



El ordenamiento territorial en un nuevo escenario de las macrorregiones en el Perú

David Aranaga Manrique*

Resumen

Como consecuencia de la continuidad de la estrategia de economía de mercado y la liberalización del comercio exterior, la política de ordenamiento territorial y la creación de las macrorregiones no se han puesto en práctica, y ello ha debilitado los procesos de regionalización y descentralización en el Perú. Urge un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional y para ello es necesario modificar el modelo actual reemplazándolo por un modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, desarrollo nacional-regional, planeamiento estratégico regional, desarrollo selectivo.

I. Aspectos generales sobre la ocupación territorial

En primer lugar, la accidentada geografía del territorio nacional tiene una gran diversidad de áreas y espacios con diferentes características físicas y una desigual distribución de los recursos naturales, que si bien son abundantes y aprovechables no se utilizan de manera racional, sobre todo en las regiones naturales sierra y selva. En tal sentido, urge poner en práctica un nuevo proceso de desarrollo regional-nacional a partir del momento histórico actual, con el fin de proteger el medio ambiente y frenar la depredación de los recursos naturales. Para tales propósitos, se requiere aplicar una nueva estrategia de desarrollo regional que tenga como marco dinámico la industrialización competitiva y como plataforma productiva un nuevo ordenamiento y acondicionamiento territorial.

Esta primera reflexión responde a que a lo largo de nuestro proceso histórico en el espacio territorial peruano se han organizado diferentes sistemas socioeconómicos derivados de la orientación específica de los gobiernos, los cuales, desde las épocas inca, colonial y republicana han hecho uso, usufructo y explotación indiscriminada e irracional de los recursos naturales, lo que a su vez ha traído lo siguiente:

- Un desigual ordenamiento del espacio territorial para las actividades productivas siguiendo los modelos

de crecimiento que los gobiernos han aplicado desde la colonia hasta la fecha.

- Una polarizada distribución demográfica en las tres regiones, paralela al creciente proceso migratorio de peruanos hacia el exterior en los dos últimos decenios.
- Una asimétrica localización y desarticulada transformación de las actividades productivas, intensificadas por políticas sectoriales y/o globalistas, principalmente derivadas de los modelos de crecimiento hacia afuera y de sustitución de importaciones, aplicados históricamente en el Perú.

En segundo lugar, la biodiversidad ambiental y las actividades económicas, sociales y culturales, a lo largo y ancho del territorio nacional, se vienen desarrollando y respondiendo a una estructura basada en la polarización de los espacios urbanos y rurales, los mismos que presentan desigualdades y desequilibrios regionales resultantes del centralismo imperante y de la aplicación de los modelos primario-exportador y por sustitución de importaciones que fueron impuestos en diferentes momentos históricos por los gobiernos de turno, teniendo como marco el sistema capitalista mundial. Además, este centralismo polarizante en los centros urbanos ha traído consigo un deterioro de los términos de intercambio ciudad-campo.

Esta segunda reflexión, respecto a las desigualdades y desequilibrios

socioeconómicos regionales y al deterioro de los términos de intercambio que van en detrimento del ámbito rural, son consecuencia de las relaciones de dominación-dependencia imperantes en el sistema capitalista en nuestro país, dentro del cual los gobiernos de turno, "orientados" por los grupos de poder económico y político desde Lima Metropolitana, imponen de manera determinante su dominio centralista en todas las regiones y éstas, a su vez, también lo aplican al interior de sus provincias y distritos. Este comportamiento dinámico propiciado por las contradicciones internas que se desarrollaron en los distintos momentos históricos en el Perú, acumula fuerzas y factores que retardan el proceso para lograr un desarrollo humano, sostenible, equitativo, justo e integral, que han traído, entre otras, las siguientes manifestaciones:

- a) Diferentes disponibilidades de los factores: mano de obra no calificada y recursos naturales que por su abundancia y diversidad operan en detrimento de un uso intensivo del factor tecnológico; que seguirá siendo tradicional sino se promueve las innovaciones e investigaciones o se propicia la transferencia de bienes de capital para el desarrollo empresarial con el establecimiento de las macrorregiones.
- b) Una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, elevados niveles de pobreza y desnutrición infantil, y una fuerte

desarticulación intersectorial de las actividades productivas que configura una desigual organización y acondicionamiento del territorio nacional y genera exclusión social.

En tercer lugar, uno de los principales factores del desigual y distorsionado ordenamiento espacial del territorio nacional es el fortalecimiento progresivo del centralismo y la concentración de las actividades económicas, sociales y político-administrativas en Lima Metropolitana, tal como se verifica con el proceso de política económica vigente desde agosto de 1990, que responde a ser ortodoxo, centralista, cortoplacista y globalista (véase Diagrama 1), aun cuando se están aplicando procesos de descentralización y regionalización en el Perú.

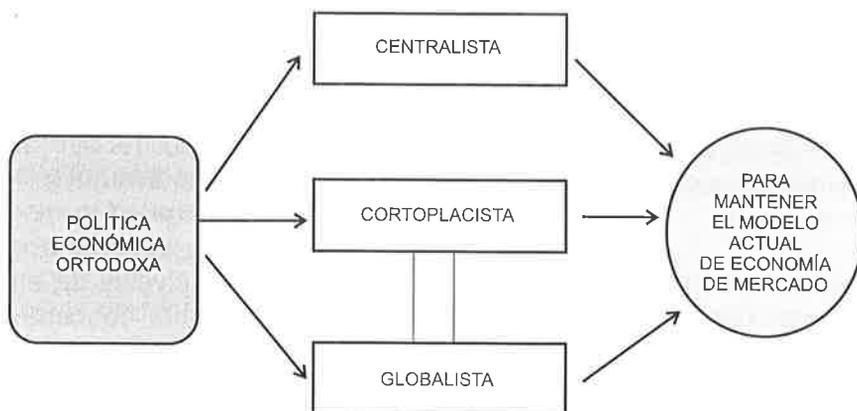
Esta tercera reflexión nos lleva a recapacitar sobre los procesos de descentralización y regionalización que se vienen aplicando de manera contradictoria con el proceso de centralismo económico, financiero, político y administrativo del Estado, los mismos que se han acentuado en los últimos treinta años y han intensificado la polarización de los procesos urbanos en detrimento de un armonioso desarrollo del ámbito rural. Lo más preocupante es que se genera en la actividad productiva un deterioro de los términos de intercambio que beneficia a las ciudades frente a los productos provenientes del ámbito rural, ello produce una continua descapitalización que va desde el

campo a la ciudad y se complejiza con los flujos migratorios de los mejores exponentes y líderes de las regiones

de la sierra y selva hacia las regiones de la costa y de ésta hacia Lima Metropolitana y al exterior del país.

Diagrama 1

Características del proceso de política económica que se mantiene en el Perú desde agosto de 1990



En cuarto lugar, el proceso histórico de formación de la sociedad peruana ha traído como resultado un ordenamiento del espacio territorial con las siguientes características:

- a. Principales actividades productivas orientadas en función de la demanda externa y/o de los centros de consumo importantes del país, con productos tradicionales de la sierra y selva usados preferentemente para el autoconsumo de la población andina y/o selvática.
- b. Explotación no regulada de los recursos naturales que ha llevado a un aprovechamiento desmedido y a una sobreexplotación de los principales recursos, que ha provocado a su vez la degradación del medio ambiente, la deforestación y el agotamiento de especies en la flora y fauna.
- c. Débil articulación e integración económica entre las regiones, las cuales tienden más a la divergencia que a la convergencia nacional.
- d. Infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria desarrollada y localizada en función de actividades productivas orientadas hacia el exterior y hacia los centros urbanos regionales dominantes. Un sistema de transporte estructurado para favorecer en general a la franja costera y en particular a los puertos de exportación de los productos básicos o materias primas extractivas.

- e. Localización y expansión de las actividades de transformación manufactureras en las regiones de la costa, en detrimento de las regiones naturales de la sierra y selva.
 - f. Incipiente calidad de los servicios prestados por el Estado, el cual no sostiene una capacidad de atención equivalente en las distintas regiones, y débil capacidad funcional de éste en las áreas rurales nativas y campesinas de las regiones de sierra y selva.
 - g. Desigual estructura de los asentamientos poblacionales, con una mayor expansión y movilización entre las regiones de la sierra y selva hacia las ciudades costeras y hacia Lima Metropolitana, debido al acentuado centralismo del Poder Ejecutivo.
1. Una zona hegemónica representada por Lima Metropolitana, en la cual se manifiesten los mejores niveles de calidad de vida, se concentre el capital y la producción industrial, haya mayores fuentes de empleo, mayor poder de decisión sobre el resto del país, más ventajas económicas de escala, el mejor medio para la innovación y sea el principal vínculo con los mercados externos.
 2. Zonas de mayor desarrollo relativo en las cuales se puedan encontrar cierto nivel de desarrollo industrial, mayores niveles de empleo e ingresos y alta concentración poblacional; asimismo, cierta diversificación económica, mayor capacidad instalada y desarrollo de sus mercados internos. Se incluye dentro de esta categoría a las ciudades de Arequipa, Trujillo y Chiclayo.
 3. Zonas de mediano desarrollo relativo. Son las que presentan un nivel de calidad de vida sobre el promedio nacional y en donde el sector agropecuario, complementado por el pesquero, constituye la base de la actividad productiva. La industria se desarrolla en una o dos ramas de importancia nacional o regional. El sector terciario es de desarrollo relevante y se concentra en las ciudades. Se pueden incluir en estas zonas a las provincias costeras de las regiones Piura, Lambayeque, La libertad, Ica, Lima, Moquegua, Tacna y la provincia del Santa en

II. Antecedentes para un desarrollo macrorregional

Durante el decenio de los setenta hubo intentos de poner en práctica políticas de ordenamiento territorial en un marco de planificación del desarrollo regional. En los ochenta, en una versión preliminar (julio de 1984) del Plan Nacional de Desarrollo 1985-1990, el Instituto Nacional de Planificación identificaba dentro de su política de ordenamiento territorial un conjunto de zonas que lamentablemente no fueron tomadas en cuenta, éstas fueron:

Ancash. También a las ciudades de Huancayo, Cusco, Iquitos, Pucallpa y Tarapoto. Los valles y ciudades superan los cien mil habitantes.

4. Zonas de menor desarrollo relativo. Son áreas en donde existe un desarrollo económico incipiente (su base económica es fundamentalmente agropecuaria y forestal), índices bajos en la calidad de vida y escasa articulación con el resto del país. Dentro de esta categoría se pueden distinguir a su vez los siguientes niveles:

- Zonas de recursos agropecuarios y una relativa integración al mercado nacional. Presentan mejores niveles de vida, cierto desarrollo del comercio y servicios complementados con el sector artesanal. Formadas en los valles interandinos, albergan a la ciudad capital de la región.
- Zona en expansión económica. Poseen un buen potencial de recursos naturales, pero se desconoce la tecnología adecuada para su explotación y tienen escasa articulación con el resto del país. Comprende las áreas de la selva alta y baja con excepción de Iquitos, Pucallpa y Tarapoto.
- Zonas en estancamiento. Son las que presentan los más bajos niveles de desarrollo y en las cuales se asienta una gran cantidad

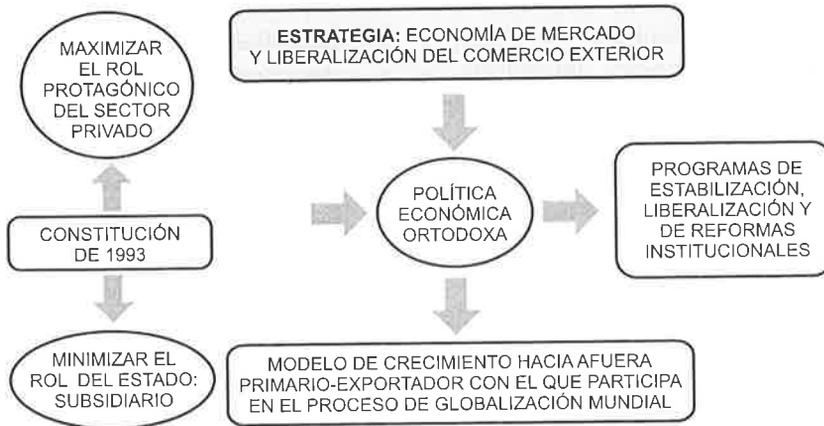
de población en relación con los recursos existentes. Estas zonas se presentan prácticamente desarticuladas al mercado regional o nacional. Por otra parte, el patrón de asentamiento es disperso y la economía es de subsistencia. Pertenecen a esta categoría las áreas comprendidas en los espacios alto medio y alto de los valles interandinos, las punas, así como las zonas erosionadas de selva alta y algunos espacios de la costa con deterioro físico ambiental.

- Zonas de nulo o escaso desarrollo. Son aquellas áreas en las que el desarrollo con base en el capital no es aún significativo, hay poca población y escasa articulación con el resto del país. Se identifica en esta categoría a las zonas de frontera del ámbito de la selva y parte de selva baja.

Han transcurrido 26 años y los tres últimos gobiernos, a falta de un proceso de planificación estratégica y de una política de desarrollo regional-nacional, aún no han aplicado estrategias de ordenamiento territorial, industrialización competitiva y descentralización progresiva; por el contrario, sólo se mantiene la estrategia de economía de mercado y liberalización del comercio exterior que respalda al proceso de política económica y al modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador, tal como se aprecia en el Diagrama 2.

Diagrama 2

Estrategia que respalda el proceso actual de la política económica y el modelo de crecimiento

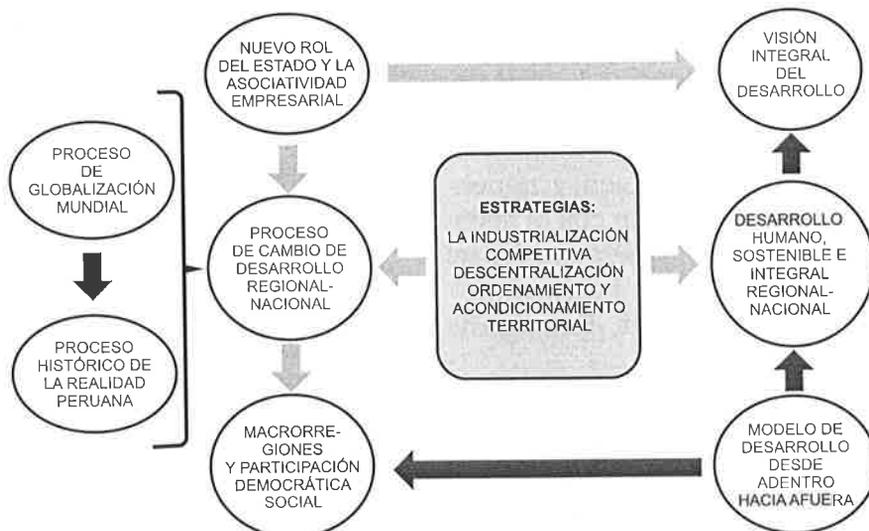


En tal sentido, a partir del momento histórico actual y teniendo como visión el desarrollo sostenible, humano, integral y regional-nacional, urge la aplicación de estrategias de desarrollo

que den impulso dinámico a un nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera en un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, tal como se aprecia en el Diagrama 3.

Diagrama 3

Planeamiento estratégico para un desarrollo humano, sostenible, integral y regional-nacional



Cabe mencionar la importancia de enfrentar los retos de la coyuntura económica que vive el Perú en la actualidad, más aún cuando se produjo un proceso de desaceleración en el año 2009, en donde se registró una tasa de crecimiento del 0,9% en el producto bruto interno, después que la economía peruana venía registrando tasas altas como el 9,84% logrado en el año 2008.

Por tanto, el gobierno actual (o el futuro gobierno) debe poner en práctica un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, cuya prioridad política ha de estar en la descentralización y consolidación de la regionalización teniendo como estrategia el desarrollo de las macrorregiones, como eje central la industrialización competitiva y como plataforma fundamental un nuevo ordenamiento y acondicionamiento territorial a fin de lograr el crecimiento económico sostenible, pues el gobierno debe de estar empeñado en proteger el medio ambiente y los recursos naturales, recuperar zonas áridas, aplicar un nuevo sistema de riegos de agua para la agricultura, solucionar los problemas de drenaje y salinidad, reconvertir áreas deforestadas con avanzados procesos de desertificación, proteger los recursos microbiológicos, buscar solución al problema del cambio climático. Esto será viable con nuevas estrategias y un nuevo proceso de acumulación de capital social (Diagrama 4).

Asimismo, para encaminar a la sociedad peruana por el proceso de

desarrollo nacional-regional ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

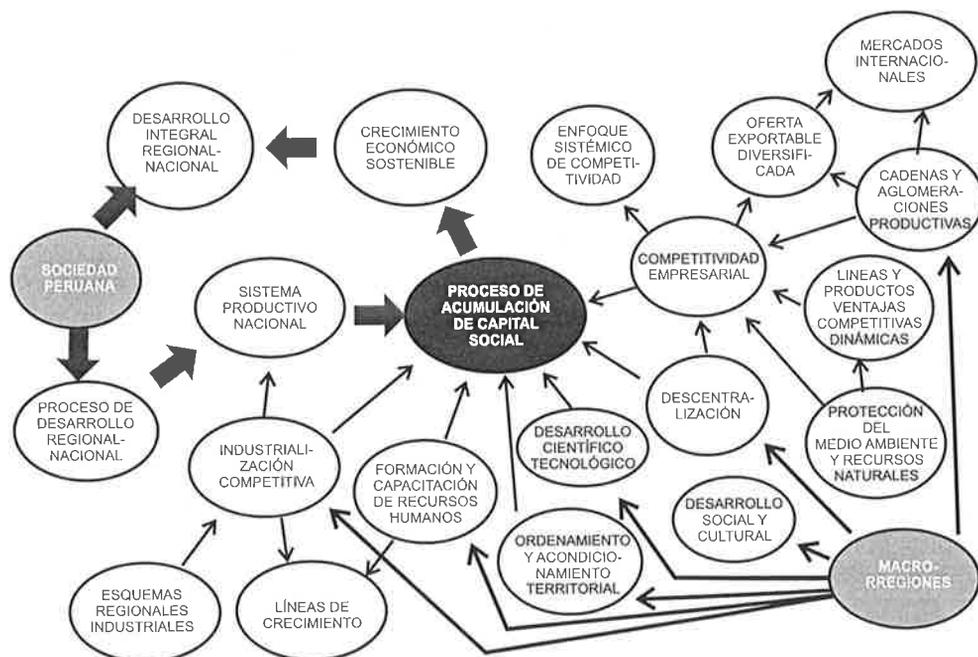
- a. Acelerar el proceso de descentralización económica, política y administrativa.
- b. Diversificar e integrar las estructuras productivas regionales, teniendo como soportes las estrategias de industrialización competitiva, el desarrollo convergente de las macrorregiones y el ordenamiento y acondicionamiento territorial.
- c. Crear las macrorregiones y propiciar al interior de ellas la articulación y complementariedad de los espacios territoriales regionales y locales; así como la definición e implementación de sistemas jerarquizados de asentamientos y centros poblados, teniendo como soporte la integración armoniosa de los ámbitos urbano-rurales y el desarrollo multisectorial y articulado de las políticas económicas.
- d. Impulsar en cada macrorregión programas microrregionales de desarrollo en los ámbitos de menor desarrollo relativo, prioritariamente en las zonas de sierra, ceja de selva y selva. En dichos programas se pondrá énfasis en la realización de actividades productivas, incremento de la infraestructura y programas sociales.
- e. Reforzar el sistema financiero regional con la consolidación del subsistema de microfinanzas, el fortalecimiento del Agrobanco y

- la creación de un subsistema de bancos multisectoriales para el reforzamiento del mercado de capitales en apoyo de la asociatividad de empresas.
- f. Utilizar la mano de obra intensivamente, en especial la semicalificada, y adoptar paralelamente tecnologías apropiadas a la realidad nacional o endogenizar tecnologías de punta. Urge que de manera gradual se propicie la formación y capacitación de empresarios, profesionales y técnicos en las nuevas macrorregiones.
- g. Propiciar el desarrollo integral de las zonas fronterizas.
- h. Promover y apoyar el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas a través de su integración al desarrollo regional-nacional en las macrorregiones.

III. Concepción del desarrollo de las macrorregiones

Se concibe el desarrollo de una macrorregión a partir de la integración de dos o más regiones y de su localización estratégica en el nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, tal como se aprecia en el Diagrama 4.

Diagrama 4
Las macrorregiones en el marco de un modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera



Ello significa, por un lado, una concepción del desarrollo regional en términos de una mayor incorporación de los recursos humanos y naturales que se localizan en las regiones que componen la macrorregión; y por otro lado, un ordenamiento territorial que permitirá obtener mayor eficiencia del sistema productivo multisectorial de las regiones integrantes. Adicionalmente, hay dos aspectos importantes por considerar: industrialización competitiva (para impulsar las actividades económicas mediante la selección y el acondicionamiento de líneas de crecimiento multisectorial, el desarrollo de esquemas regionales industriales bajo enfoques sistémicos de competitividad y el establecimiento de cadenas o aglomeraciones productivas) e intensificación de la descentralización (a fin de garantizar adecuadas condiciones de vida para la población asentada en las regiones que han de beneficiarse con los programas sociales y de infraestructura de cada macrorregión respondiendo al Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera con una integración efectiva en el proceso de desarrollo regional-nacional.

En general, la nueva concepción macrorregional implica lograr:

- a. La integración de la economía regional y relacionarla con el sistema productivo nacional.
- b. Un adecuado ordenamiento territorial con base en el sistema productivo del Modelo de desarrollo

desde adentro hacia afuera, y con un eje central: la industrialización competitiva, a fin de elevar los niveles de producción, productividad, rendimiento y generación de oportunidades de trabajo. Todo ello mediante la organización de líneas de crecimiento en la agroindustria, pesca y minería para el desarrollo asociativo de cadenas productivas en cada macrorregión.

- c. El aprovechamiento de las excepcionales condiciones naturales que ofrece la biodiversidad de cada región para desarrollar el nuevo proceso macrorregional.
- d. Un nuevo rol protagónico del Estado como un ente moderno, planificador, participativo y descentralizado; orientado a favorecer el desarrollo estratégico de cada macrorregión en un marco de ordenamiento y acondicionamiento territorial con una visión de largo plazo y con el fin de encaminar a la sociedad regional por el desarrollo humano, sostenible e integral regional-nacional.

IV. Problemática actual sobre el desarrollo regional

Las crisis económica mundial ha profundizado la problemática que viven las regiones en el Perú. Por ende, la tendencia a mantener las desigualdades regionales y el deterioro de los términos de intercambio ciudad-campo se deja sentir marca-

damente en aquellas regiones tradicionalmente "menos favorecidas", en las cuales la población ha alcanzado niveles críticos de pobreza, exclusión social y desnutrición crónica.

El despoblamiento de las áreas rurales o las bajas tasas demográficas que se registran en la zona rural (a pesar de su riqueza en recursos naturales), con el consiguiente sobrepoblamiento de los centros urbanos (en el que se localizan las actividades industriales, comerciales y servicios) es la característica de un patrón de asentamiento poblacional y de un sistema productivo que responde a un proceso global o de desarrollo nacional de carácter centralista.

Este proceso de desarrollo nacional centralista crea las condiciones para las desigualdades intrarregionales y los desequilibrios o desarticulaciones interregionales, las cuales surgen por las relaciones de subordinación entre sectores extractivos y de transformación y por una infraestructura económica de servicios, transporte y energía diseñada por el centro hegemónico de Lima Metropolitana para su propio beneficio y el de áreas polarizadas de la costa y el interior llamadas también "islas de modernidad" o "enclaves".

Por tanto, la problemática regional sigue las siguientes tendencias:

1. Deterioro general de los niveles de vida al interior de las regiones por las deficiencias estructurales en el

sistema productivo nacional para satisfacer la demanda interna de bienes, servicios o empleos.

2. Persistencia de un sistema de espacios diferenciados al interior del país, pero que guardan relaciones de subordinación entre sí.
3. Espacios diferenciados tipificados como regiones (y áreas menores comprendidas en ellas) que presentan desigualdades en el nivel de desarrollo que aún no han podido atenuarse a pesar de las políticas socioeconómicas diseñadas para el efecto. Por ello, los centros urbanos de la costa, que poseen un alto nivel de desarrollo relativo, concentran la mayoría de las inversiones y reciben un tratamiento prioritario, mientras que las áreas rurales tienden a la permanente descapitalización económica y a la insatisfacción de las necesidades básicas.
4. Desigualdades interregionales e intrarregionales que propician una estructura de relaciones de subordinación, según el desarrollo relativo, al interior del país. Estas relaciones, cuya característica principal es el desequilibrio, coadyuvan a mantener y acentuar las diferencias entre los espacios regionales.
5. Desequilibrios regionales que se mantienen porque responden a los siguientes rasgos:
 - a. Organización político-administrativo centralista y burocrática

que concentra, principalmente, la toma de decisiones y el aparato administrativo en Lima Metropolitana.

- b. Orientación de nuestra economía hacia el mercado exterior, priorizando la extracción y explotación de los recursos naturales con fines de exportación.
 - c. Injustos términos de intercambio campo-ciudad, expresado por la desigual estructura de precios.
 - d. Estructura productiva del interior del país que, exceptuando las de tipo extractivo, enfrenta costos de producción que hacen inviable su capacidad de generar excedentes y competitividad con las que se localizan en Lima Metropolitana o en el exterior.
6. Espacios desiguales y relaciones de desequilibrio que llevan a los siguientes problemas:
- a. Concentración de las actividades productivas y de la infraestructura económica y de servicios principalmente en la región costera y en menor grado en los enclaves que se localizan en la sierra.
 - b. Bajos niveles de productividad en la sierra y la selva alta sobre todo en el sector de alimentos y en algunos casos en materias primas para la industria. Estos bienes primarios se dirigen principalmente a Lima Metropolitana y los centros urbanos costeros, con lo que se deterioran los

términos de intercambio y ello desfavorece a las regiones.

- c. Infraestructuras de transporte, energía, educativa y de vivienda estructuradas, fundamentalmente, en función del crecimiento de los centros urbanos costeros y de acuerdo con la racionalidad de extracción de los recursos que se localizan en la sierra y selva y que tienen fines de exportación.
- d. Desigual distribución de la población del país, que responde a un patrón de crecimiento urbano en función de la concentración económica y del poder político y administrativo del Estado. Ello hace evidente la excesiva concentración demográfica en ámbitos urbanos como Lima Metropolitana, Trujillo, Chiclayo y Arequipa, los mismos que propician un deterioro progresivo de la calidad de vida de la población del ámbito rural y propician la migración selectiva de la población en edad de trabajar.
- e. Precaria articulación e integración de los asentamientos de la selva y de la frontera con el Estado, una muestra de esto es la débil cobertura de los servicios básicos.
- f. Ausencia de una política ambiental pragmática que comprometa al Gobierno Central a la conservación y la protección de los recursos naturales. Esta carencia origina los siguientes problemas:

- Agudización de problemas de erosión, salinización, mal drenaje e inundaciones de los suelos.
 - Intensificación de los procesos de desertificación en el país como consecuencia del sobrepastoreo y de la deforestación indiscriminada.
 - Sobreexplotación de especies microbiológicas y su consecuente extinción.
 - Contaminación de aguas marinas y continentales por desechos domésticos, industriales y mineros.
 - Contaminación atmosférica por refinерías, industrias, parque automotriz, etc.
 - Desaparición de especies de flora y fauna nativas.
 - Cambio climático que afecta a las tres regiones naturales.
- g. Insuficiente gasto del Estado en inversiones públicas. Dentro de ese contexto la ejecución de proyectos de desarrollo (que es lenta) se concentra en el eje costero y tiene una débil articulación con los proyectos de desarrollo para la sierra y la selva. Los principales proyectos productivos y de infraestructura energética como Chira-Piura, Olmos, Jequetepeque, Zaña, Chavimochic, Tinajones, Majes I y II, sin una muestra de lo afirmado: en general, todos ellos benefician al desarrollo agroindustrial costero y a los centros urbanos polarizados de Lima metropolitana, Trujillo, Arequipa, Chiclayo y Piura,
- h. Insuficiente dotación de recursos financieros para los productores agropecuarios y empresas en las regiones del interior, pues las entidades financieras se concentran en Lima y el gasto público y financiero del Estado se efectúa desde el Poder Ejecutivo. Tampoco se planifica sobre canon, regalías, renta o mayores ganancias que se generan como resultado de la explotación de los recursos naturales ubicados en las regiones. El sistema financiero a nivel regional no funciona como un factor propulsor del desarrollo.
- i. Carencia de planes estratégicos de desarrollo regional, provincial y multisectorial para el reforzamiento de los gobiernos regionales.
- j. Desequilibrios y desigualdades interespaciales que guardan una estrecha relación con la estructura socioeconómica regional y dentro de ésta, fundamentalmente, con la capacidad de la población para planear alternativas de desarrollo en la esfera productiva. También existe un ineficiente sistema educativo, inexperiencia en la gestión empresarial, desconocimiento del potencial de los recursos explotables, desinformación respecto al financiamiento y a los mercados para sus productos.

V. La regionalización en el largo plazo

El desarrollo y la agudización de la situación socioeconómica de las regiones genera la necesidad de definir como principal objetivo de largo plazo una sociedad con primacía de la persona humana, justa, libre pensante y democrática. Esto implica instrumentar, progresivamente, un Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera que no sólo supere las deficiencias estructurales generadas por la heterogeneidad socioeconómica, sino que supere también la injusticia social y el limitado crecimiento económico de las actuales regiones. Ello será viable a largo plazo y teniendo como visión una sociedad:

1. **Socialmente justa**, basada en la participación equitativa de la población en la redistribución de ingresos a través de una política adecuada que permita acceder a los beneficios del desarrollo.
2. **Políticamente legítima**, que responda a la creación y ejercicio de mejores capacidades de negociación y transparencia de la "cosa pública" para los distintos grupos sociales. La política debe conllevar a la vigencia de una participación democrática que supere la actual "democracia representativa" que ha debilitado la institucionalidad y gobernabilidad en el Perú.
3. **Económica y socialmente eficiente**, que propenda a una asig-

nación y explotación racional de los recursos naturales, con una adecuada protección del medio ambiente y una gestión moderna que desarrolle procesos productivos mediante cadenas y aglomeraciones productivas o *clusters*. Igualmente, se propiciará una adecuada distribución del excedente económico generado que atienda las necesidades de los segmentos mayoritarios de la población con base en la transformación del sistema productivo regional-nacional y un desarrollo planificado de la sociedad con programas económicos, sociales y culturales apropiados.

4. **Espacialmente racional**, resultado de una estrategia de organización, ordenamiento y acondicionamiento del espacio territorial en macrorregiones de acuerdo a las prioridades nacionales y en correlación con el desarrollo de actividades económicas. Los cambios de localización de los asentamientos poblacionales tienen que hacerse de acuerdo con la capacidad de soporte de los ecosistemas y con la finalidad de aprovechar las mejores alternativas tecnológicas, tanto para la explotación de recursos como para la permanente generación de empleo y la correspondiente redistribución de los ingresos de la población.
5. **Descentralizada política y administrativamente**, desde la perspectiva de mantener un Estado unitario y descentralizado, pero

responda a un nuevo rol moderno, planificador y participativo. Este aspecto del modelo requiere una estrategia que tenga por eje el proceso de regionalización político-administrativa, entendido como el establecimiento y consolidación progresiva de gobiernos macrorregionales con autonomía económica y administrativa.

- 6. Descentralizada en el campo económico**, en este aspecto el modelo enfatiza en transformaciones estructurales que afecten la racionalidad centralista y excluyente de las actuales formas de generación, apropiación y distribución del excedente; en la perspectiva de garantizar un crecimiento económico sostenible y encaminado a lograr el desarrollo humano y la integración regional-nacional.

Tales transformaciones hacen referencia a la transformación del sistema productivo y de los patrones de consumo mediante la aplicación de la estrategia de industrialización competitiva; la misma que ha de definir los niveles de integración convenientes entre los procesos productivos primarios (agropecuarios, pesca y minería) con los industriales estratégicos, a través de líneas de crecimiento multisectorial, así como sus escalas de producción y patrones tecnológicos con fines de satisfacer la demanda interna e internacional. Por otro lado, la transformación tiene que considerar la aplicación adecuada del

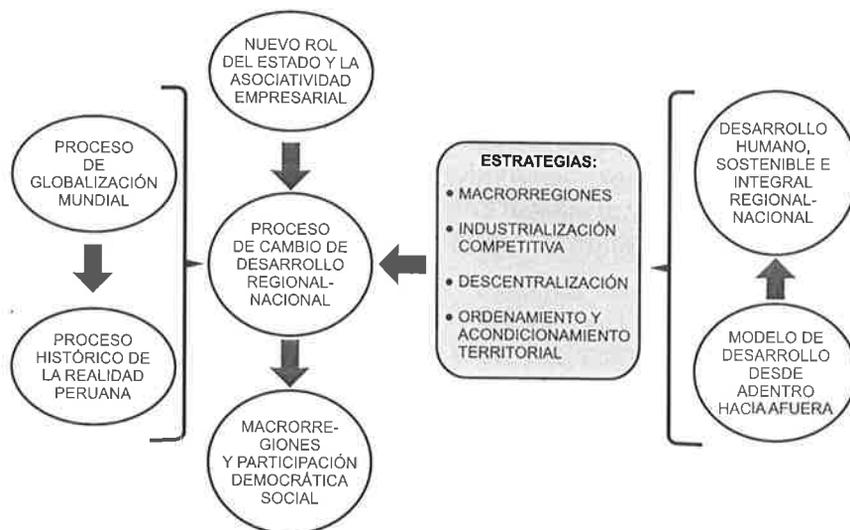
sistema de seguridad alimentaria nacional por macrorregiones.

- 7. Organizada territorialmente**, el objetivo del Perú a largo plazo, implica lograr una ocupación del territorio cuya racionalidad responda a los rasgos del nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, redefinido por las estrategias de industrialización competitiva, descentralización, y ordenamiento y acondicionamiento territorial a fin de lograr un desarrollo humano, sostenible e integral. (Diagrama 5).

- 8. Sistema nacional de asentamientos urbano-rurales** para la consolidación progresiva de subsistemas en las regiones que formarán las futuras macrorregiones, principalmente las de sierra y selva; así como para reforzar las funciones de los asentamientos medianos y pequeños, en correspondencia con el desarrollo de las actividades económicas de las áreas de especialización y de las relaciones de complementariedad productiva y económica.

El reforzamiento de tales asentamientos significará una mejor distribución espacial de las actividades primarias y de transformación como consecuencia de los eslabonamientos entre dotación de recursos, actividades primarias, industriales y de servicios a la producción, además de los servicios a la población, con énfasis en salud, educación y cultura.

Diagrama 5
Planeamiento estratégico par un desarrollo humano, sostenible, integral y regional-nacional



En los asentamientos en los que es incipiente el desarrollo de la actividad industrial y de servicios, se reforzará la base productiva local y regional con la finalidad de formar líneas de crecimiento multisectorial y núcleos de servicios integrados. Esto supondrá ampliar la dotación de energía eléctrica y racionalizar el sistema de comercialización y abastecimiento de insumos, bienes y servicios esenciales con base en el establecimiento de las cadenas productivas.

9. Implementación de redes de articulación física, que han de contribuir al desarrollo económico integrado así como al progreso social en los ámbitos regional, macrorregional y nacional.

En este sentido, se desarrollará una red vial y de infraestructura de comercialización capaz de rearticular el territorio de manera transversal y longitudinal para facilitar la fluidez de flujos entre las áreas de producción y las de consumo de las tres regiones naturales.

A nivel nacional se buscará la consolidación del sistema intermodal de comunicaciones. Para ello se mejorará la eficiencia de los ejes carreteros longitudinales de la sierra norte y selva sur y principalmente de los ejes transversales:

- a. Norte: Piura-Olmos-Moyobamba-Tarapoto-Orellana y Trujillo-Huamachuco-Juanjuí-Yurimaguas.

- b. Centro Norte: Pativilca-Huánuco-Tingo María-Pucallpa-Abujas y Chimbote-Tocache-Tingo María.
- c. Centro: Lima-La Oroya-Satipo-Atalaya.
- d. Sur: Pisco-Ayacucho-Cusco-Quillabamba-Puerto Maldonado-Nazca-Abancay y Matarani-Arequipa-Macusani-Puerto Maldonado.

La red ferrocarrilera del país, como parte del sistema intermodal, contribuirá a consolidar la articulación en el centro y sur, además de facilitar el acceso a los mercados de Brasil, Bolivia y Argentina. Por otro lado, el mejoramiento de la infraestructura portuaria y de navegación en los ríos amazónicos contribuirá a integrar las regiones de selva a la dinámica económica y social nacional.

Finalmente, en lo que respecta a la distribución espacial de las redes de energía, estas se construirán para reforzar las actividades económicas de todas las macrorregiones. En especial, en las áreas con mayor dotación como la costa norte (Piura-Tumbes) se ampliará la cobertura del servicio e incorporará las unidades de generación energética al sistema interconectado. En el sur se consolidará el sistema extendiendo las líneas de transmisión alterna Puno-Arequipa-Cusco-Moquegua-Tacna. Igualmente, en las macrorregiones del centro y oriente.

VI. Planeamiento de una estrategia integral de desarrollo regional

Una estrategia de desarrollo regional ha de responder a un tratamiento diferenciado y considerar:

1. **Industrialización competitiva** para transformar el sistema productivo regional a nivel macro y microrregional.
2. **Descentralización ordenada, progresiva y sistémica** para consolidar y fortalecer la regionalización en macrorregiones.
3. **Ordenamiento territorial** para organizar y acondicionar los espacios territoriales según el nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, y en cumplimiento de roles y sistemas con una adecuada intervención del Estado.
4. **Estrategia por microrregiones** a fin de estimular la actividad económica a partir de centros o núcleos en donde existe cierto nivel de explotación de los recursos naturales, diversos grados de ocupación del territorio y organización de la población. También para lograr la incorporación de las comunidades nativas a la economía regional teniendo en cuenta sus peculiares patrones culturales y el aprovechamiento de su tecnología en el manejo del medio ambiente.
5. **Estrategia de articulación** con la idea de complementar la in-

dustrialización competitiva en el desarrollo de la base productiva, entendida como diversificación de la producción, incremento de la productividad y articulación del proceso productivo mediante líneas de crecimiento multisectorial y de los conglomerados productivos (producción, distribución y consumo, servicios e infraestructura de apoyo) concebidos en esquemas regionales industriales o turísticos, dentro de un sistema urbano-rural regional que ha de desarrollarse en centros o zonas de especialización y núcleos ejecutores.

- 6. Estrategia de núcleos ejecutores.** A fin de apoyar a los municipios y gobiernos regionales con programas económicos y sociales para ejecutar proyectos de menor cuantía como obras de infraestructura de puentes, aulas, vías vecinales, postas médicas, redes secundarias de electrificación, canales de regadío, tuberías de aguas servidas, centros artesanales y ferias, comerciales y turísticos, y de adiestramiento en apoyo a las actividades productivas.

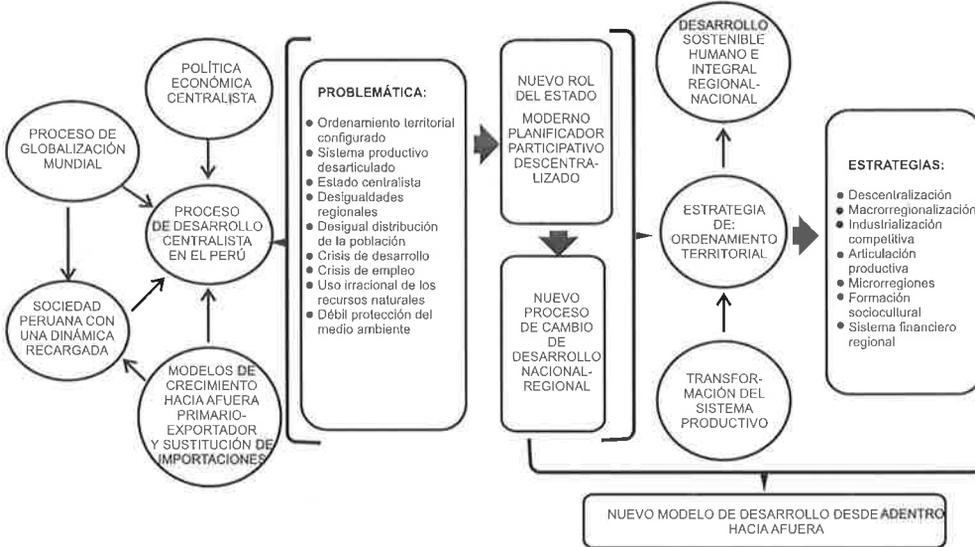
VII. Estrategia de ordenamiento territorial para el desarrollo de las macrorregiones

En primer lugar, es importante se le asigne a cada macrorregión los siguientes roles con una visión de largo plazo:

- 1. Rol productivo**, cuya base económica deberá diversificarse e incluir actividades como la agroindustrial, pesquera, forestal, minera y/o turística, bajo esquemas regionales industriales o turísticos y líneas de crecimiento multisectorial.
- 2. Roles de ocupación territorial** para un asentamiento poblacional y de las actividades humanas, estables y equilibradas y en condiciones adecuadas para la consolidación y fortalecimiento de la macrorregión.
- 3. Roles de articulación** para establecer en cada macrorregión la convergencia y participación de las tres regiones naturales: costa, sierra y selva.
- 4. Roles geopolíticos** que han de buscar la compensación a partir de la gravitación de regiones que tengan fuerte incidencia en las zonas fronterizas o a lo largo de nuestro mar territorial.

En segundo lugar, se ha de formular la problemática de la ocupación actual del territorio nacional y una vez evaluado su rol y la dinámica de la sociedad peruana en el proceso de globalización actual, se ha de formular un planeamiento estratégico para un nuevo ordenamiento y acondicionamiento territorial que tenga como sustento un conjunto de estrategias de desarrollo para un largo plazo y en el marco del Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, tal como se aprecia en el Diagrama 6.

Diagrama 6
Estrategia de ordenamiento territorial para un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional



En tercer lugar, previo estudio, cada macrorregión debe establecer un ordenamiento territorial que incluya:

- 1. Centros gravitatorios** que son la respuesta a las áreas de articulación regional con características y roles específicos; también ha de responder, simultáneamente, a un área urbano-rural fuertemente articulado e integrar las zonas de especialización (agropecuaria, forestal, turística, pesquera, o minera). Este centro actúa como eje de intercambio, de producción y procesamiento agroindustrial, además de ser el centro de investigación y difusión de innovaciones y de tecnología para dichas zonas.
- 2. Zonas de especialización** organizadas dentro de unidades

territoriales, básicamente en función del tipo y característica de la producción actual y de su vocación productiva, además de cumplir roles productivos y de articulación. Estas zonas se organizan a partir de los centros gravitatorios.

- 3. Sistema urbano-rural jerarquizado** cuyo rol principal será apoyar las actividades productivas y facilitar la articulación y complementación de las distintas zonas de especialización para lograr que la región se comporte como una unidad socioeconómica y organizada territorialmente. Este sistema tendrá un rol diferenciado, según el grado de desarrollo que cada región haya alcanzado, y ha de responder a cinco categorías:

- **Centros gravitatorios principales** (primer nivel jerárquico): que poseen una dinámica propia y han alcanzado un alto grado de desarrollo relativo a nivel de la región y/o macrorregión.
 - **Centros complementarios** (segundo nivel): que se caracterizan por su relación permanente y cercana con los centros gravitatorios principales. En el ámbito rural, estos centros desarrollan procesos agroindustriales o mineros, pero tienden a concentrarse en las fases primarias del proceso de transformación.
 - **Centros intermedios** (tercer nivel) que complementan a los primeros y segundos niveles y responden su expansión a lo largo de los valles y a la magnitud de la red o cuenca hidrográfica.
 - **Centros de servicios rurales** (cuarto nivel) constituyen el núcleo terminal del sistema urbano-rural, cuyo crecimiento está ligado a la ampliación o dinámica de la actividad agropecuaria, artesanal, turística, pesca artesanal y pequeña minería.
 - **Centros fronterizos** que son básicamente centros de servicios a la población con una fuerte articulación a un centro complementario de segundo nivel.
- 4. Programación de núcleos ejecutores.** Son unidades ejecutoras que pueden operar desde los municipios, los gobiernos regionales

y ministerios del gobierno nacional, con el fin de realizar obras de infraestructura académica, tales como aulas, puentes, redes secundarias de electrificación, canales de regadío. Estos núcleos pueden operar desde uno de los centros en función de la organización político-administrativa a nivel regional.

VIII. Metodología para un nuevo sistema territorial para cada macrorregión

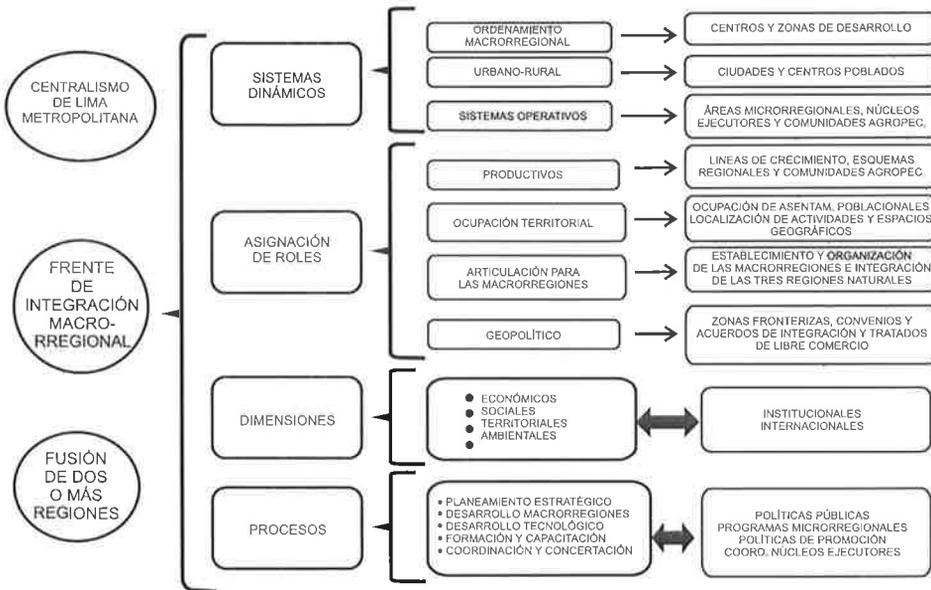
Finalmente, para un adecuado ordenamiento territorial de las macrorregiones es importante que se plantee la metodología presentada en el Diagrama 7.

Respecto a dicho planteamiento metodológico ha de agregarse lo siguiente:

1. La concepción del nuevo Modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera, que tiene que consolidarse en el largo plazo, ha de tener como uno de sus ejes principales a la descentralización, la cual tiene que darse a partir de la dinamización de la sociedad y las economías regionales, que han de organizarse en macrorregiones.
2. En cada macrorregión se ha de incluir aspectos político-administrativos, económico-financieros y espaciales, todo ello en el marco sistémico.

Diagrama 7

Metodología para el nuevo sistema territorial ordenado por macrorregiones



- Este enfoque conlleva a considerar los procesos sociopolíticos como el medio para potenciar las capacidades de los distintos sectores sociales y agentes económicos aprovechando los cambios en el sistema de toma de decisiones (correlativos a la regionalización político-administrativo); para identificar y redireccionar también el aporte y beneficio regionales en torno a la formulación y aplicación de la estrategia de reestructuración de la producción y el consumo y las metas de crecimiento económico.
- Esto significa generar en cada macrorregión mayor claridad y consenso social sobre las restricciones y potencialidades específicas que necesariamente deberán

inscribirse en la formulación y aplicación diferenciada del instrumental de política económica, las cuales han de responder a los requerimientos de cada región que integra la macrorregión, con objetivos de desarrollo coordinados a nivel regional y nacional.

- Si bien es importante conocer la problemática y las heterogeneidades existentes en cada una de las macrorregiones, se ha de tener una visión del conjunto a fin de responder a la necesidad de hacer eficiente (no sólo en términos económicos sino, fundamentalmente, sociales), el desarrollo de actividades productivas orientadas a la generación de empleos, al ahorro de divisas, al abastecimiento interno

- (seguridad alimentaria nacional) y de bienes esenciales (bienes finales, insumos y bienes de capital) con fines de exportación.
6. El desarrollo selectivo de actividades productivas en cada macrorregión, en respuesta a las orientaciones señaladas, implica asumir como criterio de racionalidad la descentralización de la toma de decisiones, la correspondencia entre eficiencia social y económica (regional y nacional) y las progresivas especializaciones y complementariedades interregionales convergentes.
 7. Esto facilitará la evaluación comparativa de las posibilidades de uso del potencial de recursos con que cuenta cada región, las alternativas tecnológicas, los cambios en la receptividad de mercados externos, los patrones internos de consumo, y en términos de una mejor correspondencia entre variables y relación de oferta-demanda y ahorro-inversión en el marco del nuevo modelo de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- ILPES/CEPAL** (2000). *La reestructuración de los espacios nacionales*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL y ECLAC.
- BOISIER, Sergio** (2003). "Desarrollo territorial y descentralización", en revista *Paradigmas* N° 4. Lima, CONCYTEC.
- BOISER, Sergio**. "Desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina". Ponencia del Congreso Regional de Estudiantes de Economía de Lima. Lima, COREEL UNI.
- LIRA, Luis A.** (1999). *¿De la planificación regional a la gestión territorial?* Maracaibo, ILPES CEPAL.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín**. *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, IEP y CIES.
- GONZÁLES DE OLARTE, Efraín**. *Economías regionales del Perú*. 2da. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín**. (2003). *Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú*. Lima, PNUD.
- MONCAYO JIMENEZ, Edgard**. (2000). *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Santiago de Chile: CEPAL.

DAMMERT, Manuel. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI de la reforma institucional al desarrollo territorial*, Santiago de Chile, ILPES.

SAGASTI, Francisco. (2004). *Planeamiento estratégico, reforma del Estado y desarrollo en el Perú*. Lima, Agenda Perú.

* David Aranaga Manrique
Economista egresado de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa y Doctor en Economía por la Universidad de Chile. Ha sido funcionario del Gobierno del Perú y llegó a desempeñarse como asesor principal de la Comisión de Economía del Congreso. Actualmente es profesor principal de la FIECS UNI e investigador del IECOS.