en cuenta es que las proyecciones del PBI/capita se basan en suponer un crecimiento **sostenido** a lo largo de muchos años, lo cual conlleva el mayor cambio a introducir en la gestión económica del país, cual es la constancia y la perseverancia, pues si bien en el pasado el Perú ha tenido períodos de alto crecimiento estos han durado pocos años y han sido neutralizados por consecuentes períodos de bajo o nulo crecimiento.

1.3 La inversión, contenido central del Plan.

Para impulsar el crecimiento económico sostenido es indispensable enfrentar un segundo reto, el de la expansión vigorosa de la **inversión**, ya que, independientemente del modelo económico que se adopte, crecimiento e inversión son expresiones indeliberables de una economía. Se requiere por lo tanto que desde el inicio de un programa de desarrollo, y en forma sostenida a lo largo de muchos años, se promueva y se proteja a la **inversión**, sea esta de carácter público o privado.

En la situación actual del país, cuando la inversión ha caído a niveles históricamente bajos, de menos del 18% de participación en el PBI, sería imposible sostener tasas suficientemente altas de crecimiento como las señaladas para alcanzar las metas de reducción de la pobreza, por lo que es indispensable que el gobierno, el sector privado y la comunidad en su conjunto, prioricen a la inversión en sus decisiones económicas.

Según el modelo económico del actual gobierno la responsabilidad principal en el impulso de la inversión le corresponde al sector privado. Sin embargo debe tenerse en cuenta que, y de acuerdo a la experiencia, inversión privada e inversión pública marchan de la mano debido a que cierto tipo de inversiones, en especial la inversión en infraestructura que garantiza la competitividad productiva, no son rentables en forma directa y, por lo tanto, no son siempre atractivas para el inversionista privado y consecuentemente requieren de la participación del sector público.



Fuente BCR- elaboración CND

En el año 2002 la inversión pública fue de solo 2.8% del PBI, cifra históricamente muy baja si se toma como referencia el promedio de los últimos 10 años que fue de 4.3% y, peor aun si se compara con los años 70's cuando se alcanzó promedios de 7% anuales.

La situación disminuida y marginal en que se encuentra actualmente la inversión pública debe revertirse necesariamente. Históricamente la inversión pública en el Perú ha desempeñado un importante rol promotor del desarrollo, ejemplos como la hidroeléctrica del Mantaro o la carretera marginal de la selva así lo demuestran, sin embargo debe igualmente reconocerse que no toda la inversión pública ha satisfecho sus objetivos iniciales y que muchos proyectos de infraestructura han resultado de muy lenta maduración o con muy baja, en casos nula, rentabilidad económica y social. El problema parece estar no tanto en la calidad intrínseca de los proyectos, que generalmente han contado con buenos estudios de ingeniería y de factibilidad económica, sino en la falta de integración de los proyectos entre si, lo cual ha impedido lograr una visión de conjunto que hubiera facilitado optimizar el uso de los recursos en el tiempo, evitar las duplicaciones, reducir los costos indirectos, etc.. Esta visión de conjunto solo se puede alcanzar si se analizan las interrelaciones e impactos del conjunto de proyectos localizados sobre un **territorio** común.

De allí la importancia de que los proyectos de inversión en infraestructura se enmarquen en la planificación del desarrollo con visión territorial, técnica que se nutre de la tradición europea del "acondicionamiento territorial" o de las experiencias norteamericanas de desarrollo de cuencas hidrográficas, con el objetivo básico de racionalizar la inversión de carácter público otorgándole coherencia en el espacio y lógica secuencial en el tiempo.

Por lo expuesto se deduce que el contenido central del PNDT debe ser la **inversión territorial**, entendiendo por ello la inversión en infraestructura física de uso público cuya función es proporcionar soporte a las actividades productivas y a la vida humana y, consecuentemente, viabilizar el desarrollo.

1.4 El marco institucional del Plan

El desarrollo territorial está íntimamente ligado al quehacer de los gobiernos regionales y consecuentemente a la **descentralización**.

La descentralización constituye el tercer gran reto del desarrollo nacional en los próximos años.

El Consejo Nacional de Descentralización es el organismo creado para dirigir el proceso de descentralización. Es por ello que el CND ha decidido, previa consulta con la presidencia de la república, formular un PLAN NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL (PNDT), cuyo punto de partida es la interpretación de las peculiares características del territorio nacional y la distribución de la población. Como resultado de este Plan se obtiene una propuesta unitaria de desarrollo en la cual se priorizan acciones y se priorizan ámbitos geográficos de intervención.

Por otro lado, considerando que la Ley de Bases de la Descentralización establece que la conformación (futura) de las regiones requiere que se integren o fusionen dos o más departamentos colindantes, el PNDT otorga especial importancia a la promoción y fortalecimiento de la **integración regional**.

Para la integración regional se requiere de una visión multi-departamental del territorio, en este caso el territorio común a dos o más departamentos, dentro del cual se deben identificar y localizar los ámbitos geográficos prioritarios, que de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, deberán conformar **corredores económicos y ejes de integración y desarrollo**.

En la ejecución del PNDT, dada su amplitud y características, se deben comprometer varios niveles de gobierno, nacional, regional y local, y varios sectores de la administración pública. En especial le corresponderá un rol importante a los sectores transporte, agricultura, infraestructura urbana y energía. Consecuentemente una vez aprobado el PNDT sus propuestas deben ser incorporadas en los planes y programas de los sectores y regiones.

Como el plazo previsto para el PNDT comprometería la acción de 3 gobiernos constitucionales, el actual y los que se elijan en los años 2006 y 2011, es indispensable que sus propuestas básicas se constituyan eventualmente en parte de la política de estado, lo cual

implica que estas deban ser consultadas, aceptadas, o en todo caso reformuladas, por los grupos políticos mas importantes del país.

1.5 Alcances macroeconómicos generales del Plan

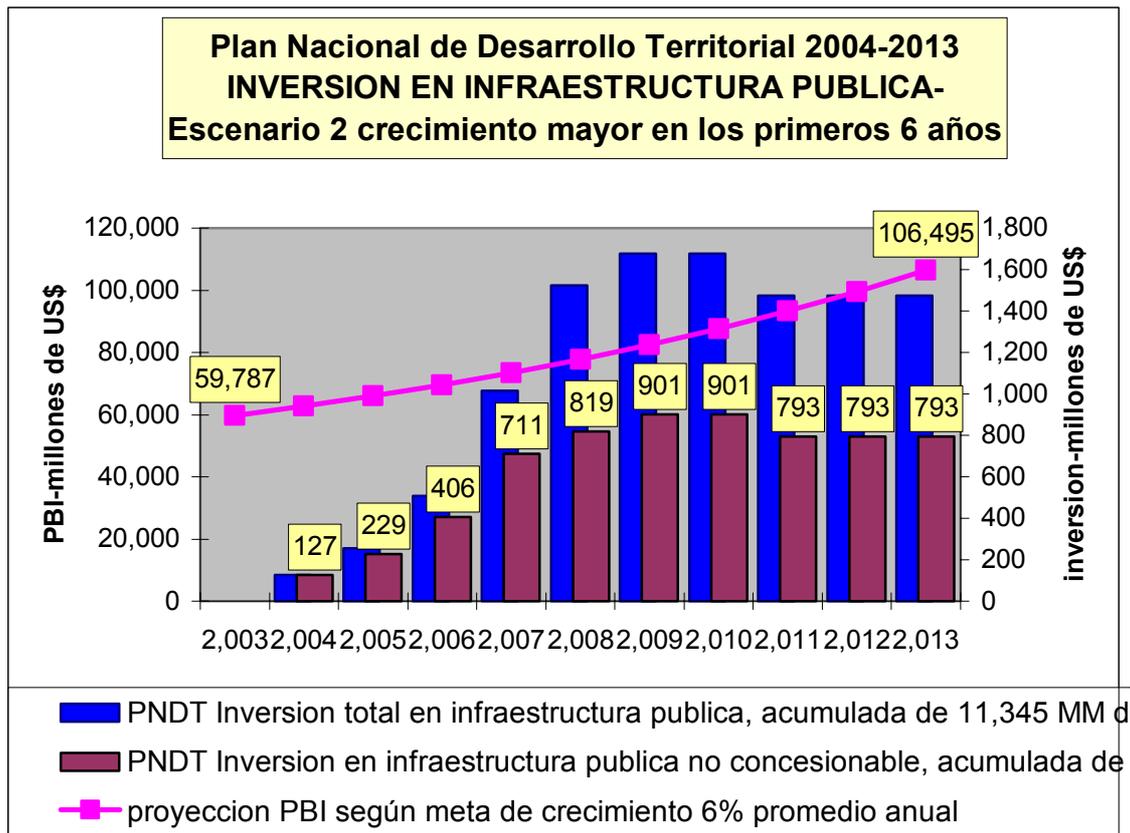
El PNDT propone paquetes de inversión para cada uno de los corredores y ejes que conforman la Estrategia de Desarrollo Territorial, integrando los proyectos productivos y de infraestructura pública de mayor viabilidad para ser ejecutados en los próximos 10 años. El monto total estimado de inversión en infraestructura pública, para el conjunto, bordea los 11,5 mil millones de dólares y, la inversión privada que se promovería con esta infraestructura, se estima en no menos de 20 mil millones de dólares. El valor actual de estas inversiones (VAN) representa US\$ 72,7 mil millones (a una tasa de descuento del 9%)

Es importante resaltar que, de los 11 mil millones de inversión en infraestructura pública, se estima que no menos del 40% podría ser financiado por inversionistas privados mediante el régimen de concesiones. Esto significa que la inversión pública no-concesionable, no sería mayor a los 6.5 mil millones de dólares, cifra que programada gradualmente en el período de 10 años representa un VAN de solo 3,800 millones de dólares (a la tasa de 9% de descuento).

La viabilidad financiera de esta inversión dependerá de la evolución de la economía nacional. Si partimos del supuesto de que es posible mantener las actuales tendencias de crecimiento, y por lo tanto proyectar un crecimiento promedio de 6% anual en la próxima década, la cifra de US\$ 11,3 mil millones representaría el 1.4 % del PBI acumulado en el mismo período, y la cifra de US\$ 6,5 mil millones tan solo el 0,8 % del PBI.

La tarea pendiente, para dar mayor consistencia al PNDT, es programar en el tiempo estas inversiones, en función de una lógica secuencial que tome en cuenta los costos de oportunidad y las relaciones de precedencia entre los proyectos, pero ello requiere de un trabajo de detalle con la participación del conjunto de los sectores y regiones involucrados.

Es importante destacar que la inversión, distribuida año por año, tal como se muestra en el siguiente cuadro, tendría un crecimiento gradual y, por lo tanto, sería relativamente pequeña en, por lo menos, los primeros 2 años de ejecución del Plan, pues hay que tener en cuenta que al inicio la capacidad de gasto será limitada considerando que hay que recuperar la capacidad operativa y completar la fase de pre-inversión para poner los proyectos a nivel de ejecución.



Capítulo 2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 La variable territorial.

El territorio es el medio físico en el cual se desenvuelven todas las actividades humanas. El territorio puede directamente proporcionar subsistencia o generación de riqueza, en este caso se le identifica como recurso natural, o albergar la vida humana en sus diversas expresiones, en este caso se le identifica como hábitat o medio ambiente humano, finalmente el territorio puede permitir que a través de él se comuniquen y se transporten las personas, los bienes producidos, la energía o las comunicaciones, en este caso se requiere que el territorio se acondicione mediante la construcción de infraestructura física.

Un territorio favorable al hombre es aquel que proporciona calidad de vida, aquel cuyos recursos son utilizados racionalmente y garantizando su sostenibilidad en el tiempo, y aquel que facilita los intercambios eficientes entre los grupos humanos, sean estos intercambios sociales, culturales o comerciales.

Una región económica es aquel territorio continuo conformado por la agregación de asentamientos humanos, ámbitos productivos y yacimientos en explotación que se relacionan entre sí constituyendo una unidad económica.

Una región económica favorable es aquella en la cual la relación entre sus partes produce beneficios recíprocos, genera economías externas de escala o aglomeración y, por lo tanto, adquiere competitividad frente a otras regiones económicas nacionales o internacionales.

Una región económica competitiva debe tener como mínimo un sistema de vías de transporte de bajo costo, ciudades salubres y dotadas de servicios y telecomunicaciones modernos, terminales (puertos y aeropuertos) eficientes y redes de distribución de energía barata.

Para crear o convertir una región en competitiva hay que invertir necesariamente en infraestructura social y económica, y los resultados serán positivos cuando esta infraestructura se adecue a las características naturales y culturales de la región a la que sirve, lo cual implica una adecuada planificación que tome en cuenta las necesidades reales de la economía y la población locales.

2.2 La Descentralización y la visión territorial

La descentralización, proceso puesto en marcha por el actual gobierno, ha colocado en la agenda política nuevos elementos. Debido a que los gobiernos sub-nacionales están mucho más cerca de los problemas concretos relacionados a la tierra, la infraestructura física y los recursos naturales, en sus acciones y programas de gobierno necesariamente otorgan especial importancia a la componente **territorial** del desarrollo.

Como resultado de esta nueva agenda, al tradicional enfoque sectorial se le añade ahora la visión territorial de desarrollo, lo cual resulta de singular importancia en un país con grandes recursos naturales inexplorados o mal utilizados, con ciudades postergadas y ciudadanos aislados o marginados de las ventajas de la modernidad, todos a la espera de oportunidades de trabajo y crecimiento.

Es un hecho que en casi todos los programas de gobierno de las autoridades regionales elegidas se ha otorgado especial énfasis a los grandes proyectos de infraestructura, llámense carreteras, irrigaciones, centrales de generación eléctrica, etc. y esto tiene una lógica pues los pueblos son conscientes de que sin infraestructura económica eficiente será imposible que las regiones alcancen niveles de competitividad suficientes como para atraer a la inversión privada productiva, palanca de la cual depende finalmente el desarrollo.

Es por ello que los pueblos exigen la construcción de sus regiones y que, proyectos de infraestructura largamente postergados, están en la agenda política cotidiana. La actitud reciente del gobierno de Lambayeque en torno al proyecto Olmos, la del gobierno de Arequipa en torno al proyecto Majes, la del gobierno de Cusco en torno a su aeropuerto internacional, o la de los gobiernos del norte y oriente reunidos en torno al corredor bioceánico así lo demuestran.

Pero el territorio no es solo infraestructura física, es también el medio en el cual se desempeñan y se interrelacionan las actividades económicas y la vida social de los pueblos. Un territorio competitivo es aquel que está debidamente acondicionado como para facilitar y articular estas relaciones y, como resultado tangible, reducir los costos de las transacciones entre las empresas y elevar la calidad de vida de los ciudadanos. De allí la importancia de incorporar en el PNDT los sistemas de ciudades, categorizando los centros urbanos y asignando funciones a cada uno.

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

2.3 La planificación nacional y el componente territorial

El presidente de la república ha anunciado la pronta institucionalización de la planificación del desarrollo nacional mediante la creación del Centro Nacional de la Planificación Estratégica. La experiencia de los últimos años demuestra que las fuerzas libres del mercado, por si solas, no podrán generar el crecimiento esperado para alcanzar las metas de desarrollo y que, por lo tanto, se requiere un mínimo de direccionamiento en la gestión de gobierno, mejor aún si este direccionamiento se define mediante consenso entre las diferentes fuerzas políticas y el sector privado.

Los planes de gobierno durante los últimos años, en especial durante la década de los 90's, pusieron el énfasis en los aspectos financieros, relegando a las componentes sociales y territoriales del desarrollo. Como resultado de ello el crecimiento económico se concentró en Lima metropolitana y en los sectores financieros y de servicios, mientras que la economía real, la de la agricultura, la pesca y la manufactura fueron disminuyendo su participación en el PBI.

En la actualidad el único documento formal de planificación que norma la acción del gobierno es el llamado Marco Macroeconómico Multianual (MMM) formulado por el MEF, que se proyecta a 3 años, y cuyo énfasis está en el manejo fiscal y en la estabilidad de las variables macroeconómicas. El último MMM (2004-2006) establece severas limitaciones al gasto público, en especial a la inversión pública.

Una economía estable requiere de un adecuado manejo financiero, de ello no cabe duda, sin embargo las actuales limitaciones financieras del sector público no deben tomarse como una limitante para planificar la construcción del país futuro, pues corremos el peligro de que la estabilidad se transforme en estancamiento.

Los efectos de las actuales restricciones fiscales han afectado en forma especial a los nuevos gobiernos regionales y locales que entraron en funciones en Enero del 2003, cuyos planes de desarrollo están siendo coordinados por el Consejo Nacional de Descentralización. Como resultado de ello el CND es consciente de que para asegurar la irreversibilidad del proceso de descentralización es necesario introducir algunos cambios en el modelo macroeconómico vigente, en especial en las proyecciones hacia el mediano plazo.

Esta es una de las razones por la cual el CND se ha comprometido con la tarea de formular una visión integral de futuro, ligada al proceso de descentralización, y la ha iniciado con el mencionado Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT) 2004-2013 cuyos objetivos, alcances y metas se precisan en el presente documento.

2.4 El territorio peruano

El Perú se caracteriza por la alta fragmentación física de su territorio y su por diversidad ecológica.

Los Andes, la cordillera tropical mas alta y larga del mundo, determina esta fragmentación y configura las rutas naturales de comunicación. Es así que el país adquiere una configuración longitudinal debido a que transporte en el sentido Norte-Sur, o viceversa, es en general mas fluido y con menos obstáculos que el transporte transversal en el sentido Este-Oeste.

A su vez la cordillera, por lo pronunciado de sus pendientes y su posición perpendicular a los vientos alisios, crea una enorme diversidad de climas, pisos ecológicos y formaciones morfológicas.

Zonas de naturaleza contrastante se encuentran a pocos kilómetros de distancia entre sí, determinando el potencial de intercambio económico entre producciones complementarias, ventaja que ha sido utilizada por el hombre peruano a lo largo de su historia. Es así que en distancias menores a los 400 Km. es posible transitar del desierto costero al páramo alto-andino, a mas de 5000 msnm, descender a los profundos valles interandinos (1500 a 3000 msnm) elevarnos nuevamente, descender abruptamente por bosque de nieblas, con mas de 4000 mmm de precipitación pluvial, y arribar al llano amazónico, nuevamente casi a la altura del mar.

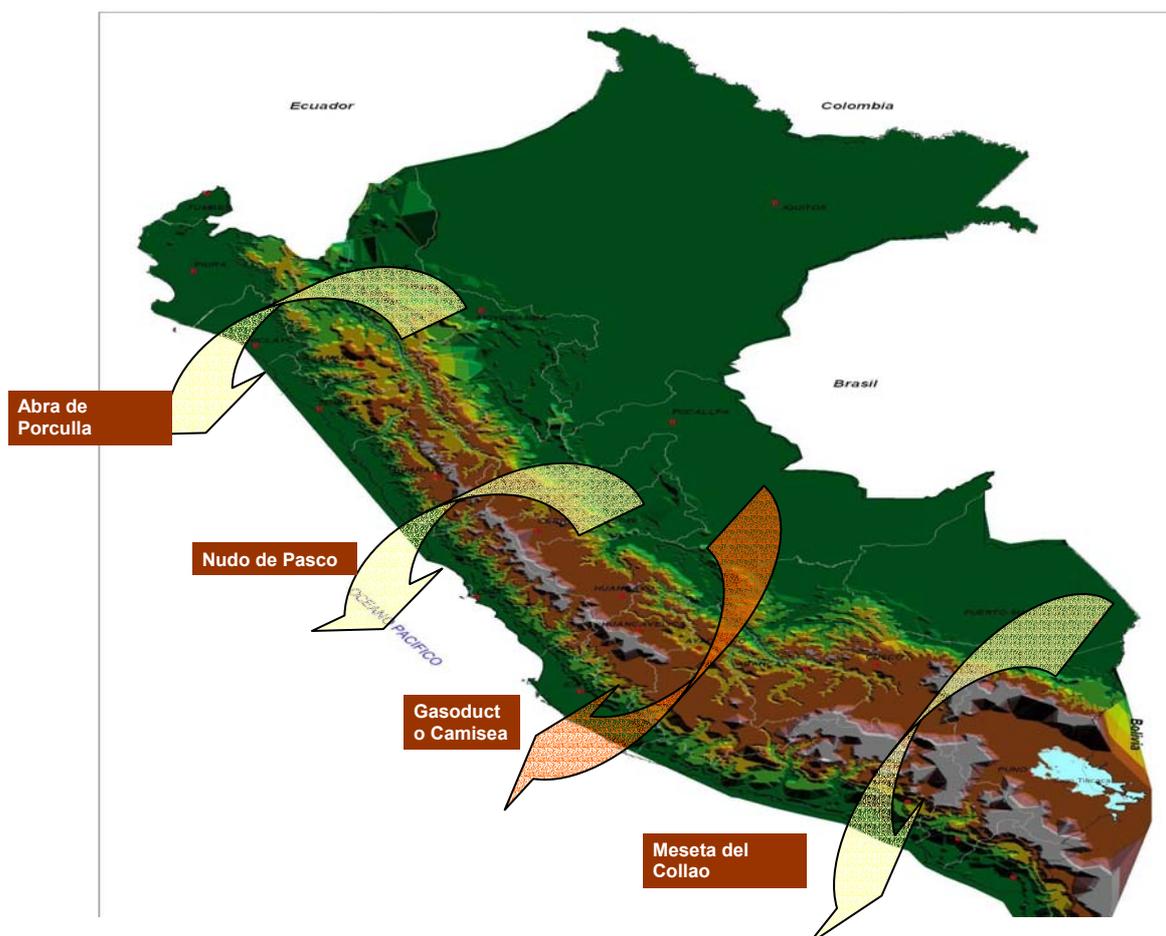
En el antiguo Perú se sucedieron alternativamente culturas regionales que cohesionaron territorios homogéneos longitudinales, como el caso de las culturas Moche y Chimú en la costa norte, con culturas pan-andinas que utilizaron la cordillera de los Andes como columna vertebral, integrando, tanto longitudinalmente como transversalmente, extensos territorios de gran diversidad. La mayor expresión de integración territorial se da durante el imperio incaico mediante la construcción del gran "camino inca" o Khapaj Ñan.

Esta sabia utilización del territorio se retoma a partir de la segunda mitad del siglo XIX con la introducción del ferrocarril a vapor mediante el cual se refuerzan varias economías regionales, como es el caso de Piura, Lambayeque y Arequipa, y se inician las vías transversales que conectan, en un principio, la costa con la sierra.

En el siglo XX se construyen y consolidan las principales rutas transversales de Oeste a Este, utilizando 3 accidentes geográficos naturales que por sus características facilitan la comunicación a través de los Andes.

- En el norte el abra de Porculla, con menos de 2300 msnm, ha permitido integrar la costa con el valle del Marañon y la región de los ríos Mayo y Huallaga Central, facilitando la construcción de carretera y oleoducto.

- En el centro el nudo de Pasco, confluencia de cordilleras y nacimiento de cuencas hidrográficas, ha permitido comunicar Lima con el valle del Mantaro, con la región minera de Pasco, con la Selva Central, con el valle alto del Huallaga y con el puerto fluvial de Pucallpa, facilitando la construcción de carretera y ferrocarril.
- En el Sur la altiplanicie del Collao ha permitido integrar Arequipa con el altiplano ganadero, con el lago Titicaca y Bolivia, con Cusco, con la selva de Madre de Dios y con el Brasil, facilitando la construcción de ferrocarril y carretera.
- Adicionalmente a estos corredores naturales, en el siglo XXI surge un nuevo corredor económico transversal generado por el gasoducto, en actual construcción, que iniciándose en Camisea, en la selva del departamento de Cusco, interconecta las tres regiones naturales del Perú generando oportunidades de desarrollo económico en todo su recorrido.



En el sentido longitudinal la estructura del macizo andino, con ramales y nudos donde estos confluyen, mas las diferencias en la latitud geográfica que van de lo tropical en el extremo septentrional a

lo templado en el extremo meridional, determinan la conformación de unidades geográficas homogéneas y continuas, en la forma de cuencas o vertientes que se diferencian nítidamente una de otra.

	<i>Cuencas o vertientes naturales</i>	Departamentos
1	VALLES Y PAMPAS IRRIGADAS EN LA COSTA NORTE	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Ancash
2	VALLES Y PAMPAS IRRIGADAS DE LA COSTA CENTRAL	Lima, Ica
3	VALLES Y PAMPAS IRRIGADAS DE LA COSTA SUR	Arequipa, Moquegua y Tacna
4	CUENCA DEL MARAÑÓN ALTO Y MEDIO	Cajamarca y Amazonas
5	CUENCA DEL MANTARO Y TARMA	Pasco y Junín
6	CUENCA DE LOS RIOS PAMPAS Y ALTO Y MEDIO APURIMAC	Huancavelica, Ayacucho y Apurimac
7	CUENCA DEL VILCABAMBA- URUBAMBA	Cusco
8	CUENCA DEL TITICACA	Puno
9	CUENCA DE LOS RIOS MAYO Y HUALLAGA	San Martín
10	SELVA CENTRAL RIOS PACHITEA, CHANCHAMAYO, SATIPO, ENE, BAJO APURIMAC	Junín, Ayacucho y Apurimac
11	CUENCA DEL AMAZONAS, UCAYALI	Loreto y Ucayali
12	CUENCA DEL MADRE DE DIOS	Madre de Dios

Se identifican por lo menos 12 de ellas, 3 en la costa, 5 en la sierra y 4 en la vertiente amazónica. Cada una de estas cuencas o vertientes esta integrada por una vía natural, sea esta valle, planicie o río navegable y, con excepción de la costa, estas vías naturales no han

sido complementadas aún con la infraestructura de transporte adecuada.

Cada una de estas unidades geográficas tiene una extensión, en promedio, de 500 km en el sentido Norte-Sur por 150 km en el sentido Este-Oeste, y bien podrían ser tomadas como base para la futura regionalización del país. Sin embargo la disparidad en la distribución de la población, así como la existencia o no existencia de ciudades principales, obliga a tomar otros factores en cuenta.

Capítulo 3. LA PROPUESTA

3.1 Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Territorial

El objetivo central del PNDT es la consolidación de corredores y ejes de integración territorial, pero este no es un objetivo aislado sino que contiene una serie de objetivos parciales de carácter socio económicos y/o territorial, entre los cuales cabe mencionar los mas importantes:

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

3.2 Proceso seguido en la formulación del Plan

En el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo Territorial el CND ha seguido la siguiente secuencia metodológica

1. Interpretación de las peculiares características físicas, sociales y económicas del territorio nacional, incluyendo en ello la consulta a todos los planes de similar alcance previamente elaborados, entre ellos los Planes de desarrollo del INP en la década de los 70's y la "Estrategia de Desarrollo Territorial" elaborada por el Ministerio de la Presidencia entre el 2001 y el 2002.

2. Identificación de corredores de integración territorial existentes, tanto naturales como construidos por el hombre, cuyas características posibiliten la creación o refuerzo de economías regionales descentralizadas.
3. Identificación de ejes de integración económica potenciales, en base a territorios continuos y relativamente homogéneos, cuyas dimensiones y potencial productivo garanticen la consolidación de unidades económicas competitivas a nivel internacional.
4. Identificación y ubicación de los recursos naturales de importancia nacional, que en la actualidad se encuentran no utilizados, parcialmente utilizados o no utilizados, y sobre los cuales se dispone en la actualidad de suficiente información.
5. Definición de la Estrategia de Desarrollo Territorial en base a Ejes y Corredores de Integración.
6. Identificación y ubicación de los proyectos de inversión de importancia nacional, en actual ejecución o gestión, de preferencia aquellos que cuentan con amplia aceptación dentro de las poblaciones regionales y locales.
7. identificación del potencial de integración con países limítrofes y con mercados internacionales accesibles
8. Definición, clasificación y cuantificación de los proyectos prioritarios a incluirse en cada uno de los Corredores y Ejes de integración.
9. En el caso de los proyectos de inversión en infraestructura de carácter público, estimación del porcentaje susceptible de ser concesionado a inversionistas privados.
10. Evaluación macroeconómica de las inversiones requeridas y proyección de alternativas en relación al Marco Macroeconómico Multianual vigente.

Los puntos 1, 2 y 3 han sido tratados en el capítulo anterior "Marco Conceptual", el punto 4 se desarrolla en el anexo sobre recursos naturales y política ambiental que forma parte del presente PNDDT.

A continuación se desarrollan los otros puntos según el orden metodológico propuesto.

3.3 La Estrategia de Desarrollo Territorial, definición de corredores y ejes de integración prioritarios

Para formular el PNDT, en primer lugar, el CND ha diseñado una estrategia consistente en la identificación y priorización, dentro del territorio nacional, de **corredores y ejes de integración económica** en los cuales se debería concentrar la inversión pública y privada, todo ello en concordancia con los lineamientos establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

El contenido básico de esta estrategia es ya de conocimiento público y ha sido puesto en consulta de las autoridades nacionales y regionales, y de hecho ha sido utilizada para la conformación, durante los primeros meses del 2003, de las Juntas de Coordinación Interregional, las cuales agrupan a varios gobiernos regionales vecinos con la finalidad de promover proyectos de desarrollo de interés común.

Dentro de cada corredor y eje se han identificado y seleccionado los proyectos de inversión más relevantes, en función a su potencial rol en el impulso de la integración territorial y en la consolidación de las economías regionales.

Con el fin de facilitar la comprensión del rol y funcionalidad de cada una de las áreas prioritarias se han clasificado en las siguientes categorías:

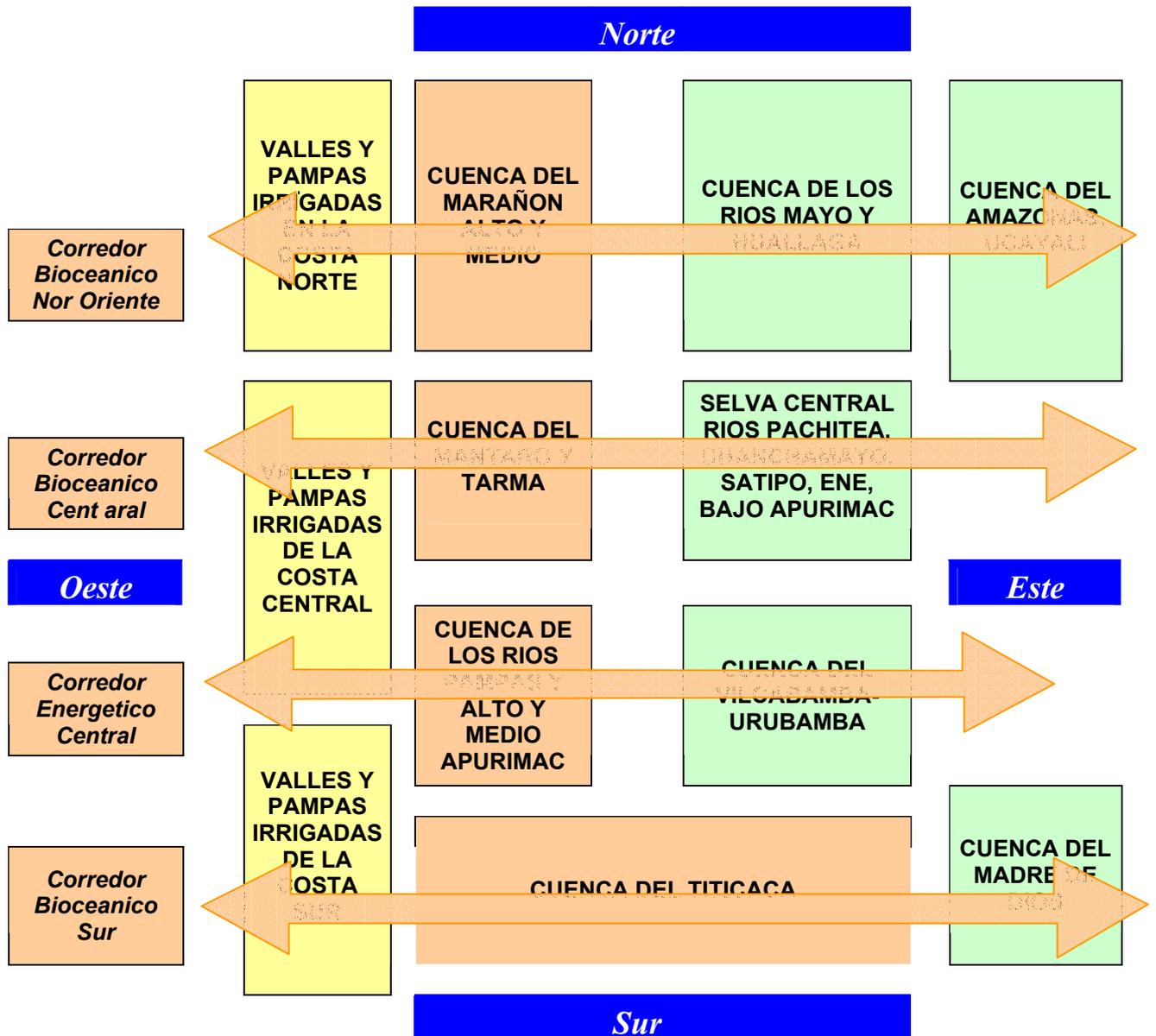
A- Corredores de integración económica, transversales a la Cordillera de los Andes que integren actividades y demandas complementarias.

B- Ejes económicos longitudinales, que integren producciones similares con la finalidad de generar economías de escala y niveles internacionales de competitividad.

C- Circuitos económicos que integren centros urbanos y focos de producción, actualmente dispersos dentro de extensos territorios, tal como son los casos de la Sierra Sur, dominada por el inmenso altiplano, o el Oriente dominado por el llano amazónico.

En la caracterización del territorio nacional, presentada en el capítulo anterior, se identificaron los corredores naturales, 4 en total, y las cuencas y vertientes más importantes, 12 en total. Estas 16 unidades territoriales han servido de base para la construcción del modelo de Estrategia de Desarrollo Territorial que sustenta al PNDT.

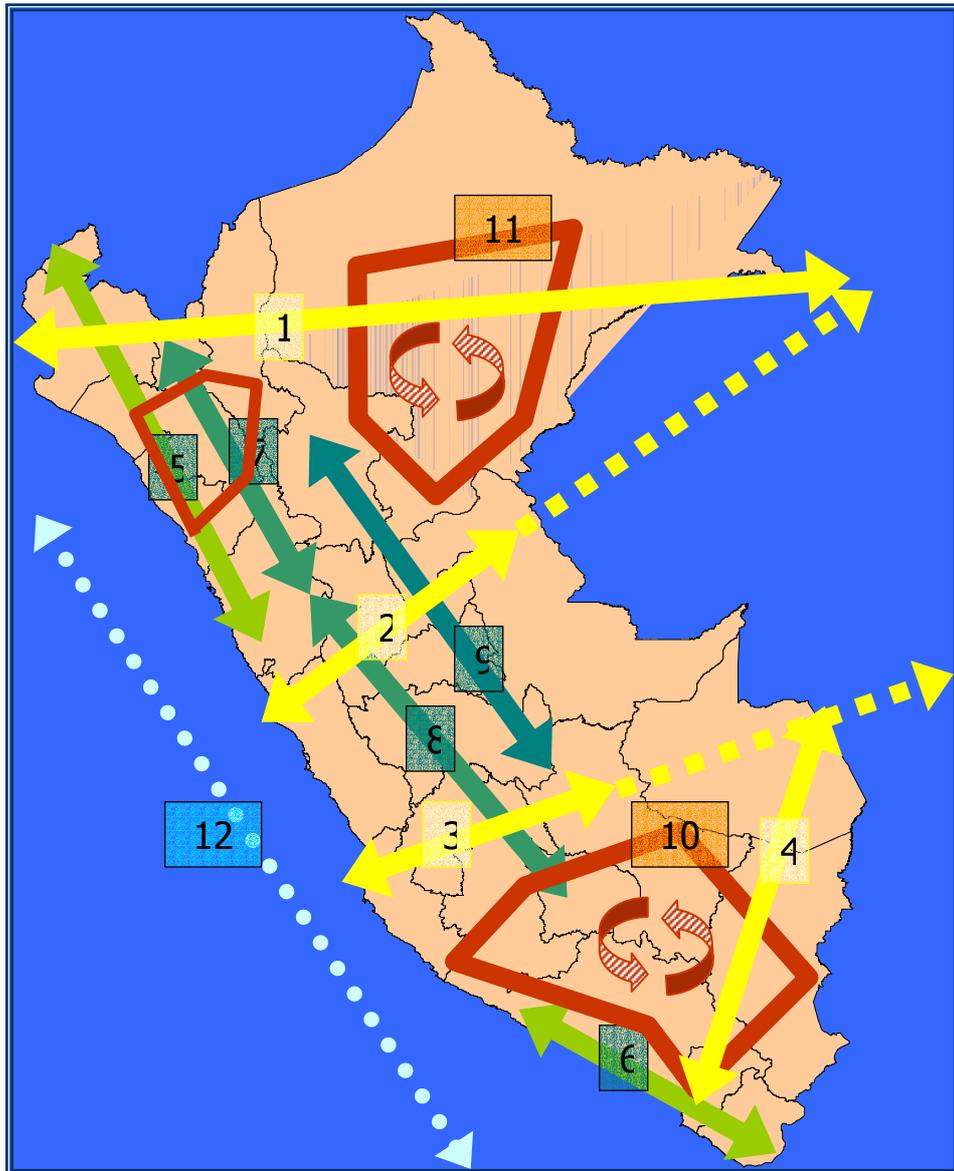
En el siguiente cuadro se sistematiza el conjunto de unidades territoriales utilizadas, presentándolas en la forma de un esquema de coordenadas cartesianas orientados según la real ubicación geográfica de cada unidad:



Para definir la estrategia se ha considerado y analizado cada una de estas 16 unidades territoriales, habiéndose seleccionado a la mayoría de ellas. Algunas se han descartado por el momento y otras se han consolidado en unidades mayores de acuerdo a los siguientes criterios.

1. Se ha descartado a la unidad territorial conformada por las pampas y valles irrigados de la costa central por su ubicación en el área de influencia inmediata de Lima metropolitana, que en caso de ser priorizada favorecería el centralismo.
2. Se ha agrupado a las cuencas de los ríos Mantaro y Tarma con las cuencas altas de los ríos Pampas y Apurímac de manera de formar un solo Eje de la Sierra Centro-Sur.
3. Se ha agrupado a las cuencas de los ríos Mayo y Huallaga con la Selva Central conformando el eje de "desarrollo alternativo" donde ejerce unitariamente la promoción del desarrollo un organismo descentralizado del gobierno.
4. Se ha identificado un circuito multidepartamental en el sur del país, que integraría, con el objetivo principal de promover el turismo, hasta 5 de las unidades territoriales base.
5. Con el mismo criterio se ha identificado un circuito multidepartamental turístico para el Norte del país que integraría, por lo menos 2 de las unidades territoriales base.
6. Igualmente se ha identificado el circuito fluvial amazónico que integraría las cuencas de los ríos Amazonas, Marañón, Huallaga y Ucayali.
7. Finalmente se ha incorporado el eje marítimo-portuario-pesquero, con el cual se pretende apoyar la actividad pesquera para consumo humano.

Como resultado de la aplicación de estos criterios la Estrategia de Desarrollo Territorial queda conformada por 13 unidades, entre corredores, ejes y circuitos, tal como se muestra en el mapa siguiente.



1	CORREDOR BIOCEANICO NOR ORIENTE
2	CORREDOR BIOCEANICO CENTRAL
3	CORREDOR ENERGETICO CENTRAL
4	CORREDOR BIOCEANICO SUR
5	EJE AGROINDUSTRIAL COSTA NORTE
6	EJE AGROINDUSTRIAL COSTA SUR

7	EJE SIERRA VERDE NORTE
8	EJE SIERRA VERDE CENTRO SUR
9	EJE DESARROLLO ALTERNATIVO SELVA ALTA
10	CIRCUITO TURISTICO SUR ALTIPLANO
11	CIRCUITO FLUVIAL AMAZONICO
12	EJE PESQUERO MAR TERRITORIAL
13	CIRCUITO TURISTICO NORTE

En la programación de las inversiones comprendidas en cada una de estas unidades territoriales no ha sido posible incluir a todas, pues en el caso de dos de ellas no se cuenta con información suficiente ni sus proyectos de inversión se encuentran en un nivel suficiente de desarrollo. Es por ello que el PNDT comprende la programación de inversiones de solo 11 unidades, los 4 corredores, los 6 ejes y uno solo de los circuitos, no considerando por el momento al Circuito Fluvial Amazonico ni al Circuito Turístico Norte.

La población potencialmente beneficiada con el PNDT, comprendida en el área de influencia de las 11 unidades territoriales, equivale al 39% de la población nacional (cifras proyectadas al año 2013). Si a esta cifra le añadimos la población de Lima Metropolitana (32%), que en principio no se considera conveniente formar parte de un Plan basado en la descentralización, quedaría un saldo equivalente al 29% de la población nacional que no estaría beneficiada directamente por el PNDT. Esto no significa que esta población quedaría marginada del desarrollo ya que sería atendida por la acción normal del gobierno y por otros planes especiales tales como el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza o el Plan Nacional de Desarrollo Rural.

Algunos de estos corredores y ejes se superponen territorialmente, por ello se ha tenido en cuenta esta superposición al programar las inversiones y calcular las poblaciones beneficiadas para evitar duplicaciones, asignando las áreas superpuestas solo al eje o corredor que tenga mayor relevancia sobre ellas, en función de sus características económicas y sociales.

Sería muy difícil establecer prioridad entre los ejes y corredores seleccionados, lo que si cabe es priorizar internamente dentro de cada uno de ellos los proyectos de inversión. Esto va a requerir un cuidadoso trabajo posterior de programación financiera y, tratándose de infraestructura, de la clásica programación de obras.

3.4 Las inversiones programadas en el PNDT

Una vez definida la estrategia general del PNDT se ha procedido a inventariar los proyectos de inversión en infraestructura pública mas importantes, que se encuentren debidamente identificados dentro de los planes sectoriales y regionales de mediano y largo plazo, y que cumplan con la condición de estar ubicados dentro de los corredores y ejes de integración económica.

Para ello se ha utilizado la información proporcionada por las oficinas de planificación de los ministerios, organismos descentralizados y gobiernos regionales, extrayendo la información mas relevante de cada proyecto, tal como la dimensión física (kilómetros, hectáreas, etc.) y el monto estimado de la inversión necesaria para su ejecución. En el caso de las inversiones en infraestructura urbana, cuya responsabilidad principal corresponde a los gobiernos locales y que en la mayoría de ellos no cuentan aún con planes de desarrollo, se ha procedido a estimar los requerimientos de inversión en base a índices o indicadores del déficit promedio de los servicios públicos (saneamiento, electrificación, etc.) proyectándolos según el tamaño o categoría de los centros urbanos.

Igualmente se ha procedido a inventariar los proyectos de inversión privada que se localizan dentro de los mismos corredores y ejes y que se encuentran en la cartera de promoción de los Ministerios, de PROINVERSION, o de comisiones gubernamentales de alto nivel, tal como es el caso de IIRSA.

Agrupados según su ubicación en las macroregiones Norte, Centro y Sur del Perú se han identificado los siguientes proyectos de inversión,

En el Norte:

- Plan de integración fronteriza Perú-Ecuador
- Proyecto Puyango-Tumbes 1ra etapa
- Mejoramiento de los puertos de Paita y Talara
- Explotación de los yacimientos de fosfatos de Bayovar
- Irrigación Chira-Piura 3ra etapa
- Explotación minera de Tambogrande
- Mejoramiento carretera Paita-Olmos
- Carretera Bayóvar-Olmos
- Proyecto Olmos 1ra etapa

- Irrigación Jequetepque-Zaña 3ra etapa
- Irrigación Chavimochic 3ra etapa
- Irrigación Chinecas 2da etapa
- Reconversión y modernización del cultivo de la caña de azúcar
- Desarrollo forestal y agropecuario en la Sierra Norte
- Carretera longitudinal de la Sierra, tramo Huamachuco-Cajamarca-Cutervo-Jaén
- Mejoramiento carretera Olmos-Tarapoto
- Carretera Tarapoto-Yurimaguas
- Carretera El Reposo-Saramiriza
- Puerto de Yurimaguas
- Carretera Bagua-Saramiriza
- Proyecto DEVIDA- Desarrollo alternativo del Huallaga Central y Alto Mayo
- Carretera marginal de la Selva tramo Tarapoto-Juanjui-Tocache
- Interconexión eléctrica Lambayeque-Amazonas-San Martín
- Carretera Iquitos Nauta
- Mejoramiento del puerto de Iquitos

En el Centro:

- Explotación yacimiento de gas de Camisea
- Gaseoducto Camisea-Ayacucho-Pisco-Lima
- Refinería de petróleo de Pisco
- Planta de liquefacción de gas para exportación en Cañete
- Reconstrucción carretera Tingo María-Pucallpa
- Saneamiento ambiental de la bahía de Chimbote
- Explotación minera El Brocal
- Carretera Huacho-Oyon-Yanahuanca-Huanuco

- Puerto de Pucallpa
- Ampliación metalúrgica La Oroya
- Explotación minera Las Bambas
- Explotación minera Los Chancas
- Gaseoducto secundario Abancay Cusco
- Gaseoducto secundario Huancavelica-Huancayo-La Oroya
- Gaseoducto secundario Pisco-Ica-Marcona
- Desarrollo forestal y agropecuario Sierra Central
- Carretera longitudinal de la Sierra, tramo Abancay-Ayacucho-Huancayo
- Carretera Ayacucho-San Francisco
- Interconexión eléctrica Mantaro-Ayacucho
- Carretera marginal de la Selva, tramos Pto. Ocopa-Satipo-Pte. Paucartambo-Pto. Bermudez-Pucallpa

En el Sur:

- Carretera transnacional tramo Puno-Azangaro-Pte. Inambari-Pto maldonado- Iñapari
- Variante de la carretera transnacional Pte Inambari-Urcos-Sicuani-Arequipa
- Ampliación puerto de Ilo
- Embalse Angostura e irrigación Majes 2da etapa
- Irrigación pasto Grande 2da etapa
- Irrigación Tacna
- Aeropuerto Internacional de Chinchero, Cusco
- Mejoramiento aeropuertos de Pto. Maldonado y Arequipa
- Mejoramiento carretera Nazca-Puquio
- Interconexión eléctrica San Gabán-Pto. Maldonado
- Explotación minera Berengela

- Ampliación refinería metalúrgica Ilo
- Plan COPESCO de desarrollo turístico

Es importante aclarar que este listado no incluye a todos los proyectos, sean públicos o privados, que tienen en cartera los sectores, ya que algunos de ellos, que pueden ser de importancia a nivel nacional como sería el caso del proyecto minero Alto Chicama, no se vinculan necesariamente con los objetivos centrales de desarrollo de los corredores o ejes de integración sobre los cuales se localizan.

A esta lista habría que añadir las inversiones en infraestructura urbana para 29 ciudades principales y 104 ciudades intermedias y conglomerados urbano-rurales, que se detallan en el siguiente capítulo.

En el siguiente cuadro se muestra el consolidado de inversiones proyectadas para cada uno de los corredores y ejes de integración.

Como se puede apreciar la mayor inversión se daría, por amplia diferencia, en el Corredor Energético Central (32,4% del total) debido a la influencia de la inversión privada prevista en torno al gas de Camisea. En segundo lugar se ubica el Eje Agroindustrial de la Costa Norte (15,8% del total) donde la inversión en infraestructura pública es la mayor de todas, correspondiendo en gran parte a la inversión en la rehabilitación y terminación de los proyectos hidráulicos de riego y la infraestructura urbana, que incluye las ciudades de Tumbes, Piura, Sullana, Chiclayo y Trujillo mas 29 ciudades intermedias.

PNDT 2004-2013 Inversiones proyectadas por corredores y ejes de integración- en MM de US\$		Inversión Productiva (Privada)	Inversión en Infraestructura Pública	Inversión Total	%
1	Corredor Bioceánico Nor-Oriental	1,190	1,357	2,547	8.0%
2	Corredor Bioceánico Central	1,730	843	2,573	8.1%
3	Corredor Energético Central	9,263	1,024	10,287	32.4%
4	Corredor Bioceánico Sur	1,294	1,094	2,389	7.5%
5	Eje Agroindustrial Costa Norte	2,337	2,680	5,017	15.8%
6	Eje Agroindustrial Costa Sur	522	962	1,484	4.7%
7	Eje Sierra Verde Norte	557	478	1,036	3.3%
8	Eje Sierra Verde Centro Sur	534	534	1,068	3.4%
9	Eje Desarrollo Alternativo Selva Alta	734	598	1,332	4.2%
10	Circuito Sur Altiplano	1,818	1,385	3,203	10.1%
11	Circuito Fluvial Amazónico	s.d.	s.d.	s.d.	sd
12	Eje pesquero Mar Territorial	442	387	829	2.6%
13	Circuito Turístico Norte	s.d.	s.d.	s.d.	sd
TOTAL		20,421	11,345	31,766	100.0%
		64.3%	35.7%	100.0%	

La menor inversión corresponde al Eje pesquero Mar Territorial por haberse considerado solo lo relativo a la pesca de consumo humano, don de la inversión productiva privada es relativamente pequeña y la inversión en infraestructura pública comprende básicamente la rehabilitación urbana de 46 caletas y pequeños puertos pesqueros del litoral.

Como queda dicho anteriormente de los 11,3 mil millones de inversión en infraestructura de carácter público, se estima que no menos del 40% podría ser financiado por inversionistas privados mediante el régimen de concesiones, con lo cual la inversión publica directa se reduce a US\$ 6,5 mil millones. Para calcular este índice se han considerado porcentajes diferentes para cada tipo de proyecto, y luego se han aplicado los mismos a los paquetes de proyectos identificados para cada uno de los corredores y ejes de integración, de acuerdo a las siguientes tablas.

<i>Tipo de proyecto de inversión en infraestructura pública</i>	<i>% concesionable a la inversión privada</i>	<i>% no concesionable</i>
Obras hidráulicas, riego y energía	80%	20%
Transporte, carreteras, puertos, aeropuertos	20%	80%
Saneamiento y equipamiento urbano	15%	85%
Transmisión eléctrica y telecomunicaciones	80%	20%

		Proyectos hidráulicos	Infraest de Transportes	Saneamiento Urbano	Electricidad y telefonía	Inversión Total en Infraest Pública
1	Corredor Bioceánico Nor-Oriental		749	296	312	1,357.38
2	Corredor Bioceánico Central		237	352	241	829.49
3	Corredor Energético Central		20	410	594	1,023.93
4	Corredor Bioceánico Sur		667	194	234	1,094.49
5	Eje Agroindustrial Costa Norte	1,375	25	853	427	2,680.12
6	Eje Agroindustrial Costa Sur	812	-	121	30	962.37
7	Eje Sierra Verde Norte		289	85	104	478.11
8	Eje Sierra Verde Centro Sur		366	83	85	533.86
9	Eje Desarrollo Alternativo Selva Alta		331	124	143	598.28
10	Circuito Sur Altiplano		540	493	253	1,285.21
11	Circuito Fluvial Amazónico					0.00
12	Eje pesquero Mar Territorial			83	74	157.14
13	Circuito Turístico Norte					0.00
	TOTAL	2,187.1	3,223.3	3,093.8	2,496.2	11,000.37
		20%	29%	28%	23%	100%

La aplicación conjunta de ambas tablas al paquete de proyectos de inversión identificado para cada uno de los ejes y corredores de integración nos presenta el siguiente resultado:

		Inversión concesionable en infraestructura pública	Inversión no concesionable en infraestructura pública	Inversión Total en infraestructura pública
1	Corredor Bioceánico Nor-Oriental	444	914	1,357
2	Corredor Bioceánico Central	293	537	829
3	Corredor Energético Central	541	483	1,024
4	Corredor Bioceánico Sur	349	745	1,094
5	Eje Agroindustrial Costa Norte	1,575	1,105	2,680
6	Eje Agroindustrial Costa Sur	691	271	962
7	Eje Sierra Verde Norte	154	324	478
8	Eje Sierra Verde Centro Sur	153	381	534
9	Eje Desarrollo Alternativo Selva Alta	199	399	598
10	Circuito Sur Altiplano	384	1,001	1,385
11	Circuito Fluvial Amazónico	-	s.d.	s.d.
12	Eje pesquero Mar Territorial	72	315	387
13	Circuito Turístico Norte	-	s.d.	s.d.
	TOTAL	4,855	6,475	11,330
		42.9%	57.1%	100.0%

3.5 Las Inversiones en Infraestructura Urbana

El requerimiento de inversión en infraestructura urbana constituye uno de los elementos claves en que se apoya el Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT). Precisamente, la estrategia de desarrollo tiene como meta crear condiciones de competitividad para el capital nacional e internacional, en las escalas regional y local, de modo que se estimule una descentralización efectiva de las actividades económicas teniendo como base el actual proceso de descentralización político-administrativa. El desarrollo territorial tiene como objetivo principal estructurar el marco espacial que permita generar procesos socio-económicos que estimulen la disminución de los desequilibrios territoriales, la elevación del nivel de vida y del patrón de consumo de la población localizada en los diversos ámbitos del espacio nacional.

El cuerpo teórico en que se fundamenta esta estrategia parte de una visión del espacio nacional como siendo un conjunto de redes - reales y virtuales -, con diferentes grados de integración, que se apropian de ese espacio y lo convierten en territorio, buscando aprovechar de la manera más eficiente los recursos y potencialidades de los diversos espacios regionales y locales. En tal sentido, el mecanismo de la integración regional, a través de las redes de infraestructura, es una herramienta fundamental para alcanzar

mejores niveles de desarrollo, conectar mercados externos e internos y viabilizar nuevas dinámicas económicas locales y regionales.

Es en las intersecciones de tales redes donde se localizan los centros poblados – nodos -, *locus* principales de las actividades económicas, culturales, de gestión del territorio, de la actividad pública y privada en general, etc. Cada uno de ellos cumpliendo una determinada función y adquiriendo una jerarquía al interior de aquellas redes, esto último dependiendo de los diferentes tipos y magnitudes de los flujos – económicos, financieros, culturales, migratorios, transporte de carga y/o personas, etc. -que en ellos se concentren o que de ellos partan. En ese contexto se observa que algunos conjuntos de centros poblados se encuentran, dentro de la red, más articulados que otros constituyendo ejes y corredores económicos con significativo potencial de desarrollo económico y humano.

Cabe destacar que en el PNDT se consideran tres conjuntos principales de inversiones: a) inversiones en actividades y procesos productivos, b) inversiones en grandes proyectos de infraestructura que serán la base para el desarrollo de las actividades económicas en gran escala, y, c) las inversiones necesarias en los centros poblados.

En este último grupo de inversiones se consideran por lo menos tres parámetros principales que permiten calcular los requerimientos necesarios de inversión en infraestructura urbana: a) inversiones que buscan disminuir las brechas existentes frente a las necesidades básicas insatisfechas, b) inversiones que buscan incorporar los impactos propios generados por el plan, y; c) inversiones diferenciadas en infraestructura y dependientes de los roles y jerarquías de cada centro poblado dentro de la red y en el marco del plan, las mismas que objetivan estimular dinámicas económicas y sinergias a nivel local y regional.

Para calcular las inversiones requeridas en infraestructura urbana fue necesario, primero, determinar cuales serian los centros poblados que serán directamente influenciados por los ejes de desarrollo. Con tal finalidad se establecieron una serie de parámetros:

- Proximidad a los ejes;
- Densidad poblacional;
- Dinámica económica local;
- Función actual y futura dentro de la red de de infraestructuras y en el marco de los objetivos del plan;
- Recursos y potencialidades de desarrollo local;
- Articulaciones en escala regional y macrorregional, etc.

Como segundo paso se procedió a una clasificación y categorización de los centros poblados. En este sentido, se privilegiaron parámetros relacionados a la densidad poblacional, tasas históricas de

crecimiento poblacional y a la dinámica económica, estableciéndose, en consecuencia, cinco categorías:

Ciudades mayores, se consideraron los centros poblados que en el año 2013 albergarán poblaciones superiores a 250,00 habitantes y donde la dinámica de las actividades que allí se realizan tiene una influencia significativa en el espacio macrorregional;

Ciudades intermedias, se consideraron los centros poblados que en el año 2013 albergarán poblaciones superiores a los 50,000 habitantes e inferiores a 250,000, donde la dinámica de las actividades que allí se realizan tiene una influencia significativa en el espacio regional;

Ciudades menores, se consideraron los centros poblados que en el año 2013 albergarán poblaciones superiores a los 10,000 habitantes e inferiores a 50,000, donde la dinámica de las actividades que allí se realizan tiene una influencia significativa en el espacio intra-regional,

Asentamientos y centros urbanos de consolidación en la Amazonía, se consideraron los centros poblados que cumplirán roles importantes en la generación de nuevas dinámicas económicas y sinergias, en el marco del plan, y que consoliden la presencia efectiva del Estado en el territorio amazónico,

Conglomerados Urbano/Rurales de base agropecuaria, se consideraron ámbitos territoriales – distritos – en los cuales la población urbana se encuentra distribuida por diversos centros urbanos en la circunscripción distrital, no existiendo un centro poblado significativamente más importante que los demás. Esto último debido, principalmente, al predominio de las actividades agropecuarias.

Los cuadros a seguir muestran los valores referidos a los montos de inversión en infraestructura urbana necesaria para satisfacer parte de las necesidades básicas insatisfechas de la población. Se han considerado solamente dos jerarquías para las diversas categorías de las ciudades y estas se refieren al papel que cumplirán dichas ciudades en la consolidación de los ejes de integración y desarrollo así como de los corredores económicos.

En tal sentido podemos observar que en la Macro Región Norte las ciudades mayores como Piura e Iquitos cumplirán una función principal en la estructuración del Eje Norte – Oriente, siguiéndoles en importancia las ciudades de Trujillo y Chiclayo. Entre las ciudades intermedias destacan como principales Sullana, Paita, Tarapoto y Jaén, seguidas de Cajamarca, Tumbes, Talara, Catacaos, Chulucanas, Lambayeque y Ferreñafe. Este grupo de ciudades cumplirán un papel de estimuladores de nuevas dinámicas económicas en escala regional y de articulación con la escala local.

Entre las ciudades menores destacan Juanjuí, Moyabamba, Bagua Chico, Bagua Grande, Tambo Grande, Rioja, Chachapoyas, Requena, Uchiza, Contamana y Nauta. Todos estos centros urbanos tendrán significativa importancia como elementos que pueden consolidar dinámicas económicas y sinergias a nivel intra-regional.

Respecto a los asentamientos y centros urbanos de consolidación en la Amazonía se encuentran Yurimaguas y Saramiriza con la mayor jerarquía, esto debido a que son ciudades con puertos fluviales y que tendrán un papel importante en el contexto del transporte multimodal y la conexión con el Brasil. Les siguen en importancia las ciudades de Tocache y Santa María de Nieva, la primera como nodo importante de consolidación de la presencia del Estado en el Alto Huallaga y la segunda como intersección importante entre el eje Norte – Oriente y el eje de integración con el Ecuador. Entre los conglomerados urbano/rurales destacan Chota, Cutervo, Bambamarca y San Ignacio en la región Cajamarca, este última sobre un eje de integración con el Ecuador. Otro conglomerado importante es Olmos que se encuentra en una localización estratégica privilegiada en donde confluyen varias redes.

En relación a la Macro Región Centro se observa que las ciudades mayores como Lima, Callao y Pucallpa son las más importantes visto que ellas cumplirán la función principal de estructurar el eje Bioceánico del centro, siguiéndoles en importancia Huancayo y Chimote. Entre las ciudades intermedias destacan Tingo María, Pisco y Huanuco, los tres constituyen centros urbanos con significativo potencial de albergar nuevas dinámicas económicas y de articulación con la escala local. Les siguen en orden de importancia Chíncha Alta, Ica, Parcona, Huaraz, Huacho, Huaraz y Cerro de Pasco. Tratándose de las ciudades menores destacan Huancavelica, Nazca, Mazamari y Marcona, ciudades con relativa influencia en el nivel intra-regional.

En lo que respecta a los asentamientos y centros urbanos de consolidación en la Amazonía se encuentran La Merced, Villarrica, Satipo y Oxapampa con la mayor jerarquía, todos estos asentamientos se localizan en zonas de la selva central con gran potencial de desarrollo en base a sus recursos agrícolas y naturales. Entre los conglomerados urbano/rurales destaca San Martín de Pangoa, localizado en una zona donde existen algunos rebrotes de subversión y por tanto de singular importancia dentro de la estrategia de desarrollo.

Con relación a la Macro Región Sur observamos que destacan Arequipa y Cuzco, principales centros económicos regionales y base para el eje Turístico Sur, seguidos de Tacna, importante ciudad fronteriza. Entre las ciudades intermedias Juliaca, Puno e Ilo son los más importantes y constituyen la base del eje Bioceánico Sur, seguidos de Ayacucho, Abancay y Moquegua localizados en zonas con significativos índices de pobreza de la población. Ya en relación a las ciudades menores observamos que destacan Sicuani, Mollendo y Huanta las mismas que tiene un importante movimiento comercial de carácter inter-regional.

Los principales asentamientos de consolidación en la Amazonía, y Puerto Maldonado se localizan en lugares de mucha importancia en relación a la red y al eje bioceánico Sur. Ya los conglomerados

urbano/rural se localizan en la región Puno y albergan la crianza de ganado lanar.

Las cifras que se muestran en los cuadros a la satisfacción del 100% de las necesidades insatisfechas de educación, salud y saneamiento. Ya para las necesidades de electrificación urbana se ha considerado tan solo el 90% y para telefonía se considera una teledensidad de 30 líneas fijas por cada 100 habitantes. Esto último constituye un elemento fundamental para la administración y gerenciamiento de las actividades productivas y para la fluidez de las actividades comerciales, lo que sin duda estimulará la elevación de nuestra competitividad.

En relación a los montos de inversión se observa que en la macro región Norte el orden es decreciente teniendo como inversión más elevada la que se debe efectuar en telefonía – que puede ser concesionada -, seguida respectivamente por educación, saneamiento, salud y electrificación. Esto se cumple para las ciudades intermedias, las ciudades menores y los asentamientos de consolidación. En las ciudades mayores las inversiones en salud deben ser ligeramente mayores que en saneamiento, mientras que en los conglomerados urbano/rurales las inversiones deben privilegiar la salud, seguida de telefonía, educación, saneamiento y electrificación, respectivamente. El monto total de inversiones se estima en 1,824 millones de dólares N.A.

En la macro región Centro el orden decreciente va desde las inversiones en telefonía, para saneamiento, educación, electrificación y salud. Esto se cumple en las ciudades mayores. Ya en las ciudades intermedias, menores y los asentamientos de consolidación el orden se modifica, privilegiándose las inversiones en telefonía, educación, saneamiento, salud y electrificación. Mientras que en los conglomerados urbano/rurales el orden de inversiones es más importante en telefonía, educación, saneamiento, electrificación y salud. El monto total de las inversiones se estima en 4,011 millones de dólares N.A.

Para la macro región Sur el orden de las inversiones privilegia la telefonía, seguida de la educación, electrificación, salud y saneamiento. Esto se cumple para las ciudades mayores. Sin embargo para las ciudades intermedias y menores el orden es distinto, teniendo mayor peso las inversiones en telefonía, educación, saneamiento, salud y electrificación respectivamente. En los asentamientos de consolidación son más importantes las inversiones en telefonía, seguidas de saneamiento, educación, salud y electrificación. Tratándose de los conglomerados urbano/rurales las inversiones privilegian la telefonía, luego la salud, saneamiento, educación y la electrificación. El monto estimado de las inversiones es de 990 millones de dólares N.A.

Podemos observar que en las tres macro regiones la importancia relativa en las inversiones se modifica según la categoría del centro urbano. Es clara la modificación que surge en el orden de inversiones

en las ciudades intermedias y menores en relación a las ciudades mayores. En algunos casos a nivel de asentamientos de consolidación en la Amazonía vuelve a haber una modificación en el orden de las inversiones y otra modificación a nivel de los conglomerados urbano/rurales, lo que muestra que a cada escala de centro poblado, y según la función que ocupa en la red, le corresponden necesidades específicas que no necesariamente coinciden con las de las ciudades mayores.

Finalmente debemos subrayar que el cuadro muestra las inversiones necesarias para satisfacer las necesidades básicas insatisfechas y que es necesario, aún, evaluar los impactos, en términos de crecimiento urbano y las inversiones adecuadas para asimilarlos. También se deben evaluar las inversiones diferenciales en los centros poblados con diferente función y jerarquía en la red. Sin embargo, debemos resaltar que estos dos últimos tipos de inversión deben hacerse en coordinación directa con los gobiernos regionales y locales.

Capítulo 4- Las inversiones en el Plan de Desarrollo Territorial 2004-2013, en relación al Marco Macroeconómico Multianual

4.1 Introducción

El Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006 (MMM) contiene las proyecciones para los próximos tres años de las principales variables macroeconómicas, particularmente las correspondientes a las cuentas fiscales.

El Programa de Inversiones Regionales (PIR) que forma parte del Plan de Desarrollo Territorial elaborado por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) implicaría cambios en las proyecciones macroeconómicas contempladas en el último MMM publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Para sustentar técnicamente la viabilidad de estos cambios el CND contrato a un equipo de economistas de la Universidad del Pacífico para que realizaran un análisis crítico de las proyecciones del MMM y de las cifras de PIR, especialmente de lo atañe a las inversiones públicas.

A las pocas semanas de haber sido publicado el MMM el MEF anunció un aumento del gasto público de S/. 752 millones para este año y de alrededor de S/. 2 000 millones para el próximo año. Para financiar estos gastos el MEF planteó un conjunto de medidas tributarias y de austeridad en el gasto público. Los mayores gastos y los mayores ingresos modifican las proyecciones del MMM. Estas modificaciones no han sido dadas a conocer aún por el MEF.

De esta manera, las nuevas proyecciones del MMM deberán incluir estos cambios en impuestos y gastos. Asimismo, la inclusión del PIR implica cambios adicionales al MMM.

A continuación se presenta un resumen de los estimados de los efectos de ambos cambios (las medidas del MEF y el PIR). Para el caso de la inclusión del PIR se presentan diversos escenarios alternativos.

4.2 Efectos de los recientes cambios fiscales y la inclusión del PIR, escenarios probables

Se consideran los siguientes escenarios:

Escenario 1: MMM modificado por los cambios recientes en gasto público e ingresos tributarios. En el Cuadro 1 se muestran dichos cambios:

Cuadro 1
PAQUETE TRIBUTARIO JUNIO-JULIO 2003
(en mill. Nuevos Soles)

	2003	2004	2005	2006
I. Incremento en la recaudación	472	1152	402	433
Aumento del ISC a la cerveza (S/ 0.14/litro en promedio)	32	63	68	73
Aumento del ISC a los cigarrillos	30	59	64	69
Aumento del ISC a combustibles (S/ 0.12/galón en promedio)	125	250	270	291
Aumento del IGV (de 18 a 19 por ciento)	285	780		
II. Reducción del gasto	350	442	477	515
Medidas de austeridad del gasto público	350	442	477	515
III. Total de ingresos adicionales (I+II)	822	1594	879	949

Fuente: MEF.
Elaboración U Pacifico.

Cuadro 2
Escenario 1: GASTOS ADICIONALES AL MMM 2004-2006
(en mill. Nuevos Soles)

	2003	2004	2005	2006
Gastos adicionales:				
- G. Corrientes ^{1/}	628	2000	2000	2000
- G. de capital ^{2/}	130	151	107	8

^{1/} El MMM 2004-2006 ya incorpora S/. 124 millones de los gastos adicionales contemplados para el presente año, por lo que el incremento total llegaría a S/. 752 millones.

^{2/} Corresponde al reajuste efectuado para compatibilizar el gasto de capital con el ritmo de crecimiento del PBI (contemplado en el escenario #1A).

Elaboración propia.

Escenario 2: Inclusión del PIR en el MMM modificado. En el Cuadro 3 se considera el perfil de la PIR.

Cuadro 3
Escenario 2: GASTOS ADICIONALES AL MMM 2004-2006
(en mill. Nuevos Soles)

	2003	2004	2005	2006
Gastos adicionales:				
- G. Corrientes	628	2000	2000	2000
- G. de capital	130	1011	1517	2085
Inversión pública regional (PIR)	0	1011	1517	2085
(en US\$)	0	281	417	573

Fuente: MEF.
Elaboración U Pacífico.

Escenario 3: Escenario 2, considerando que parte de la inversión regional se financie con la eliminación de las exoneraciones regionales, por un monto promedio equivalente a 0.34 por ciento del PBI.

Escenario 4: Escenario 3, suponiendo además que se logran reducir exoneraciones tributarias a nivel nacional por un monto promedio equivalente a 0.14 por ciento del PBI y que se mantiene el IES invariable hasta fines del 2006.

Asimismo, se muestra un análisis de sensibilidad frente a cambios de algunos de los supuestos básicos de las proyecciones, dando lugar a cuatro escenarios adicionales:

Escenario 4.1: Escenario 4 considerando menores tasas de crecimiento de la economía (se considera una tasa de 4 por ciento anual para todo el periodo).

Escenario 4.2: Escenario 4 considerando una menor reducción de exoneraciones (se considera que se reducen sólo 0.25 del 0.48 por ciento originalmente contemplados).

Escenario 4.3: Escenario 4 considerando menores tasas de crecimiento de la economía y una menor reducción de exoneraciones.

Escenario 4.4: Escenario 4 considerando menores tasas de crecimiento de la economía, menor reducción de exoneraciones, pero se mantiene el IGV en 19 por ciento hasta el 2006.

Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas de todos los escenarios, así como del MMM original se muestran en los Cuadros 4 - 7.

Cuadro 4
RESULTADO ECONOMICO (por ciento PBI)

	2003	2004	2005	2006
MMM 2004-2006	-2.0	-1.5	-1.0	-0.6
Escenario 1	-2.0	-1.8	-1.6	-1.1
Escenario 2	-2.0	-2.1	-2.1	-1.8
Escenario 3	-2.0	-1.8	-1.7	-1.3
Escenario 4	-2.0	-1.6	-1.4	-1.0
<i>Análisis de sensibilidad</i>				
Escenario 4.1	-2.0	-1.8	-1.9	-1.7
Escenario 4.2	-2.0	-1.8	-1.7	-1.3
Escenario 4.3	-2.0	-2.0	-2.1	-2.0
Escenario 4.4	-2.0	-2.0	-1.8	-1.6

Elaboración U. Pacífico.

Cuadro 5
VAR. REAL G. NO FINANCIERO G. GENERAL

	2003	2004	2005	2006
MMM 2004-2006	3.4	0.6	1.0	2.3
Escenario 1	4.5	4.0	0.6	1.7
Escenario 2	4.5	6.3	1.9	3.1
Escenario 3	4.5	4.5	1.5	2.7
Escenario 4	4.5	4.5	1.5	2.7
<i>Análisis de sensibilidad</i>				
Escenario 4.1	4.5	4.6	1.5	2.8
Escenario 4.2	4.5	5.1	1.8	3.1
Escenario 4.3	4.5	5.1	1.8	3.1
Escenario 4.4	4.5	5.1	1.8	3.1

Elaboración U Pacífico

Cuadro 6
DEUDA PUBLICA / PBI

	2003	2004	2005	2006
MMM 2004-2006	45.3	44.4	42.4	39.6
Escenario 1	45.5	45.0	43.4	41.0
Escenario 2	45.5	45.0	43.8	41.9
Escenario 3	45.5	44.7	43.1	40.9
Escenario 4	45.5	44.5	42.7	40.1
<i>Análisis de sensibilidad</i>				
Escenario 4.1	45.5	45.2	44.3	42.8
Escenario 4.2	45.5	44.8	43.2	40.8
Escenario 4.3	45.5	45.4	44.8	43.6
Escenario 4.4	45.5	45.4	44.4	42.8

Cuadro 7
CRECIMIENTO REAL DEL PBI

	2003	2004	2005	2006
MMM 2004-2006	4.0	4.5	5.0	5.0
Escenario 1	4.0	4.5	5.0	5.0
Escenario 2	4.0	5.0	5.3	5.3
Escenario 3	4.0	5.0	5.3	5.3
Escenario 4	4.0	5.0	5.3	5.3
<i>Análisis de sensibilidad</i>				
Escenario 4.1	4.0	4.0	4.0	4.0
Escenario 4.2	4.0	5.0	5.3	5.3
Escenario 4.3	4.0	4.0	4.0	4.0
Escenario 4.4	4.0	4.0	4.0	4.0

Elaboración U. pacífico.

4.3 Conclusiones

Los resultados del análisis hecho sugieren las siguientes conclusiones:

- La inclusión del reciente paquete fiscal que incluye mayores gastos, mayores impuestos y normas de austeridad cambian las proyecciones originales del MMM. Estos cambios se observan comparando el MMM con el Escenario 1. Como se puede apreciar, los déficit fiscales serían mayores, aumentando, por ejemplo, de 1.5 por ciento del PBI al 1.8 por ciento del PBI en el 2004, y de 0.6 por ciento a 1.1 por ciento en el 2006.
- Como era de esperar este déficit se amplía cuando se incluye el Programa de inversiones Regionales, pudiendo subir a 2.1 por ciento en el 2004. De esta manera, para evitar un aumento significativo del déficit se requeriría considerar medidas que permitan financiar las mayores inversiones, a pesar de que se espera que éstas generen efectos indirectos sobre el crecimiento y por lo tanto en la recaudación.
- Se consideran como opciones de financiamiento la reducción de las exoneraciones y el mantenimiento del IES. Estas opciones corresponden a los escenarios 3 y 4. Si sólo se contemplara la reducción de exoneraciones regionales (Escenario 3) se tendrían déficit fiscales mayores que los que resultarían del MMM modificado por el reciente paquete fiscal (Escenario 1). Si se mantiene el IES y se añade la reducción parcial de exoneraciones a nivel nacional se podrían tener resultados incluso ligeramente menores en términos de déficit fiscal que los presentados en el Escenario 1. Sin embargo, hay

que tener en cuenta que el IES es un impuesto ineficiente en la medida que grava el empleo.

- Estos resultados también asumen que durante este período no se producirán choques externos de ninguna índole, y que prevalecerá un ambiente propicio para la inversión privada, de tal manera que se puedan alcanzar las tasas de crecimiento proyectadas. Asimismo, se supone que el Plan de Inversiones Regionales incluye proyectos debidamente evaluados y priorizados, de tal manera que su ejecución y secuencia de esta inversión permita complementar o propiciar la inversión privada. De igual manera debe haber una coordinación estrecha entre el Programa de Inversiones Regional y el Nacional.

- De no contar con estas condiciones propicias, la tasa de crecimiento podría ser menor. Esta posibilidad se contempla en el Escenario 4.1 en el cual se realiza un análisis de sensibilidad considerando una tasa de crecimiento de 4 por ciento. En este caso se observa una fuerte sensibilidad de los resultados frente a un menor crecimiento económico, lo cual se refleja en un mayor déficit fiscal (1.8 por ciento para el 2004, frente a 1.6 por ciento del escenario 4) y un descenso mucho más lento de éste debido a que la reducción de las tasas de crecimiento para los años 2005 y 2006 es de 1.3 por ciento frente a la reducción de 1 por ciento en el año 2004.

- Si alternativamente no se logran reducir todas las exoneraciones contempladas sino tan solo por el monto equivalente a 0.25 por ciento del PBI (Escenario 4.2), entonces el déficit fiscal no se vería afectado mayormente en el 2004, pero sí en los años posteriores, aunque su impacto sería menor al del caso de un menor crecimiento.

- Por otro lado, si se combinaran ambos efectos negativos (menor crecimiento y menor reducción de exoneraciones), ciertamente se tendría un escenario significativamente desfavorable, pues en ese caso el déficit fiscal se mantendría en el 2 por ciento hasta el 2006 (Escenario 4.3).

- Finalmente, a manera de ilustración, si se combinaran los dos efectos negativos con la preservación del aumento del IGV al 19 por ciento hasta el 2006 (Escenario 4.4), se reduciría levemente el déficit fiscal, pero éste sólo se podría reducir al 1.6 por ciento en el 2006.

- Cabe indicar que todos los escenarios contemplados en este análisis presentan ratios deuda pública sobre PBI por encima del registrado en el MMM 2004-2006 publicado por el MEF. Es el Escenario 4 aquel que presenta ratios más cercanos al MMM 2004-2006 (superior en 0.3 puntos porcentuales en promedio); en tanto que el Escenario 4.3 registra los ratios más divergentes (superior en 2.4 puntos porcentuales en promedio).

- Estas simulaciones muestran que para que sea viable el Programa de Inversiones Regionales se requiere principalmente contar con un ambiente propicio para la inversión privada y garantizar la rentabilidad de las inversiones públicas, de tala manera de permitir un crecimiento económico sostenido. Asimismo, si se mantuviera el sistema de impuestos actuales, el déficit fiscal obtenido no sería sostenible. Es fundamental entonces concretar la reducción de las exoneraciones y diseñar un mecanismo mediante el cual el ingreso adicional sea distribuido eficientemente entre las regiones. Si el ahorro obtenido por la disminución de las exoneraciones no fuera suficiente se deberá contemplar el mantenimiento de otros impuestos ineficientes como el IES, el mayor IGV u otros. Finalmente, en la medida que una parte significativa de la inversión regional se realice a través de concesiones la presión fiscal disminuirá y con ello la necesidad de mantener dichos impuestos.