



Las macrorregiones en un proceso de desarrollo nacional y regional

Dr. David Aranaga Manrique*

Resumen

Las macrorregiones emergen como un instrumento estratégico del Estado cuyo fin es superar el actual centralismo que impera en el sistema productivo nacional, a raíz de los modelos de crecimiento y del desarrollo evolutivo de nuestra sociedad. Por ello se requiere de un nuevo rol del Estado, a fin de que formule planes y políticas para impulsar un conjunto de estrategias alrededor de las macrorregiones, en el escenario de un proceso de cambio de desarrollo nacional-regional y la aplicación de un "Modelo de Desarrollo desde adentro hacia afuera".

Palabras clave: macrorregiones, centralización, estrategias, ordenamiento territorial y proceso de cambio de desarrollo nacional-regional.

I. Aspectos centrales del porqué de las macrorregiones

En primer lugar, debemos mencionar que la accidentada geografía del territorio peruano presenta grandes áreas y espacios con diversas características en cuanto a factores físicos, así como una desigual distribución de los recursos naturales necesarios y aprovechables. Con este planteamiento inicial, ¿es factible propiciar el desarrollo de las futuras macrorregiones, dada la ocupación desigual del territorio nacional en la actualidad?

En segundo lugar, en el proceso histórico de nuestra realidad nacional se han puesto en práctica diferentes sistemas socioeconómicos orientados específicamente al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales mediante modelos de crecimiento, pero sin reordenar el espacio económico con una política de ordenamiento territorial, lo cual ha traído como consecuencia características sui géneris en lo que respecta a la organización del espacio geográfico, la distribución demográfica en el territorio nacional y la localización de las actividades productivas; las mismas que tienden a concentrarse, principalmente, en el litoral costero o tienden a constituirse en "islas de modernidad" o "enclaves" debido a que se ubican en lugares donde se extraen recursos naturales con fines de exportación. Con este planteamiento, ¿el gobierno debe promover las macrorregiones

como instrumentos rearticuladores del sistema productivo con un nuevo modelo de desarrollo?

En tercer lugar, dado el influjo del sistema capitalista en el desarrollo evolutivo de la economía peruana, desde la época colonial hasta el actual transcurso de la época republicana, a la par de los cambios socioeconómicos y demográficos también se han producido diversidades físico-ambientales y patrones multiculturales. La base económica orientada por los modelos de crecimiento primario-extractivo hacia la exportación ha traído como consecuencia que se generen deficiencias estructurales; se produzcan desigualdades regionales y emerjan desequilibrios macroeconómicos en la dinámica del sistema económico del país. De acuerdo con este planteamiento, habría que interrogarse si el gobierno debería de retomar el proceso de planeamiento estratégico para modificar el actual modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador por un nuevo "modelo de desarrollo desde adentro hacia afuera", en el que las macrorregiones se constituyan en una de las fuerzas estratégicas impulsoras y gravitatorias.

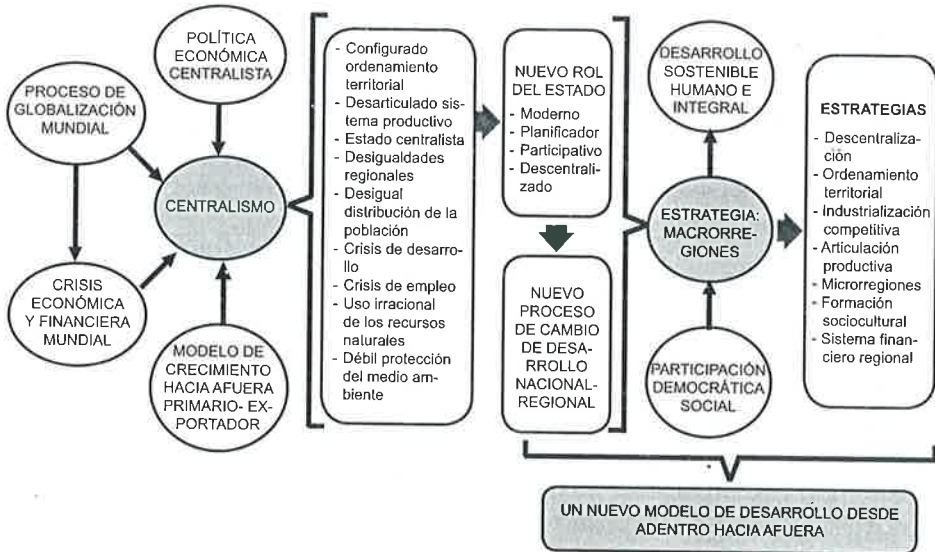
En cuarto lugar, las deficiencias, desigualdades y desequilibrios que han echado raíces en el sistema socioeconómico peruano tienen como una de sus causas a las relaciones de dominación que provienen de los países industrializados, las cuales en el Perú se proyectan desde Lima Metropolitana. De esta manera, se de-

termina la dominación centralista con respecto al resto del país, la misma que en el momento actual se presenta de modo singular en las regiones. Este poder dominante se mantiene debido a que las regiones actúan aisladamente; y lo más preocupante, en las condiciones actuales logra crecer económicamente en función de la disponibilidad de los recursos que posee y se acentúa por la fuerte heterogeneidad que registran los niveles de producción y baja productividad; pero a la par deja que sus mejores recursos humanos migren a otras regiones o al exterior. De acuerdo a lo planteado, preguntémosnos si el Gobierno debería promover el establecimiento de las macrorregiones

para superar la problemática actual y encaminar al Perú por un proceso de crecimiento económico con una visión de desarrollo sostenible, humano y de integración regional-nacional.

Con el fin de responder afirmativamente a los planteamientos mencionados, en este artículo se presenta, en resumen, una propuesta alternativa que tiene como ejes a las macrorregiones. Esta propuesta debe ponerse en práctica de manera planificada para superar el centralismo en el Perú, en el contexto de un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional, cuyo marco estratégico y nuevo modelo de desarrollo, se pueden apreciar en el diagrama adjunto.

La macrorregionalización en un proceso de cambio nacional-regional



II. El centralismo en el Perú

Actualmente, dada la situación de cautela por la que atraviesa la economía peruana, el Gobierno pretende disponer mayor gasto público mediante un Plan de Estímulo Económico que se aplicaría tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, en estos últimos, se incumple lo presupuestado debido al fuerte centralismo y concentración de Lima Metropolitana y a la política económica centralista y globalista que persiste en los programas macroeconómicos anuales, lo que conlleva a una débil capacidad de gestión con el consiguiente malestar de la población que se traduce en descontento social; sobre todo cuando son escasas las oportunidades para desarrollar actividades productivas y conseguir empleo, es poco el excedente económico que se genera en la propia región y, más aún, sigue ampliándose la desigual distribución de los ingresos. Todo ello se traduce en altos niveles de pobreza, exclusión social, poco bienestar y baja calidad de vida de los segmentos mayoritarios de la población.

Frente a este centralismo agobiante, los sucesivos gobiernos aceptaron que el Estado siguiera siendo centralista. Esto significa que todas las decisiones que afectan hoy a las regiones, provincias y distritos son aplicadas desde el gobierno nacional a través de sus tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y

desde Lima Metropolitana, centro del poder económico y político en nuestra sociedad. El centralismo político, administrativo y económico heredado de la emancipación se ha acentuado con el transcurrir de la vida republicana y ha ido en desmedro de las economías regionales de la sierra y de la selva, las cuales no participan del modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador.

Por tanto, en el momento histórico actual, una de las principales características del desarrollo desigual en la sociedad peruana es la instauración del centralismo y la concentración de las actividades económicas, sociales y político-administrativas en Lima Metropolitana, a la que le siguen en jerarquía las principales capitales regionales, luego las capitales de provincias y distritos, y al final los centros poblados y comunidades campesinas y nativas. Hay que agregar que en los últimos 50 años se viene produciendo en nuestra sociedad una polarización en el crecimiento urbano y demográfico; así como un intercambio desigual de bienes y servicios urbano-rurales, con un deterioro de los términos de intercambio que va en favor de las ciudades y en detrimento de las actividades agropecuarias que se desarrollan en las zonas rurales. En el aspecto demográfico, como consecuencia de las deficiencias estructurales expuestas, se ha generado una importante migración hacia la costa, aunque en los dos últimos decenios la mano de obra calificada migra hacia el exterior del país.

Por tanto, este centralismo imperante ha creado las condiciones para estructurar un espacio territorial que en esencia responde a características peculiares:

- a) Las principales actividades productivas se realizan en función de la demanda externa o de los centros de consumo más importantes.
- b) Los recursos naturales se hacen a través de una explotación no regulada, ello ha traído consigo un aprovechamiento desmedido y de sobreexplotación de los principales recursos que ha provocado una degradación del medio ambiente y el cambio climático.
- c) Hay una escasa articulación intra e intersectorial, lo cual lleva a una débil integración económica a lo largo y ancho del territorio nacional.
- d) La infraestructura vial se ha expandido y consolidado en función de la localización de actividades productivas orientadas hacia el exterior. Asimismo, el sistema de transporte en general favorece las actividades que se desarrollan en la franja costera y en particular a los puertos de exportación.
- e) Las actividades de transformación se localizan en su mayoría en la costa, en perjuicio de las poblaciones y actividades que se desarrollan en la sierra y selva.
- f) Persiste una degradación progresiva del medio ambiente.
- g) El Estado posee un aparato burocrático, ineficiente y débil para brindar servicios con gran cobertura y buena calidad en todas las regiones; peor aún, su prestación alcanza niveles críticos principalmente en las áreas rurales de las regiones sierra y selva.
- h) Una incipiente estructura de asentamientos poblacionales en las regiones, con predominio de los sectores comerciales y de servicios en las ciudades costeras, sobre todo en Lima Metropolitana, la cual opera sus actividades productivas y financieras de manera centralista y concentrada con respecto al resto de las regiones.
- i) Un gran número de regiones mantienen relaciones de dependencia o subordinación con regiones de mayor desarrollo, pero, fundamentalmente, dependen de Lima Metropolitana, principal centro dominante del Perú.

III. Las macrorregiones, solución para revertir el centralismo

Las macrorregiones deben de constituirse en una nueva alternativa estratégica para revertir el centralismo imperante desde Lima Metropolitana y superar (en colaboración con el Gobierno nacional) la desaceleración y recesión económica y la crisis social que se enraíza en la sociedad peruana. En otras palabras, con este instrumento, el Estado ha de perseguir

tres propósitos fundamentales: lograr y mantener el crecimiento económico sostenible; participar competitivamente con una oferta exportable diversificada y de mayor valor agregado en el proceso de globalización mundial; y superar la crisis de desarrollo y de empleo que ya afecta a varios espacios económicos regionales.

En primer lugar, se concibe la macrorregión como un espacio que surge de la fusión de dos o más regiones, hecho que responderá a una localización estratégica en el desarrollo regional desde una visión de desarrollo sostenible, humano e integral a nivel regional-nacional. La macrorregión logrará un mejor aprovechamiento de los recursos naturales mediante el apoyo técnico compartido del Estado, obtendrá recursos financieros adicionales, fondos compensatorios y beneficios de incentivos tributarios.

En segundo lugar, con el establecimiento de las macrorregiones, que intenta ser una alternativa descentralizadora y rentable en el momento actual, se logrará la compensación económica interregional, principalmente de aquellas regiones que no han sido privilegiadas por las inversiones productivas. De allí la necesidad urgente de formarlas (sin ser más de 10) mediante un nuevo referéndum democrático, responsable, enterado y razonado por parte de la población, la misma que debe decidir sobre la fusión de su región con otras dos o más regiones, con el fin de aprovechar con más eficacia el potencial económico,

político y social de un espacio territorial ampliado, ordenado y acondicionado de manera planificada.

En tercer lugar, dada la configuración de regiones sobre la base de los "departamentos" existentes en el 2003, las mismas regiones deben aceptar su endeble capacidad de gestión, la cual no responde ni a la política fiscal ni al gasto presupuestal; más aún cuando se produce una fuerte desaceleración y recesión económica y las autoridades regionales deben realizar mayores gastos en obras de infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos, hospitales, colegios, universidades, etc.), proyectos de desarrollo y programas sociales (educación, salud, vivienda, seguridad alimentaria y social). Proyectos que se ejecutan con limitaciones porque operan de manera independiente (o aislada), lo cual impide también que los segmentos mayoritarios de la población superen el desempleo, los altos niveles de pobreza y se mantengan al margen de las políticas de redistribución de ingresos que se promuevan desde el Gobierno nacional.

Por ende, resulta necesario y prioritario que el Gobierno nacional promueva la creación de macrorregiones con potencial para generar ejes socioeconómicos de desarrollo paralelos al de Lima y que estén articuladas económica y espacialmente a fin de que logren, a mediano y el largo plazos, el crecimiento y desarrollo sostenible, con un matiz humano e integrador a nivel regional-nacional.

Por otro lado, también debe iniciarse un nuevo proceso de cambio nacional-regional que refrende el establecimiento planificado de macrorregiones y resuelva estratégicamente la integración del espacio territorial, de las actividades productivas y del poder político-administrativo del Estado. Este proceso de cambio podrá cumplirse en la medida que se logre la nueva fusión de dos o más regiones y se coadyuve a la transformación del sistema productivo nacional, diversificando bienes y servicios, elevando los niveles de producción, generando las nuevas oportunidades de empleo y financiando la ejecución de grandes y medianos proyectos de inversión.

Igualmente, recordaremos que el actual proceso de regionalización estará dirigido a impulsar la formación de espacios geográficos económicamente sostenibles como son las macrorregiones. Para tales fines, se requiere de una estrategia de descentralización ordenada y progresiva orientada a lograr la unión de dos o más regiones colindantes, y esto traería consigo mayores beneficios por las ventajas potenciales, como veremos en el siguiente capítulo.

Cabe mencionar que esta conversión macrorregional ha sido concebida como un proceso de mediano plazo que contempla tres momentos para definir las regiones que formarán las macrorregiones: 2005, 2009 y 2013; las provincias, 2009; y los distritos, 2013. Así, se espera que

hacia el 2013 se cumpla la meta de integrar cada una de las regiones en una macrorregión determinada. La característica singular del proceso peruano es que la ciudadanía de cada región decidirá a qué región o regiones se integrará la suya. Lamentablemente, en el referéndum del 30 de octubre de 2005 la población no entendió los beneficios que trae consigo el establecimiento de una macrorregión. Se espera que en una siguiente consulta la ciudadanía reflexione y considere sobre la conveniencia de unirse a otra región.

IV. Potenciales ventajas de las macrorregiones

A) Mayor eficiencia en la gestión regional

Una macrorregión recibirá gradualmente mayores funciones y recursos para financiar su viabilidad y sostenibilidad. En consecuencia, las macrorregiones constituidas tendrán la capacidad de ejercer una mejor representación de los intereses y demandas de su población. Con la transferencia del poder político y económico se podrá estimular a que los actuales gobiernos regionales ejerzan sus competencias con mayor eficiencia en el marco de un Estado moderno, planificador, participativo y descentralizado, cuyo reto sea impulsar nuevas estrategias regionales y nacionales para apoyar las macrorregiones.

B) Desarrollo social equitativo

Para lograr una adecuada formación de macrorregiones, el Gobierno nacional tiene que facilitar las coordinaciones territoriales en el campo de las políticas sociales; mientras que los gobiernos regionales y locales deberán coordinar los planes estratégicos de desarrollo nacional con sus planes estratégicos regionales, a fin de conseguir el desarrollo social con equidad, capaz de superar la crisis de desarrollo y del empleo promoviendo el desarrollo social de una forma más coherente con el crecimiento económico sostenible, en una perspectiva de mejoramiento gradual de la calidad de vida, compatible con el desarrollo humano. De esta manera, el establecimiento de las macrorregiones pueden aportar condiciones favorables para enfrentar de una manera más efectiva la lucha contra la pobreza y pobreza extrema, la exclusión social y la desigual distribución de los ingresos.

C) Posibilidad de ejecutar grandes proyectos de inversión pública

El establecimiento de una macrorregion conlleva a la promoción de una administración eficiente de recursos —la cual pasa por el uso adecuado de los montos destinados a los gastos de inversión— al concentrarse éstos en instituciones con mayor alcance espacial que los actuales gobiernos regionales; así como de proyectos de mayor envergadura que involucren a gran cantidad de sus habitantes y

sean complementados con proyectos de carácter microrregional cuyo impacto económico y social también sea rentable. Entre los proyectos de infraestructura, los más importantes son los destinados a expandir las redes de comunicación y transporte, dado que éstos incrementan el grado de articulación entre dos o más regiones que integran las macrorregiones.

D) Desarrollo de oferta exportable e intercambio comercial

La formación de espacios geográficos más grandes propicia mercados más amplios y atractivos para las inversiones nacionales y extranjeras. Por tanto, las macrorregiones se convertirán en espacios económicos más productivos en los cuales se generarán economías de escala en la producción, economías externas y de aglomeración, lo cual podría desarrollar una oferta exportable de líneas y productos con mayor valor agregado que integren líneas de crecimiento multisectorial. Un caso de particular importancia es el que involucra a las regiones de frontera, principalmente en la zona norte, con Ecuador y Colombia, el Altiplano y el sur, con Brasil y Bolivia.

E) Creación de cadenas productivas, clusters o redes y circuitos turísticos

Al formarse las macrorregiones se impulsa la creación de cadenas pro-

ductivas, aglomeraciones productivas o clusters o redes que conlleven a lograr una mayor competitividad para cada macrorregión. Además, el turismo podría ser una de las actividades más beneficiadas en algunas de ellas, debido a que se pueden impulsar proyectos de circuitos turísticos que integren los principales destinos con atractivos arqueológicos, culturales, recreacionales, de aventuras, entre otros.

F) Política de incentivos dispuesta en la legislación

- a) Coparticipación en los impuestos nacionales. Las regiones recibirán la asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada región por los impuestos.
- b) Incentivos a la mejora del esfuerzo fiscal para lograr mayor eficiencia en la recaudación tributaria.
- c) Incentivos para el uso eficiente de los recursos públicos: recibirán un incentivo las regiones que utilicen de manera eficiente sus recursos.
- d) Incentivos para la inversión pública de las regiones que se formen, con el fin de estimular el proceso de integración territorial para constituir regiones competitivas sostenibles.
- e) Adicionalmente, se han considerado otros incentivos que serán

otorgados a las Regiones (Ley N° 28274). Éstos son:

- Beneficios en el FIDE. Las regiones formadas tendrán el doble de puntaje en la evaluación para los proyectos a ser financiados por el FIDE.
- Acceso al crédito internacional. El Gobierno nacional otorgará prioridad y trámite preferencial a las contrapartidas y avales para el financiamiento parcial o total de proyectos presentados por las regiones formadas, en concordancia con la Ley de Endeudamiento Público, entre otras leyes.
- Endeudamiento en créditos sin aval del Gobierno nacional para operaciones de endeudamiento interno en el marco de la Ley de Endeudamiento Público, entre otras leyes.
- Esquemas de canje de deuda por inversión.
- Desarrollo de convenios de autogravamen.
- Otorgamiento de bonificaciones en contratos y adquisiciones.

V. Propuesta del gobierno actual sobre macrorregiones

El gobierno actual ha considerado las siguientes propuestas para macrorregiones entre las que se destacan:

- 1) **Surandina (Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna):** tiene importante producción pecuaria y agroindustrial alimenticia; una gran minería con una diversificación de minerales; sector pesquero; y cadenas de valor de turismo en la ciudad de Arequipa, del valle del Colca y Cotahuasi, el lago Titicaca, y el valle de Sama y Aguas Calientes, entre otros.
- 2) **Norte (Lambayeque, Piura y Tumbes):** la actividad agroindustrial exportadora está creciendo y diversificándose significativamente; puede aprovechar su litoral pesquero de gran riqueza hidrobiológica; tiene grandes atractivos turísticos, como Sipán, Sicán, Olleros, y bellas playas como Colán, Máncora, Punta Sal, entre otras.
- 3) **Norte (La Libertad, Cajamarca y San Martín):** con importante desarrollo de la agroindustria, la minería y el turismo mediante circuitos turísticos.
- 4) **Nor-Centro-Oriente (Ancash, Huánuco, Lima provincias, Pasco y Junín):** sus características geográficas son favorables al estar localizada en siete cuencas, con gran potencial productivo agropecuario y recursos hídricos para la implementación de cadenas productivas; el sector minero es el de mayor riqueza debido a que los centros en la zona están entre los más importantes del país; hay nuevos circuitos turísticos que dinamizarán aún más esta actividad.
- 5) **Apurímac-Cusco:** cuentan con un sólido sector minero-energético, por los recursos del gas de Camisea de Cusco y de Las Bambas de Apurímac se generará un impulso para la economía regional; tiene grandes atractivos turísticos con los que pueden formar circuitos turísticos con el Valle Sagrado, Santuario Histórico de Machu Picchu, Parque Arqueológico Sacsayhuaman, Parque Arqueológico del Manu, cañón del Apurímac, Pachachaca en Apurímac, entre otros.
- 6) **Ica-Ayacucho-Huancavelica:** pueden formar y desarrollar un gran eje agroindustrial de la costa sur modernizando los cultivos agrarios a través de la consolidación de cultivos de riego y drenaje. Asimismo, cuentan con ejes viales que favorecen la integración territorial: Lima-Pisco-Nazca-Puquio-Abancay-Cusco, una ruta comercial de productos agroindustriales. Para el mejor desarrollo de la agricultura en esta propuesta de región, es necesario contar con una fuente de agua, la cual se encuentra, principalmente, en el departamento de Huancavelica.
- 7) **Amazonas-Loreto-Ucayali y Madre de Dios:** para la explotación forestal de la madera y el caucho con fines agroindustriales, el desarrollo del turismo de aventura en los ríos navegables de Amazonas, Ucayali y Marañón, entre otros.

VI. Dinámica del nuevo proceso de desarrollo

Significa redefinir la concepción del desarrollo regional en términos de una mayor incorporación de recursos humanos y naturales en un espacio territorial ampliado y organizado planificadamente, teniendo como escenario un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional. La nueva ocupación orgánica del espacio territorial ampliado responde a una macrorregión, la cual ha de permitir, por un lado, una mayor eficiencia en el sistema productivo con una mejor oferta de servicios para satisfacer la demanda doméstica. Y por otro, espacios económicos más amplios que mejorarán la concertación con los agentes sociales y políticos y la administración de los presupuestos participativos, inversiones en infraestructura e intercambio de servicios de salud, educación y justicia.

Un tercer aspecto es la reestructuración de la ocupación territorial en función de las actividades y teniendo en consideración lo siguiente:

- a) Integración de la economía regional en función del sistema productivo nacional.
- b) Adecuada organización del territorio sobre la base del desarrollo socioeconómico y de un sistema de apoyo a la producción y a la población mediante una estructura urbana articulada jerárquicamente.
- c) Aprovechamiento de las condiciones naturales que ofrece cada

región para su articulación interregional o macrorregional.

- d) Nuevo rol protagónico del Estado como ente moderno, planificador, participativo y descentralizado orientado a impulsar nuevas estrategias para fortalecer y consolidar las macrorregiones, con una visión de desarrollo sostenible, humano y de integración regional-nacional.

VII. Nuevas estrategias para apoyar el desarrollo de las macrorregiones

El Gobierno debe tener la voluntad política para concertar con los gobiernos regionales y locales, así como los representantes de los agentes sociales y políticos, el establecimiento planificado de las macrorregiones. En tal sentido, impulsará nuevamente el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, y su organismo el CEPLAN, para la formulación de planes y políticas que sostendrán las siguientes estrategias que van a fortalecer y consolidar las macrorregiones:

- a) Impulsar una estrategia relacionada con la descentralización económica, política y administrativa, a fin de que, ordenada y progresivamente, se consolide el proceso de regionalización y se propicie la formación de las macrorregiones con las respectivas reformas en el campo fiscal, presupuestos participativos y una dinámica gestión en los tres poderes del Estado.

- b) Poner en práctica una estrategia de industrialización competitiva con vistas a rearticular, diversificar y transformar la estructura productiva regional a fin de instaurar una actividad empresarial moderna con ventajas competitivas dinámicas. Por otro lado, realizar un ordenamiento territorial a través de un esquema industrial y turístico que logre la transformación e integración del sistema productivo nacional mediante líneas de crecimiento multisectorial, cadenas productivas y otras modalidades de aglomeración productiva, para enfrentar el proceso de globalización mundial, a la par que se sale de la desaceleración y recesión económicas debido a la actual crisis económica mundial.
- c) Impulsar una nueva estrategia de ordenamiento territorial para conseguir una organización racional del territorio nacional y la articulación y complementación de los espacios internos; esto a fin de perfeccionar la implementación de sistemas jerarquizados a partir del desarrollo de las macrorregiones. Asimismo, organizar los espacios territoriales de dichas macrorregiones para propiciar la integración entre los ámbitos urbanos y rurales, las zonas de mayor y menor desarrollo relativo, y el desarrollo de las microrregiones y las zonas fronterizas. Igualmente, se utilizará mano de obra intensivamente, adoptar tecnologías adecuadas a la realidad nacional y promover el desarrollo de los recursos humanos calificados.
- d) Aplicar nuevamente la estrategia de las microrregiones para promover y estimular el sector tradicional agropecuario, en el que existe un nivel tradicional de explotación de los recursos naturales, se mantiene diversos grados de ocupación del territorio y la población se organiza con base en comunidades campesinas o nativas, o de los campesinos individuales, propietarios de minifundios. En ese contexto se tendrá en cuenta sus peculiares patrones culturales y el aprovechamiento de tecnologías en el manejo del medio ecológico. En dichos programas se dará énfasis a la realización de actividades productivas agropecuarias, forestales, artesanales, infraestructura de apoyo a la producción y centros feriales rurales. Igualmente, promover y apoyar el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, y de empresas campesinas asociadas en cadenas productivas.
- e) Propiciar estrategias de articulación para desarrollar la base productiva en cada macrorregión a partir de zonas de especialización. Desarrollo entendido como aumento y diversificación de la producción, incremento de la productividad y articulación del proceso productivo mediante líneas de crecimiento multisectorial y de los conglomerados productivos, servicios e infraestructura de apoyo concebidos en esquemas regionales industriales o turísticos (dentro de un sistema urbano regional), centros impulsores

gravitatorios o zonas de especialización.

- f) Aplicar la estrategia de núcleos ejecutores. Tanto el Gobierno nacional, como los gobiernos regionales y locales, realizarán programas con direcciones técnicas a fin de ejecutar proyectos específicos de menor cuantía, tales 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 feriales, centros comerciales y turísticos, y centros de adiestramiento en apoyo de las actividades productivas.
- g) Poner en práctica una estrategia para reforzar el sistema financiero regional y consolidar el subsistema de la microfinanzas fortaleciendo el Agrobanco y creando, a su vez, un subsistema de bancos multisectoriales que apoyen el desarrollo regional y la integración nacional.

VIII. Necesidad de ordenamiento territorial

A fines de los años 60 del siglo XX, como resultado de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación y el interés mostrado por el gobierno del general Juan Velasco Alvarado por la regionalización, en los planes de largo plazo del Instituto Nacional de Planificación hubo planteamientos de nuevos ordenamientos territoriales, pues en

ese entonces se razonaba que los niveles diferenciados de desarrollo se mantenían en el Perú a causa de la desigual distribución económica y demográfica que venía desde la época colonial.

En el decenio de los 80, nuevamente el Instituto Nacional de Planificación incluyó un mejoramiento de la propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1990 presentado al Gobierno de Alan García Pérez, en el que retomó el planteamiento de zonas para un reordenamiento del territorio nacional con las siguientes características:

1. **Una zona hegemónica representada por Lima Metropolitana**, en donde se manifiestan mejores niveles de calidad de vida, concentración de capital y producción industrial, mayores fuentes de empleo, poder de decisión sobre el resto del país, ventajas económicas de escala y economías externas y de innovación y constituye el principal vínculo con los mercados externos.
2. **Zonas de mayor desarrollo relativo**, en donde se pueden encontrar, en relación con el resto del país, cierto nivel de desarrollo industrial, mayores niveles de empleo e ingresos y alta concentración poblacional; cierta diversificación económica, mayor capacidad instalada y desarrollo de mercados internos. Se identifica 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 las cuales 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.

4. Zonas de menor desarrollo relativo.

Son áreas donde existe un desarrollo económico incipiente, bajos índices en la calidad de vida y escasa articulación con el resto del país. Su base económica es fundamentalmente agropecuaria y forestal, dentro de esta categoría se pueden distinguir otras zonas:

- **Zonas de recursos agropecuarios y de una relativa integración al mercado nacional.** Se forman en los valles interandinos, presentan mejores niveles de vida y cierto desarrollo del comercio y servicios que se complementan con el sector artesanal. Albergan a la capital de la región.
- **Zona en expansión económica.** Posee un buen potencial de recursos naturales, pero se desconoce la tecnología adecuada para su explotación. Son áreas de escasa articulación con el resto del país: selva alta y baja con excepción de Iquitos, Pucallpa y Tarapoto.
- **Zonas en estancamiento.** Presentan los más bajos niveles de desarrollo y 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 la zonas erosionadas de selva alta, y algunos espacios de la costa con deterioro físico-ambiental.

- **Zonas de nulo o escaso desarrollo.** Áreas donde el desarrollo a base de capital no es aún significativo, tienen baja población y escasa articulación con el resto del país. Se identifica en esta categoría a las zonas de frontera de la selva y partes de selva baja en zona de frontera.

Sin embargo, este planteamiento de ordenamiento territorial tampoco se aplicó debido a que se requería de la voluntad política del Gobierno y de los agentes sociales y políticos que en un Acuerdo Nacional hicieran suyas las políticas y estrategias de desarrollo y las convirtieran en fuerzas impulsoras y gravitatorias del desarrollo regional, a la par que se requería de un Estado moderno y desburocratizado. Sin embargo, frente a esta última propuesta, el Gobierno de Alan García no tuvo el apoyo por parte de los agentes políticos y de los grupos de poder económico para desarrollar el nuevo ordenamiento territorial.

Lo más preocupante fue que en el primer gobierno de Alan García hubo una coyuntura económica que poco a poco se fue agravando, derivada del creciente endeudamiento externo y del fuerte proceso hiperinflacionario. Además, se produjeron inundaciones y sequías, y, en el plano social, el terrorismo se fue avivando. Todos estos factores llevaron al Perú a una gravísima crisis económica que afectó seriamente a nuestra sociedad en el decenio del 80.

En los siguientes decenios hubo un nuevo proceso de política económica neoliberal cortoplacista y centralista. Durante los regímenes de Fujimori y Toledo tampoco se aplicó una política de ordenamiento territorial, más aún dichos gobiernos (y el actual) no tuvieron visión de desarrollo para una nueva organización espacial y de acondicionamiento territorial. Situación que persiste hasta hoy como resultado del mantenimiento del ordenamiento actual del territorio que está supeditado al "Modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador", lo que propicia un crecimiento económico inestable y cíclico que impide el crecimiento económico sostenible, el desarrollo humano y la integración regional-nacional.

IX. Propuesta para un nuevo esquema de ordenamiento territorial con fines de las macroregiones

La necesidad de establecer las macrorregiones requiere, en primer

lugar, de un Estado planificador, concertador y descentralizado, que con una visión de desarrollo defina la asignación de los siguientes roles:

a) Rol productivo, que deberá diversificarse e incluir actividades agroindustriales, pesqueras, forestales, mineras, artesanales, turísticas, entre otras, con fines de exportación.

b) Roles de ocupación territorial, para un asentamiento poblacional estable y equilibrado y en condiciones de vida adecuadas.

c) Roles de articulación, entre las tres regiones naturales: costa, sierra y selva, a la vez que potencien el centro de gravedad como un centro de intercambio.

d) Roles geopolíticos de compensación a la gravitación de otras regiones o de zonas fronterizas.

En segundo lugar, se tiene que plantear a los agentes sociales y políticos el nuevo esquema de ordenamiento del territorio con una visión de desarrollo sostenible, humano y de integración regional-nacional. Este esquema será diseñado con determinada jerarquía y de manera sistémica con una estrategia central para romper el centralismo de Lima Metropolitana y del Estado centralista en tres niveles:

1. Reordenamiento de los centros y zonas de desarrollo en cada macrorregión.

- a) **El centro principal gravitatorio**, que es el área de articulación macrorregional con características y roles principales. También responderá a un centro urbano o un área rural fuertemente articulado a las zonas de desarrollo relativo e integrar a las zonas de especialización (agroindustrial, forestal, turística, pesquera, minera e industrial). Este centro principal actúa como centro de intercambio, de producción y distribución de bienes y como centro de investigación y difusión de innovaciones y de tecnología, así como de formación y capacitación de los recursos humanos de la macrorregion.
- b) **Las zonas de mayor desarrollo relativo**. Son áreas en donde se puede encontrar cierto nivel de desarrollo industrial, mayores niveles de empleo, ingresos y alta concentración poblacional; cierta diversificación económica, mayor capacidad instalada y desarrollo de mercados internos. Se establecen en áreas donde se desea fomentar o incrementar la actividad industrial o se identifican dentro de las unidades de organización territorial, básicamente en función del tipo y característica de la producción actual y de su vocación productiva; también deben cumplir roles productivos y de articulación a nivel regional y nacional.
- c) **Zonas de mediano desarrollo relativo**. Son áreas 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 relevante desarrollo y se concentra en las ciudades.
- d) **Zonas de menor desarrollo relativo**. Son áreas donde existe un crecimiento económico incipiente, bajos índices en la calidad de vida, escasa articulación con el resto del país y base económica fundamentalmente agropecuaria y forestal, dentro de esta categoría se pueden distinguir:
- e) **Zonas de especialización**. Se denomina así a las áreas industriales impulsoras de las actividades económicas a partir de los esquemas regionales industriales o turísticos para integrar líneas de crecimiento multisectorial dentro de la extensión conveniente a fin de asegurar la concentración de esfuerzos requeridos para emprender cadenas productivas u otras modalidades de aglomeración productiva.
- f) **Zonas de frontera económica**. Son áreas de expansión económica que poseen un buen potencial de recursos naturales (forestales, minerales y pesqueros), pero escasa articulación con el resto del país; igualmente, se desconoce la tecnología adecuada para su explotación.
- g) **Zonas en estancamiento**. Áreas que presentan los más bajos

niveles de desarrollo y una gran cantidad de población en relación con los recursos existentes. Estas zonas se presentan prácticamente desarticuladas del 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.

h) Zonas de frontera geopolítica.

Aquellas áreas donde el desarrollo a base de capital no es aún significativo, con baja población y escasa articulación con el resto del país. Se identifica en esta categoría a las zonas de frontera respecto a los países limítrofes del territorio nacional y mantienen una relativa integración al mercado nacional.

2. Reordenar el sistema urbano en cada macrorregión para propiciar los centros urbanos jerarquizados, que deben tener como rol principal apoyar las actividades productivas y facilitar la articulación y complementación de las zonas de desarrollo, especialización, etc. Esto permitirá que las macrorregiones se comporten como una unidad socioeconómica y territorial, y respondan a las siguientes cinco categorías:

a) Centros principales (primer nivel jerárquico): poseen una dinámica

propia, han alcanzado alto grado de desarrollo relativo y están localizadas dentro del centro de gravedad regional.

b) Centros complementarios: se caracterizan por su relación permanente y cercana con los centros principales. Sin embargo, en el proceso agroindustrial se limitan a fases primarias del proceso de transformación.

c) Centros intermedios: complementan a los primeros y segundos niveles. Responden a la extensión de los valles y a la magnitud de la red hidrográfica.

d) Centros de servicios rurales: constituyen el núcleo terminal del sistema urbano, su crecimiento está ligado a la ampliación o dinámica de la actividad agropecuaria.

e) Los centros fronterizos: son básicamente centros de servicios a la población con una fuerte articulación a un centro complementario de segundo nivel.

3. Responder a dos categorías que emergen para llevar a cabo programas de desarrollo agropecuario o proyectos de inversión pública de menor envergadura en cada macrorregión. Tales son:

a) Áreas microrregionales. Programas integrados por comunidades y campesinos que poseen minifundios cuya finalidad es superar los proble-

mas del sector tradicional agrario, derivados de sus bajos niveles de capital y tecnología, mano de obra no calificada y poca disponibilidad de tierras. Asimismo, tienen como propósito apoyar la seguridad alimentaria de la población con productos oriundos, actividad artesanal y ferias rurales, así como a las actividades artísticas y culturales.

b) Núcleos ejecutores. Unidades ejecutoras de los municipios y gobiernos regionales que realizan junto con la población pequeñas obras de infraestructura: vías, veredas, aulas, puentes, redes secundarias de electrificación, canales de riego y otros proyectos de inversión de menor cuantía (menos de 355 mil soles) que los benefician.

Referencias bibliográficas

- Azpur, Javier y otros.** (2006). *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una Reforma Imprescindible*. Lima: CIES y Grupo Propuesta.
- Boisier, Sergio.** "Desarrollo territorial y descentralización". En: *Paradigmas* N° 4 mayo 2003. Lima, Concytec.
- Boiser, Sergio.** "Desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina" Lima, conferencia dada en el Congreso Regional de Estudiantes de Economía de Lima – COREEL-UNI.
- Bustamante Belaunde, Luis.** "Regionalización y descentralización". En: *Primer Ciclo de Conferencias del Movimiento Libertad*. Tomo I.
- Dammert, Manuel** (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del S. XXI de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES.
- Gonzales de Olarte, Efraín.** *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - CIES.
- _____. *Economías regionales del Perú*, Lima: IEP, 2a. edición.
- _____. (2003). *Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú*. Serie de Desarrollo Humano N° 4. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Iguíñiz Echeverría, Javier.** *Acerca de la viabilidad de la descentralización económica*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD182.pdf>

ILPES/CEPAL. (2000). *La reestructuración de los espacios nacionales*. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: ONU-CEPAL-ECLAC.

Lira, Luis A. (1999). *¿De la planificación regional a la gestión territorial?* Maracaibo. ILPES-CEPAL.

Moncayo Jiménez, Edgard. (2000). *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Serie Gestión Pública, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

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

Lizárraga Bobio Raúl. (1985). *Estrategia para la descentralización y el desarrollo regional*. Lima: CER.

Páginas web de interés

Consejo Nacional de Descentralización www.cnd.gob.pe

Ministerio de Economía y Finanzas www.mef.gob.pe

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social www.mimdes.gob.pe

Defensoría del Pueblo www.defensoría.gob.pe

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza MCLCP www.mesa-deconcertacion.org.pe

Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo

www.anc.org.pe

RED Perú www.redperu.org.pe

Red de Municipalidades Rurales del Perú REMURPE www.remurpe.org.pe

Programa Pro Descentralización PRODES www.prodes.org.pe

* Economista y doctor en Economía con estudios de postgrado en la Escolatina de la Universidad de Chile. Es planificador en la especialidad de planificación regional y sectorial en el convenio de ILPES-CEPAL-Gobierno del Perú. Ex Director General de Planificación Sectorial de Industrias, planificador en el INP y ex jefe de la Oficina Central de Planificación de la UNI. Asesor principal de las Comisiones de Economía y de Industria en el Congreso de la República, Profesor Principal de la FIECS UNI y autor de varios libros sobre empleo, desarrollo industrial y zonas francas en el Perú.