

Descentralización, regionalización y macrorregiones: balance y escenarios para el desarrollo territorial del Perú



Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Descentralización, regionalización y macrorregiones: balance y escenarios para el desarrollo territorial del Perú

Giofianni Diglio Peirano Torriani

Presidente del Consejo Directivo
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Luis Enrique de la Flor Sáenz

Director Ejecutivo del Ceplan

Jordy Vilayil Vílchez Astucuri

Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Equipo técnico:

Eduardo Junior Sobrino Vidal y Gustavo Adolfo Rondón Ramirez.

Editado por:

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Av. Canaval y Moreyra 480, piso 21

San Isidro, Lima, Perú

(51-1) 211-7800

webmaster@ceplan.gob.pe

www.ceplan.gob.pe

@Derechos reservados

Primera edición, marzo de 2023

Tabla de contenido

Presentación	7
I. Los procesos de gestión territorial en el Perú: Antecedentes y Procesos Territoriales	8
1.1. Antecedentes	8
1.2. Procesos territoriales: Casos de estudio	15
1.2.1. Regionalización	15
1.2.2. Descentralización	25
1.2.3. Macrorregiones	31
II. “Escenarios territoriales: Perú descentralizado”	37
2.1. Justificación y objetivos del escenario “Perú descentralizado”	37
2.2. Proceso metodológico: datos y procesos	38
2.2.1. Análisis de información para la descentralización política	39
2.2.2. Análisis de información para la descentralización de las instituciones del Estado	43
2.2.3. Análisis de información para la descentralización fiscal	46
2.3. Escenario: Perú descentralizado	50
2.3.1. Descentralización política	50
2.3.2. Descentralización física del Estado	54
2.3.3. Descentralización fiscal y presupuestal	56
2.4. Lineamientos para un país descentralizado	60
III. “Escenarios territoriales: Perú regionalizado”	61
3.1. Justificación y objetivos del escenario “Perú regionalizado”	61
3.2. Proceso metodológico: datos y procesos	67
3.2.1. Análisis de información sobre las variables físico-ambientales	68
3.2.2. Análisis de información sobre las variables económicas	72
3.2.3. Análisis de información sobre las variables poblacionales y relacionales	73
3.3. Escenario: Perú regionalizado	76
3.3.1. Regionalización físico-ambiental	76
3.3.2. Regionalización económica	82
3.3.3. Regionalización poblacional y relacional	83
3.4. Lineamientos para una nueva regionalización	87
IV. “Escenarios territoriales: Perú en Macrorregiones”	89
4.1. Justificación y objetivos del escenario “Perú en macrorregiones”	89
4.2. Proceso metodológico: datos y procesos	93

4.3.	Escenario: Perú en macrorregiones	100
4.4.	Lineamientos para una nueva macrorregionalización	111
V.	Sistematización de las entrevistas	112
5.1.	Descentralización:.....	112
5.2.	Conformación de regiones y macrorregiones.....	116
VI.	ANEXOS	127
	Anexo 01: Cuestionario	127
	Anexo N°2: Lista de expertos (Actualizada al 12/12/2022)	130
	Anexo N°3: Perfil de expertos	131

Lista de figuras

Figura 1. Etapas de ocupación de la Amazonía	9
Figura 2. Escenario de “Bienestar en una economía circular” y Escenario de “Gigantes de la tecnología verde”	14
Figura 3. Organización del imperio Inca	16
Figura 4. Organización territorial del Virreinato del Perú y las intendencias existentes.....	17
Figura 5. Organización territorial del Perú en 1871	18
Figura 6. Regiones políticas gobierno Alan García 1985-1990	20
Figura 7. Conformación del Mercosur	22
Figura 8. Organización territorial de Chile.....	23
Figura 9. Esquema Regionalización	24
Figura 10. Propuesta fallida de regionalización a partir del proceso de descentralización	28
Figura 11. Proceso de descentralización 1990-2020	29
Figura 12. Ordenamiento territorial con macrorregiones transversales por Pulgar Vidal	32
Figura 13. Proceso de macrorregionalización en el Perú	36
Figura 14. Información a nivel regional y provincial de resultados electorales en Loreto y Maynas, respectivamente.....	39
Figura 15. Información a nivel regional y provincial de resultados electorales en Junín y Chanchamayo, respectivamente.....	40
Figura 16. Información a nivel regional y provincial de resultados electorales en Tacna y Tarata, respectivamente.....	41
Figura 17. Distribución porcentual de partidos Regionales versus Nacionales a nivel provincial	42
Figura 18. Distribución porcentual de partidos Regionales versus Nacionales a nivel provincial	42
Figura 19. Recaudación (S/.) a nivel departamental en el año 2022	47
Figura 20. Ejecución del devengado (S/.) a nivel departamental en el año 2022	48
Figura 21. Esquema metodológico	49
Figura 22. Mapa de descentralización política (Elecciones Regionales y Municipales 2018) y Mapa de Anselin Moran (Agrupamiento Espacial)	51
Figura 23. Mapa de descentralización política (Elecciones Regionales y Municipales 2022) y Mapa de Anselin Moran (Agrupamiento Espacial)	53
Figura 24. Mapa de descentralización política (Ministerios y Viceministerios)	55
Figura 25. Ingresos a nivel provincial versus presupuesto asignado (S/) por habitante	57
Figura 26. Mapa de descentralización fiscal (Recaudación provincial) y Mapa de Anselin Moran (Agrupamiento Espacial)	59
Figura 27. Las ocho regiones naturales del Perú	64
Figura 28. Las once ecorregiones del Perú	66
Figura 29. Superficie (km ²) por cuenca hidrográfica	69
Figura 30. Población por cuenca hidrográfica	70
Figura 31. Los ecosistemas del Perú	71
Figura 32. Continuos poblados en el territorio	74
Figura 33. Esquema metodológico	75
Figura 34. Mapa de Vertientes Hidrográficas del Perú.....	76
Figura 35. Mapa de cuencas hidrográficas según área.....	78
Figura 36. Mapa de cuencas hidrográficas según población	80
Figura 37. Mapa de ecosistemas del y límites departamentales Perú	81
Figura 38. Mapa de actividades económicas (ocupación principal) a nivel provincial.....	82
Figura 39. Mapa de población y conectividad territorial multimodal	84
Figura 40. Propuesta de regionalización del año 1989.....	85
Figura 41. Clústeres de agrupamiento	91
Figura 42. Producto Bruto Interno real	93
Figura 43. Producto Bruto Interno real	94
Figura 44. Presupuesto 2022 de Mancomunidades Municipales.....	95

Figura 45. Ejecución presupuestal 2022 de Mancomunidades Municipales.....	96
Figura 46. Esquema metodológico	99
Figura 47. Mapa de ecosistemas y límites departamentales Perú	100
Figura 48. Mapa de ecorregiones y límites departamentales Perú.....	101
Figura 49. Mapa de población y conectividad territorial multimodal	102
Figura 50. Densidad de transporte aéreo nacional	103
Figura 51. Densidad de transporte aéreo nacional	103
Figura 52. Índice de Competitividad Regional 2019.....	104
Figura 53. Índice de Competitividad Regional 2022	104
Figura 54. Mapa de la correlación espacial del INCORE 2022	105
Figura 55. Mapa del IDH (2019) a nivel departamental y su correlación espacial	106
Figura 56. Mapa del IDH (2019) a nivel distrital y su correlación espacial	107
Figura 57. Propuesta de macrorregiones para el Perú	108
Figura 58. Actores claves para la descentralización (Edgardo Cruzado)	114
Figura 59. Actores claves para la descentralización (Juan Pichihua)	114
Figura 60. Nube de palabras vinculadas al proceso de descentralización.....	116
Figura 61. Actores claves para la regionalización (Zaniel Novoa).....	119
Figura 62. Actores claves para la regionalización (Raúl Molina)	120
Figura 63. Actores claves para la regionalización (Freddy Injoque)	120
Figura 64. Escenario de regionalización de Zaniel Novoa	121
Figura 65. Actores claves para la macrorregionalización (Lisette Rengifo)	125
Figura 66. Actores claves para la macrorregionalización (Josué Portocarrero)	125

Lista de tablas

Tabla 1. Herramientas para planificar el desarrollo territorial.....	11
Tabla 2. Propuesta de macrorregiones en el Perú:	34
Tabla 3. Fuentes de información	38
Tabla 4. Resumen de partidos políticos ganadores a nivel provincial, 2018.	41
Tabla 5. Resumen de partidos políticos ganadores a nivel provincial.....	42
Tabla 6. VBA del PBI a nivel departamental en el sector hidrocarburos y minería, 2021.	43
Tabla 7. VBA del PBI a nivel departamental en el sector turismo, 2021.	44
Tabla 8. VBA del PBI a nivel departamental en el sector pesca y acuicultura, 2021.	45
Tabla 9. VBA del PBI a nivel departamental en el sector agrosilvopastoril, 2021.	46
Tabla 10. Ocho Regiones Naturales de Pulgar Vidal.....	63
Tabla 11. Once ecorregiones del Perú de Brack y Mendiola	65
Tabla 12. Fuentes de información	67
Tabla 13. Los ecosistemas del Perú	71
Tabla 14. Ocupación principal a nivel nacional	72
Tabla 15. Organización de actividades económicas	73
Tabla 16. Ocupación principal a nivel nacional	74
Tabla 17. Fuentes de información	93
Tabla 18. Presupuesto 2022 de las Mancomunidades Regionales.....	95
Tabla 19. Estructura del PBI a nivel departamental: Principales Actividades Económicas	96
Tabla 20. Índice de Desarrollo Humano a nivel departamental 2019	97

Presentación

El presente estudio describe y analiza los principales procesos de gestión territorial en la historia del Perú, para posteriormente generar y proponer escenarios de los procesos de descentralización, macrorregiones y regionalización. El objetivo principal con estos es analizar los desafíos y oportunidades que se presentarían en caso se lleven a cabo con éxito y de forma efectiva los procesos territoriales mencionados.

Se inició con un análisis histórico y conceptual de las experiencias y procesos de planificación territorial en el país, tales como el ordenamiento territorial, la planificación urbana, la gestión de cuencas, entre otros. Este análisis permitió obtener antecedentes de los procesos territoriales en el Perú, sus limitaciones y complicaciones, hitos importantes y lecciones.

Entre los procesos más recientes que intentaron ordenar y gestionar de mejor manera el territorio peruano están la descentralización, la regionalización, la integración territorial, la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), el acondicionamiento territorial (AT), el ordenamiento territorial, entre otros. De estos, en el presente estudio se priorizó el análisis de los procesos de descentralización, regionalización y la conformación de macrorregiones, de los cuales se realizó una descripción conceptual, teórica e histórica a nivel nacional y a través de experiencias internacionales.

La descripción de los procesos territoriales priorizados parte de una recopilación y análisis de información y datos bibliográficos, tabulares y geoespaciales provenientes de fuentes oficiales. Además, se elaboró cartografía temática vinculada a estos procesos territoriales, utilizando distintos indicadores y variables. Posteriormente, se discutieron las principales barreras y desafíos que se presentan en el proceso de descentralización, en la conformación de macrorregiones y en la regionalización, para definir una estrategia para la generación de escenarios para cada uno de estos procesos.

Es así que se redactaron tres escenarios: “Perú descentralizado”, “Perú regionalizado” y “Perú en macrorregiones”. Estos presentan un panorama detallado del desarrollo exitoso y efectivo de estos procesos en el país a través del procesamiento, análisis y sistematización de información actual e histórica de fuentes oficiales y la generada en el presente estudio. Los escenarios finalizan con propuestas de lineamientos para alcanzar estos escenarios e incluso se analiza la posible ocurrencia de más de uno de forma simultánea ya que éstos pueden ser vinculantes o complementarios, con la idea de alcanzar una mejor y más realista gestión territorial en el país.

En resumen, este trabajo busca brindar una visión completa sobre los escenarios y propuestas para una correcta descentralización, regionalización y conformación de macrorregiones en el Perú, con el fin de contribuir al desarrollo de un país más justo, eficiente y efectivo.

I. Los procesos de gestión territorial en el Perú: antecedentes y procesos territoriales

1.1. Antecedentes

La conceptualización, definición y comprensión del territorio ha sufrido cambios a lo largo de los años. Desde concepciones materialistas donde el territorio puede llegar a ser el mismo sustrato físico (suelo), hasta concepciones más espiritualistas, donde el territorio es todo lo que se tenga memoria como comunidad; siendo intención de la sociedad comprender el territorio, definirlo y, a partir de esto, gestionarlo. Sin buscar hacer una lista de definiciones extensa de territorio, es pertinente mencionar que ya en el estudio “El Perú en el que vivimos: caracterización del territorio” (Ceplan, 2019), sustentado en diversos autores¹, se aborda la definición de territorio como *“el espacio apropiado por el Estado peruano, en todos sus niveles y con la capacidad de ejercer un control e intervenir, en el cual interactúan dinámicas físico-naturales y socioeconómicas”*.

Teniendo en consideración la definición precedente, Debuyst (2009) se permite añadir que la valoración del territorio es esencial para pensar en procesos de desarrollo. Así, *“el desarrollo local debe responder a las necesidades del sistema global y a los intereses dominantes, garantizando una mejor calidad de vida; este desarrollo debe estar articulado con los aspectos políticos, ambientales y sociales”* (Debuyst, 2009). El mismo autor señala que, en esa línea, *“la identidad territorial es indispensable para un desarrollo local o regional”*. Para el caso peruano, a lo largo de la historia, se pueden identificar distintos momentos en que, de manera orgánica, el territorio se fue organizando.

Por ejemplo, el estudio “Perú 2050: Propuesta de imagen territorial”, indica tres etapas marcadas con relación a la gestión del territorio en el Perú: la época prehispánica, la conquista y la república. En la primera, se señala que las poblaciones originarias del Perú *“adoptaron un modelo de manejo transversal del territorio comprendiendo las zonas de montaña, altoandina y de la costa; aprovechando al máximo las escasas tierras agrícolas, ganadas a través de la construcción de infraestructura como los andenes que permitieron incorporar tierras de las laderas”* (Ceplan, 2022). Tal vez, de manera muy idílica u optimista, esta organización transversal del territorio, que iba de la costa hasta la llanura amazónica, podría hacer pensar en una lógica donde las autoridades interactúan unas con otras respetando las jerarquías establecidas (Ceplan, 2022).

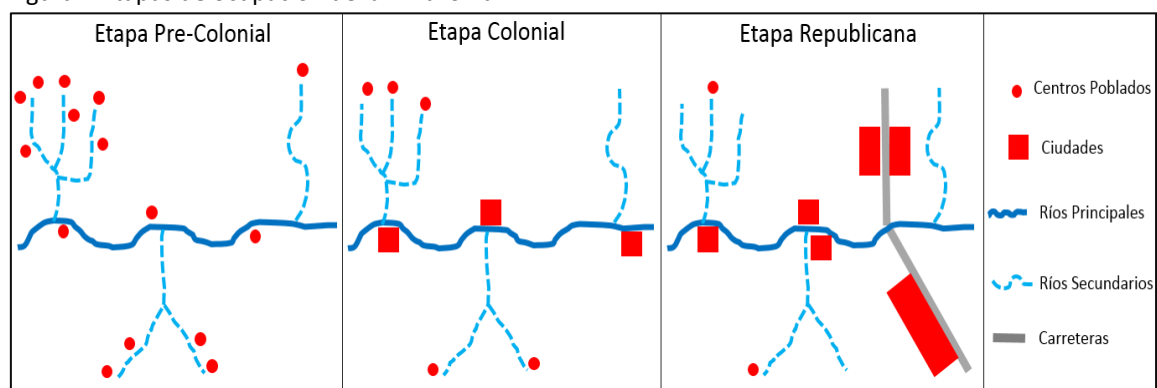
Con relación a la conquista española, el mencionado estudio señala que se dieron tres formas de ordenar el territorio: a) las audiencias (poderes legislativos, ejecutivos y judiciales sobre la administración de las rentas en su jurisdicción); b) los corregimientos (manejar y controlar a la población; y c) las intendencias (manejar el Virreinato desde España y no por los criollos). Estas formas de organización del territorio no sólo incluyeron nuevos actores o autoridades, sino que se empezaron una nueva forma de gestionar el territorio, sus recursos (específicamente los no renovables y el agua) y la población.

¹ El estudio menciona algunas definiciones como la de Claude Raffestin (1993), quien señala que “el territorio se forma a partir del espacio”. También menciona a Buitrago (2014) quien señala que Esta apropiación, dominio o gestión de un espacio no es solo política o jurídico-administrativa, también puede ser económica, cultural o natural. Finalmente, cita las cuatro dimensiones territoriales planteadas por Sosa (2012): a) dimensión social, b) dimensión económica, c) dimensión política y d) dimensión cultural.

Finalmente, el estudio señala que durante la República, las intendencias creadas por los españoles pasaron a ser los departamentos, manteniendo la misma organización territorial pero sin corregir los desequilibrios en la gestión del territorio que se heredaron de la Colonia y, en cierto sentido, se agudizaron, al propiciar el despoblamiento relativo de la sierra junto a la creciente concentración de población y actividades y la consiguiente mayor presión sobre los recursos (agua, suelos y bosques) en la costa (Ceplan, 2022).

Sin embargo, el territorio peruano en su diversidad no necesariamente ha seguido los mismos procesos de ocupación, intervención y gestión. Para la Amazonía, se puede citar el estudio de Rondón (2017), quien identifica tres grandes procesos de ocupación.

Figura 1. Etapas de ocupación de la Amazonía.



Nota. Recuperado de “Los territorios hydrosociales de la ciudad de Lamas (San Martín, Perú): agua, sociedad y poder”, de Rondón, 2017.

En el primer proceso de ocupación indígena de la Amazonía, los ríos pequeños y las quebradas eran los elementos que estructuraban el asentamiento de la población. Las comunidades indígenas se ubicaron cerca de las fuentes de agua, pero en las partes altas, con el objetivo de tener una protección ante posibles ataques de otras etnias o comunidades; además, en esa primera etapa, el río no solo era una fuente de recursos (la pesca como principal actividad ligada al río), sino también eran las vías de transporte y elemento clave en la cosmovisión amazónica (Rondón, 2017). Un segundo proceso de ocupación está ligado a la llegada de los primeros misioneros, la fundación de misiones religiosas por distintos grupos para facilitar la evangelización y la explotación de los recursos naturales (el caucho y la madera, principalmente) nuclearon a las poblaciones dispersas, haciendo que los nativos dejen las partes altas de las quebradas para asentarse en las orillas de los grandes ríos con el objetivo de poder estar más cerca de esta nueva dinámica de salida y entrada de materias asociada a los pueblos o puertos que iban estableciéndose (Rondón, 2017). Finalmente, la tercera etapa de ocupación está caracterizada por la creación de polos comerciales (Pucallpa, Iquitos) producto del aumento del volumen comercial. Pierde importancia la relación patrón-colono, pasando las líneas de dominio del campo de la producción al de la comercialización; además, se multiplican los caseríos y aumenta rápidamente la población urbana (Rondón, 2017).

Revisando el proceso general y el proceso en la Amazonía con respecto a la ocupación y gestión del territorio peruano en las etapas Pre-Colonial, Colonial y República, se puede confirmar lo aseverado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “la gestión del territorio ha sido a lo largo de la historia del Perú un reto formidable y, a la vez, una clave para su desarrollo” (PNUD, 2009). En los próximos capítulos, se hace referencia a la importancia que tuvo en la gestión del territorio en épocas precoloniales, la cuenca hidrográfica como unidad de manejo, la cual permitía tener un conocimiento de la diversidad de territorios de manera

transversal, desde la alta montaña (glaciares, bofedales) pasando por los valles hasta la desembocadura (en la costa) o a un gran río (en la Amazonía). A lo largo de ellas y en sus vertientes laterales, se suceden y se vinculan entre sí los distintos pisos altitudinales que componen la desafiante geografía del Perú; seguir su eje es el recorrido más eficiente para disponer los caminos y remontar los desafíos físicos para la comunicación que imponen los Andes; tal fue el caso del *Qhapaq Ñan*², cuyo trazado consideró las aberturas entre las alturas que vinculan unas cuencas con otras (PNUD, 2009).

En esa línea, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México señala que, *“las cuencas hidrográficas son importantes pues en ellas se da la interacción e interdependencia espacial y temporal entre el medio biofísico, la organización social, instituciones y modos de apropiación (tecnología o mercados); es decir, existe una interrelación importante que explica el desarrollo en distintas zonas”* (SEMARNAT, 2013). Además, la cuenca es una unidad territorial adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos (Rodríguez, 2006), como también para delimitar espacios útiles para la gestión sostenible con participación local o regional de los recursos naturales.

No obstante, en la actualidad las cuencas hidrográficas han sufrido una serie de transformaciones, especialmente relacionadas con el uso de suelo muy segmentado y diferenciado entre la cuenca alta, cuenca media y cuenca baja. Así, esta unidad natural de organización del territorio ha perdido relevancia en procesos de gestión u ordenamiento territorial, situación que se visibiliza en la escasa articulación que tienen con los límites administrativos.

Además, se reconoce que la adecuada gestión del agua coadyuva a la gestión de conflictos entre seres humanos y a la relación sostenible con su entorno. Por ello, se debe promover el diálogo, la concertación y la realización de alianzas entre múltiples actores que normalmente actúan en forma sectorizada sobre territorios que no necesariamente coinciden con los límites de las cuencas (Dourojeanni & Jouravlev, 1999).

Para revisar procesos más recientes que tuvieron como propósito ordenar, manejar y gestionar el territorio en el país, se puede mencionar la recopilación realizada por Chiarella (2010) donde el autor plantea los diversos procesos territoriales como herramientas que a lo largo del tiempo se han utilizado para planificar el desarrollo territorial del país.

² Complejo sistema vial compuesto por caminos preincaicos e incaicos que, durante el siglo XV, los incas unificaron y construyeron como parte de un gran proyecto político, militar, ideológico y administrativo que se conoció como Tawantinsuyu (Ministerio de Cultura, n.d.).

Tabla 1. Herramientas para planificar el desarrollo territorial.

HERRAMIENTA	DEFINICIÓN
Descentralización	El desigual desarrollo existente entre diversas partes del territorio nacional constituye la principal preocupación. Esencialmente, descentralizar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado Central. Una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo. Los nuevos escenarios de la crisis urbano-regional han generado nuevas prácticas sociales que han dado lugar a la formulación de nuevas orientaciones destinadas al tratamiento político de esta problemática que ponen el acento en la descentralización, la revalorización del rol de los gobiernos municipales y el desarrollo de las potencialidades de la participación a escala local.
Regionalización	Toda regionalización constituye un proceso arbitrario de recorte territorial que se propone con la finalidad de coadyuvar en el alcance de mejores niveles de desarrollo de determinados ámbitos territoriales. En síntesis, se puede entender a la regionalización como un instrumento que sirve para modificar el orden territorial de un Estado. En el caso peruano, durante los últimos cincuenta años se han desarrollado varios intentos de regionalización del país, cuyos resultados han quedado muy alejados de lo que se esperaba y de la esperanza que se había depositado en ellos para alcanzar mejores niveles de desarrollo territorial. No se ha podido estimular los procesos de desarrollo territorial. La razón principal deviene del hecho que la regionalización se instrumentaliza para modificar el orden territorial, cuando este debe ser consecuencia de un plan de desarrollo territorial.
Integración territorial	La integración territorial constituye un ejemplo claro del ejercicio del poder en el espacio geográfico. Consiste en que, desde los ciertos nodos o centros poblados, se expande la acción de poder del Estado sobre el espacio geográfico a través de flujos, con los cuales se condiciona la estructuración y confluencia de las redes sociales, económicas, políticas, administrativas, familiares, culturales, entre otras
Zonificación económica y ecológica (ZEE)	La finalidad principal de la ZEE es la de propiciar un diagnóstico preciso sobre el medio físico-biótico, socioeconómico y sobre su organización institucional para ofrecer directrices de acción, las cuales deberían reflejar los diferentes intereses de los ciudadanos. Los principios de la ZEE son: a) participativo, b) equitativo, c) sostenible y d) holístico.
Acondicionamiento territorial (AT)	El acondicionamiento territorial constituye un mecanismo de preparación del territorio para la realización de diversas actividades vinculadas a la implementación de un plan de desarrollo territorial. En la fase inicial se realiza un diagnóstico de los recursos existentes para evaluar el potencial territorial: suelo agrícola, agua, clima, flora, fauna, bosque, pastos, provisión de energía, minerales.
Ordenamiento territorial (OT):	El tema del ordenamiento territorial surgió como un instrumento de planificación, como elemento de organización y de ampliación de la racionalidad espacial de las acciones del Estado. El OT tiene un contenido planificador y está orientado a conseguir el desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes regiones. En tal sentido, condiciona y prevalece sobre la planificación sectorial, el urbanismo y la planificación económica.

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de Chiarella, (2010).

Este breve resumen de la conceptualización del territorio, los distintos tipos de ocupación a lo largo de la historia y los procesos recientes que han pretendido orientar el desarrollo territorial; permiten introducir el marco del presente estudio, el cual girará en torno a tres procesos específicos: la descentralización, la regionalización y la conformación de macrorregiones.

Es importante mencionar brevemente la importancia de estos procesos, pues el lector podría preguntarse el porqué de no abordar otros como el ordenamiento territorial, el acondicionamiento o la zonificación ecológica-económica. En primer lugar, a diferencia de los procesos mencionados en la línea precedente, tanto la descentralización, la regionalización y las macrorregiones se pueden entender como procesos históricos que, de manera orgánica u orientada se han desarrollado en el territorio peruano. Así, el Perú ya se organizaba en regiones antes que existiera alguna propuesta de instrumento normativo con ese fin. En segundo lugar, al ser procesos históricos con una antigüedad mayor a otros permite tener lecciones aprendidas, sobre lo bueno y lo malo que se realizó en determinadas etapas. Esto permite no sólo tener propuestas para re-plantear los procesos sino también vincularlos a temas más recientes como el desarrollo territorial, la prospectiva territorial y el planeamiento estratégico.

Por ejemplo, para ver un poco estos procesos en otros países podemos mencionar el caso de Chile. Según Opazo (2020), *“Chile de acuerdo con su trayectoria ha sido identificado como uno de los países más centralizados que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, en las últimas dos décadas, se ha venido modificando la constitución y las leyes, por lo cual, podemos señalar que ha pasado a formar parte de un grupo de países con características más descentralizadas, tales como Ecuador, Perú y Paraguay”* (Opazo, 2020).

El mismo autor, precisa que *“es posible reconocer tres modelos de administración regional cuyo origen y diseño se verifica en las reformas constitucionales: El modelo regional desconcentrado que se desarrolla entre los años 1974 y 1991, basado en una estructura jerárquica y dependencia nacional; el modelo de administración regional mixto que transcurre entre los años 1991 y 2017, caracterizado por la descentralización administrativa; y el modelo descentralización territorial a partir del año 2017, caracterizado por la profundización de la descentralización política”* (Opazo, 2020).

Sobre el proceso de descentralización de Chile es importante destacar que *“el diseño o ingeniería constitucional de la administración regional actual, considerando la descentralización política propuesta por la reforma constitucional del año 2017, la profundización de la descentralización administrativa establecida en la reforma del año 2009 y la consolidación del modelo de administración financiera regional de la reforma del año 1991, ello configura el modelo de descentralización territorial. Lo anterior denota la ruptura de las relaciones de jerarquía preexistentes, transferencia de poder político a las autoridades electas por la ciudadanía y poder administrativo a través del sistema de transferencia de competencias”* (Opazo, 2020). Otro ejemplo de este proceso puede ser el caso colombiano, donde con el fin de reglamentar la creación de nuevos entes territoriales y que sea posible ejecutar planes conforme a objetivos específicos en términos de organización territorial se contempla la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT), que en la actualidad es la Ley 1454 de 2011, la cual contempla los requisitos para la formación de nuevos departamentos, condiciones para la conversión de una región administrativa y de planificación en entidad territorial, competencias normativas de entidades territoriales, adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas, entre otras (Jiménez & Stiven, 2019).

Los mismos autores (Jiménez & Stiven, 2019) señalan que *“la descripción del ordenamiento territorial actual lleva implícita varias falencias que dificultan los procesos de regionalización en el territorio colombiano, esto en gran medida porque el Estado no ha logrado tener presencia en todas las regiones del país para evidenciar así las necesidades específicas de cada territorio. Los*

procesos de regionalización no se han presentado de manera uniforme en el territorio colombiano”.

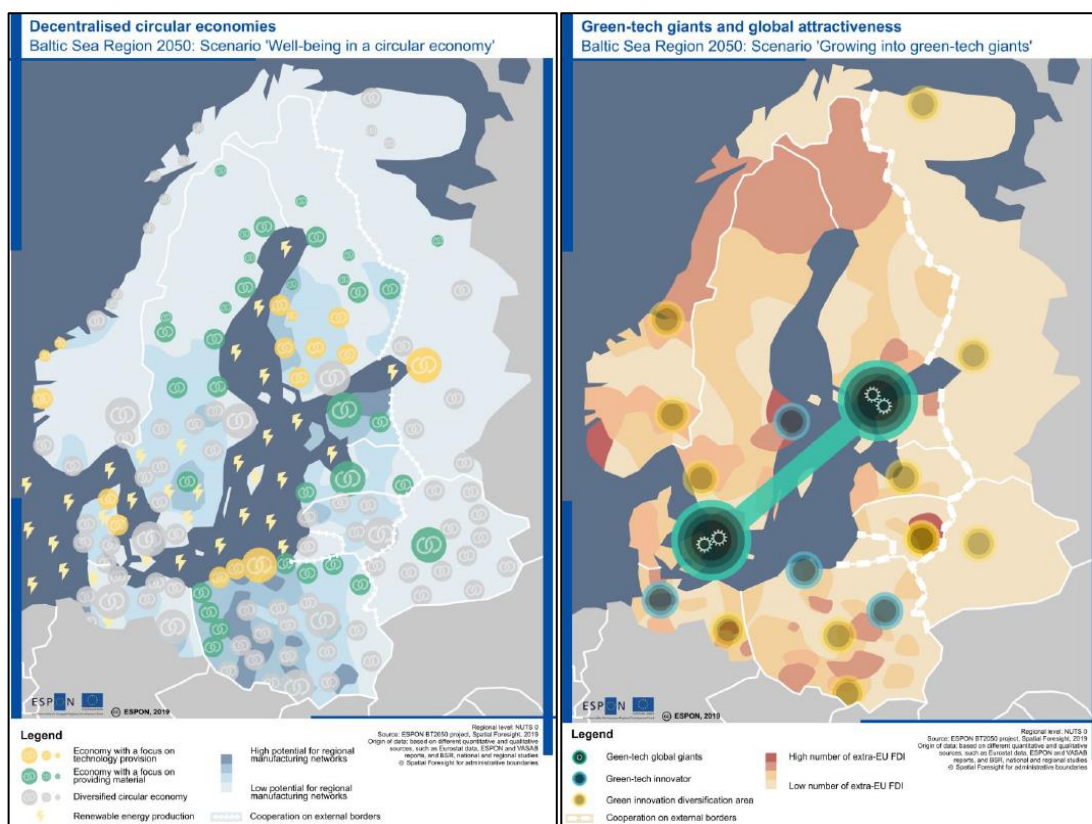
Por último, con relación a la conformación de macrorregiones, en este caso de nivel supranacional, la Comunidad Andina de Naciones puede ser un buen ejemplo de proceso que ha tenido una fluctuación en el tiempo. Sobre la misma, a continuación, se presentan los hitos más importantes a modo de reflexión sobre como este proceso de conformación de macrorregiones no siempre sigue un camino homogéneo (Contipelli, 2016):

- La historia del Grupo Andino empieza a gestarse con la suscripción de la «Declaración de Bogotá» en 1966, en que fue posible establecer las bases preliminares del futuro pacto de integración subregional.
- Se profundiza con la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 26 de mayo de 1969 entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú, que efectivamente crea el Pacto Andino, configurando una unión aduanera entre los mencionados países. El objetivo del modelo de integración era el fortalecimiento del poder de negociación para una mejor actuación en el comercio internacional y reducción de la dependencia.
- El proceso integracionista andino sufre un duro golpe el 30 de octubre 1976, con la retirada de Chile, justificada en divergencias sobre las medidas económicas, en especial, relativas al libre comercio adoptadas por el grupo.
- Otra situación que afectó el avance de las propuestas del Pacto Andino fue la crisis económica de 1980, la cual llevó a los países miembros a promover políticas proteccionistas, sobre todo, en relación a la unión aduanera, elemento fundamental para definición de políticas comunes y aumento de la competitividad del bloque ante el comercio internacional.
- Durante finales de los ochenta e inicios de los noventa, fueron realizados diversos arreglos institucionales y procedimentales con vistas a conferir mayor viabilidad al Pacto Andino, a través de la creación de una zona de libre comercio e institución del arancel externo común entre el bloque, destacándose las decisiones tomadas en la Cumbre de las Galápagos (1989).
- En 1997, el bloque experimenta un giro institucional y estructural por intermedio de los Protocolos de Trujillo (1996) y Sucre (1997). De ese modo, la integración pasa a ser no apenas técnica y comercial, sino también de contenido claramente político, al insertar en su estructura el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de ministros.
- En 2006, después de algunos miembros del bloque anunciaran el establecimiento de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Venezuela opta por su salida de la Comunidad Andina. La retirada de Venezuela no afecta la ampliación de los objetivos propugnados por el bloque, que, en la Cumbre de Tarija (2007), acuerda un modelo de Integración Integral para atribuir a la aspectos políticos y sociales, ambientales y culturales, la misma preocupación conferida a la agenda económica y comercial del grupo.
- Esa integración integral es reforzada por la definición de Agenda Estratégica Andina y su consecuente plan de implementación (2010), así como por la elaboración de una Estrategia de Cohesión Económica y Social y de los Objetivos Andinos de Desarrollo Económico y Social, que fijarán ámbitos de cooperación, compromisos y metas concretas que deberán ser asumidas por el grupo hasta el 2019.

El objetivo principal del estudio es, en base a un análisis multicriterio, generar una propuesta de país si es que los procesos antes mencionados se hubieran llevado a cabo de manera adecuada, generando un escenario para cada uno de ellos. Este ejercicio metodológico, muy cercano a la disciplina de la prospectiva territorial, no es inusual en procesos que buscan reflexionar sobre el

futuro de determinado territorio en base a la generación de escenarios basados en determinados supuestos.

Figura 2. Escenario de “Bienestar en una economía circular” y Escenario de “Gigantes de la tecnología verde”.



Nota. Recuperado de “Territorial Scenarios for the Baltic Sea Region. Targeted Research. Main Report”, de ESPON, 2019.

Por ejemplo, la Región del Mar Báltico (ESPON, 2019) propone este trabajo realizado por el Instituto de Geografía y Organización espacial, donde se tiene como objetivos desarrollar escenarios territoriales para la región con la intención de aumentar la cantidad de evidencia con pertinencia territorial, apoyar en el diseño e implementación de políticas sólidas para el futuro de la región del Mar Báltico.

Este estudio permitió que en base a la generación de escenarios gracias a data (espacial y tabular) reciente, se tiene una propuesta general de desarrollo de la región. Así, no solo se tienen escenarios con hitos al 2030 y 2050, sino también se tiene escenarios alternativos (Figura 2) y finalmente, se incluyen recomendaciones políticas para el futuro de la Región del Mar Báltico.

Un ejemplo más próximo a nuestro país, es el de Chile; sobre este, Ubilla y Lastra (2014) precisan que el análisis prospectivo aplicado al Ordenamiento Territorial utiliza frecuentemente el método de construcción de escenarios territoriales, los cuales se entienden como la descripción de una situación futura para un territorio y la trayectoria de eventos que permiten llegar a ella a partir de su situación inicial y donde su objetivo es revelar opciones de desarrollo territorial, permitiendo además entender causalidades de dinámicas y procesos complejos de un territorio (Ubilla & Lastra, 2014). En este estudio de los autores citados para la Región Metropolitana de Santiago, se proponen dos escenarios: uno tendencial y otro conservacionista; cada uno con una descripción muy concreta de las dinámicas del territorio. Por ejemplo, en el escenario tendencial

se menciona: *“En materia de conectividad física, se impulsará un plan de construcción de infraestructura vial que dé respuesta al fuerte incremento de vehículos del sistema de transporte regional y así facilitar el aumento de la movilidad de la población y productos en la Región. Por otro lado, el transporte público continuará arrastrando deficiencias en su calidad y en su gestión a nivel regional”* (Ubilla & Lastra, 2014).

Finalmente, el artículo está dividido en tres grandes secciones: la primera (Capítulo 2) presenta de manera resumida a los tres procesos en análisis: descentralización, regionalización y conformación de macrorregiones, detallando para cada uno el concepto o definición, la situación del proceso en el país y experiencias de este proceso en otros países; la segunda sección presenta los tres escenarios propuestos para cada uno de los procesos, acompañando la descripción con un soporte visual (cartografía) que permita identificar los cambios principales a nivel de organización del país; finalmente, la última sección se centra en una discusión de los escenarios con expertos y expertas en la materia, con el fin no sólo de ajustar lo necesario sino también generar a modo de conclusiones y/o recomendaciones una serie de lineamientos para futuras estrategias de gestión del territorio y planificación del desarrollo.

1.2. Procesos territoriales: Casos de estudio

En el presente capítulo se presentan los tres procesos territoriales que serán abordados en el estudio.

1.2.1. Regionalización

Al igual que la palabra territorio, el concepto de región puede ser complejo de entender ya que desde que el geógrafo Paul Vidal de La Blache lo planteó a inicios del siglo XX o desde que Ratzel lo aplicó en la escuela geográfica alemana, ha recibido aportes que lo han ido complementando. Así, Montañez y Delgado (1998) señalan que *“existen territorios que se complementan dando origen a la regionalización, donde se crean nuevas divisiones y relaciones espacio-temporales. También se generan nuevas delimitaciones que parecen rígidas, pero son dinámicas en el tiempo e influenciadas por la acción humana”* (Montañez & Delgado, 1998). Estos mismos autores acuerdan que la región es sinónimo de la territorialidad absoluta con características de identidad, exclusividad y límites. Hoy las regiones son sistemas territoriales abiertos que se encuentran en permanente interacción con otras regiones y que construyen una propia identidad económica, cultural, social y política. Las regiones manifiestan relaciones internas con los territorios y externas con otras regiones y de esa manera constituyen un instrumento para el desarrollo multidimensional (Montañez & Delgado, 1998).

Otra conceptualización sobre la región viene de Haesbaert, quién plantea tres puntos claves para entender el concepto de región (Haesbaert, Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas, 2010):

- Es una entidad geográfica concreta que se enfrentan al sistema complejo de la globalización y debe ser entendida como un proceso mutable.
- La región no es una unidad que contiene una diversidad, por el contrario, es un producto de una operación de homogeneización que es abierta, móvil y atravesada por diferentes relaciones de poder.
- La región nace a partir de la articulación espacial cohesionada por su estructura socioeconómica, intereses políticos, simbólica o cultural. Las articulaciones se pueden manifestar de forma tradicional (generalmente continua) o en redes (discontinua o

articulación reticular). Esto último se debe a la intensificación de la movilidad social conocida como las migraciones.

El mismo autor (Haesbaert, 2019), señala que la nueva valoración de lo regional tiene lugar en la globalización de los mercados y de las comunicaciones pues los nuevos regionalismos forman uniones comerciales un contrapunto a la globalización. En un mundo sin fronteras el Estado se torna un instrumento prescindible, casi en extinción, y, en su lugar, aparecen las economías regionales o los Estados - región transnacionales emergentes, con una importancia mucho mayor que los territorios nacionales en lo que se refiere a la inserción en los circuitos económicos globales; las economías regionales emergentes establecen un nuevo modelo de áreas geográficas capaces de atender con mayor ventaja los requisitos de un capitalismo globalizado.

Por lo antes expuesto, en el presente estudio cuando se hace referencia a la “región” se estará entiendo como un territorio de características homogéneas, pero en distintas esferas como la económica, la social, la cultural y la espacial. Implementar el proceso de regionalización debe responder a la organización efectiva (en la práctica) del territorio, teniendo en cuenta el medio físico en relación con la organización espacial de las actividades económicas. Con relación al proceso de regionalización (es decir, dividir en regiones el país) tal vez el antecedente de la gran primera regionalización se dio con el imperio Inca mediante los Suyos: Chinchaysuyo, Antisuyo, Collasuyo y Contisuyo (Córdova, 1994). Esta primera regionalización del imperio tuvo en los caminos incas y el intercambio comercial una fuente principal de articulación del territorio, destacando además la ausencia del imperio en la Amazonía.

Figura 3. Organización del imperio Inca.



Nota. Recuperado de “Imperio Inca o Tahuantinsuyo. Historia del Perú” de López, Carlos y Aguilar, Julia, (2014)

los centros urbanos y algunos caminos vecinales, especialmente de la Costa (Córdova, 1994). Luego se crea La Ley de Descentralización Fiscal en 1886, esta ley buscaba descentralizar el poder político y económico del país, dando mayor autonomía a las regiones y departamentos, y permitiendo la creación de gobiernos regionales y municipales. La Ley de Descentralización Fiscal de 1886 estableció la creación de las Juntas Departamentales, las cuales se encargarían de la administración y gestión de los recursos económicos de cada departamento del país.

La junta departamental de la ley de descentralización fiscal de 1886 tampoco era un ente territorial autónomo, ya que no era un ente exponencial de un cuerpo electoral departamental, pues se conformaba por delegados de los concejos provinciales. Incluso, el intento de hacerlo independiente del Poder Ejecutivo, principalmente a través de la supresión del prefecto como presidente de la junta departamental, no cambió esta situación. Por último, a pesar que en el origen de estas juntas estaba la descentralización de los ingresos y de los gastos, se produjo un paulatino vaciamiento de la limitada autonomía financiera que había reconocido la misma ley a las juntas (Burga, 2001).

Figura 5. Organización territorial del Perú en 1871.



Nota. Recuperado de “Mapa del Perú”, Daniel Barrera, (1871).

Como se ha mencionado en la conceptualización de región, las interacciones que pueden darle características homogéneas a una porción de territorio no son sólo espaciales (físicas-ambientales) sino también sociales y económicas. Así, después de la segunda guerra mundial el Perú experimentó una transformación económica y social inédita: a) la población creció aceleradamente, pasó de 6.5 millones en 1940 a 20 millones de habitantes en 1985; b) en términos regionales, la población se ubicó en las regiones económicamente más dinámicas; c) las grandes corrientes migratorias fueron del campo a las ciudades, de la sierra a la costa, generando un acelerado proceso de urbanización en la costa y sobre todo en Lima; y d) la causa principal del poblamiento desigual de las regiones, debido a las migraciones, fue el patrón primario-exportador, semi-industrial dependiente y la industria manufacturera que se localizaron en su mayor parte en Lima, donde estos sectores económicos desplazaron a la

agricultura de exportación, que hasta los años 40' había sido la base del crecimiento económico peruano (González E. , 1989).

Como lo menciona Slater (1991), la Constitución de 1979 dio apertura hacia un mayor grado de regionalización, porque estableció la necesidad de dictar normas y procedimientos legislativos para el proceso de regionalización. En el Artículo 79 se establecía que el régimen político del Perú es "unitario", "representativo" y "descentralizado", rompiendo de esta manera con la antigua asociación entre "unitario" y "centralista", generando un remesón político por la introducción de una estructura descentralizada, debieron ser establecidos gobiernos regionales y locales reestructurados (Slater, 1991).

La Constitución de 1979 asignó a los gobiernos regionales una amplia gama de funciones para el desarrollo y responsabilidades cubriendo un área muy extensa, desde el bienestar social y la actividad laboral, hasta la infraestructura económica y la producción industrial, minera y agrícola; los recursos financieros que debieron ser dispuestos para los gobiernos regionales debían provenir de tres fuentes principales (Slater, 1991):

- a) las regiones estarían facultadas para aumentar los ingresos a través de la fijación de impuestos sobre recursos naturales ubicados dentro de los límites de su jurisdicción
- b) un fondo de compensación regional debía ser administrado por el Gobierno Central, por medio del cual serían asignados montos de acuerdo a la extensión física, población residente, cesantía y subempleo, nivel de migración y recaudación obtenida con los impuestos a los ingresos
- c) contribuciones fiscales directas provenientes del Estado Central

Con respecto a la organización efectiva del gobierno regional, la Constitución de 1979 autorizaba la formación de tres instituciones políticas: una asamblea regional, un consejo regional y la presidencia del consejo regional; por otra parte, es necesario poner énfasis en que la Constitución de 1979 dio lugar a una verdadera apertura hacia un mayor grado de regionalización de la autoridad y responsabilidad política y también estableció la necesidad de dictar normas y procedimientos por parte del Legislativo para el proceso de regionalización, que incluye como primer paso un Plan de Regionalización, que deberá ser completado en un plazo de dos años o más (Slater, 1991). El mismo autor, quien tiene un recuento detallado del proceso de regionalización en esta época, señala que el presidente Alan García promulgó el Plan de Desarrollo Nacional para 1986-1990. Este Plan introducía un elemento nuevo y, en cierto sentido, un tanto complicado; en lo fundamental, la posibilidad de establecer tres tipos de regiones con diferentes funciones y capacidades; sin embargo, poco tiempo después, a comienzos de 1987, la Ley de Bases fue promulgada, y esta nueva ley discrepó de el Plan de Desarrollo Nacional en varios importantes aspectos; por ejemplo, la proposición de doce regiones fue aceptada, sin ninguna tipología diferente , y los departamentos subregionales fueron descartados, aunque una propuesta de 180 microrregiones fue mantenida, a pesar de su semejanza con el gobierno municipal (Slater, 1991).

Figura 6.Regiones políticas gobierno Alan García 1985-1990.



Nota. Recuperado de “Regionalización del Perú”, (2009)

La regionalización en el Perú se desarrolló a fines de 1987, después de la publicación de la ley de Bases de la Regionalización del Perú; donde se sentaron los criterios de limitación, selección y la organización interna de las regiones, estas son (Córdova, 1994):

1. Aspectos físicos –geográficos
2. Desarrollo Nacional regional
3. Una regionalización dinámica y procesal
4. La contigüidad territorial y homogeneidad
5. La accesibilidad existente y potencial
6. La existencia de ciudades de importancia regional
7. La integración histórica y cultural
8. La potencialidad de recursos naturales
9. La organización económica
10. El medio ambiente
11. La viabilidad política
12. La adaptabilidad de la demarcación política
13. La seguridad y la geopolítica

Más tarde, en 1990, después de las elecciones nacionales, con Fujimori siendo Presidente solamente por un mes, los doce presidentes de las asambleas regionales fueron a Lima para presentar el conjunto de sus quejas; una de estas se relacionaba con la suspensión hasta fines de 1990 de una serie de funciones asignadas a las asambleas regionales mediante la Ley Orgánica de 1988; esta suspensión, estipulada en un decreto supremo de mediados de agosto, tenía que ver con las actividades de la pequeña y mediana minería, otra fuente de conflicto se refería al bloqueo, por parte del Ejecutivo, de la transferencia de la infraestructura turística y hotelera a las manos de los gobiernos regionales, otra queja adicional se ubicaba en el contexto de la reducción unilateral por parte del Gobierno Central de los ingresos autorizados a aquellas

regiones que contaran con recursos naturales de importancia, tales como el petróleo en Amazonas (Loreto), Grau y Ucayali (Slater, 1991).

La configuración regional establecida posteriormente en la Constitución Política del Perú de 1993 plantea que deberían existir regiones conformadas por la integración de departamentos. Sin embargo, fue un proceso que avanzó solo hasta una regionalización equiparada a las circunscripciones departamentales; a las que se les denomina regiones; esa configuración regional con límites departamentales ya tiene 20 años y el país no ha alcanzado el objetivo constitucional de equilibrar las oportunidades de desarrollo relativo en el territorio peruano (Ceplan, 2022). Como lo menciona el ex viceministro de Gobernanza Territorial, Raúl Molina, la regionalización es una manera de organizar el Estado para poder cumplir sus funciones en el territorio y debería encajar con la organización física, ambiental, económica y demográfica del territorio; planteando la hipótesis de una desconexión entre la organización real en el territorio y la organización del Estado (Molina, 2021). En la misma exposición, Molina (2021) señala que, si bien en la normativa, el Perú debe tener administrativamente distritos, provincias, departamentos y regiones, en la práctica el proceso no ha tenido el éxito necesario; además de tener una heterogeneidad a nivel distrital que hace que exista un distrito con más población que la mayoría de los departamentos (San Juan de Lurigancho, Lima) y al mismo tiempo existan distritos con menos de 500 habitantes.

Finalmente, se entiende que los procesos de regionalización se han desarrollado en distintos países y en distintas escalas (recordando que los territorios como espacios homogéneos pueden o no respetar límites administrativos). Por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) representó un regionalismo estratégico y permitió la inserción competitiva de países como Argentina y Brasil (Bizzozero, 2011). Por ejemplo, el mismo autor señala que existen 2 ejes que serán importantes en el proceso de la regionalización en América Latina, estos son: 1) la articulación del Estado con la región y su capacidad de competir y asociarse con otros Estados; 2) la generación de mecanismos institucionales y políticos para propiciar bases de una sociedad regional, inclusiva y ambientalmente sustentable (Bizzozero, 2011).

En el siglo XX visualizaron a MERCOSUR como una herramienta de política para la inserción de la política exterior de los países que lo conforman, política que estaría compuesta con tradiciones políticas regionales, recursos y capacidades de cada Estado; además los países que conforman el MERCOSUR definieron límites en las negociaciones con la Unión Europea y con Estados Unidos, a diferencia de Chile, el cual desarrolló un regionalismo abierto concretando un tratado de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y otros países desarrollados (Bizzozero, 2011).

Figura 7. Conformación del Mercosur



Nota. Recuperado de "Mercosur" de BBC Mundo, (s.f.).

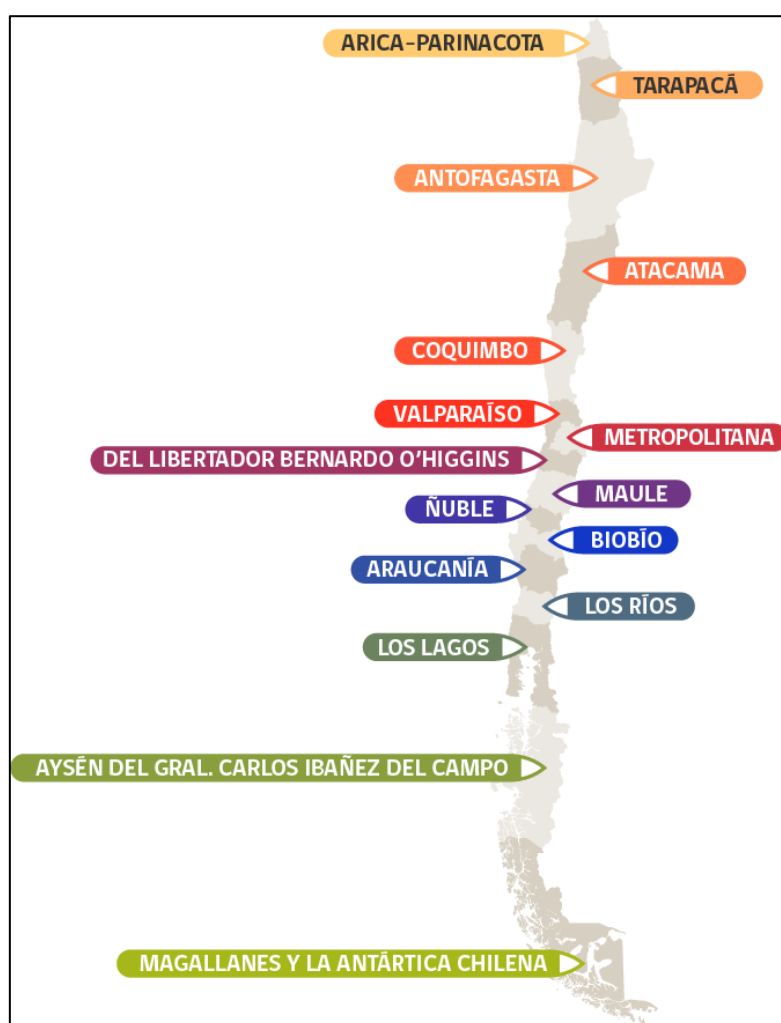
Este proceso de regionalización en sus inicios se manifestó con fines económicos, el cual se orientaba a la reformulación de una economía política y de la inserción competitiva entre varios Estados; sin embargo, en los últimos años la regionalización viene vinculando otros espacios de negociación a escala regional e internacional donde se abordan temas como cambio climático, recursos naturales, energías alternativas, alimentación, energía, etc. (Bizzozero, 2011)

El regionalismo del siglo XXI está evolucionando de su faceta netamente económica-política a otros objetivos sociales y ambientales, a través del diálogo político, la cooperación y la participación de la sociedad civil, trayendo consigo un modelo de gobernanza política, el cual permite participar a los Estados como bloque regional para conformar un espacio de negociación y de poder a nivel internacional (Bizzozero, 2011). En el caso concreto del MERCOSUR, es un proceso exitoso en relación a la conformación del mercado común, permitiendo la formulación de políticas sectoriales y macroeconómicas; siendo todo el tema arancelario e impositivo una de las principales ventajas de esta región económica de América Latina. Y

Por otro lado, a una escala país, podemos citar el proceso de regionalización en Chile. Entre 1970 y 1973 se mantiene la idea de una diferenciación del territorio nacional por zonas, buscando materializar una estrategia diferenciada según las condiciones de desarrollo, siempre en la búsqueda de disminuir los desequilibrios regionales; durante los primeros años de Pinochet no solo se crearon las regiones, sino que se les dotó de una autoridad responsable, quién era el Intendente Regional y apoyaba en la gestión (Arenas, 2009).

Al igual que el Perú, la institucionalidad pública regional no ha logrado articularse, porque el sector público se coordina escasamente entre sí, por ende, se encuentran poco comprometidos con los temas y asuntos relacionados al desarrollo regional; tampoco los municipios tienen grandes posibilidades de diálogo en el debate sobre el desarrollo regional, ya que el sistema de gestión y la relación entre actores es débil, siendo el principal problema es la falta de claridad de las funciones del Gobierno Regional, que comparte muchas atribuciones con otras reparticiones del gobierno central (Arenas, 2009).

Figura 8. Organización territorial de Chile



Nota. Recuperado de "Organización territorial" de Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, (s.f.)

Uno de los logros alcanzado del desarrollo de las regiones es que gradualmente ha trascendido a los aspectos institucionales y normativos, se ha sostenido dotando de esta manera a las regiones de mayor identidad y vitalidad, esto se ha llevado a cabo importantes proyectos de inversión que han generado impactos positivos en la calidad de vida de la población (Arenas, 2009). Arenas (2019) señala algunos puntos muy parecidos al proceso de regionalización del Perú: a) dificultades de gestión de toda índole en su administración; b) problemas de construcción de una identidad regional que integre las diversas realidades y proyecte una imagen compartida, más aún en un escenario donde las funciones están delimitadas confusamente o bien faltan atribuciones; c) descoordinación, la desconfianza y las dificultades para generar acuerdos y consensos entre los distintos agentes hacen duplicar los esfuerzos y perder eficacia.

Figura 9. Esquema Regionalización



Nota. Elaboración por el Ceplan

1.2.2. Descentralización

La descentralización es entendida fundamentalmente como una reforma de la administración pública, lo que en verdad en la práctica vendrá a ser simplemente una desconcentración, incluso territorial, del aparato tecno-burocrático de gobierno; en otros casos la discusión sube de nivel y se interpreta la descentralización como una reforma del Estado, envolviendo en este caso un cambio estructural en la articulación del Estado con la sociedad civil y en la distribución espacial del poder (Boisier, 2004).

La descentralización es un proceso de carácter político y es una oportunidad para la democracia. Una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político, o sea, supone una descentralización, pero es un error común asignar causalidades unidireccionales, como si un proceso necesariamente generase linealmente el otro; en términos territoriales significa la transferencia de poder a regiones y es también impulsada por sistemas de producción industrial manufacturera, de comunicaciones y transporte (Boisier, 2004).

Por su parte, la CEPAL señala que la desconcentración es sólo administrativa; mientras que la descentralización es política, administrativa y económica. La descentralización hacia los niveles regional o local permite a los funcionarios desagregar los programas y planes de desarrollo y ajustados a las necesidades de regiones y grupos heterogéneos (CEPAL, 1987).

Mediante la descentralización de funciones y la reasignación de funcionarios del gobierno central a los niveles locales, puede aumentarse el conocimiento y la sensibilidad de estos funcionarios hacia los problemas y necesidades locales; los contactos más cercanos entre los funcionarios del gobierno y la población local deberían facilitar a ambos una mejor información con la cual formular en forma más realista y efectiva los objetivos para los planes y proyectos del gobierno (CEPAL, 1987).

La descentralización podría conducir al logro de una mayor capacidad administrativa por parte de los gobiernos locales e instituciones privadas en las regiones y provincias y ampliaría de este modo su capacidad para hacerse cargo de funciones que normalmente los ministerios centrales no desempeñan bien, tales como la mantención de caminos y las inversiones en infraestructura en áreas muy alejadas de la capital nacional; finalmente también la descentralización puede aumentar la estabilidad política y la unidad nacional y dar a los grupos de las diferentes regiones del país la capacidad de participar más directamente en las decisiones en materia de desarrollo (CEPAL, 1987).

De estas definiciones de descentralización y trayendo al debate nuevamente el tema de la regionalización se observa que ambos procesos están estrechamente vinculados pues, a nivel teórico, una descentralización efectiva debería permitir que los gobiernos regionales cumplan un rol de intermediación en la aplicación de las políticas públicas nacionales. Sin embargo, como se detallará en las siguientes páginas, el proceso de descentralización en el Perú no ha tenido el éxito esperado.

El fortalecimiento de capacidades sigue siendo una debilidad del proceso de descentralización pues no se cuenta con lineamientos generales de la política nacional para orientar la promoción del desarrollo económico por parte de los tres niveles de gobierno y para evitar la duplicidad de iniciativas (USAID Perú, 2012). Una adecuada delimitación de las competencias para la gestión de los conflictos sociales entre los tres niveles de gobierno es un factor importante que puede contribuir a transformar positivamente los conflictos sociales; lo cual debe ser complementado con una nueva Ley de Ordenamiento Territorial (USAID Perú, 2012).

Antes de entrar a describir el proceso de descentralización en el Perú, es necesario posicionar una definición que el año 2018 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2018), realiza sobre la descentralización: *“la descentralización se distribuye el poder del Estado entre sus diferentes niveles de gobierno, lo político y lo económico adquieren un nuevo orden, ya que el gobierno nacional comienza a transferir la toma de decisiones, a través de la designación de funciones y recursos para la ejecución de políticas públicas hacia los otros niveles de gobernabilidad, por lo cual se tendrá que incluir la diversidad de necesidades y pluralidad de intereses”*.

Empezando con el recuento del proceso de descentralización en el Perú, es necesario recordar que la constitución de 1979 define al gobierno peruano como unitario, representativo y descentralizado; es decir, la descentralización opera como forma de gobierno y no como forma de Estado, es decir, funciona como distribución del poder político (Gonzáles, Pinzás, & Trivelli, 1994).

Se precisa, además, la autonomía económica y administrativa de las regiones y sus recursos: se crea el fondo de compensación regional, que será distribuido equitativamente por el Poder Legislativo en la ley de presupuesto del sector público, La ley de bases de regionalización (ley N.24650) se modifica durante el gobierno de Alan García, con la ley 24792, de 1988; también es preciso mencionar que las principales modificaciones se refieren a las fronteras de las regiones, y principalmente a la ubicación, la importancia, las competencias y los fundamentos de la organización de los gobiernos regionales, así como su dotación financiera, sin adoptar una regulación económica definitiva, que necesitaría una autonomía formal de las regiones para operar (Gonzáles, Pinzás, & Trivelli, 1994).

Durante el gobierno de Alan García hubo aún que aprobar una ley orgánica de descentralización y promulgar las leyes de creación de cada una de las 12 regiones, las que incluían las funciones y competencias precisas que les correspondían, los recursos de que dispondrían para hacerlo y el cuadro de personal, incluyendo el traslado de funcionarios del gobierno central a los regionales (IEP, 2022). Cada uno contaba con una Asamblea Regional con función fiscalizadora y reguladora, en la que estaban representados los territorios (a través de sus alcaldes provinciales), los sectores sociales y los actores políticos (IEP, 2022).

El proceso, sin embargo, fue abortado a solo un año de iniciado cuando el presidente Alberto Fujimori disuelve los Gobiernos Regionales en el mismo acto en que disuelve el Congreso, si bien el congreso se vuelve instalar como Congreso Constituyente, los gobiernos regionales quedaron definitivamente eliminados, a pesar de que en 1998 Fujimori promulga la Ley Marco de Descentralización que crea los Consejos Transitorios de Administración Regional (IEP, 2022). De acuerdo al artículo 189 de la Constitución de 1993, el territorio de la república se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada; al referirse a los municipios, en la Constitución, no se hace ninguna distinción en cuanto a las competencias entre municipalidades provinciales y distritales (Gonzáles, Pinzás, & Trivelli, 1994).

La Contraloría de la República del Perú, en un balance sobre el proceso de descentralización señala que recién a finales del año 2002 se logró aprobar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial³. La ley de Bases de la Descentralización fue aprobada por el Congreso el 26 de junio y promulgada por el Poder

³ El consejo Nacional de Descentralización intervino con mecanismos de verificación en coordinación con los sectores regionales, los cuales consistían en la corroboración del cumplimiento de requisitos formales mínimos.

Ejecutivo el 17 de julio del 2002; en el 2004, de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización se daría la transferencia de las funciones a los gobiernos regionales, creando el Consejo Nacional de Descentralización para dirigir, monitorear y conducir el proceso con éxito (Contraloría General de la República, 2014).

Se le dio la naturaleza de organismo independiente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. La ley regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, estableciendo la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización (Contraloría General de la República, 2014). Esta Ley establece que la descentralización debería otorgar: 1) Autonomía política, 2) Autonomía administrativa y 3) Autonomía económica; además la Ley define una estrategia de distribución de competencias entre niveles, clasificándolas en tres tipos: a) Exclusivas: correspondiente a cada nivel de gobierno; Compartidas: Interviene más de un nivel de gobierno; y c) Delegables: delega sus competencias a otro por mutuo acuerdo (Contraloría General de la República, 2014).

Con esta ley se inicia un acelerado proceso de diseño y montaje de la descentralización actual y se convocan elecciones antes de tener una ley orgánica de gobiernos regionales pero el fracaso de las opciones que se tomaron también fue muy rápido, quedando como evidencia de una fuerte continuidad con el periodo anterior, este diseño se realizó bajo los mismos supuestos que sustentaron la disolución de la experiencia descentralista anterior (IEP, 2022).

Una encuesta realizada por el IEP en 2002, al inicio, muestra una población que tenía una alta valoración de la descentralización, como opción que permitiera adaptar políticas y presupuestos que potenciaran los recursos naturales, las riquezas, de sus regiones, frente a un centralismo (a Lima) que no pone en relieve las diferencias: 7 de cada 10 entrevistados se consideraba descentralista (IEP, 2022).

Figura 10. Propuesta fallida de regionalización a partir del proceso de descentralización.

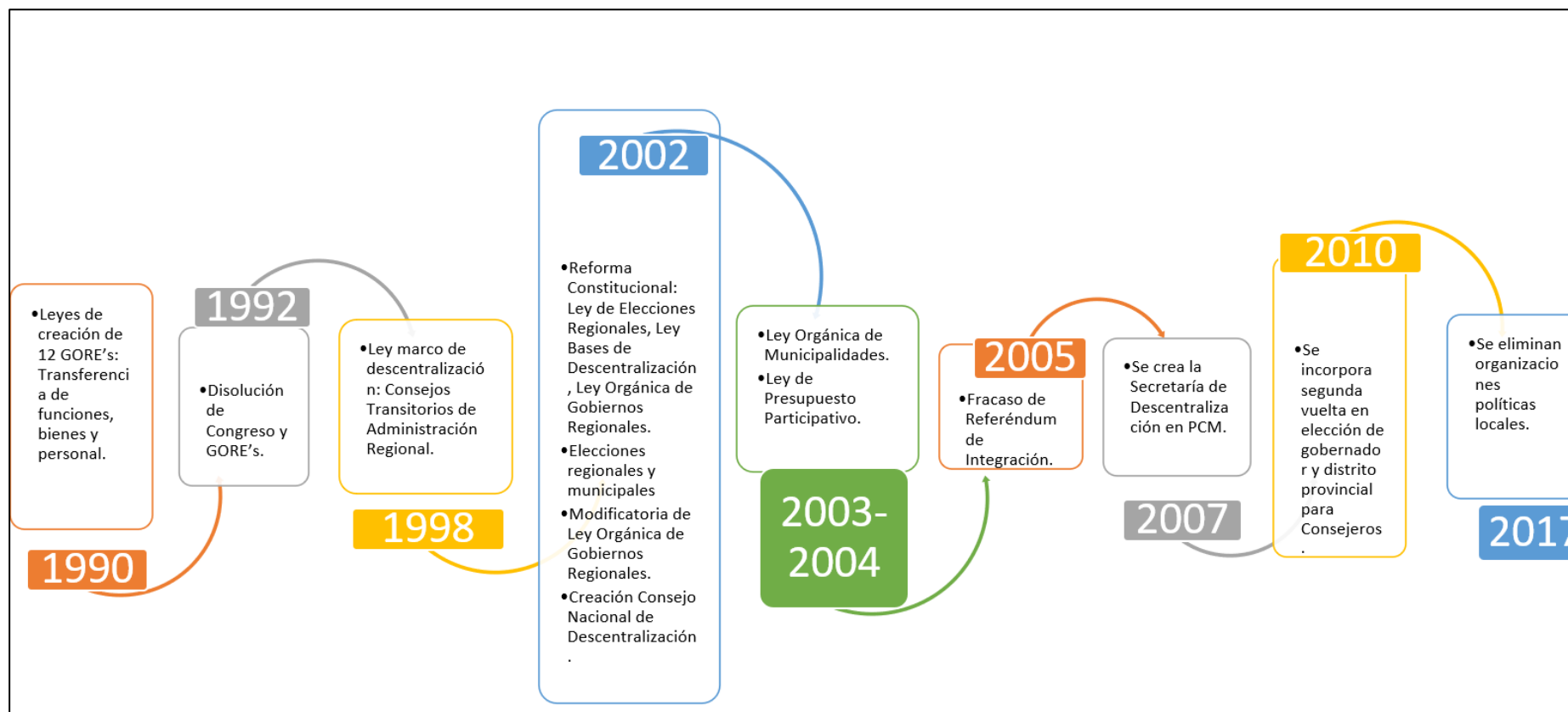


Nota. Recuperado de “El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI” del IEP, (2022).

Esta inercia se asocia al hecho de que, pasado el momento inicial de entusiasmo en las regiones, y de un montaje participativo que luego veremos, organizaciones de sociedad civil que impulsaron el debate sobre el proceso perdieron peso; además, en 2007 el presidente Alan García elimina la instancia de alto nivel, el Consejo Nacional de Descentralización, que debía encaminar y coordinar el proceso. Finalmente, y lo veremos más adelante también, los actores políticos regionales se fueron deteriorando y quedaron presas de un diseño orientado exclusivamente a hacer obras (IEP, 2022).

A continuación, se presenta una pequeña línea de tiempo que intenta recoger los puntos más destacados de este proceso de descentralización descrito:

Figura 11. Proceso de descentralización 1990-2020



Nota. Adaptado de "El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI" del IEP, (2022).

Con relación a otros procesos de descentralización, un estudio de estos en la Comunidad Andina concluye que los procesos de descentralización desarrollados en los países andinos se hallan íntimamente ligados a la crisis de legitimidad del sistema político, así como a la necesidad de recuperar la credibilidad en el Estado y en sus instituciones políticas, y de esta forma evitar la desestabilización del régimen democrático (FLACSO, 2003).

Los argumentos para emprender procesos de descentralización, en los países andinos, giran alrededor del rechazo al centralismo económico y político, impulsado por conflictos y demandas regionales y locales; además el déficit de capacitación en planificación y gestión social es evidente en la casi totalidad de los países de la Comunidad Andina, así como de su institucionalización dentro de marcos de flexibilidad (FLACSO, 2003).

Otro de los desafíos que debe enfrentar y resolver la descentralización/autonomía es el de la capacidad de los niveles subnacionales para hacerse cargo de nuevas atribuciones, lo cual es un tema conflictivo, en razón de los criterios que se utilicen para calificar a un organismo subnacional como capaz (FLACSO, 2003). La descentralización administrativa no extingue la titularidad sobre los Estados y municipios, puesto que es el poder nacional el que posee y se mantiene como responsable último de esos sectores, con poderes de dirección, supervisión y control. La capacidad de los organismos subnacionales para asumir nuevas competencias y responsabilidades es uno de los asuntos más complicados (FLACSO, 2003).

Por ejemplo, mencionando uno de los aspectos de la descentralización, la descentralización política, se tuvieron los siguientes objetivos (Finot, 2007):

- Profundizar la democratización
- Fortalecer la gobernabilidad democrática
- Mayor equidad territorial y social
- Reducir el déficit fiscal

Cerca de veinte años más tarde de iniciados los primeros procesos, se puede afirmar que estos objetivos fueron alcanzados limitadamente pues sólo el hecho de elegir gobiernos subnacionales es un avance en participación política, por lo general la descentralización aún contribuye poco a canalizar constructivamente la participación social; además la descentralización política está contribuyendo lentamente a desarrollar la ciudadanía y ha sido decisiva para mejorar políticas sociales asistenciales (Finot, 2007).

La descentralización representa una profunda transformación de la estructura político administrativa del Estado, así como de la cultura política, por lo que un proyecto de descentralización debe trascender y, probablemente, enfrentar objetivos o intenciones de determinados gobiernos centrales que buscan con ella, en unos casos, mantener su poder, al entregar algunas responsabilidades menores a municipios o provincias, o amortiguar la crisis y conflictividad social a través de la transferencia de reducidos presupuestos públicos, y en esta forma legitimar el Estado (FLACSO, 2003).

Para que la descentralización sea sostenible, es decir, para que cuente con el apoyo de la población, así como con el respaldo gubernamental, es necesario que el debate se ‘des-elitice’ y llegue a la más amplia mayoría de la población. Por este camino será posible lograr un consenso nacional; en esta perspectiva, es imprescindible desarrollar una política de información que posibilite a los ciudadanos la comprensión de los fines, contenidos y alcances del proceso (FLACSO, 2003).

Finalmente, es necesario mencionar que la descentralización no basta para propiciar el desarrollo local, ni siquiera bajo las condiciones de eficiencia y equidad planteadas; para lograrlo es necesario contar además con políticas proactivas de niveles superiores que lo induzcan y faciliten (Finot, 2007). Además de políticas generales de apoyo a la investigación y a la pequeña y mediana empresa, sería necesario inducir asociaciones territoriales en función de diferenciaciones geográficas de la demanda y proveer servicios de infraestructura básica que trascienden los ámbitos municipales. La planificación regional parece tan indispensable como la descentralización para hacer viable el desarrollo local (Finot, 2007).

1.2.3. Macrorregiones

La globalización económica impone áreas de integración regional e instituciones supranacionales tiene un impacto evidente en la formación de nuevas naciones y en las funciones del Estado (Vargas, 2006). El mismo autor (Vargas, 2006) señala que los procesos locales y regionales del desarrollo requieren de una transformación sustancial de las relaciones negociadas entre los agentes económicos y los actores políticos; además que la referencia espacial de desarrollo Estado- nación se ha debilitado y se ha fortalecido los bloques regionales de integración y con la descentralización de funciones a los gobiernos locales, regionales y globales. Ante esto, las macro-regiones se forman con la integración de varios países en bloques económicos, donde la competencia y no la colaboración es la regla del mercado.

Por su parte, Cabanas (2009), señala que una macro-región es un área que incluye el territorio de dos a más países o regiones, las cuales se asocian para asumir uno o más retos u objetivos comunes, es decir, la Macro-región surge en la necesidad de dar una respuesta de manera conjunta a uno o varios problemas de índole común que una región no puede solucionar por sí sola.

Para ello se necesita de las aportaciones de otros países y de las partes interesadas, tales como: instituciones financieras, ONG's, sector privado, entre otros, también, se pueden formar macro-regiones con la finalidad de competir en el mercado global, por lo cual se debe identificar las necesidades y recursos de cada país (Cabanas, 2009).

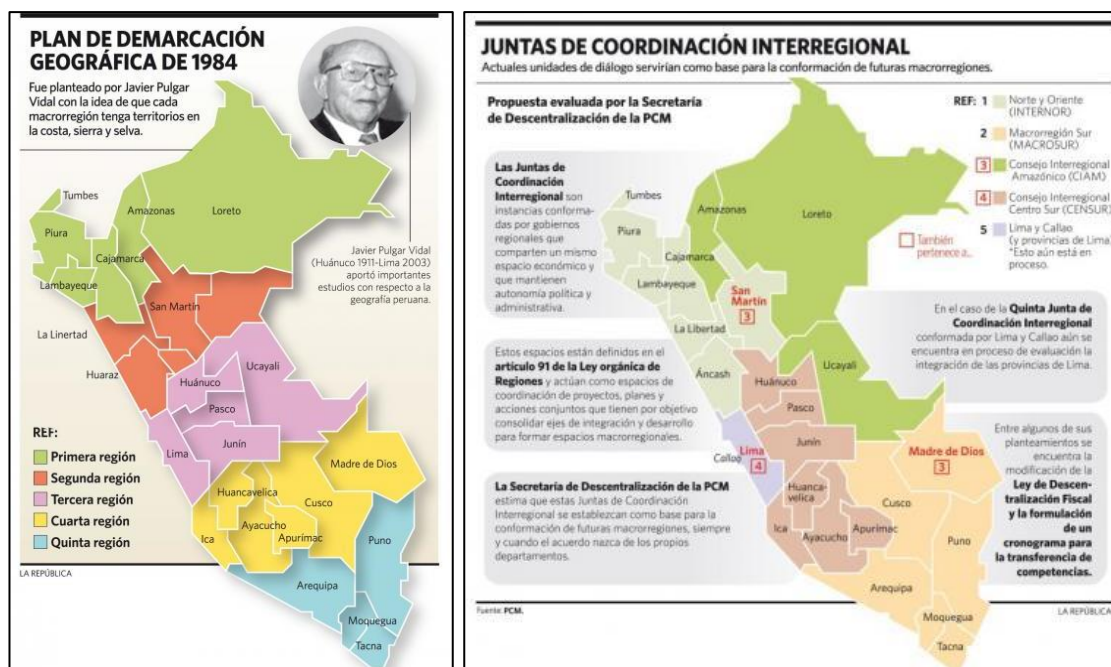
Según Cabanas (2009), la Macro-región no necesariamente está determinada a una escala geográfica, las fronteras de una macro-región son en sí mismas transnacionales y transregionales; se crea con un enfoque integrado y estratégico donde se pueda fortalecer el poder administrativo en los diferentes niveles, además, la articulación de una Macro-región no implica cambio de legislación. A continuación, se presenta un modelo de estructura de una Macro-región (Cabanas, 2009):

- a. Comisión o grupo de Alto Nivel (asumen el liderazgo)
- b. Comisión que gestiona (consejo, preparan estrategias)
- c. Foro anual: participación de partes interesadas y socios
- d. Coordinadores de áreas
- e. Responsable de proyectos

Si bien la conformación de macrorregiones aún tiene un desarrollo incipiente en el Perú, sí es posible presentar algunos ejemplos que podían ayudar a comprender este proceso. En este punto, cabe mencionar que ya el geógrafo Pulgar Vidal, en 1984, planteó una propuesta de organización del país en macrorregiones, considerando que todas tuvieran las tres regiones naturales: costa, Andes y Amazonía. También ha habido esfuerzos propios de gobernadores regionales para que las Juntas de Coordinación Interregional puedan ser el primer paso para una

futura conformación de macrorregiones, sin embargo, estos esfuerzos resultaron ser aislados y siempre dependientes de las personas a cargo e

Figura 12. Ordenamiento territorial con macrorregiones transversales por Pulgar Vidal



Nota. Recuperado de (PUCP BLOG, s.f.).

Un ejemplo interesante de mencionar es el espacio macro-regional sureño, que representa el 28% del territorio nacional y está comprendido de la siguiente manera (Neyra, 2007):

- espacio serrano: 55%
- espacio amazónico: 35%
- espacio costero: 10,5%

El proyecto de integración departamental en una Macrorregión del Sur no ha sido viable, puesto que, nunca se logró alcanzar una propuesta que integre a los siete departamentos del sur, sin embargo, esta Macro Región presenta un gran potencial⁴ debido a su ubicación geográfica (Neyra, 2007):

- Los minerales
- Las tierras y el agua
- La biodiversidad
- Proximidad de grandes mercados

El mismo autor señala que “se debe promover la conformación de la Macrorregión Sur como una entidad territorial administrativa de nivel subnacional, dadas sus características de región económica con una diversificación productiva y centros urbanos articulados. También es importante aprovechar a los corredores económicos como base para una nueva demarcación departamental” (Neyra, 2007).

⁴ La distribución de actividades en el territorio macro regional muestra que más de la mitad de la actividad económica se ubica en el espacio costero (departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna).

Otra experiencia de macrorregiones, esta vez ligada a las cuencas hidrográficas es la del Proyecto Regional Cuencas Andinas. En la cuenca de Jequetepeque se facilitó, a través de la acción de CEDEPAS Norte, la discusión amplia entre los líderes de la comunidad, la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque y los alcaldes de las localidades donde se han desarrollado proceso de ordenamiento territorial; se trató de 23 distritos, pertenecientes a las provincias de San Pablo, Contumazá y San Miguel (Moreno & Renner, 2007).

Los instrumentos legales vienen impulsando la formulación de planes a nivel provincial y distrital. Dentro de este marco se desarrolló la tarea en la cuenca del Jequetepeque, siendo los principales problemas que se enfrentan en el denominado diálogo político en la cuenca del Jequetepeque (Moreno & Renner, 2007):

- Escasa participación de la población en las decisiones locales.
- Espacios reducidos para la discusión de temas específicos. Cuando se producen reuniones con las autoridades la agenda es muy recargada y sólo se llega a informar y recibir solicitudes, pero no se alcanzan a definir líneas de trabajo.
- Los alcaldes y funcionarios del Gobierno Regional tienen muy poco tiempo para reunirse a reflexionar sobre los programas y proyectos aprobados, pero no iniciados. Tal es el caso de los planes de ordenamiento territorial. El plan se aprueba por ordenanza municipal, pero luego de la aprobación se archivan los documentos y no hay seguimiento. Se pierde rápidamente el esfuerzo realizado.
- Los planes de acondicionamiento territorial se consideran instrumentos que no sólo contribuirán al buen uso y ocupación del territorio en la medida que sean implementados, sino también pretenden generar a mediano plazo una nueva visión del desarrollo de estas sociedades basándose en un enfoque integral del territorio. Uno de los factores que aún persiste e impone resistencia para asumir totalmente este nuevo enfoque es el desinterés de algunas municipalidades provinciales y distritales en términos de voluntad política para lograr los objetivos propuestos en los instrumentos de planificación, pues encuentran rentable –en términos políticos– la ejecución de obras de infraestructura a corto plazo sin tomar en consideración su ubicación y prioridad.
- Los planes de acondicionamiento territorial elaborados son poco difundidos y tienen bajo grado de implementación.

También es pertinente traer a colación el trabajo de Dammert (2003) sobre la agrupación de regiones en unidades más amplias: las dinámicas macro regionales deberían articularse a estas oportunidades, relacionando los stocks de capital natural con los de capital social y la necesaria infraestructura física y económica, para sentar las bases de un desarrollo endógeno competitivo.

La ley no establece las condiciones para efectivamente arribar a estas regiones más amplias, con lo que predomina el departamentalismo, con 24 gobiernos de regiones, muchas artificiales, y la mayoría de ellas desbordadas por las articulaciones macro regionales (Dammert, 2003).

El mismo autor (Dammert, 2003) señala que las macro-regiones no tienen competencias exclusivas, si bien precisa algunos asuntos claves en otros es ambigua, imprecisa y ausente, esto ocurre, sobre todo, con temas de índole territorial, como la propiedad de recursos naturales, de los activos de empresas localizadas en las regiones, y con la gestión del agua y de las infraestructuras macrorregionales.

El Perú tiene cinco desafíos macro regionales, que debieran dar curso a un Plan Estratégico de Infraestructura de Transportes y para el desarrollo de sus macro regiones competitivas (Dammert, 2003).

1. Primero, redimensionar los diseños de las interoceánicas, que corresponden al norte y sur del Perú, para articular las macro regiones y su complementariedad con las economías nacionales vecinas.
2. Segundo, afianzar el necesario corredor interoceánico central del Perú, que une Callao con la Oroya-Pasco-Huancayo y llega a Pucallpa. Y adicionar los tramos de la longitudinal de la sierra que va desde Huancayo-Huancavelica-Ayacucho-Abancay y Cusco, el que atraviesa el corazón de las poblaciones andinas del sur y permitirá desplegar sus potencialidades.
3. Tercero, modernizar los puertos costeros y fluviales, como bases comerciales y centros logísticos con valor agregado.
4. Cuarto, interconectar las hidrovía amazónicas, para participar de la gran ruta hidrovial Río Magdalena-Río La Plata, que con el Amazonas formarán la gran cruz de integración desde el centro del continente.
5. Quinto, construir las vías de articulación de circuitos de carácter macro regional, que potencien las rutas de la longitudinal costera panamericana con la longitudinal de la marginal de la selva.

El Perú, por su parte, es país central del continente en la cuenca del Pacífico, bisagra privilegiada entre el Mercosur y la Comunidad Andina, y tiene en sus macro regiones potencialidades de productos, desde los fosfatos, alimentos, manufacturas, cemento, minerales, etc.

Tabla 2. Propuesta de macrorregiones en el Perú:

MACRORREGION	COMPOSICIÓN
Macro norte y Amazonia	El Eje del Amazonas, se propone unir el norte del Perú y sur del Ecuador con la ruta del Amazonas en Perú y Brasil. Sería el gran eje Este-Oeste del continente. No hay duda de su importancia como ruta de comercio.
Macro centro	Para el Perú, es un asunto vital. Debe plantearse entre el Callao y Pucallpa, y desde este puerto una hidrovía al Amazonas y otra multimodal hacia Cruzeiro do Sul para llegar a Río Branco y Porto Velho, en pleno circuito vial brasileño, uniendo Estados complementarios con la economía peruana y una de las opciones de la ruta de la soya.
Macro Sur	El Eje Brasil-Bolivia-Perú-Chile, en el trazo Ilo-La Paz-Sao Paulo, y el Eje Perú Brasil (Estados Acre-Rondonia) en la ruta Ilo- (Cusco y Puno)-Pte. Inambari Porto Velho. En estos dos ejes existen tres aspectos no siempre diferenciados. Un aspecto, es que permite la complementariedad entre las economías que unen Estados Brasileños como Acre y Rondonia, con el sur de Perú, el norte de Chile, Bolivia y el Norte de Argentina.
Eje logístico marítimo	Los puertos del Perú todavía tienen la lógica de ser lugares de embarque y desembarque, cuando los puertos del mundo se desarrollan como núcleos logísticos que incorporan valor agregado, y forman cadenas territoriales y de transporte multimodal.

Nota. Adaptado de "La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial" de (Dammert, 2003).

Otra mirada a las macrorregiones tiene que ver con el acelerado proceso de urbanización que se está llevando a cabo a nivel mundial. En la primera mitad del siglo XXI, el mundo concluirá el

proceso de urbanización iniciado en el siglo XIX y acelerado en el XX. América Latina hará parte, junto con Europa y América del Norte, de las macro-regiones más urbanizadas; las grandes metrópolis y ciudades-región serán las formas socio territoriales estructurantes y dominantes de las totalidades nacionales y macrorregionales y del sistema-mundo (Pradilla & Márquez, 2007).

Entendemos la ciudad-región como un gran sistema urbano uni o multi céntrico, como una trama densa pero no necesariamente continua, de soportes materiales de infraestructuras y servicios, viviendas, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión (Pradilla & Márquez, 2007).

Como lo señala los mismos autores, se debe promover la formación de instancias de coordinación o gestión conjunta, metropolitana y regional, conformadas mediante procesos de elección democrática y con participación de los actores urbanos representativos, dotadas de organismos o empresas públicas integradas de gestión de infraestructura y servicios, para la planeación, inversión, operación y gestión del desarrollo urbano (Pradilla & Márquez, 2007).

Figura 13. Proceso de macrorregionalización en el Perú



Nota. Elaboración por el Ceplan.

II. “Escenarios territoriales: Perú descentralizado”

2.1. Justificación y objetivos del escenario “Perú descentralizado”

Como lo menciona la Guía para la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado (Ceplan, 2021), los escenarios se formulan, entre otras cosas, con el propósito de explorar y analizar sistemáticamente distintos futuros que abarquen un conjunto más amplio de condiciones que se pueden presentar para el territorio. En este capítulo, el escenario tendrá como elemento de análisis el proceso de descentralización. Tal como se señala en la guía antes mencionada (Ceplan, 2021), estos escenarios *“surgen a partir de las disrupciones”* por lo que para la formulación de este escenario del “Perú descentralizado” será justamente el análisis de un proceso efectivo de descentralización lo considerado como una disrupción, toda vez que la literatura revisada, analizada y descrita en el primer capítulo de esta investigación señala que en la actualidad el proceso no ha tenido éxito en nuestro país.

Por lo antes expuesto, el objetivo de este capítulo es generar un escenario que permita identificar el impacto de un efectivo proceso de descentralización en el Perú. Para esto, se generará cartografía relacionada a los distintos tipos de descentralización. Ya se ha mencionado que la descentralización puede incluir distintos aspectos, en este capítulo, se abordará la descentralización política, aprovechando el contexto electoral a nivel regional y municipal; se abordará la descentralización fiscal y/o presupuestal, debido a la constante discusión sobre si el presupuesto asignado a las regiones es suficiente; y finalmente se abordará la descentralización de algunas instituciones del Estado.

La razón de este análisis es principalmente debido a que una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo. Los nuevos escenarios de la crisis urbano-regional han generado nuevas prácticas sociales que han dado lugar a la formulación de nuevas orientaciones destinadas al tratamiento político de esta problemática que ponen el acento en la descentralización, la revalorización del rol de los gobiernos municipales y el desarrollo de las potencialidades de la participación a escala local (Chiarella, 2010).

La descentralización es entendida fundamentalmente como una reforma de la administración pública, lo que en verdad en la práctica vendrá a ser simplemente una desconcentración, incluso territorial, del aparato tecno-burocrático de gobierno; en otros casos la discusión sube de nivel y se interpreta la descentralización como una reforma del Estado, envolviendo en este caso un cambio estructural en la articulación del Estado con la sociedad civil y en la distribución espacial del poder (Boisier, 2004).

Mediante la descentralización de funciones y la reasignación de funcionarios del gobierno central a los niveles locales, puede aumentarse el conocimiento y la sensibilidad de estos funcionarios hacia los problemas y necesidades locales; los contactos más cercanos entre los funcionarios del gobierno y la población local deberían facilitar a ambos una mejor información con la cual formular en forma más realista y efectiva los objetivos para los planes y proyectos del gobierno (CEPAL, 1987). Como ya lo señaló la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2018), sobre la descentralización: *“la descentralización se distribuye el poder del Estado entre sus diferentes niveles de gobierno, lo político y lo económico adquieren un nuevo orden”*.

El presente capítulo, luego de esta primera sección que sustenta o justifica el análisis propuesto y presenta los objetivos; tendrá una sección donde se presentará el proceso metodológico para

la generación de la cartografía necesaria para la descripción de los escenarios y tendrá una sección donde se describen las dinámicas que se generarían a partir de un escenario donde el Perú tenga una descentralización efectiva, incluyendo algunas propuestas o lineamientos para lograr este escenario.

2.2. Proceso metodológico: datos y procesos

Con relación al proceso metodológico seguido para la elaboración de la cartografía temática y su posterior análisis, fue necesario como primer paso acceder a bases de datos tabulares públicas con información de los resultados en las elecciones regionales y municipales del año 2018 y del año 2022; los ingresos públicos a nivel provincial; el gasto público a nivel provincial; la población con Documento Nacional de Identidad, como un proxy para saber la cantidad de personas que viven en cada provincia del país al 2020; y la estructura del Producto Bruto Interno a nivel departamental.

Tabla 3. Fuentes de información

Datos	Fuente	Año
Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2018	Oficina Nacional de Procesos Electorales	2018
Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2022	Oficina Nacional de Procesos Electorales	2022
Producto Bruto Interno Por Departamentos (2007-2021)	Instituto Nacional de Estadística e Informática	2022
Gasto Presupuestal	Ministerio de Economía y Finanzas: Consulta Amigable	2022
Ingreso Presupuestal	Ministerio de Economía y Finanzas: Consulta Amigable	2022
Población con Documento Nacional de Identidad	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC)	2020

Nota. Elaboración por el Ceplan.

Todas las bases de datos tabulares descargadas fueron trabajadas en un primer momento en Microsoft Excel y en un segundo momento esa data fue trabajada en el software ArcMap, donde a través de la herramienta “Join” se vinculó la información a nivel provincial presentada en la Tabla 1 con el shapefile⁵ de los límites provinciales del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Una vez en este formato se pudo elaborar los distintos mapas que juntos constituyen la cartografía que permite el análisis del escenario propuesto.

Además, de manera particular para los mapas relacionados al presupuesto e ingresos a nivel provincial y los resultados de las elecciones, también se aplicó la herramienta “Anselin de Moran”, esta herramienta permite realizar un agrupamiento de las entidades (departamentos) según un valor determinado (los resultados del índice y subíndices de vulnerabilidad). Si las entidades circundantes tienen valores similares, la relación podría ser alto-alto (clúster de valores altos) o bajo-bajo (clúster de valores bajos). Además, el I Anselin Local de Moran identifica los valores atípicos espaciales: si la entidad tiene un valor alto y está rodeada de entidades con valores bajos, la relación será alto-bajo, o si la entidad tiene un valor bajo y está rodeada por entidades con valores altos, será bajo-alto. Esta herramienta de correlación espacial

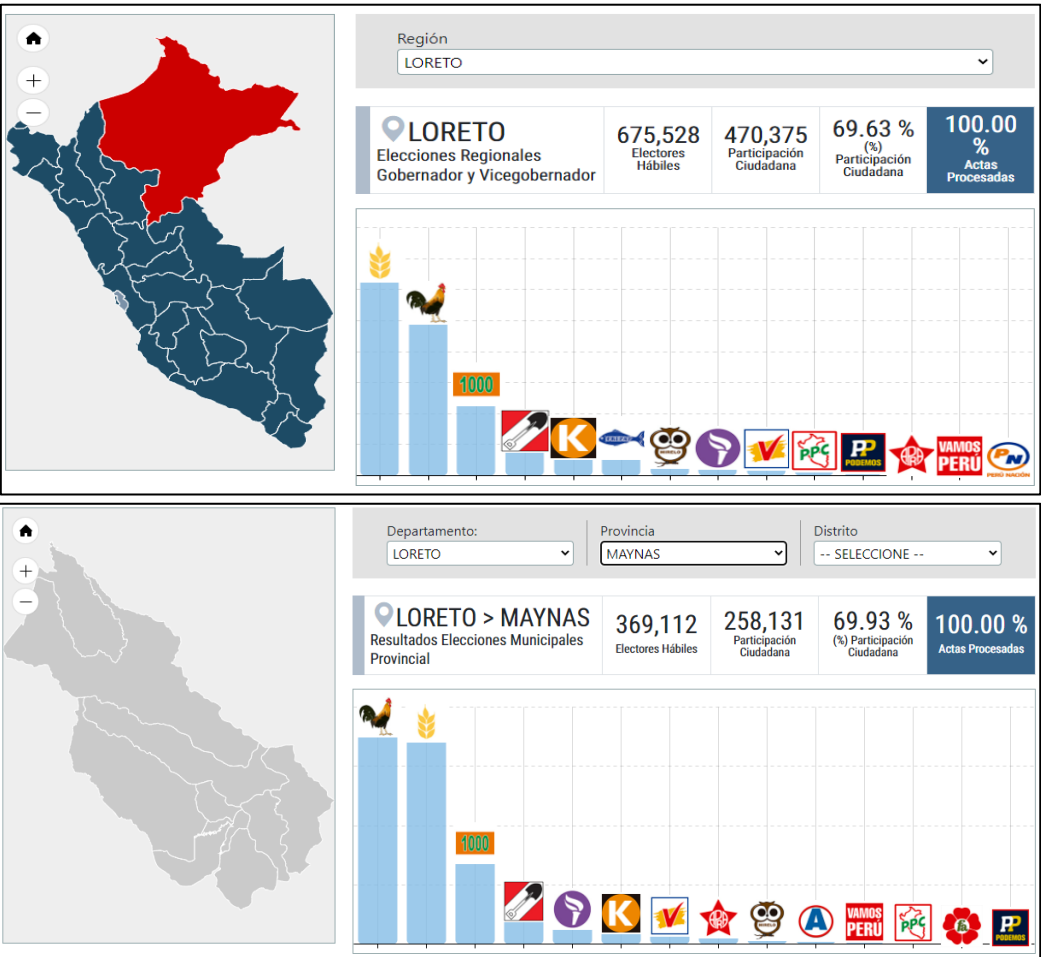
⁵ ESRI: Un shapefile es un formato sencillo y no topológico que se utiliza para almacenar la ubicación geométrica y la información de atributos de las entidades geográficas. Las entidades geográficas de un shapefile se pueden representar por medio de puntos, líneas o polígonos (áreas).

ya fue utilizada en el estudio “Vulnerabilidad de las personas en el territorio: más allá del ingreso” publicada el año 2019 por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

2.2.1. Análisis de información para la descentralización política

Con relación a la data relacionada a la descentralización política, se ha elegido trabajar con los resultados de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2018 y del año 2022. La primera pregunta metodológica estaba referida al nivel administrativo para considerar los resultados electorales: ¿es ideal trabajar con el departamento, la provincia o el distrito? Teniendo en cuenta que los distritos representan un nivel de atomización muy grande y sumándole que muchos indicadores que posiblemente serán utilizados en los capítulos posteriores referidos a la regionalización y/o macrorregiones no estarán a este nivel se decidió limitar la decisión al nivel regional o provincial.

Figura 14. Información a nivel regional y provincial de resultados electorales en Loreto y Maynas, respectivamente.



Nota. Recuperado de “Resultados de elecciones regionales y municipales” de ONPE, (2018).

Para sustentar la decisión, podemos observar en las siguientes figuras, 3 ejemplos de distintas regiones y alguna de sus provincias con relación a los partidos políticos ganadores. La premisa era identificar si el partido político electo era uno de alcance nacional o uno de alcance regional; respondiendo a la necesidad de tener una descentralización política para una descentralización efectiva. Así, en la región Loreto dos de los tres primeros puestos en la elección regional fueron movimientos regionales, mientras que el ganador fue un partido de alcance nacional. Si pasamos

En la Figura 15, se tiene el caso de la región Junín, donde el partido político Perú Libre (en esos años de alcance regional) es el ganador de la elección, teniendo como acompañantes a otros dos partidos regionales. Si analizamos la provincia de Chanchamayo, podemos confirmar que el ganador sigue siendo un partido regional, el segundo puesto también y recién en el tercer lugar aparece un partido político nacional (Fuerza Popular).

Región

JUNIN

JUNIN

Elecciones Regionales
Gobernador y Vicegobernador

936,888

Electores
Hábiles

726,696

Participación
Ciudadana

77.56 %

(%)
Participación
Ciudadana

100.00 %

Actas
Procesadas

Departamento:

JUNIN

Provincia

CHANCHAMAYO

Distrito

-- SELECCIONE --

**JUNIN >
CHANCHAMAYO**

Resultados Elecciones Municipales
Provincial

118,666

Electores Hábiles

85,955

Participación
Ciudadana

72.43 %

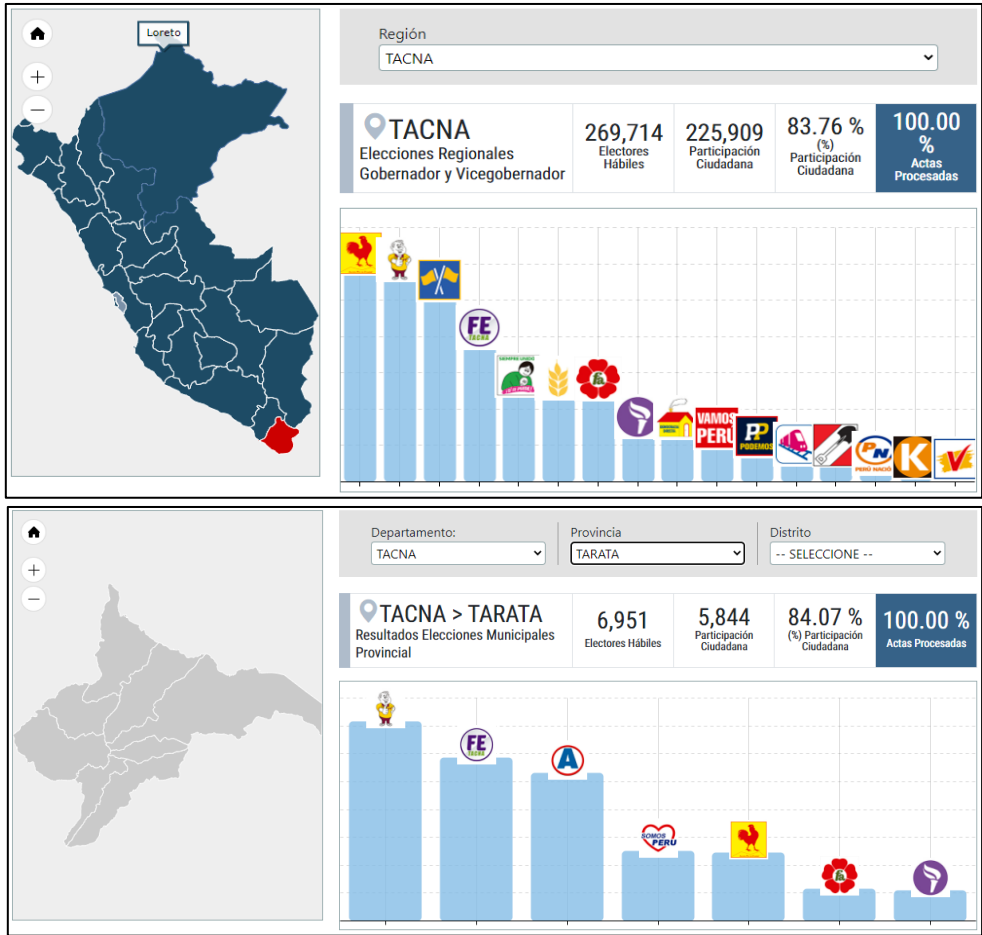
(%) Participación
Ciudadana

100.00 %

Actas Procesadas

Por último, en la Figura 16, se tiene el caso de la región Tacna, a nivel regional los tres primeros lugares son ocupados por partidos políticos regionales. En el caso de la provincia de Tarata, la situación es parecida: los dos primeros lugares son para partidos regionales, mientras que el tercero es para un partido político nacional (Alianza para el Progreso).

Figura 16. Información a nivel regional y provincial de resultados electorales en Tacna y Tarata, respectivamente.



Nota. Recuperado de “Resultados de elecciones regionales y municipales” de ONPE, (2018).

Con este análisis, se decidió trabajar con resultados a nivel provincial (196 provincias) y para la determinación de qué tipo de partido logró tener más presencia en la unidad administrativa, se ha considerado un promedio de los tres primeros lugares. Así, se tiene que el año 2018 en 111 provincias ganó un partido de alcance regional y en 85 provincias un partido de alcance nacional.

Tabla 4. Resumen de partidos políticos ganadores a nivel provincial, 2018.

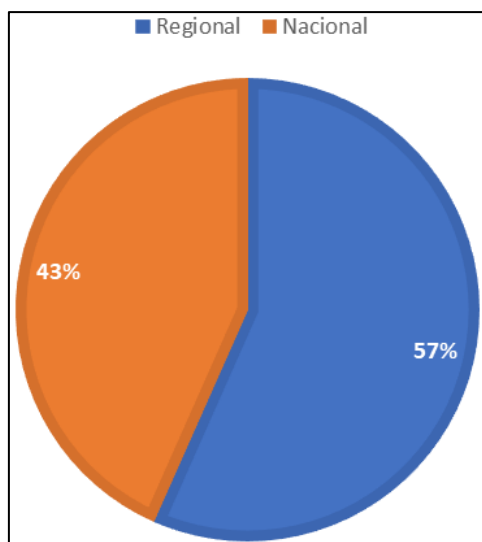
Partido Político	Número
Regional	111
Nacional	85
Total	196

Nota. Elaboración por el Ceplan.

Como se ve en la

Figura 17, el 57% de provincias tuvo entre los años 2019 y 2022 un alcalde o gobernador perteneciente a un partido regional, lo que, en principio, debería responder a lógicas más descentralizadas, haciendo énfasis en su territorio y su población.

Figura 17. Distribución porcentual de partidos Regionales versus Nacionales a nivel provincial, 2018.



Nota. Elaboración por el Ceplan.

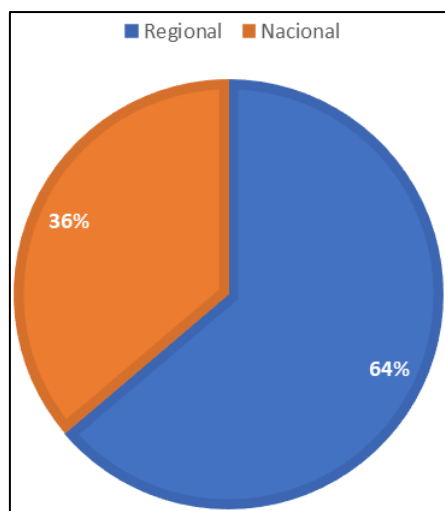
En el año 2022, los resultados de las elecciones regionales y municipales muestran que el número de partidos regionales que ganó a nivel provincial aumentó a 125, representando un total de 64%, casi unos dos tercios del total.

Tabla 5. Resumen de partidos políticos ganadores a nivel provincial.

Partido Político	Número
Regional	125
Nacional	71
Total	196

Nota. Elaboración por el Ceplan.

Figura 18. Distribución porcentual de partidos Regionales versus Nacionales a nivel provincial, 2022.



2.2.2. Análisis de información para la descentralización de las instituciones del Estado

El segundo insumo para pensar en escenarios sobre la descentralización está relacionado con asociar a la ubicación de algunos ministerios o viceministerios a la importancia en la estructura del Producto Bruto Interno que tienen las actividades productivas en determinados departamentos con relación al total nacional. En este punto existen una limitación muy importante: a nivel de información pública, sólo se encuentra data del Producto Bruto Interno a nivel departamental. Esta información, es puesta a disposición por el Instituto Nacional de Estadística e Informática y ha sido el insumo principal para realizar el análisis. El otro insumo tiene que ver con un análisis del organigrama de algunos ministerios para asociar actividades económicas con la reubicación de la entidad. En este análisis no se ha considerado la pertinencia de trasladar ministerios como Transportes y Comunicaciones o Vivienda, Construcción y Saneamiento; toda vez que no se podría ubicar una unidad administrativa en el territorio para estos sectores.

Tabla 6. VBA del PBI a nivel departamental en el sector hidrocarburos y minería, 2021.

Departamento	Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos: Valor Agregado Bruto
Amazonas	0.2
Áncash	14.2
Apurímac	3.6
Arequipa	12.2
Ayacucho	2.5
Cajamarca	7.3
Cusco	11.0
Huancavelica	1.1
Huánuco	0.6
Ica	4.5
Junín	4.7
La Libertad	6.8
Lambayeque	0.1
Lima	6.1
Callao	0.0
Lima Provincias	6.1
Lima Metropolitana	0.0
Loreto	3.0
Madre de Dios	2.4
Moquegua	4.2
Pasco	5.3
Piura	3.7
Puno	2.1
San Martín	0.1
Tacna	3.4
Tumbes	0.5

Ucayali	0.5
---------	-----

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de datos del INEI.

Por ejemplo, entrando al análisis, se observó que, a nivel del Valor Bruto Agregado, en la estructura del Producto Bruto Interno en el sector hidrocarburos y minería los departamentos de Áncash (14.2%), Arequipa (12.2%) y Cusco (11%) son los que agrupan casi un tercio de todo el valor agregado a nivel del país. Así, conociendo un poco la realidad de estas actividades en el territorio, se puede pensar en Áncash como un departamento ideal para instalar el viceministerio de electricidad, por ejemplo, por la presencia de hidroeléctricas como El Cañón del Pato o Pariac; en el departamento de Cusco, debido a la importancia del gas de Camisea para todo el cambio de matriz energética del país se podría instalar el viceministerio de hidrocarburos; finalmente en el departamento de Arequipa, dada su tradición minera (sede tradicional del Perumin⁶, por ejemplo) y vinculado al corredor minero del sur, se podría instalar el viceministerio de minas.

Tabla 7. VBA del PBI a nivel departamental en el sector turismo, 2021.

Departamento	Alojamiento y restaurantes: Valor Agregado Bruto
Amazonas	0.24
Áncash	2.96
Apurímac	0.39
Arequipa	3.97
Ayacucho	0.40
Cajamarca	1.45
Cusco	5.32
Huancavelica	0.22
Huánuco	0.84
Ica	1.51
Junín	1.80
La Libertad	3.34
Lambayeque	1.93
Lima	65.54
Callao	3.70
Lima Provincias	2.46
Lima Metropolitana	59.38
Loreto	1.60
Madre de Dios	0.37
Moquegua	0.65
Pasco	0.33
Piura	2.93
Puno	1.18
San Martín	0.95
Tacna	0.70
Tumbes	0.34
Ucayali	1.02

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de datos del INEI.

⁶ Evento minero más reconocido de la región, donde se dan cita los profesionales de la industria con gran capacidad de decisión de compra para conocer las innovaciones. Link: <https://perumin.com/perumin35>

Con relación al valor bruto agregado relacionado a la actividad turística, que puede ser medida a través de la estructura porcentual de alojamientos y restaurantes. En ese caso, sacando al departamento de Lima y el Callao, que representan más de un tercio del total nacional, departamentos como Cusco (5.32%), Arequipa (3.97%) y La Libertad (3.34%). Al ya haber trasladado dos viceministerios a Cusco y Arequipa, el departamento de La Libertad podría ser la sede del viceministerio de turismo, aprovechando infraestructura de conectividad vial ya instalada como: presencia de carreteras, aeropuerto y puerto próximos.

Tabla 8. VBA del PBI a nivel departamental en el sector pesca y acuicultura, 2021.

Departamento	Pesca y acuicultura: Valor Agregado Bruto
Amazonas	0.02
Áncash	18.10
Apurímac	0.02
Arequipa	2.99
Ayacucho	0.02
Cajamarca	0.03
Cusco	0.06
Huancavelica	0.15
Huánuco	0.02
Ica	7.97
Junín	0.31
La Libertad	6.19
Lambayeque	1.78
Lima	20.74
Callao	9.13
Lima Provincias	9.54
Lima Metropolitana	2.06
Loreto	2.64
Madre de Dios	0.05
Moquegua	3.26
Pasco	0.01
Piura	24.23
Puno	2.02
San Martín	0.12
Tacna	2.08
Tumbes	6.21
Ucayali	1.00

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de datos del INEI.

Con relación a otra actividad, en este caso la pesca y acuicultura, la estructura porcentual del Producto Bruto Interno muestra que sacando a Lima y el Callao que representan casi el 30% del total nacional, los departamentos de Piura (24.23%), Áncash (18.10%) e Ica (7.97%) son los que mayor porcentaje aportan. Dicho esto, y reconociendo la importancia poblacional del departamento, la sede del viceministerio de pesca y acuicultura podría instalarse en el departamento de Piura.

Finalmente, con relación a las actividades de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, a diferencia de otras actividades económicas, destaca que si bien el departamento de Lima representa el 14.93% del total nacional, el 12.39% está ubicado en Lima Provincias, lo cual difiere

de todas las tablas presentadas anteriormente. Luego, se tiene a departamentos como La Libertad (10.54%), Arequipa (7.05%) e Ica (6.76%). La instalación de un viceministerio de desarrollo agrario en Lima provincias, tal vez en Huacho, Cañete o Canta, podría tener un gran impacto en el desarrollo de esta actividad.

Tabla 9. VBA del PBI a nivel departamental en el sector agrosilvopastoril, 2021.

Departamento	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura: Valor Agregado Bruto
Amazonas	3.60
Áncash	2.61
Apurímac	1.78
Arequipa	7.05
Ayacucho	2.80
Cajamarca	5.42
Cusco	4.47
Huancavelica	1.21
Huánuco	3.73
Ica	6.76
Junín	5.30
La Libertad	10.54
Lambayeque	3.70
Lima	14.93
Callao	0.05
Lima Provincias	12.39
Lima Metropolitana	2.50
Loreto	2.48
Madre de Dios	0.54
Moquegua	0.39
Pasco	1.42
Piura	5.99
Puno	6.59
San Martín	5.21
Tacna	1.25
Tumbes	0.64
Ucayali	1.61

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de datos del INEI.

2.2.3. Análisis de información para la descentralización fiscal

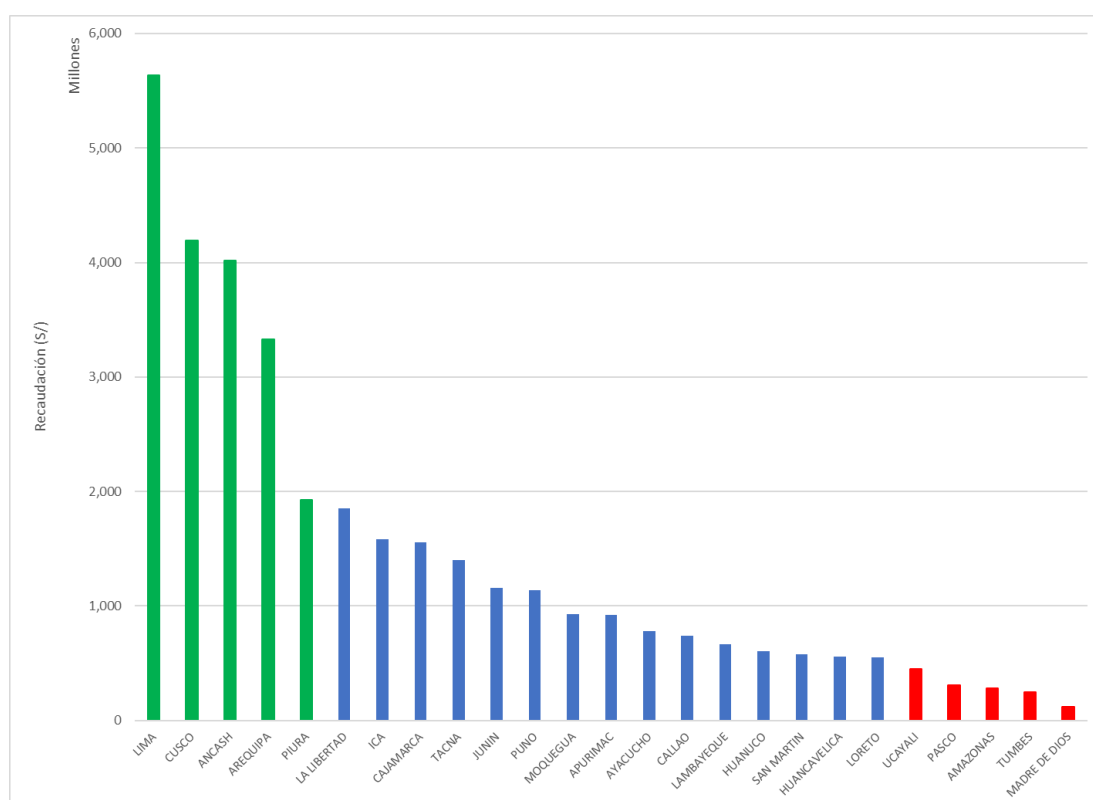
Por último, en este análisis por perfilar propuestas de territorios descentralizados, entendiendo la complejidad de este proceso dado que abarca dimensiones políticas, fiscales, financieras y/o económicas, se analizó la recaudación a nivel provincial y la asignación presupuestal en el año 2022. Esta información, que se encuentra disponible en la consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, permite por un lado, encontrar diferencias entre la capacidad de recaudación de recursos económicos, lo cual podría cruzarse con base de datos relacionadas a el presupuesto mínimo necesario para cumplir las funciones del Estado y así determinar si es real pensar en algún tipo de autonomía; por otro lado, la información de la asignación

presupuestal permite identificar el total de presupuesto asignado a cada provincia en el año 2022.

La comparación de estos montos permite analizar (a manera de proxy) la autonomía presupuestal con la que contaría cada provincia. Además, a esta información presupuestal se la ha vinculado el número de habitantes por cada provincia, con el objetivo de sumar al análisis la referencia de cuanto presupuesto por persona se estaría teniendo.

En la Figura 19, a modo de resumen, se presentan la recaudación a nivel departamental, siendo evidente que Lima está muy por el encima del resto, recaudando casi mil quinientos millones de soles más que Cusco, Áncash y Arequipa quienes ocupan los primeros lugares. Luego, sólo 7 departamentos (aparte de los mencionados) recaudan más de mil millones de soles: Cajamarca, Inca, Junín, La Libertad, Piura, Puno y Tacna. Territorialmente, destaca que los departamentos amazónicos como Ucayali, Amazonas y Madre de Dios se ubican en los puestos más bajos.

Figura 19. Recaudación (S/.) a nivel departamental en el año 2022



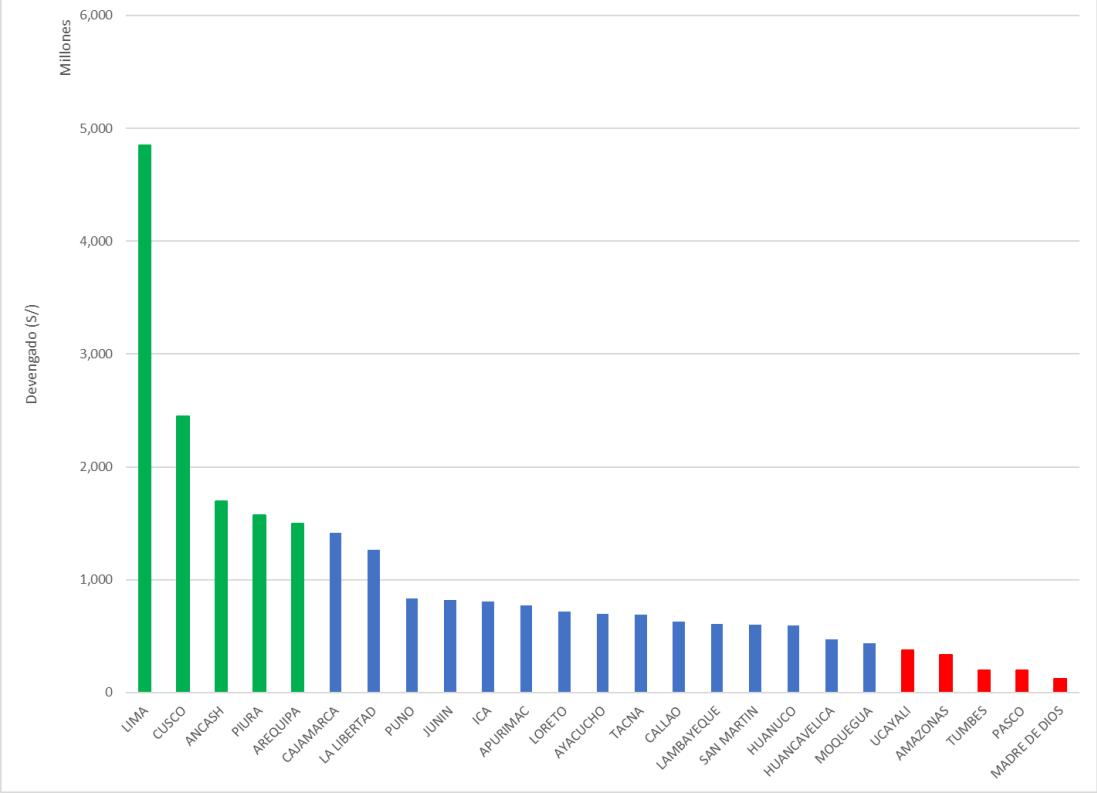
Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de Consulta Amigable del MEF, consultado el 28 de septiembre del 2022.

En la Figura 20, por su otra parte, se muestra la ejecución del gasto público (devengado) a nivel departamental. Al igual que la figura precedente, el departamento de Lima es por lejos el departamento con el mayor gasto público, seguido de Cusco y Áncash. Sin embargo, lo más resaltante es que la distancia entre Lima y el resto es mucho mayor a la recaudación, lo que nos permite inferir que la descentralización fiscal no sólo tiene que ver con la capacidad de recaudar más, sino también la de tener las capacidades para poder gastar de manera pertinente lo recaudado.

Esto nos permite afirmar que existen departamentos que no pueden sostener su gasto público sólo con el dinero recaudado, por lo que en caso se decidiera pasar a un sistema federado con

autonomía fiscal, estos departamentos tendrían que recurrir a algún tipo de préstamo para sostenerse presupuestalmente (en este análisis es el caso de San Martín, Loreto, Amazonas y Madre de Dios). Esta información se replicará a nivel provincial para poder generar la cartografía respectiva y así poder realizar los análisis correspondientes.

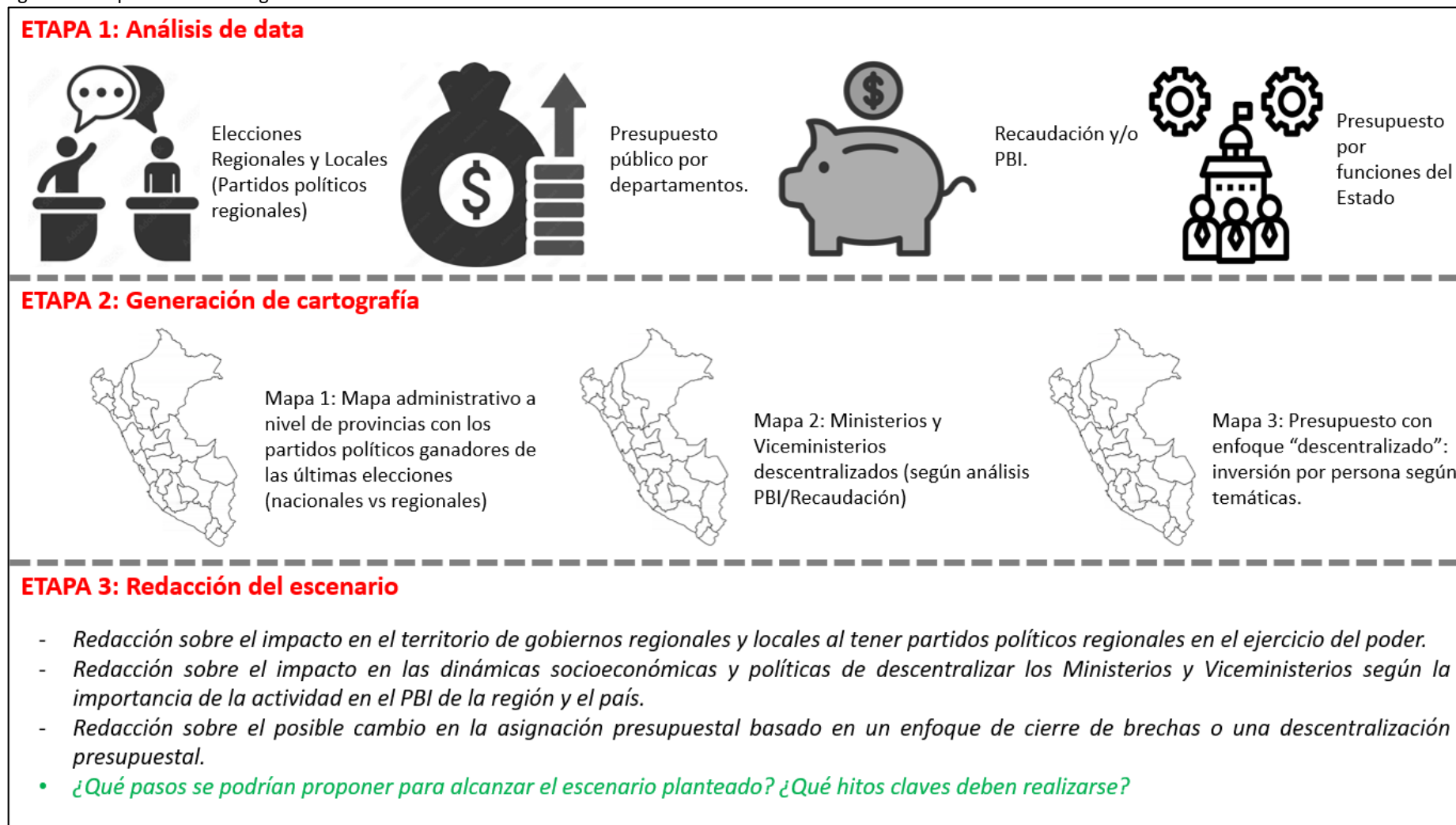
Figura 20. Ejecución del devengado (S/.) a nivel departamental en el año 2022



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de Consulta Amigable del MEF, consultado el 10 de octubre del 2022.

Finalmente, en la Figura 21 se resume el proceso metodológico para la generación y análisis del escenario del “Perú descentralizado”, el cual como hemos descrito parte de un análisis de data tabular que es espacializada para realizar toda la cartografía pertinente, cerrando con la redacción del escenario propiamente.

Figura 21. Esquema metodológico



Nota. Elaboración por el Ceplan.

2.3. Escenario: Perú descentralizado

2.3.1. Descentralización política

La Contraloría de la República del Perú, en un balance sobre el proceso de descentralización señala que recién a finales del año 2002 se logró aprobar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial⁷. La ley de Bases de la Descentralización fue aprobada por el Congreso el 26 de junio y promulgada por el Poder Ejecutivo el 17 de julio del 2002; en el 2004, de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización se daría la transferencia de las funciones a los gobiernos regionales, creando el Consejo Nacional de Descentralización para dirigir, monitorear y conducir el proceso con éxito (Contraloría General de la República, 2014). Como ya se expuso en el capítulo correspondiente, este proceso de descentralización no ha tenido el éxito esperado y sigue siendo un tema de debate nacional cada cierto tiempo (especialmente en época electoral o luego de alguna crisis política, económica o social) cómo mejorar la descentralización en el Perú.

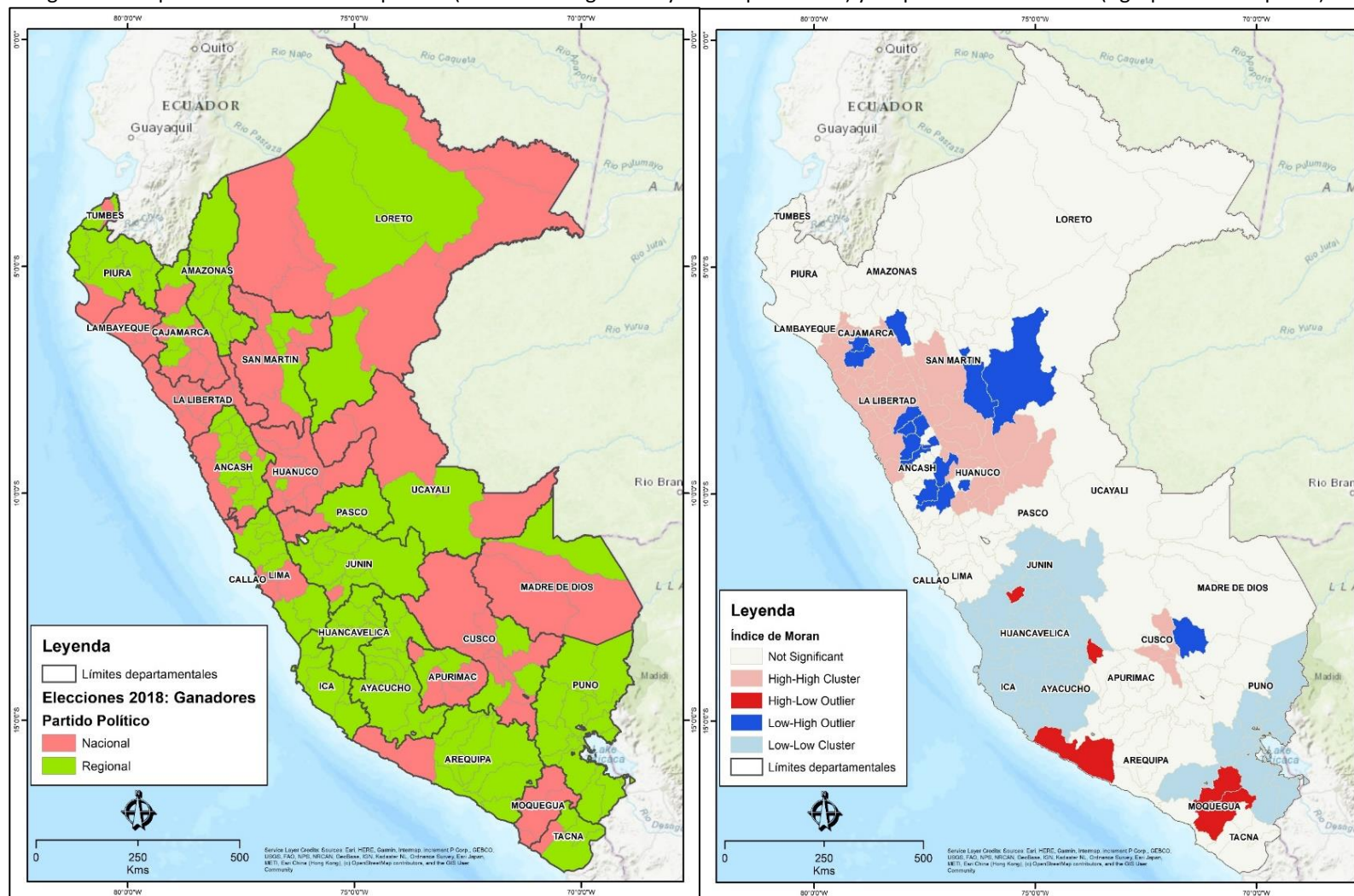
Uno de los primeros puntos para discutir en torno a cómo se podría mejorar el proceso de descentralización, implica realizar un análisis de la descentralización política. A partir del proceso iniciado el 2002, la presencia de partidos políticos nacionales tradicionales como el Partido Aprista Peruano (APRA), el Partido Popular Cristiano (PPC), Acción Popular (AP) o el partido fujimorista (con sus distintos nombres), han ido compitiendo en las elecciones con partidos regionales que sólo tienen una fuerte presencia en el departamento donde se originan.

Caso particular sería el de Alianza para el Progreso (APP) cuyo movimiento empezó como regional en La Libertad, pero luego pudo consolidarse como un partido de alcance nacional. Es interesante analizar en esta sección cómo ha elegido los ciudadanos y ciudadanas del país en cada provincia a sus autoridades, en este caso, alcaldes. Al ser nuestro sistema electoral del tipo universal y obligatorio, cada voto es una postura sobre cómo percibe a los políticos: ¿se prefiere un partido de alcance nacional con una visión se entiende del país en conjunto o se prefiere un partido de alcance regional donde prima la visión del departamento o región como unidad principal?

Como se observa en los mapas (Figura 22) sobre los ganadores de las elecciones regionales y municipales del año 2018, la distribución espacial de los ganadores de las elecciones puede resumirse de la siguiente manera: 1) departamentos donde en todas las provincias ganó un partido político de alcance nacional (Moquegua, La Libertad y Lambayeque); 2) departamentos con la mayoría de provincias donde ganó un partido político de alcance nacional (Huánuco, Madre de Dios, Pasco, Cusco); 3) departamentos donde en sus provincias ganó un partido política de alcance regional (Amazonas, Ica, Ayacucho, Huancavelica y Puno); 4) departamentos donde la mayoría de provincias ganó un partido de alcance regional (Piura, Tumbes, Arequipa, Tacna, entre otros).

⁷ El consejo Nacional de Descentralización intervino con mecanismos de verificación en coordinación con los sectores regionales, los cuales consistían en la corroboración del cumplimiento de requisitos formales mínimos.

Figura 22. Mapa de descentralización política (Elecciones Regionales y Municipales 2018) y Mapa de Anselin Moran (Agrupamiento Espacial)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

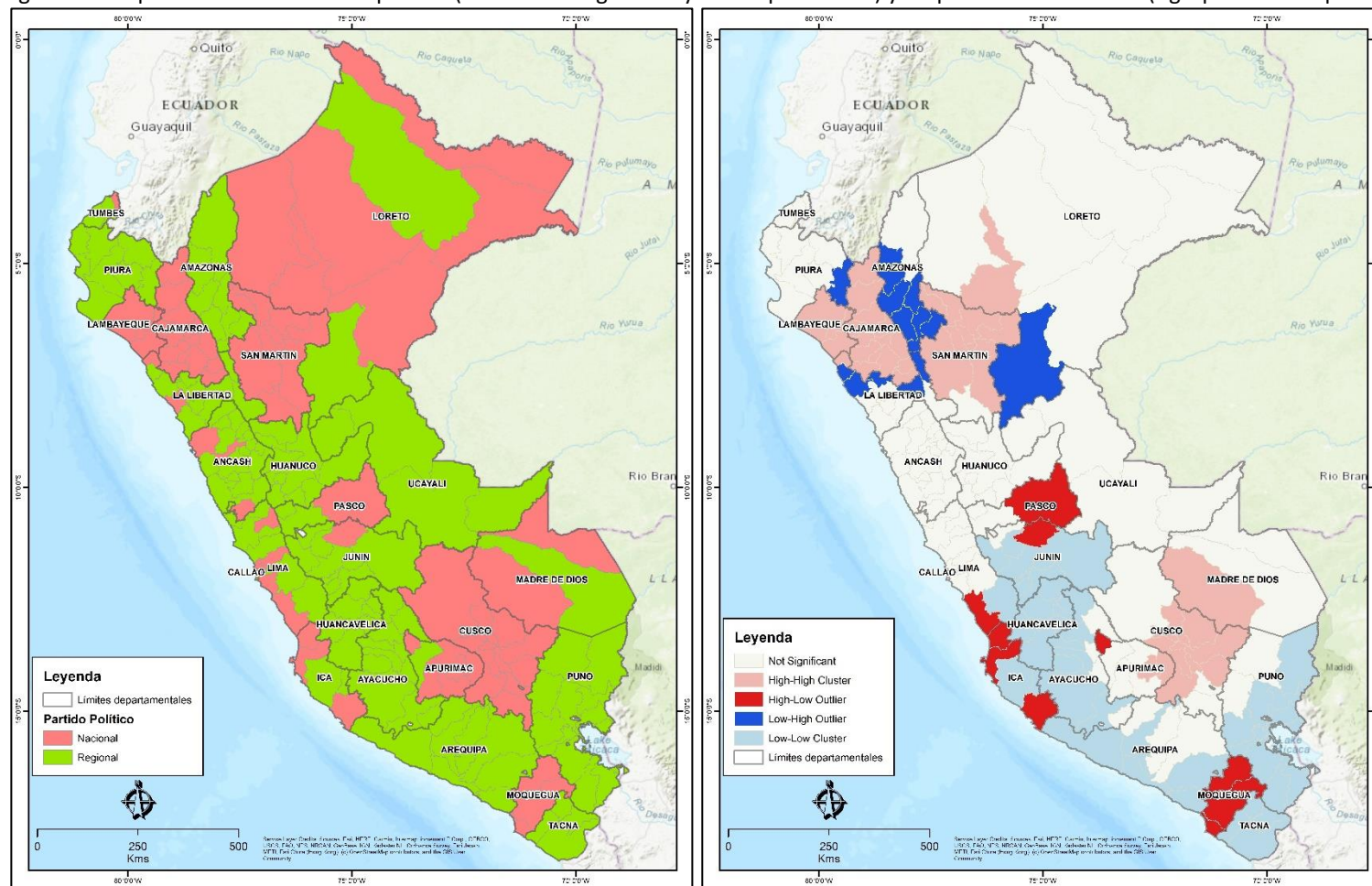
Con relación a la distribución espacial y la relación de contigüidad espacial, destacan algunas provincias que territorialmente son “Outliers”, es decir, se encuentran rodeadas de autoridades distintas a las que la provincia eligió el año 2018, siempre hablando de partidos políticos. Así, en San Martín, Áncash y Cajamarca podemos encontrar provincias donde ganó un partido político regional pero que colinda principalmente por provincias donde ganaron partidos políticos nacionales. Caso contrario de lo que ocurre en el sur del Perú, donde principalmente en Moquegua y Arequipa existen provincias que presentan el caso inverso.

Por otro lado, el año 2022, en un contexto particular marcado por la pandemia del Covid-19 y las elecciones presidenciales y congresales del 2021 que polarizaron al país, se tiene un aumento de provincias con alcaldes de movimientos políticos regionales. Aplicando un análisis similar al del 2018, se puede mencionar que Lambayeque, San Martín, Moquegua, Cajamarca y Cusco son los departamentos que presentan autoridades provinciales de partidos políticos de alcance nacional, destacando que Moquegua y Lambayeque son los que se han mantenido constantes en este rubro. Por otro lado, departamentos como Piura, Amazonas, Huánuco, Ucayali, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Arequipa, Puno y Tacna tiene un 100% de provincias con alcaldes de movimientos regionales. Finalmente, destacan departamentos como Madre de Dios, Apurímac y Loreto donde por sólo una provincia no se tiene una totalidad de autoridades provinciales de un partido político nacional.

Con relación al análisis de correlación espacial, basados en la contigüidad y proximidad espacial del tipo de movimiento político ganador de las elecciones provinciales, se puede identificar que los partidos políticos de alcance nacional se concentraron este año 2022 en provincias de los departamentos de Lambayeque, La Libertad, San Martín y Loreto al norte del país; además de Apurímac, Cusco y Madre de Dios al sur (color rosado en el mapa). Por su parte, en color celeste o azul claro, los movimientos regionales han ganado en provincias que van desde el centro del país (Junín) hacia el sur, especialmente en la zona costera y andina, formando un continuo que abarca departamentos como Huancavelica, Ica, Ayacucho, Arequipa, Tacna y Puno. Finalmente, destacan algunas provincias “Outliers” las cuales están en color azul (provincias donde ganó un movimiento regional pero que está rodeada por provincias donde ganó un movimiento nacional) y en color rojo (provincias donde ganó un movimiento nacional pero que está rodeada por provincias donde ganó un movimiento regional).

Como vemos, la complejidad de un escenario del país descentralizado en el aspecto político radica en la dificultad que podría representar la coordinación de autoridades de partidos políticos distintos, unos de alcance regional y otros de alcance nacional. Si bien los objetivos comunes y los problemas del territorio comunes deberían marcar el norte de las gestiones, en un escenario descentralizado al nivel político no debería haber los problemas que se han presentado los últimos 30 años donde ha existido una dificultad para articular y coordinar proyectos en común entre unidades administrativas.

Figura 23. Mapa de descentralización política (Elecciones Regionales y Municipales 2022) y Mapa de Anselin Moran (Agrupamiento Espacial)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

2.3.2. Descentralización física del Estado

El mapa con la propuesta de descentralización de algunos viceministerios (Figura 24) responde a la necesidad de entender también la descentralización como algo relacionado, como se menciona en el párrafo previo, a la autonomía administrativa. Si bien se sigue siendo un Estado unitario, la descentralización física de algunos viceministerios permite que departamentos fuera de Lima se beneficien con las externalidades positivas de un traslado de este tipo. A nivel mundial, no son extraños los casos de países que han decidido como una política efectiva de descentralización física del Estado el traslado de la capital nacional. Por ejemplo, países como Nigeria, Australia, Turquía y recientemente Indonesia⁸ han tomado esta decisión por una serie de razones de fondo pero que todas terminan teniendo un impacto en el territorio.

Tal vez el caso más conocido sea el de Brasil, con la apuesta por crear una nueva capital (Brasilia) como ejemplo concreto de las nuevas dinámicas que se generan al instalar infraestructura pública de alta jerarquía en nuevos territorios. En este caso, el proyecto de Estado se concentró en la construcción de una nueva capital, asociada a la apertura de carreteras nacionales y la creación de los organismos regionales para el desarrollo, como la Superintendencia del Desarrollo de Noreste y la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía (Andrade, 2010).

La misma autora señala que la construcción de Brasilia (1956-1960) en el centro del país era justificada por la necesidad de llevar el desarrollo a otras regiones, puesto que la región Sudeste concentraba la demografía, la riqueza y el poder político; sin embargo, la idea de transferir la capital federal del litoral hacia el interior existió mucho antes, y fue atribuida al político portugués Marqués de Pombal a mediados del siglo XVIII, al percibir ya en aquellos tiempos la necesidad de poblar otras regiones del país (Andrade, 2010). Este punto es interesante pues en el Perú la primera capital no fue Lima y en épocas más moderna, durante la presidencia de Belaúnde, se intentó trasladar la capital a una ciudad generada, como Ciudad Constitución, en el departamento de Junín.

Retomando el caso de Brasilia, esta ciudad fue construida en poco más de tres años y planificada para recibir 500 000 habitantes en el año 2000, en esta fecha el IBGE contabilizó 1 984 000 habitantes en Brasilia y 2,05 millones en el Distrito Federal —formado por Brasilia y 18 ciudades satélites—; además de contar con construcciones como las carreteras Transamazónica y Belém-Brasilia que son muestras de la política territorial sobre la integración territorial, dando preferencia por el transporte terrestre y promoviendo a la vez la venta de las unidades producidas por la industria automovilística instalada en el país desde 1956 (Andrade, 2010).

En el caso de la propuesta de descentralización de la estructura del Estado, se propone que, en base al análisis de la estructura porcentual del Producto Bruto Interno según actividades, se pueda trasladar algunos viceministerios. Así, en Piura, donde la actividad de pesca y acuicultura es una de las más altas a nivel nacional se instalará el Viceministerio de Pesca y Acuicultura; en La Libertad que después de Lima y Cusco concentra la mayor cantidad de alojamientos y restaurantes se instalará el Viceministerio de Turismo; en Áncash que aporta significativamente al PBI del sector energía y minas se instalará el Viceministerio de Electricidad; en alguna provincia de Lima (por definir) gracias a su importante contribución al tema de producción agrícola y pecuaria se instalará el Viceministerio de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego; en Cusco, especialmente por la importancia de Camisea, se

⁸ https://verne.elpais.com/verne/2019/08/27/articulo/1566902958_395085.html

instalará el Viceministerio de Hidrocarburos; y en Arequipa, un poco articulando a todo el corredor minero del sur, se instalará el Viceministerio de Minas.

Figura 24. Mapa de descentralización política (Ministerios y Viceministerios)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

El trasladar estos viceministerios responde también a la importancia de intentar descentralizar la aparición de economías de aglomeración. Las economías de aglomeración se definen como los beneficios que obtienen las empresas por el hecho de localizarse en un espacio densamente ocupado, en las aglomeraciones urbanas se pueden encontrar gran cantidad de clientes y

proveedores potenciales, además de servicios de apoyo y un mercado de trabajo amplio, a lo que se suma una mayor dotación de equipamientos e infraestructura de calidad (Jordán & Livert-Aquino, 2009). En este caso, a través de una iniciativa pública, se fomenta la relocalización de empresas privadas afines al rubro, la apertura de nuevas oficinas, el traslado de todo el personal lo cual va a generar la demanda de vivienda, servicios, entre otros.

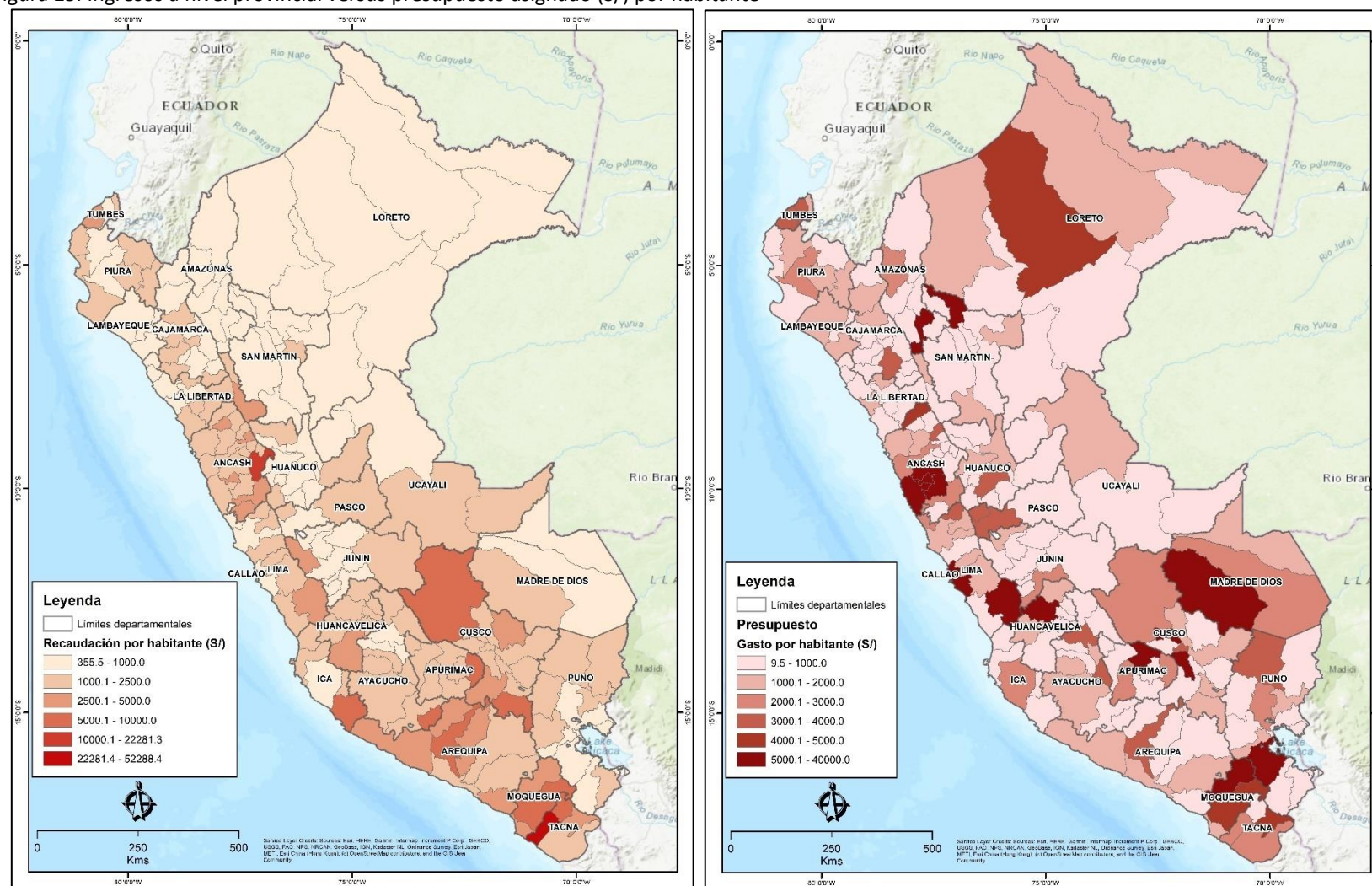
Las economías de aglomeración además incentivan el crecimiento de las ciudades, propiciando la modificación de sus dimensiones y funciones; si bien en un inicio las economías de aglomeración crean una estructura concentrada, el abaratamiento de costos del desplazamientos puede generar una serie de ciudades satélite conectadas al centro principal lo cual también genera la aparición de toda una logística multimodal y una diversidad de funciones (Jordán & Livert-Aquino, 2009). En este caso, el traslado de un viceministerio y por ende el traslado a ese territorio de toda una serie de empresas, personal, familias, entre muchos otros elementos del territorio, generará un impacto en el territorio. Así, por ejemplo, para el caso de la ciudad de Piura, podríamos estar hablando de un crecimiento no sólo de la ciudad de Piura, sino que, a un mediano plazo, se podría convertir en un área metropolitana con ciudades satélite como Sullana, Paita, Morropón, entre otras. Además, podría atraer empresas extranjeras de Ecuador, Colombia y El Caribe, convirtiéndose en un HUB de la pesca y acuicultura.

2.3.3. Descentralización fiscal y presupuestal

La ley de Descentralización inició un acelerado proceso de diseño y montaje de la descentralización actual y se convocó a elecciones antes de tener una ley orgánica de gobiernos regionales pero el fracaso de las opciones que se tomaron también fue muy rápido, quedando como evidencia de una fuerte continuidad con el periodo anterior (IEP, 2022). Por otro lado, la Presidencia del Consejo de Ministros regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, estableciendo la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización (Contraloría General de la República, 2014). Esta Ley establece que la descentralización debería otorgar: 1) Autonomía política, 2) Autonomía administrativa y 3) Autonomía económica (Contraloría General de la República, 2014).

Con relación a la autonomía económica, en países como Colombia, México, Chile y Perú hasta inicios de los años 2000, la gran parte del presupuesto subnacional se componía de transferencias del Gobierno Central, la mayor parte de las cuales está condicionada al gasto en ciertos sectores (usualmente educación y salud, por lo demás, las transferencias se destinan a inversión en infraestructura o inversión social); además de presentar otro problema con la asignación de dichas transferencias, usualmente dirigidas por criterios poblacionales y de pobreza, descuidan o dan poco peso a criterios de eficiencia de gasto (Ministerio de Economía y Finanzas, 2002).

Figura 25. Ingresos a nivel provincial versus presupuesto asignado (S/) por habitante



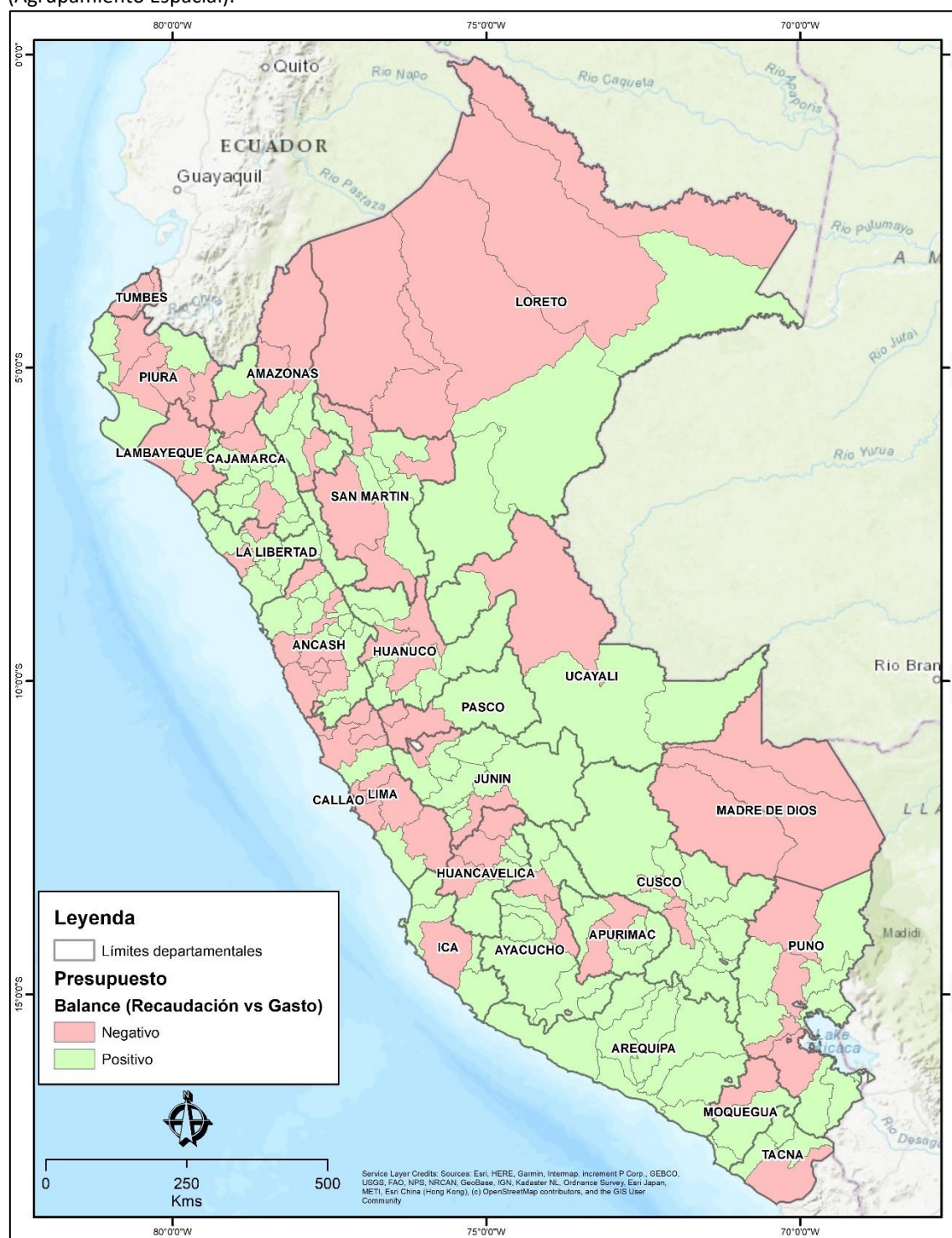
Nota. Elaboración por el Ceplan.

En el caso de la cartografía referida a la recaudación por provincias, el escenario país resulta complejo pues una de las principales demandas, como hemos mencionado en los párrafos precedentes, está asociada a la descentralización económica y/o fiscal, por ende, es necesario reflexionar cuántas provincias serían autosostenibles a nivel presupuestal. Por ejemplo, para la generación de la cartografía de la Figura 25 se han integrado tres variables: ingresos (recaudación principalmente) a nivel provincial, el gasto público (Presupuesto Inicial Modificado) y la población con DNI al año 2020. Así, sólo analizando los cinco primeros lugares se tiene que la provincia de Lima (donde está Lima Metropolitana) es la que más ingresos presenta (S/ 4 617 906 091), seguida de la provincia de Arequipa (donde está la ciudad de Arequipa) con S/ 2 363 674 440; la provincia de Huari (en el departamento de Áncash) con S/ 1 774 193 584; la provincia de La Convención (en el departamento de Cusco) con S/ 1 738 474 504; y la provincia de Santa (departamento de Áncash) con S/ 908 054 939. En el otro extremo, tenemos que provincias como Putumayo (departamento de Loreto) y la provincia de Purús (departamento de Ucayali) tienen ingresos inferiores a S/ 10 000 000, lo que representa 400 veces menos lo recauda en la provincia de Lima.

Para complementar este análisis con respecto a los ingresos por provincia, se realizó una división entre el monto de ingreso y la cantidad de población de la provincia, para así poder precisar cuáles provincias tenían una mayor capacidad financiera con respecto al número de habitantes. Así, en los cinco primeros lugares se mantienen las provincias de Huari y La Convención; sin embargo, aparecen a diferencia el primer análisis la provincia de Jorge Basadre, departamento de Tacna, lejos en el primer lugar con S/ 52 288.4 por habitante; en el cuarto lugar aparece la provincia de Nasca, departamento de Ica, con S/ 6 817.6; y en el quinto lugar aparece la provincia de Cotabambas, departamento de Apurímac, con S/ 6 616.8 por habitante. Las provincias de Arequipa y Santa tienen menos de S/ 2 000 por habitantes, a pesar de ser de las provincias que más ingresos tienen y finalmente la provincia de Lima, por el volumen poblacional, está entre las diez provincias con menos presupuesto por habitante (S/ 452.5), incluso con menos ingresos por habitantes que Putumayo y Purús que eran las provincias con la menor recaudación.

Con relación al gasto público, es por lejos la provincia de Lima la que tiene el mayor de gasto público, con S/ 95 288 142 786; seguido de la provincia Constitucional del Callao con S/ 3 073 608 028; la provincia de Piura con S/ 2 244 203 515; la provincia de Arequipa con S/ 1 938 517 328; y la provincia de La Libertad con S 1 898 896 907. Sólo la provincia de Lima se mantiene entre los cinco primeros lugares si analizamos el gasto público por habitante (S/ 9337.6), pero aparecen provincias como el Manu, departamento de Madre de Dios, con S/ 12 130.5; la provincia de Chachapoyas, en el departamento de Amazonas, con S/ 12 027; la provincia de General Sánchez Cerro, departamento de Moquegua, con S/ 7 765.6; y la provincia de Urubamba, departamento de Cusco, con S/ 6 723.9. En el otro extremo, provincias como Lauricocha y Pachitea (departamento de Huánuco), Palpa (departamento de Ica), Huaytará (departamento de Huancavelica), San Pablo (departamento de Cajamarca) y Ucayali (departamento de Loreto), Moho (departamento de Puno) y El Dorado (departamento de San Martín) tiene un gasto público menor a S/ 100 por habitante.

Figura 26. Mapa de descentralización fiscal (Recaudación provincial) y Mapa de Anselin Moran (Agrupamiento Espacial).



Nota. Elaboración por el Ceplan.

La Figura 26 representa tal vez el objetivo final de un escenario de descentralización fiscal: que todas las provincias (al menos ese nivel) presenten ingresos o recaudación propia que les permita sustentar el gasto público realizado. De no ser así, siempre van a depender financieramente del nivel nacional y/o regional para poder sustentarse. En el caso de las 196 provincias, un total de 124 serían autosostenibles, sólo utilizando estos dos criterios. Las otras 72 provincias se encuentran en un balance negativo, destacando que dentro de esas

encontramos muchas de las cuales realizan el mayor gasto público (Trujillo, Piura, Callao y Lima). Como se observa en la Figura 26, sólo el departamento de Arequipa cuenta con todas sus provincias en color verde, indicativo que existe un balance positivo entre los ingresos y el gasto público. En el otro extremo, departamentos como Madre de Dios y Tumbes tienen un balance negativo en todas sus provincias. También se destacan departamento como Loreto, donde las provincias del norte presentan un balance negativo y las del sur un balance positivo; el departamento de Amazonas presenta algo similar salvo una provincia al sur y también el departamento de Huancavelica presenta este patrón. Finalmente, departamentos del centro-sur andino presenta un mayor porcentaje de provincias en balance positivo que negativo.

2.4. Lineamientos para un país descentralizado

En base al análisis realizado, la cartografía generada y los resultados encontrados, se podrían establecer tres lineamientos muy concretos para lograr un país descentralizado, en todos los ámbitos tratados. Es preciso mencionar que, a diferencia de procesos como regionalización o macrorregiones, la descentralización no necesariamente implica una reorganización de unidades administrativas, lo cual dificulta una representación cartográfica que por se muestre el éxito del proceso. Sin embargo, en base al análisis realizado, se puede afirmar que una buena descentralización podría ser fruto del establecimiento de regiones administrativas más pertinentes. A continuación, se presentan los lineamientos que pueden ayudar a superar los retos que se tiene hoy en día con respecto a la descentralización fiscal, política y administrativa:

- a) Lineamiento N°1: Desarrollar la capacidad de la población local, las autoridades locales y las organizaciones. El objetivo de este lineamiento es que a nivel local se puedan adquirir las habilidades, las herramientas y la confianza para participar de manera informada en los procesos de toma de decisiones locales y nacionales que afectan sus vidas y medios de subsistencia. En el caso de las autoridades locales se pretende orientar hacia la práctica principios de buen gobierno especialmente lo relacionado a las políticas públicas de carácter nacional y regional.
- b) Lineamiento N°2: Fortalecer el diálogo político entre partidos nacionales y partidos regionales. Este lineamiento busca que independientemente del nivel de movimiento político se tenga un norte claro en la definición de políticas utilizando evidencia y asegurando que los grupos vulnerables sean tomados en cuenta. Además, se busca que exista continuidad de planes, proyectos e inversiones, reduciendo la incertidumbre que implica un cambio de gestión regional y/o municipal.
- c) Lineamiento N°3: Desconcentración efectiva de las instituciones del Estado. La desconcentración refuerza el derecho de todos los ciudadanos en acceder a los servicios descentralizados del Estado y con pertinencia territorial. Así, la reflexión sobre el traslado de ministerios o viceministerios que responda a una pertinencia territorial con relación al tipo de actividad predominante permitiría generar economías de aglomeración asociadas al traslado de infraestructura estatal que impacto en el desarrollo urbano, produciendo externalidades.

III. “Escenarios territoriales: Perú regionalizado”

3.1. Justificación y objetivos del escenario “Perú regionalizado”

Como lo menciona la Guía para la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado (Ceplan, 2021), los escenarios se formulan, entre otras cosas, con el propósito de explorar y analizar sistemáticamente distintos futuros que abarquen un conjunto más amplio de condiciones que se pueden presentar para el territorio. La citada guía, hace mención desde su título al enfoque territorial, señalando que este enfoque *“plantea una mirada multidimensional del desarrollo que incluye el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional, el desarrollo ambiental y el desarrollo económico”* (Ceplan, 2021). Sin embargo, yendo a una definición más conceptual podemos señalar que este enfoque se entiende como *“una noción conceptual e instrumental que reconoce las características y particularidades del territorio para impulsar el desarrollo, y al territorio como unidad, tanto para la observación y la actuación, así como para la gestión y planificación estatal”* (Schneider & Peyré, 2006).

Además, en el primer capítulo de esta investigación se mencionó que, las actuales regiones del Perú responden a un proceso político fallido, donde al no tener aceptación la propuesta de conformación de regiones se tuvo que simplemente darles a los existentes departamentos el rango de región. Como ya se ha citado, el ex viceministro de Gobernanza Territorial, Raúl Molina, señaló que la regionalización es una manera de organizar el Estado para poder cumplir sus funciones en el territorio y debería encajar con la organización física, ambiental, económica y demográfica del territorio; planteando la hipótesis de una desconexión entre la organización real en el territorio y la organización del Estado (Molina, 2021). Al haber transitado a lo largo de la historia republicana por distintas organizaciones, hemos creado unidades administrativas más por tradición histórica o usos y costumbres, que por un verdadero análisis basado en variables físico-ambientales o socio-económicas, lo que quiere decir en palabras simples que tenemos límites administrativos que no tienen un enfoque territorial, tanto para aprovechar sus potencialidades como reducir las limitaciones. En la misma exposición, Molina (2021) señala que, si bien en la normativa, el Perú debe tener administrativamente distritos, provincias, departamentos y regiones, en la práctica el proceso no ha tenido el éxito necesario. Este poco éxito de la regionalización repercute directamente en la calidad de vida de las personas, pues no sólo complejiza la gestión de recursos de parte del Estado, sino que además genera desequilibrios territoriales que se traducen en conflictos sociales, por ejemplo, por el acceso a las fuentes de agua.

En este capítulo, se propondrá una nueva conformación de regiones para el país, justificando esta propuesta en un análisis de capas que involucren el aspecto físico-ambiental (ecosistemas y cuenca hidrográficas), el aspecto económico (actividades económicas de la población), aspectos poblacionales (continuos poblados) y aspectos relacionales (red vial, aeropuertos y puertos). Estas variables intentan cubrir todas las dimensiones del territorio y aseguran una regionalización con un mayor enfoque territorial y más contextualizadas a las distintas realidades.

La preocupación por debatir o poner en discusión la organización administrativa del país es abordada por distintos instrumentos que, sin llegar a hablar de manera concreta de una nueva organización territorial, resaltan la importancia de la comprensión del territorio para la aplicación de políticas públicas. Así, uno de los lineamientos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (Ceplan, 2022), es *“fortalecer el enfoque territorial para aprovechar la*

diversidad cultural, biológica y ecosistémica en el desarrollo del país, con el respeto y la participación activa de los actores del territorio". En este lineamiento se busca alcanzar una perspectiva integral en el desarrollo del territorio, tomando en cuenta sus relaciones, conectividad y dinámicas, y el aprovechamiento de la excepcional diversidad cultural, biológica, ecosistémica y las potencialidades productivas del país, mediante una acción coordinada de los tres niveles de gobierno y el respeto a los actores involucrados en el territorio (Ceplan, 2022).

Otro instrumento que intenta comprender el territorio para proponer acciones desde el sector público es el reciente aprobado Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible⁹, el cual en su artículo 10 define lo que es el Sistema de Ciudades y Centros Poblados (SICCEP): sistema de organización y clasificación de ciudades y centros poblados y sus ámbitos de influencia, el cual se constituye para fines de acondicionamiento y planificación sostenible del territorio nacional. Este sistema tiene como objetivo fortalecer la integración espacial, social, económica y administrativa del territorio nacional, mediante la identificación de los centros poblados dinamizadores y sus unidades de planificación urbana y territorial, orientando la inversión pública y privada para el desarrollo de las ciudades y centros poblados, y de sus áreas de influencia. Además, establece los criterios de clasificación, rangos jerárquicos y roles de las ciudades y centros poblados que serán desarrollados en los Planes de Acondicionamiento Territorial, así como para definir preliminarmente los ámbitos de intervención de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En el artículo 14, se mencionan las unidades espaciales que conforman este Sistema de Ciudades y Centros Poblados. Por ejemplo, destaca que en relación a la versión previa (Sistema de Centros Poblados) la cual estaba vigente desde el año 2016 hasta la aprobación del vigente reglamento, sólo se tomaba en consideración a los centros poblados para la organización del sistema. Por el contrario, esta nueva versión comprende dos nuevas unidades territoriales como el continuo poblado¹⁰ y el conglomerado¹¹, que representan áreas (superficies) que agrupan centros poblados a partir de la densidad de viviendas en el territorio. Con esto, el enfoque territorial para este instrumento se plasma en el análisis de la ocupación del territorio efectiva, ya no referencial (centro poblado), lo cual permite construir una jerarquía en el territorio.

Esta jerarquía es muy similar a la que propone la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, donde se propone una jerarquización de núcleos y centros poblados, tomando una serie de variables espacial (como accesibilidad) como otras más poblacionales y económicas. Un ejemplo de esta metodología se aprecia en el "Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto" elaborado por la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y aprobado por Decreto Supremo N° 145-2020-PCM. En este plan, a partir de la suma de

⁹ Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

¹⁰ Área que representa la continuidad física de uno o más centros poblados que puede ser producto de un proceso de conurbación y que, en su desarrollo, conforman un solo espacio, sin considerar los límites políticos administrativos que lo conforman. Los centros poblados que conforman el continuo poblado mantienen su nombre e identidad como unidades estadísticas. Cartográficamente, el continuo poblado se identifica mediante una unidad espacial poligonal georreferenciada. Su delimitación se establece por la densidad de viviendas y equipamientos urbanos de los centros poblados que lo conforman. (Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA).

¹¹ Área que representa un conjunto integrado por uno o más continuos poblados y su correspondiente área de influencia urbano - rural, que por su cercanía lo conforman, pero no necesariamente se constituye en una unidad político-administrativa. Esta área puede contener más de un continuo poblado y a uno o más centros poblados, con lo cual predominantemente puede ser policéntrico. Su delimitación se establece por el tiempo de acceso al centro urbano de mayor densidad y población, a través de líneas isócronas; y/o considerando los desplazamientos por trabajo. Puede pertenecer a dos o más provincias, pero no excede los límites departamentales, con la excepción del conglomerado de Lima-Callao. (Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA).

su población, servicios, bienes, etc., se identificó el rol que cumplen los centros poblados y núcleos poblados al interior de una determinada unidad geográfica. Esto posibilitó la identificación de la influencia que ejercen en su territorio inmediato, sirviendo así a brindar propuestas de desarrollo concretas para la realidad territorial de esta zona de la Amazonía del Perú. Este análisis permite también identificar el nivel de accesibilidad que tiene un centro poblado respecto de cualquier otro punto en el territorio constituye una información fundamental para poder reconocer la facilidad o dificultad con que la población de esa localidad accede a determinados bienes o servicios.

Los ejemplos presentados previamente sobre propuestas para entender la ocupación del territorio y las formas en que la sociedad peruana desarrolla sus actividades en el mismo dejan de lado una verdad inobjetable: el territorio presenta una organización natural. Por ejemplo, la cuenca hidrográfica es por excelencia la primera unidad territorial que emerge al debate sobre temas de organización territorial. Al ser un área que naturalmente está delimitada por el relieve (curvas de nivel y cotas) suele ser una opción válida para debatir si no sería ideal construir unidades administrativas en base a estas.

Sin embargo, la hidrografía no es la única aproximación desde lo físico-ambiental para proponer regiones en el país. Desde el siglo XVI hasta principios del siglo XXI, la necesidad de conocer el país ha conllevado a recorrerlo y estudiarlo, en ese proceso se identificó una amplia diversidad biológica, geográfica, edáfica, climática, lingüística y cultural, en distintas latitudes y longitudes del territorio peruano (Beraún & Villanueva, 2021). Los mismos autores (Beraún & Villanueva, 2021) señalan que la existencia de tres regiones naturales (llano, sierra y montaña) en el Perú está asociada al texto que data de 1550, “*Crónica del Perú*” de Cieza de León. A partir de esa propuesta, es casi una certeza que todo peruano y peruana puede identificar tres “regiones naturales” que organizan el país, que coinciden en gran porcentaje con las tres vertientes hidrográficas del país.

Una propuesta más fina que toma en cuenta las características físico-ambientales es la de Javier Pulgar Vidal, quien utiliza datos principalmente de altitud, relieve, clima, flora y fauna partir de los cuales identifica en el Perú “*Ocho Regiones Naturales*” (Pulgar Vidal, 2014). A continuación, se presenta una sucinta descripción de cada una de estas:

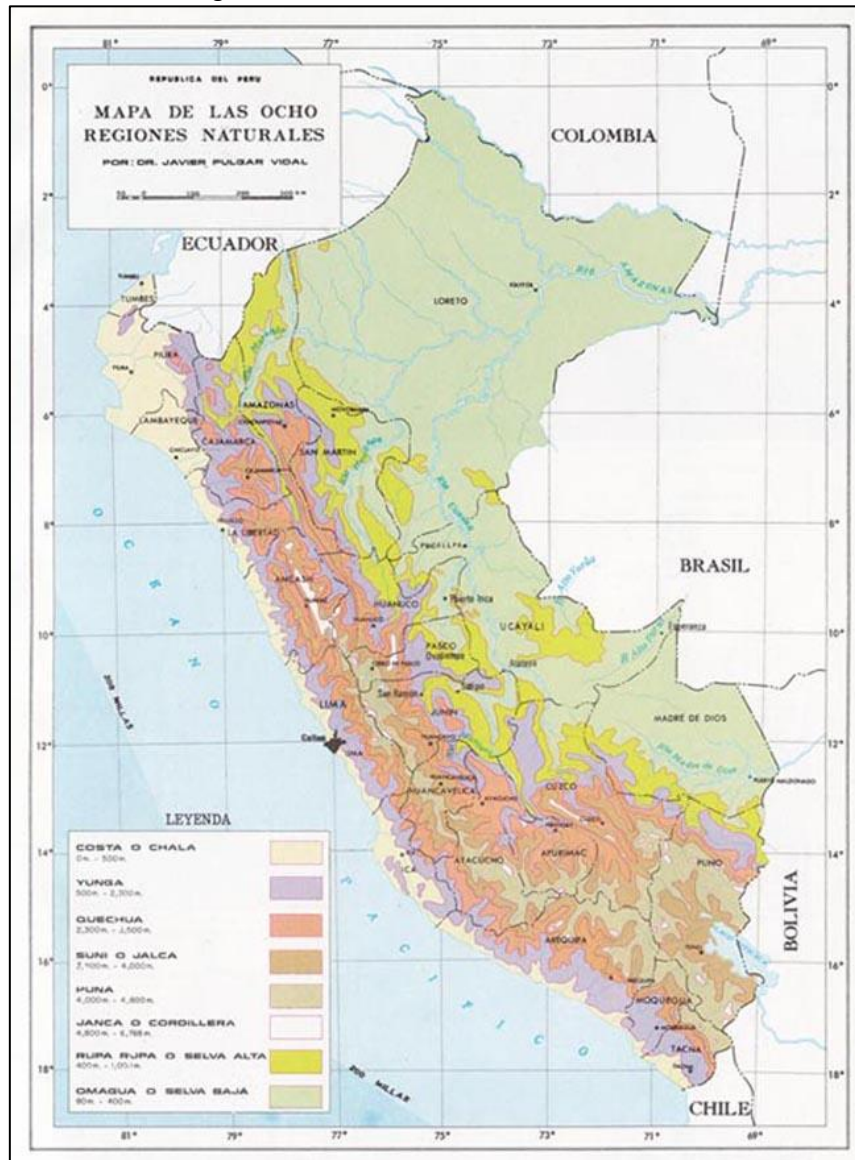
Tabla 10. Ocho Regiones Naturales de Pulgar Vidal

Nombre	Descripción
Costa o chala	Región natural que se localiza entre 0 – 500 metros sobre el nivel del mar.
Yunga	Región natural que se localiza entre 500 – 2500 metros sobre el nivel del mar.
Quechua	Región natural que se localiza entre 2500 – 3500 metros sobre el nivel del mar.
Suni o jalca	Región natural que se localiza entre 3500 – 4000 metros sobre el nivel del mar.
Puna	Región natural que se localiza entre 4000 – 4800 metros sobre el nivel del mar.
Janca o cordillera	Región natural que se localiza entre 4800 – 6800 metros sobre el nivel del mar.
Rupa Rupa o selva alta	Región natural que se localiza entre 400 – 1000 metros sobre el nivel del mar.
Omagua o selva baja	Región natural que se localiza entre 80 – 400 metros sobre el nivel del mar.

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de “Las ocho regiones naturales del Perú” de Pulgar, V., (2014)

Estas clasificaciones realizadas por Pulgar, si bien corresponden a patrones comunes existentes al interior del país, aunque no claramente delimitables o identificables, al ser denominadas regiones naturales crean confusión en el ámbito académico nacional puesto que se contradice con las tres regiones naturales ya existentes y de las cuales se tiene conocimiento desde el siglo XVI (Beraún & Villanueva, 2021).

Figura 27. Las ocho regiones naturales del Perú



Nota. Recuperado de "Geografía del Perú" (1987)

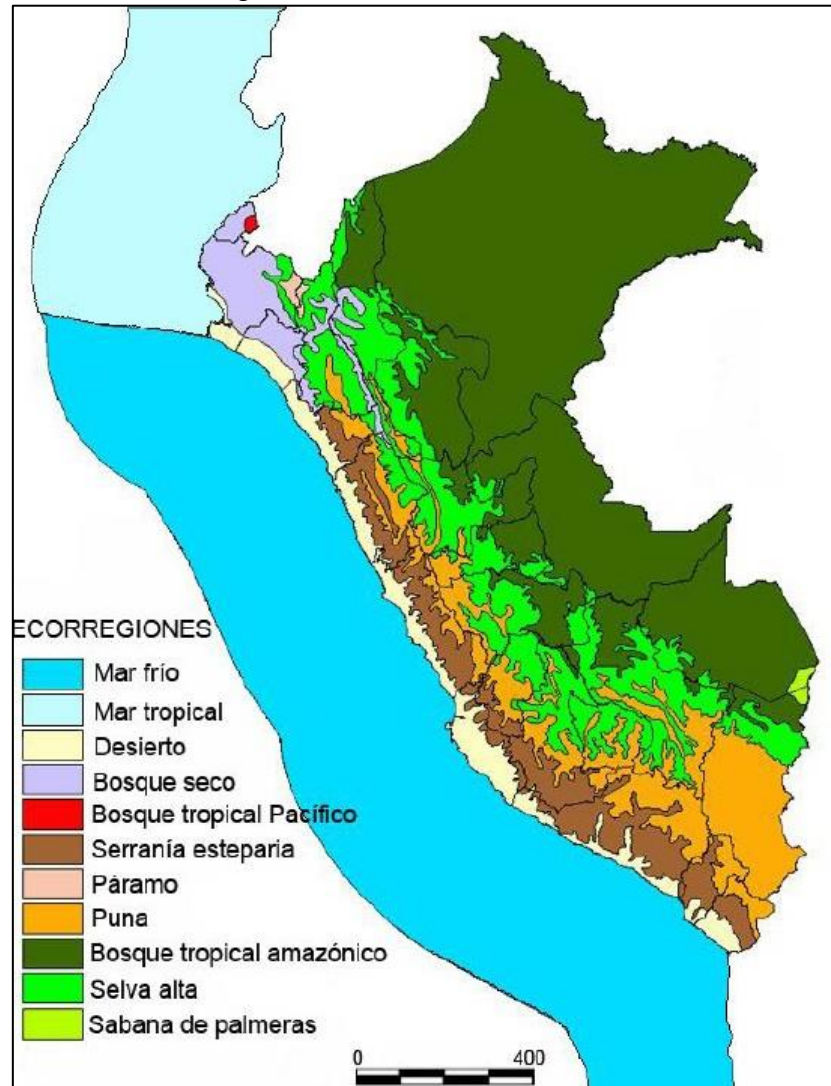
Por su parte, Antonio Brack y Cecilia Mendiola propusieron otra organización de regiones: las once ecorregiones naturales del Perú. Para delimitarlas, Brack y Mendiola consideraron características similares en materia de clima, suelos, condiciones hidrográficas, flora y fauna (Brack & Mendiola, 2000). El aporte sustancial en la propuesta de las once ecorregiones es la consideración explícita del territorio marítimo del Perú, por ello, dicha clasificación abarca desde el océano hasta la selva tropical pasando por desiertos, valles, cordilleras y bosques andinos (Beraún & Villanueva, 2021). A continuación, se presenta una sucinta descripción de cada una de estas:

Tabla 11. Once ecorregiones del Perú de Brack y Mendiola

Nombre	Descripción
Mar Tropical	Es la corriente de aguas cálidas presente en la costa norte del Perú (Piura y Tumbes).
Mar Frío	Es la ecorregión delimitada por la corriente peruana o corriente de Humboldt.
Desierto del Pacífico	Comprende la costa peruana y limita con el bosque seco. Se ubica a nivel del mar y pocas veces supera los 700 metros sobre el nivel del mar hasta llegar a los 1000 metros de altitud.
Bosque Seco Ecuatorial	Es una ecorregión que tiene entre 100 a 150 kilómetros de ancho. Se ubica en territorios de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad.
Bosque Tropical del Pacífico	Esta ecorregión es una pequeña zona en la costa norte del Perú que se caracteriza por tener relieve de colinas y montañas con altitudes que llegan hasta los 1000 metros sobre el nivel del mar.
Serranía Esteparia	Esta ecorregión comprende las vertientes occidentales de los Andes desde La Libertad hasta el extremo sur del Perú. Posee relieves abruptos con valles estrechos y laderas empinadas con escasas planicies.
Puna	Esta ecorregión abarca altitudes que van desde los 3800 hasta los 6768 metros sobre el nivel del mar.
Páramo	Esta ecorregión abarca algunas zonas de Piura y Cajamarca. Tiene un relieve plano, ondulado y escarpado en las cumbres.
Selva Alta	Esta ecorregión se ubica en la zona oriental de los Andes a lo largo de los piedemontes. Tiene valles estrechos y su altitud oscila entre los 600 a 3800 metros sobre el nivel del mar.
Selva Baja	Esta ecorregión se ubica por debajo de los 800 metros sobre el nivel del mar, abarcando casi toda la Amazonía. El relieve es poco agreste con colinas que no superan los 500 metros de altitud.
Sabana de Palmeras	Esta ecorregión abarca el sureste peruano, específicamente el extremo oriental del departamento de Madre de Dios en la frontera con Bolivia. Presenta un relieve plano, clima tropical.

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de (Brack & Mendiola, 2000).

Figura 28. Las once ecorregiones del Perú



Nota. Recuperado de “Las 11 Ecorregiones del Perú”, (De Perú.com, s.f.)

Por lo antes expuesto, el objetivo de este capítulo es generar una propuesta de nueva regionalización del Perú en base al análisis multicriterio de variables tanto físico-ambientales como socio-económicas. Este escenario propuesto responde a la necesidad de facilitar la aplicación del enfoque territorial en las políticas públicas para tener un mayor impacto en la mejora de la calidad de vida de la población. Si, desde la misma organización administrativa del país no se tiene en cuenta las características del territorio, todos los demás procesos pueden volverse complejos e inalcanzables. Para lograr la propuesta de nueva regionalización, se generará cartografía relacionada a los distintos tipos de regionalización según diversas variables para terminar con el mapa final: la propuesta de las nuevas regiones del Perú.

El presente capítulo, luego de esta primera sección que sustenta o justifica el análisis propuesto y presenta los objetivos; tendrá una sección donde se presentará el proceso metodológico para la generación de la cartografía necesaria para la descripción de los escenarios, la cual incluye la descripción y análisis de las variables utilizadas; también tendrá una sección donde se describen la cartografía generada para lograr la propuesta de regionalización fruto de todo el análisis; y finalmente se incluye una sección con una serie de lineamientos y o propuestos para lograr una nueva regionalización en el Perú, con mayor pertinencia territorial.

3.2. Proceso metodológico: datos y procesos

Con relación al proceso metodológico seguido para la elaboración de la cartografía temática y su posterior análisis, fue necesario como primer paso acceder a bases de datos tabulares públicas con información de los resultados censales del 2017 en torno a las actividades económicas de la población; y las bases geoespaciales con información sobre cuencas hidrográficas, los ecosistemas, las capitales provinciales, los continuos poblados, la red vial nacional y departamental, los aeropuertos y los puertos. Esta información es toda de instituciones públicas e intentan abordar todos los aspectos del territorio transcendentales para una propuesta de conformación de regiones.

Tabla 12. Fuentes de información

Data	Tipo archivo	Fuente	Año
Cuencas hidrográficas	Shapefile (vector)	Autoridad Nacional del Agua	2016
Ecosistemas	Shapefile (vector)	Ministerio del Ambiente	2018
Actividad económica predominante	Tabular	Instituto Nacional de Estadística e Informática	2017
Capitales provinciales	Shapefile (vector)	Instituto Nacional de Estadística e Informática	2017
Continuos poblados	Shapefile (vector)	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	2022
Red vial nacional	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Red vial departamental	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Aeropuertos	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Puertos	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Hidrografía	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018

Nota. Elaboración por el Ceplan.

La base de datos tabular descargada fue trabajada en un primer momento en Microsoft Excel y en un segundo momento esa data fue trabajada en el software ArcMap, donde a través de la herramienta “Join” se vinculó la información a nivel provincial presentada en la Tabla 1 con el shapefile¹² de los límites provinciales del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Una vez en este formato se pudo elaborar los distintos mapas que juntos constituyen la cartografía que permite el análisis del escenario propuesto.

Una vez generada toda la cartografía temática relacionada a las variables que son insumo para la propuesta de nuevas regiones del país, se aplican dos herramientas para la elaboración de este mapa final. La primera herramienta será “Intersecar” la cual calcula una intersección geométrica de las entidades de entrada; donde las entidades o partes de entidades que se superponen con todas las capas o clases de entidad se escriben en la clase de entidad de salida. La otra herramienta a utilizar es “Anselin de Moran”, esta herramienta permite realizar un agrupamiento de las entidades (departamentos) según un valor determinado (los resultados del

¹² ESRI: Un shapefile es un formato sencillo y no topológico que se utiliza para almacenar la ubicación geométrica y la información de atributos de las entidades geográficas. Las entidades geográficas de un shapefile se pueden representar por medio de puntos, líneas o polígonos (áreas).

índice y subíndices de vulnerabilidad). Si las entidades circundantes tienen valores similares, la relación podría ser alto-alto (clúster de valores altos) o bajo-bajo (clúster de valores bajos). Además, el I Anselin Local de Moran identifica los valores atípicos espaciales: si la entidad tiene un valor alto y está rodeada de entidades con valores bajos, la relación será alto-bajo, o si la entidad tiene un valor bajo y está rodeada por entidades con valores altos, será bajo-alto.

3.2.1. Análisis de información sobre las variables físico-ambientales

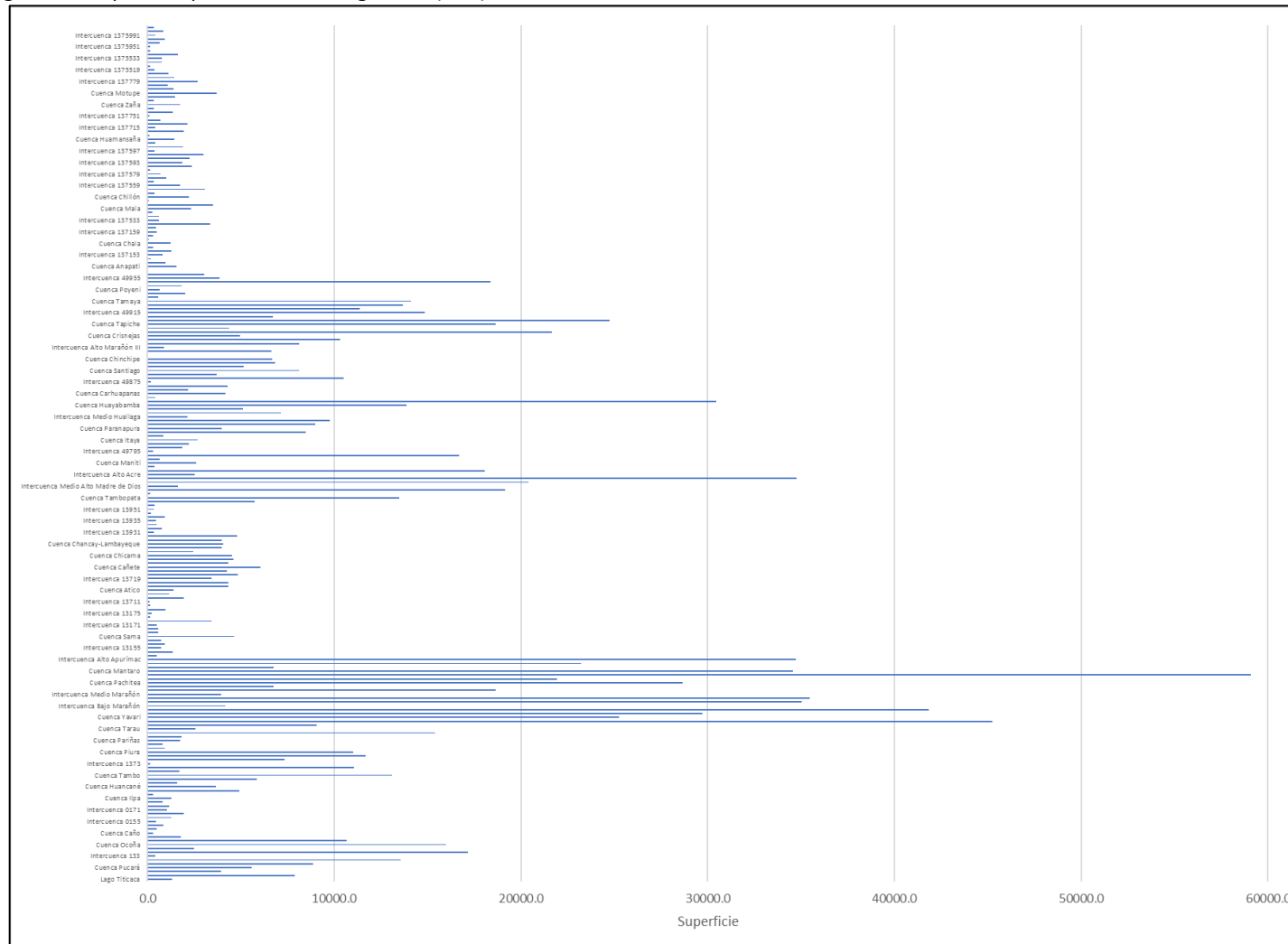
Con relación a la data relacionada a las cuencas hidrográficas, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) identifica 231 cuencas hidrográficas en el territorio peruano. De esas cuencas, un total de 9 no cuentan con población asentada por lo que han sido separadas del análisis. Sin embargo, esta es una de las primeras conclusiones del análisis geoespacial: si bien la cuenca hidrográfica es una unidad territorial delimitada de manera natural y objetiva, para llevarla a unidades administrativas, se debe reconocer que se tendrán que agrupar de alguna manera en casos como este.

Pasando al análisis de las cuencas que sí tienen población, en la Vertiente del Pacífico (cuencas que desembocan en este océano) se encuentran un total de 119 cuencas hidrográficas, las cuales representan el 53.6% del número total de cuencas con población. En la Vertiente del Atlántico (cuencas que desembocan en el río Amazonas y posteriormente en el océano Atlántico) se tiene un total de 83 cuencas hidrográficas, que representan el 37.4% del número total de cuencas con población. Finalmente, en la Vertiente del Titicaca (cuencas endorreicas que desembocan en el lago Titicaca, dentro del continente) se tiene un total de 20 cuencas, que representan el 9% de las cuencas del país.

Con relación a la superficie de las cuencas hidrográficas del país que cuentan con población (Figura 29), se tiene que cuencas hidrográficas que van desde los 25.8 km² (Intercuenca Alto Marañón II) hasta los 59 071.4 km² (Cuenca Urubamba). Es importante mencionar que, de las 25 cuencas hidrográficas de mayor extensión, sólo dos corresponden a la Vertiente del Pacífico: la Cuenca Ocoña (15 998.2 km²) y la cuenca Camaná (17 152.8 km²). Todas las otras cuencas con mayor superficie están en la Vertiente del Atlántico. En la Vertiente del Titicaca la cuenca hidrográfica más extensa en superficie es la Cuenca Azángaro con 8 854.2 km².

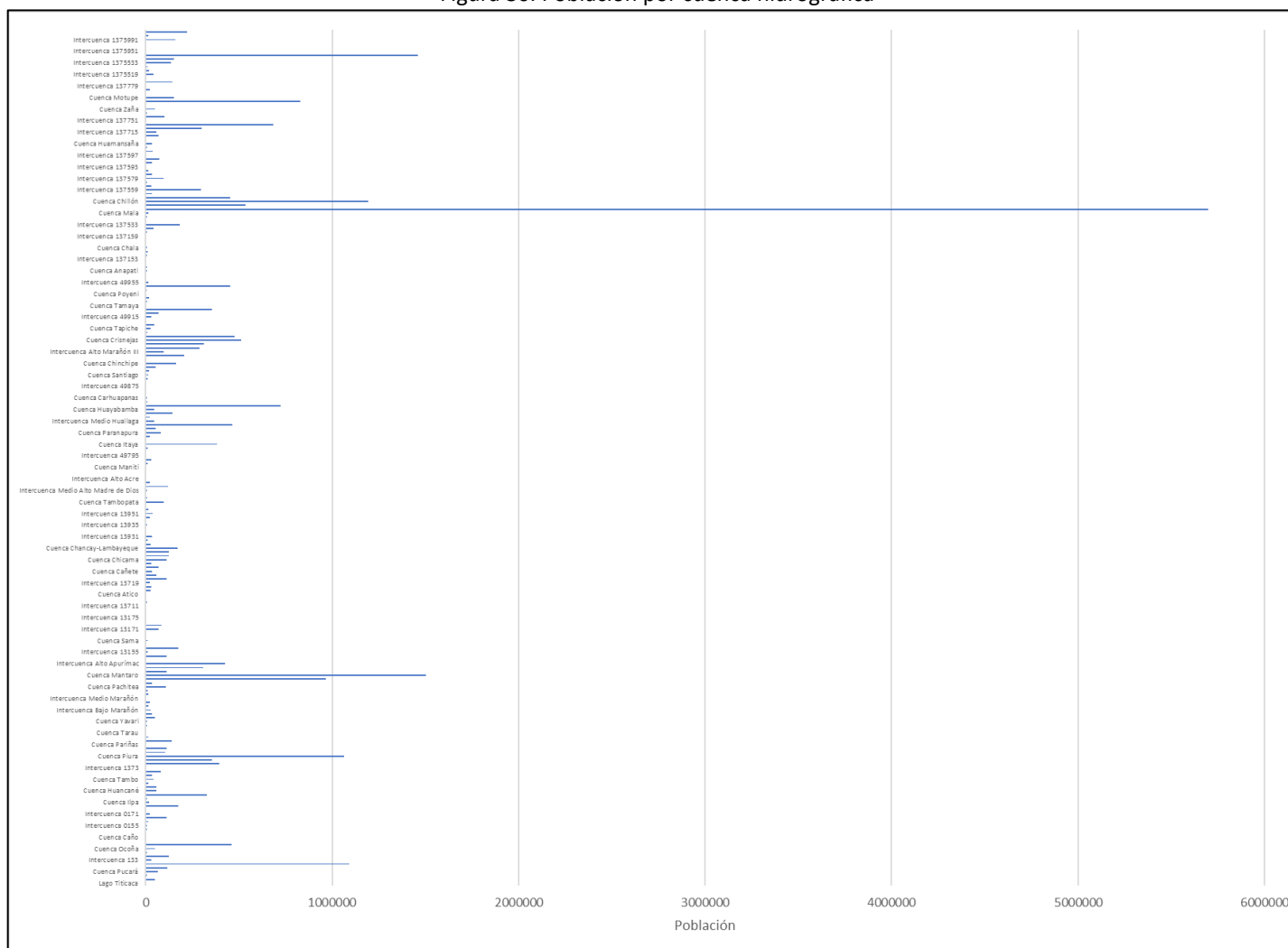
Con relación a la población de las cuencas hidrográficas (Figura 30), estas unidades territoriales delimitadas naturalmente tienen población que va desde los 2 habitantes (Cuenca Honda) hasta los 5 699 297 habitantes (Cuenca Rímac). Con relación a la distribución de la población por vertientes hidrográficas, existe una situación un poco más repartida entre las 25 cuencas hidrográficas con mayor población: 12 cuencas hidrográficas de la Vertiente del Pacífico, 12 cuencas hidrográficas de la Vertiente del Atlántico y 1 cuenca de la Vertiente del Titicaca. Sin embargo, si sumamos la población de cada una de estas cuencas, se tiene que en las 12 cuencas de la Vertiente del Pacífico suman poco más de 14 millones de personas, mientras que las 12 cuencas de la Vertiente del Atlántico suman casi 7 millones de personas. Esto puede ir dando idea que la cuenca como unidad territorial en el país tendrá densidades distintas con respecto a la ocupación de la población.

Figura 29. Superficie por cuenca hidrográfica, (km²).



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de (ANA, 2016)

Figura 30. Población por cuenca hidrográfica



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de (ANA, 2016).

Con relación a los ecosistemas, es necesario primero definirlos como “un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional”¹³.

Tabla 13. Los ecosistemas del Perú

REGIÓN	ECOSISTEMA	SIMBOLOGÍA		SUPERFICIE	
				ha	%
SELVA TROPICAL	Pantano herbáceo-arbustivo	Pha		795,573.87	0.61
	Sabana húmeda con palmeras	Shp		6,631.15	0.01
	Pantano de palmeras	Ppal		5,527,523.42	4.27
	Bosque aluvial inundable	B-ai		9,038,741.41	6.99
	Bosque de terraza no inundable	B-tni		4,805,993.00	3.71
	Varillal	Var		50,571.36	0.04
	Bosque de colina baja	B-cb		31,801,303.37	24.58
	Bosque de colina alta	B-ca		3,862,298.23	2.98
	Bosque de colina de Sierra del Divisor	Bs-cSD		71,428.28	0.06
	Pacal	Pac		29,721.44	0.02
	Bosque estacionalmente seco oriental	Bes-or		87,254.76	0.07
	Bosque basimontano de yunga	B-bY		8,237,633.88	6.37
YUNGA	Bosque montano de yunga	B-mY		4,528,359.89	3.50
	Bosque altimontano (Pluvial) de yunga	B-aY		2,377,288.52	1.84
	Paríamo	Pa		82,948.54	0.06
ANDINA	Pajonal de puna seca	Pjps		4,887,186.88	3.78
	Pajonal de puna húmeda	Pjph		11,981,914.03	9.26
	Bofedal	Bo		548,174.41	0.42
	Zona periglacial y glaciar	Zp-gla		2,959,578.37	2.29
	Jalca	Jal		1,340,320.57	1.04
	Bosque relicto altoandino	Br-a		156,973.41	0.12
	Bosque relicto montano de vertiente occidental	Br-mvoc		90,703.86	0.07
	Bosque relicto mesoandino	Br-ma		24,964.55	0.02
	Bosque estacionalmente seco interandino	Bes-in		535,871.60	0.41
	Matorral andino	Ma		10,304,035.94	7.96
	Bosque tropical del Pacífico	BtP		20,692.06	0.02
	Manglar	Mg		6,427.61	0.01
COSTA	Bosque estacionalmente seco de colina y montaña	Bes-cm		1,897,483.31	1.47
	Loma costera	Lo		294,033.05	0.23
	Matorral xérico	Mx		64,175.98	0.05
	Bosque estacionalmente seco de llanura	Bes-ll		1,452,575.98	1.12
	Bosque estacionalmente seco ribereño	Besr		52,152.65	0.04
	Desierto costero	Dc		7,107,338.20	5.49
	Humedal costero	Hc		57,285.04	0.04
ECOSISTEMAS ACUÁTICOS	Lago y laguna	L		845,836.26	0.65
	Rio	R		1,474,389.46	1.14
ZONAS INTERVENIDAS	Plantación forestal	Pf		11,985,673.37	9.26
	Zona agrícola	Agri			
	Zona urbana	Urb			
	Zona minera	Min			
	Vegetación secundaria	Vsec			
	Cuerpo de agua artificial	Caa			

Nota. Recuperado de (MINAM, 2019).

¹³ <https://www.minam.gob.pe/diversidadbiologica/nuestras-lineas-de-intervencion/direccion-de-conservacion-sostenible-de-ecosistemas-y-especies/ecosistemas/>

La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** nos muestra los ecosistemas identificados en el mapa, siendo el primer punto rescatable la identificación de zonas intervenidas como plantaciones forestales, zonas agrícolas, zonas mineras, vegetación secundaria, cuerpos de aguas artificiales (como represas) y zonas urbanas representan el 9.26% de la superficie del territorio. Por otra parte, el Ministerio del Ambiente señaló que se lograron mapear treinta y seis (36) ecosistemas continentales del territorio nacional: once (11) para la región natural de selva tropical, tres (3) para la región yunga, once (11) para la región andina, nueve (9) para la costa y dos (2) ecosistemas acuáticos: laguna y lago y ríos (MINAM, 2019).

En la misma memoria descriptiva (MINAM, 2019) los ecosistemas con mayor superficie se encuentran ubicados en la región selva tropical; siendo los bosques de colina baja los de mayor superficie, ocupando el 25% del territorio; en la región andina, el ecosistema con mayor extensión son los pajonales de puna húmeda, ocupando el 9% del territorio; mientras que los bosques basimontano de yunga (6%) y los desiertos costeros (5%) tienen mayor extensión en las regiones de yunga y costa respectivamente.

Finalmente es preciso mencionar que los ecosistemas que tienen superficies registradas menores al 1%, en lo que corresponden para la región selva tropical, son la sabana húmeda con palmeras (Pampas de Heath), el bosque de colina de Sierra del Divisor, pacal, varillal, bosque estacionalmente seco oriental (Huallaga, Ene-Perené, Urubamba); región Andina, ecosistemas de páramo, pajonal de puna seca, bofedal, bosques de relictos y bosques estacionalmente secos interandino (Marañón, Mantaro, Pampas y Apurímac), y; en la región costa, los ecosistemas de bosque tropical del Pacífico (Tumbes), manglar, bosque estacionalmente seco, lomas costera y matorral xérico (MINAM, 2019).

3.2.2. Análisis de información sobre las variables económicas

El segundo insumo para pensar en escenarios sobre la regionalización tiene que ver con las actividades económicas de la población. La fuente utilizada para el Censo del año 2017 y se trabajó sobre la pregunta relacionada a la ocupación principal.

Tabla 14. Ocupación principal a nivel nacional

¿Cuál es la ocupación principal?	Casos	%	Acumulado %
Miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y personal directivo de la administración pública y privada	69 220	0.53%	0.53%
Profesionales científicos e intelectuales	1 557 802	11.85%	12.37%
Profesionales técnicos	1 037 384	7.89%	20.26%
Jefes y empleados administrativos	878 973	6.68%	26.95%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	2 599 858	19.77%	46.72%
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	1 631 436	12.41%	59.12%
Trabajadores de la construcción, edificación, productos artesanales, electricidad y las telecomunicaciones	1 549 108	11.78%	70.91%
Operadores de maquinaria industrial, ensambladores y conductores de transporte	1 128 783	8.58%	79.49%
Ocupaciones elementales	2 571 392	19.55%	99.04%
Ocupaciones militares y policiales	125 612	0.96%	100.00%
Total	13 149 569	100.00%	100.00%

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir del INEI, (2017).

A nivel nacional, como se observa en la Tabla 4, la ocupación más frecuente es la de “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” con 19.77%, seguido de

“Ocupaciones elementales” con un 19.55% y en tercer lugar se tiene a “Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros” con 12.41%. Las ocupaciones relacionadas al tipo de ocupación principal no sólo brindan esa información puntual, sino que también puede ayudar a comprender el tipo de usos del suelo predominantes. Por ejemplo, actividades como “Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros” y “Ocupaciones elementales” (relacionadas a trabajos de jornaleros asociados a actividades primarias) dan cuenta de un territorio con características más rurales o periurbanas donde las actividades dependientes del territorio y sus productos es lo más importante. Todas las otras ocupaciones se podrían asociar más a territorios urbanizados donde economías de aglomeración o actividades industriales son las que dan las características económicas del territorio. En el caso de este análisis, se realizó este análisis a nivel provincial para tener un nivel intermedio de detalle.

Tabla 15. Organización de actividades económicas

P5a+: La semana pasada, según gran grupo, ¿Cuál es la ocupación principal?	Tipo Actividad
Miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y personal directivo de la administración pública y privada	Actividad Secundaria y Terciaria
Profesionales científicos e intelectuales	Actividad Secundaria y Terciaria
Profesionales técnicos	Actividad Secundaria y Terciaria
Jefes y empleados administrativos	Actividad Secundaria y Terciaria
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	Actividad Secundaria y Terciaria
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	Actividad Primaria
Trabajadores de la construcción, edificación, productos artesanales, electricidad y las telecomunicaciones	Actividad Secundaria y Terciaria
Operadores de maquinaria industrial, ensambladores y conductores de transporte	Actividad Secundaria y Terciaria
Ocupaciones elementales	Actividad Primaria
Ocupaciones militares y policiales	Actividad Secundaria y Terciaria

Nota. Elaboración por el Ceplan a partir del INEI, (2017).

3.2.3. Análisis de información sobre las variables poblacionales y relacionales

El tercer insumo para pensar en escenarios sobre la regionalización tiene que ver con la ocupación del territorio y con las infraestructuras que posibilitan el traslado de las personas, bienes y servicios. En primer lugar, la red vial nacional integra el territorio de manera perpendicular (eje Norte-Sur) con vías como la Panamericana o la Federico Basadre. Luego, de manera transversal, se tiene ejes como el IIRSA Norte o el IIRSA Sur que sirven para conectar a la zona costera con la zona amazónica, atravesando Los Andes. La red vial departamental, pavimentada o asfalta es muy reducida y sólo está presente en tramos cortos que vinculan a la red vial nacional. Teniendo en cuenta que la comunicación de personas, bienes y servicios es clave para el desarrollo del territorio, esta red vial debe ser mejorada. Con relación a los puertos y aeropuertos su distribución territorial podría llevar a una primera conclusión: la modalidad aérea y fluvial tiene una mayor densidad en la zona norte del Perú, principalmente en la costa y en la Amazonía norte, casi duplicando la cantidad de este tipo de infraestructura.

Con relación a la ocupación de la población, se ha utilizado la capa de capitales provinciales para identificar el nivel intermedio de unidad administrativa en el territorio pero que ha sido complementado con la capa de ocupación efectiva del territorio, a través de la figura del “continuo poblado” unidad del Sistema de Ciudades y Centros Poblados (SICCEP) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El principal aporte de esta unidad territorial es que

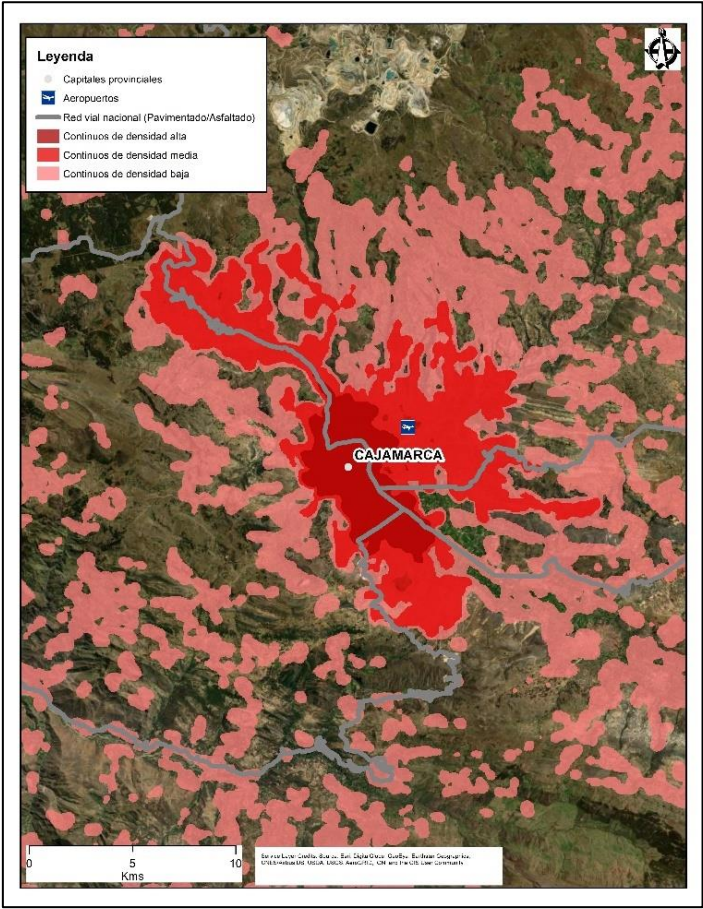
mide la densidad de viviendas en el territorio, siendo mucho más preciso para saber dónde está asentada la población.

Tabla 16. Ocupación principal a nivel nacional

Cobertura	Descripción
Red vial nacional	Superficie del tipo pavimentado y asfaltado económico. Esta de las vías predominantemente “Buena” pero con un aproximadamente 5% de las vías de este nivel en estado “Regular” o “Malo”.
Red vial departamental	Superficie del tipo pavimentado y asfaltado económico. En este nivel no se tiene información.
Hidrovía	Conformada por los ríos Amazonas, Apayacu, Corrientes, Curaray, Guepí, Huallaga, Inambari, Madre de Dios, Marañón, Morona, Nanay, Napo, Pachitea, Pastaza, Putumayo, Santiago, Tambo, Tambopata, Tigre, Ucayali, Urubamba y Yavarí.
Aeropuertos	Se identificó un total de 31 aeropuertos, de los cuales 11 pueden recibir vuelos internacionales, 12 reciben vuelos nacionales y 7 sólo vuelos regionales.
Puertos	Se identificó un total de 83 puertos comerciales, entre puertos marítimos, fluviales y lacustres. Además, la mayoría de este tipo de infraestructura son puertos multiboyas.

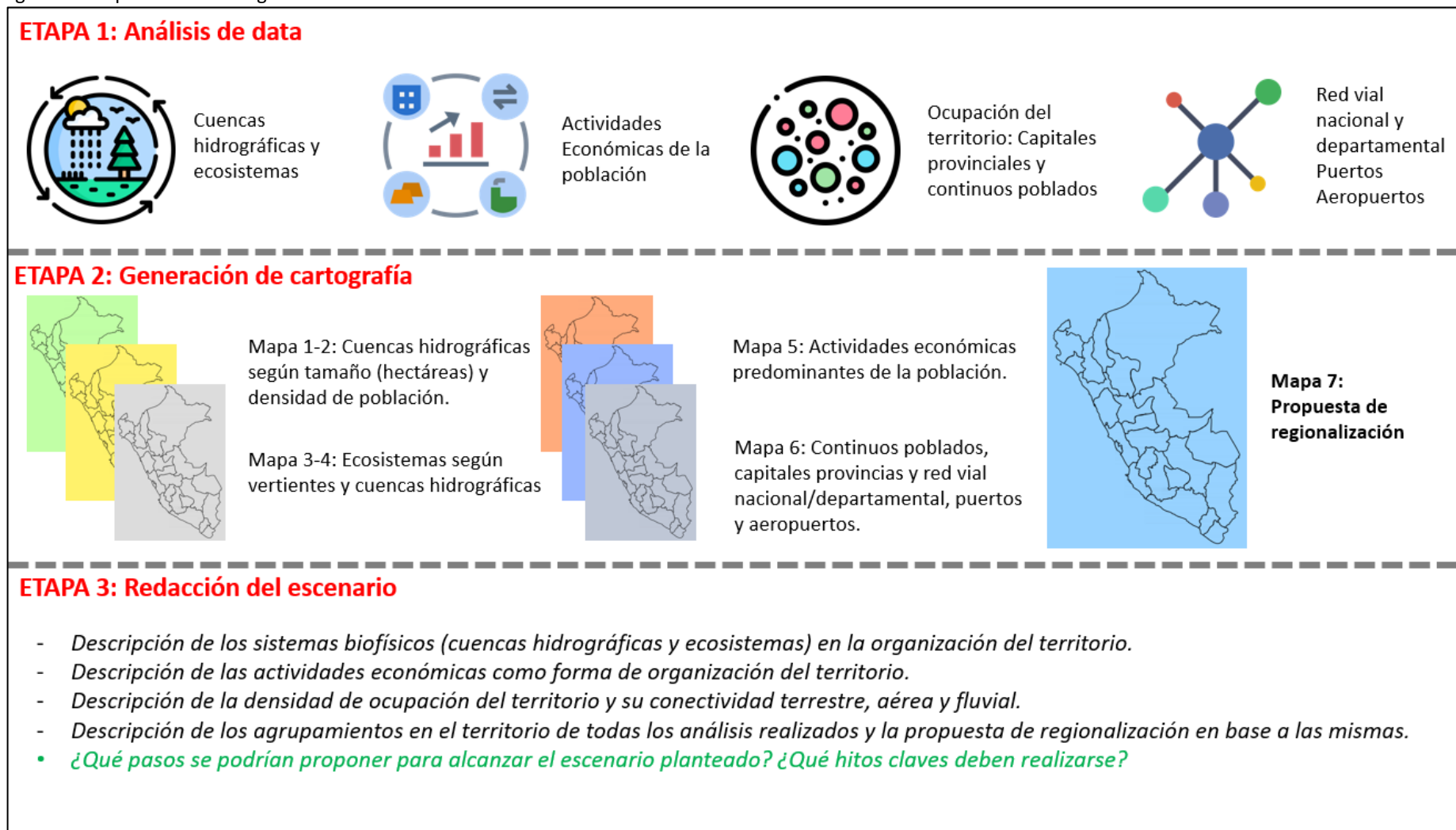
Nota. Elaboración por el Ceplan a partir del MTC, (2018); INEI, (2017).

Figura 31. Continuos poblados en el territorio



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir del MVCS, (2022).

Figura 32. Esquema metodológico



Nota. Elaboración por el Ceplan

3.3. Escenario: Perú regionalizado

3.3.1. Regionalización físico-ambiental

Uno de los primeros paradigmas que emergen al momento de pensar en la creación de regiones administrativas es si estas no deberían estar vinculadas directamente a una delimitación natural, siendo la cuenca hidrográfica la unidad por excelencia.

Figura 33. Mapa de Vertientes Hidrográficas del Perú



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de (ANA, 2016).

En el caso peruano, como se mencionó en la explicación de las capas de información utilizada para este análisis, las cuencas hidrográficas del país pertenecen a tres vertientes hidrográficas distintas. La pertenencia a vertientes distintas implica que el ciclo hidrológico se desarrolla en territorios distintos, uno donde la red hídrica irá hacia el Océano Pacífico, otra hacia el Océano Atlántico y otra el Lago Titicaca.

Si hablamos de conformar regiones sólo basado en esta delimitación, a priori departamentos como Piura (provincia de Huancabamba) o Arequipa (norte de la provincia de Caylloma), tendrían que ceder territorio administrativo de sus actuales límites. Otros departamentos como Cajamarca, Áncash, Huancavelica o Ayacucho tendrían que dividirse de una manera importante con este criterio.

Otro caso interesante de analizar con respecto a cómo se reorganizaría el territorio sólo basado en el criterio hidrográfico es el caso del departamento de Puno, el cual salvo las provincias de Carabaya y Sandía pertenecen a la vertiente del Atlántico. Tal vez sea una región administrativa que a nivel hidrológico encajaría de manera práctica con una propuesta de este tipo.

Finalmente, tal vez el caso más representativo de una propuesta para gestionar el territorio en base a la cuenca es el caso de Ica con Huancavelica, donde los problemas por el uso del agua han derivado en conflictos sociales importantes que involucran no sólo a los agricultores industriales de la cuenca baja sino también los habitantes de la cuenca alta y su rol como “protectores del agua”. ¿Ayudaría que se gestione este territorio como una sola unidad para evitar conflictos? Esa es una pregunta que sólo la aplicación efectiva de una nueva regionalización podría responder.

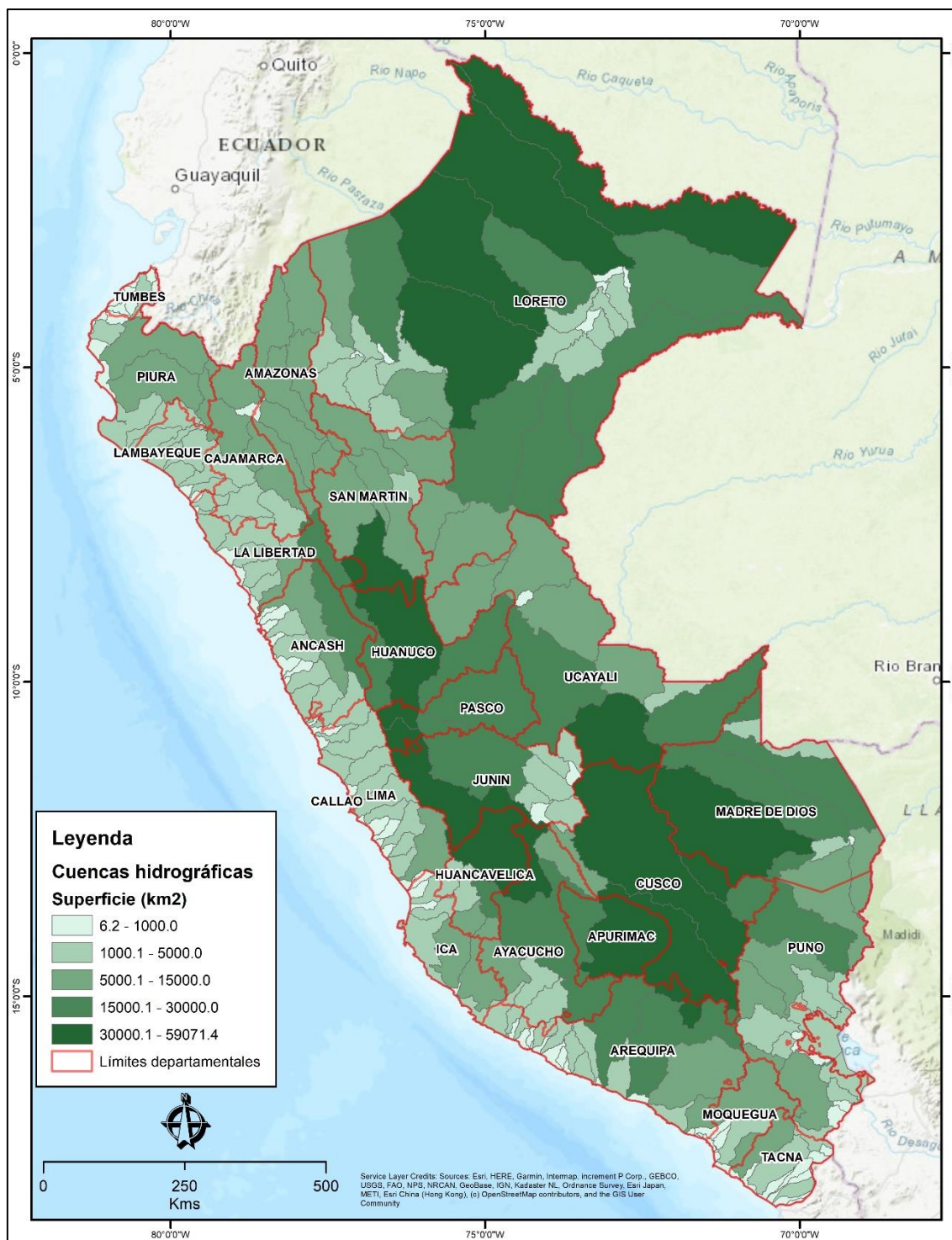
En el mapa de la

Figura 34 se observa que, como ya se mencionó en el detalle de la información, las cuencas de mayor tamaño se encuentran en la vertiente del Atlántico, destacando algunos clústeres territoriales de agrupamiento de cuencas de grandes dimensiones como el norte del departamento de Loreto (frontera con Colombia), el sur del departamento de San Martín, un “eje” Huánuco-Pasco-Junín-Huancavelica y otro eje Apurímac, Cusco, Ucayali y Madre de Dios.

El caso opuesto se da en la vertiente del Pacífico donde algunas cuencas son tan pequeñas que no habita como se ha mencionado población en ella o esa población es reducida, lo cual se verá más adelante. Sin embargo, retomando el tema del tamaño y añadiendo su ubicación, se puede afirmar que en la vertiente del Pacífico la gestión del agua en sí mismo, salvo casos puntuales como el de Ica-Huancavelica, no debería representar un mayor problema.

Finalmente, en el caso de la cuenca de la vertiente del Titicaca, nuevamente a nivel de tamaño todas están en el rango de los 1 000 a 15 000 kilómetros cuadrados, por lo que sigue apareciendo como una opción viable para una propuesta de regionalización.

Figura 34. Mapa de cuencas hidrográficas según área



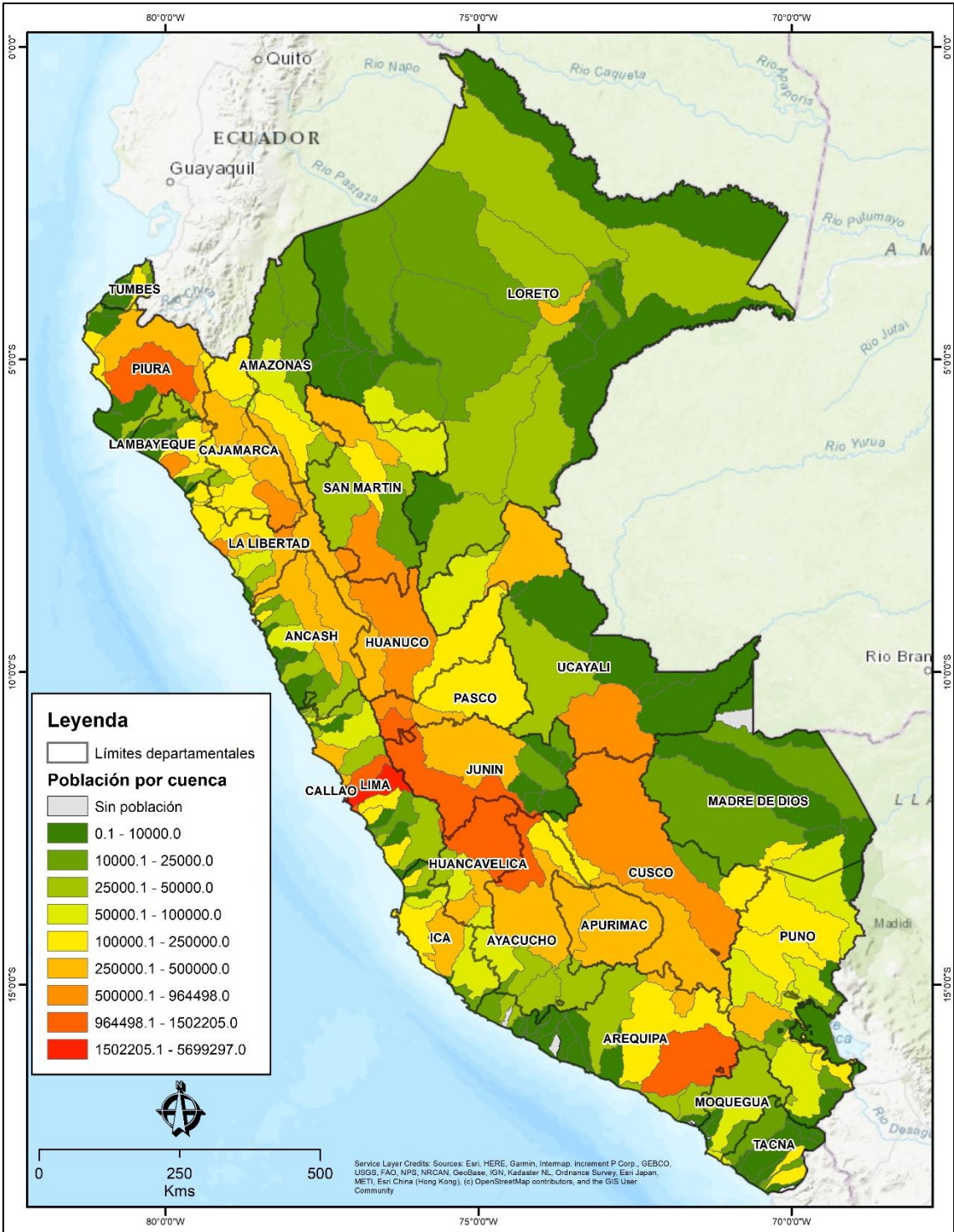
Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de (ANA, 2016).

La Figura 35 muestra que la idea de la costa como una región natural densamente poblada es relativamente cierta. Por ejemplo, es cierto que hay concentración de población en algunas ciudades como Piura, Chiclayo, Trujillo, Lima-Callao, Ica y Arequipa; pero observando la población por cuenca, esta realidad es heterogénea y tenemos cuencas con el mismo rango de población que regiones fronterizas amazónicas como la frontera de Loreto con Brasil-Colombia, Ucayali con Brasil y Madre de Dios con Brasil.

Por otro lado, en la vertiente del Atlántico, existentes cuencas con una población importante, como el eje Huánuco-Huancavelica mencionado líneas arriba y Cusco. Con esto, se podría ir

formulando la idea que, por extensión y tipo de relieve, serían zonas con un potencial para un crecimiento ordenado de la población. Finalmente, se destaca nuevamente la homogeneidad de esta variable en las cuencas que conforman la vertiente del Titicaca.

Figura 35. Mapa de cuencas hidrográficas según población



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de (ANA, 2016).

Otra variable que se consideró en este análisis fueron los ecosistemas. Esta variable describe a grandes rasgos los territorios homogéneos basados en criterios climatológicos, biológicos,

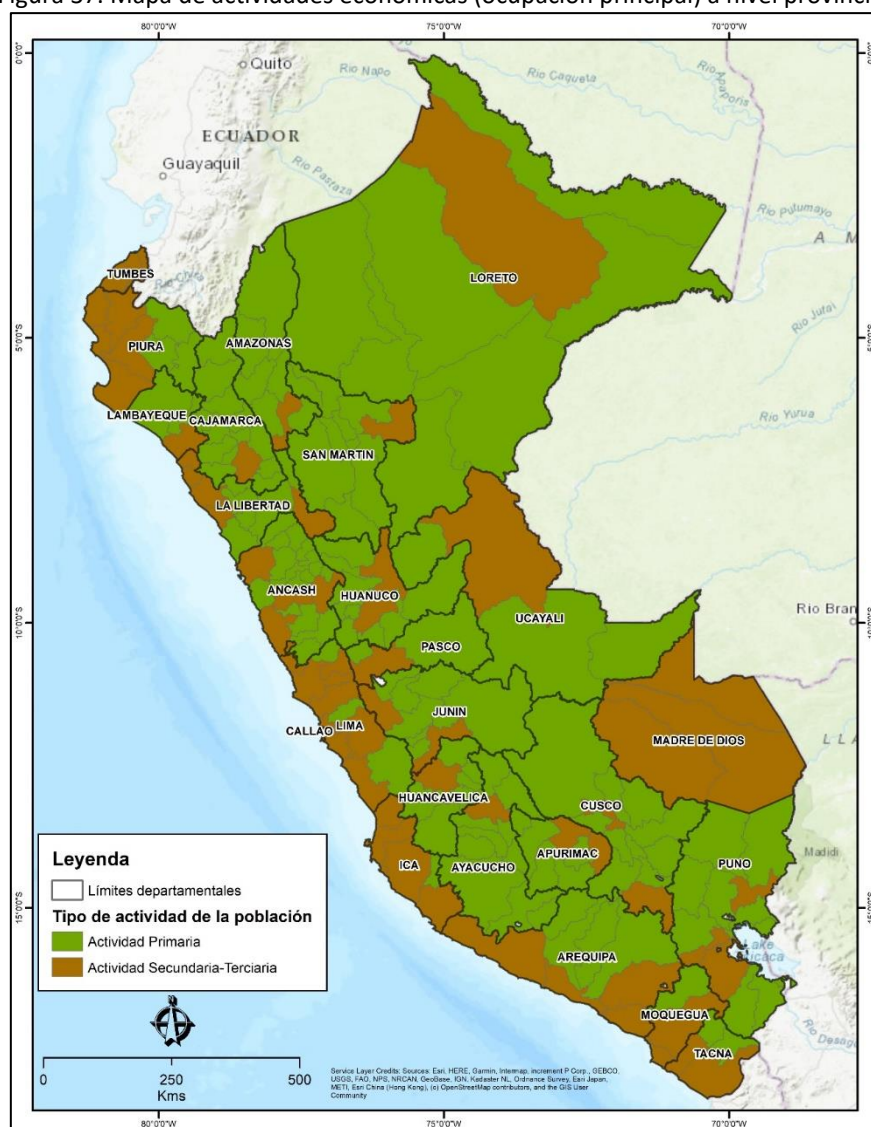
Por ejemplo, regiones que hoy son percibidas como “Amazonía”, en base al análisis de ecosistemas, pueden repensar como no tan homogéneas. Así, el departamento de Loreto tiene al menos dos ecosistemas que lo caracterizan, lo mismo con el departamento de Ucayali y en menor medida el departamento de Madre Dios.

Casi de manera similar, departamentos de “costa” con la clasificación de ecosistemas se muestran más complejos de lo que se suele pensar pues ni el hecho de pertenecer a una vertiente hidrográfica asegura un territorio homogéneo a nivel de ecosistemas. Finalmente, el departamento de Puno sigue siendo el que podría decir presenta una mayor cantidad de superficie homogénea, aun cuando presenta al menos cuatro tipos de ecosistemas.

¿Es la variable tipo de ecosistemas la adecuada para la formulación de regiones? En principio debería ser una variable de apoyo a una más integral pues salvo un agrupamiento más sintético como las de Brack o Pulgar Vidal, resultaría una variable muy compleja para operativizar.

3.3.2. Regionalización económica

Figura 37. Mapa de actividades económicas (ocupación principal) a nivel provincial



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de INEI, (2017)

Pasando a otro tipo de variable que las dos primeras expuestas, la Figura 37 muestra a nivel provincial el tipo de actividad predominante a nivel provincial. Esto puede ayudar a comprender que el Perú, no es necesariamente tan urbano como se suele percibir. Salvo las provincias con borde litoral; algunas de la Amazonía como Maynas (Loreto), Coronel Portillo (Ucayali) y todo el departamento de Madre de Dios; y las provincias donde se ubica la capital regional, en la gran mayoría de provincias predominan las actividades primarias.

3.3.3. Regionalización poblacional y relacional

Finalmente, en este análisis se ha incluido una serie de capas que pueden dar insumos claros para contrapesar las propuestas que pretenden una regionalización o conformación de regiones basado principalmente en variables naturales. Así, en nuestro país, la red vial nacional nos permite entender que la gran red dorsal nacional son las vías paralelas a la costa o Los Andes, esto quiere decir que en las tres vertientes los desplazamientos de la población, bienes y servicios se da principalmente cruzando los límites hidrográficos y no necesariamente vinculando los mismos.

Esta situación responde a, tal vez, una especialización de algunas actividades económicas por ubicación en la cuenca (alta, media o baja) y también a la ubicación de la población en la cuenca, generalmente por temas de relieve la población se concentra en la cuenca baja. Esto se puede apreciar especialmente en los departamentos con borde costero donde las actividades económicas y las principales ciudades se concentran en la cuenca baja.

Sin embargo, la conexión vial no es la única que puede analizarse en el territorio peruano. La ocupación y concentración de la población, principalmente en los continuos poblados de alta densidad, permite que infraestructura aeroportuaria entre en el análisis. Si bien existe un número considerable de aeropuertos a nivel nacional, casi uno por regiones si hacemos la suma, estos no siempre están bien distribuidos y así tenemos que existen departamentos que no tienen un aeropuerto de uso comercial y con vuelos fluidos, como Moquegua o Apurímac.

Se debe también considerar en este tipo de infraestructura si es que existen una baja conectividad entre departamentos de manera directa, aun existiendo la demanda. Por ejemplo, vuelos entre capitales de la Amazonía generalmente suele estar asociada a una escala previa o final en Lima.

Otro aspecto por considerar en un país con una mayoritaria porción de territorio en la Amazonía, la conexión fluvial será siempre un elemento para considerar. A pesar de contar con puertos en la costa, la mayoría se dedican a actividades comerciales, principalmente ligadas al transporte mineral, hidrocarburos y otras actividades de exportación de la materia prima. Por su parte, en la Amazonía, si bien existen puertos dedicados a la actividad comercial, también existen una serie de embarcaderos fluviales a lo largo de los ríos que deben ser considerados en un análisis. A nivel nacional, sin quitarle peso a lo antes mencionado, se debe prestar atención al impacto que tendría la realización, en algún momento, del proyecto de hidrovía amazónica que permitirá conectar ya de manera más fluida, distintos puertos principalmente a lo largo de los ríos Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas.

Estas variables motivan una reflexión sobre la importancia no sólo considerar delimitaciones naturales como las de la cuenca hidrográfica, sino también las sociales y económicas para la organización de los territorios, pues el vínculo de las dinámicas territoriales puede ser algo igual de importante y determinante para el éxito de procesos reorganización territorial toda vez que

siempre será más sencillo buscar convencer a actores que se reconozcan como próximos o socios.

Figura 38. Mapa de población y conectividad territorial multimodal



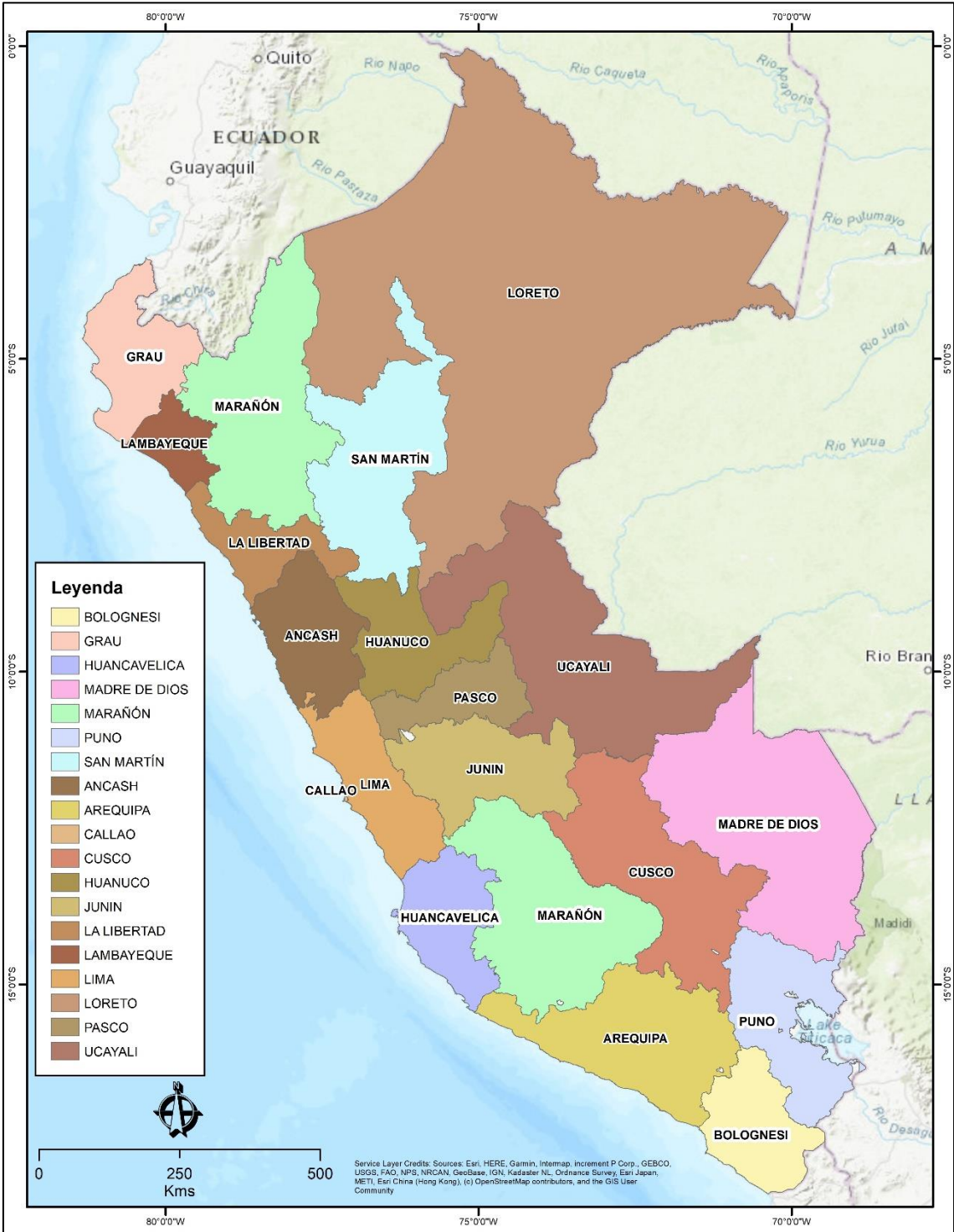
Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de MVCS, (2002); MTC, (2018); INEI, (2017).

3.4 Propuesta de regionalización

En base a la revisión bibliográfica presentada sobre la regionalización, así como el análisis de geoespacial, se muestra una propuesta de conformación de regiones, intentando lograr un balance entre los criterios biofísicos, poblaciones y económicos. Como se observa en la Figura

39, no se pretende desconocer los procesos históricos del territorio que han delimitado los departamentos que conocemos hoy en día.

Figura 39. Propuesta de regionalización del año 1989



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de ANA, (2016); MVCS, (2002); MTC, (2018); INEI, (2017).

Los cambios más importantes con relación a las actores regiones (departamentos) son:

- a) Creación de la región Bolognesi: Esta región nace de la integración de los actuales departamentos de Moquegua y Tacna. La razón principal es que son dos territorios que no sólo comparten aspectos físicos o naturales como pertenecer a la misma vertiente

hidrográfica o tener ecosistemas similares, sino que además desarrollan una serie de actividades en común como la agroindustria en la cuenca baja y la minería en la cuenca alta. Además, se podría consolidar un solo aeropuerto para vincular esta nueva región con el resto del país.

- b) Creación de la nueva región Huancavelica: Esta región se conforma a partir de un criterio hidrográfico que en la actualidad impacta en el ámbito social y económico: la gestión del agua en los valles de Ica. Con esto, se propone un espacio donde el ciclo hidrológico sea administrando por la autoridad regional y a partir de decisiones en conjunto con la población de la nueva región, se puedan llegar a acuerdos y colaboraciones, reconociendo la importancia de la agroindustria para la región, pero también valorizando y monetizando a la población que vive en la cuenca alta para su responsabilidad en la protección de las fuentes de agua.
- c) Creación de la región Wari: Esta región se conforma a partir de la integración de los departamentos de Ayacucho, Apurímac y la parte de la ex región de Huancavelica (vertiente Atlántico). En indicadores de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, estas regiones siempre han estado en los puestos más bajos, por lo que se busca eliminar los gastos corrientes que puedan dedicarse en sostener una burocracia de tres regiones para invertir esos directamente en capacidades de la población. Además, al existir una red vial que conecta las principales ciudades de esta nueva región, se podrían desarrollar actividades económicas complementarias entre estas, asegurando progresivamente una mejor competitividad.
- d) Creación de la región Grau: Esta región nace de la integración de los actuales departamentos de Tumbes y Piura, salvo por la provincia de Huancabamba que será integrada a otra región. Con esta integración se busca darles más peso a todas las actividades marítimas pues será por excelencia la región donde el énfasis estará en la gestión del territorio marino costero dada su importancia en múltiples actividades como la pesca, maricultura, comercio y turismo.
- e) Reestructuración de la región Puno: Como ya ha mencionado a lo largo del análisis, la vertiente del Titicaca comprende, salvo Sandía y Carabaya, toda la región de Puno. Por ende, se propone anexar a estas dos provincias fuera de la vertiente Titicaca con Madre de Dios y así tener una región que es en su totalidad una misma vertiente hidrográfica.
- f) Creación de la región Marañón: Esta región se conforma a partir de la integración de los actuales departamentos de Cajamarca y Amazonas. Si bien Cajamarca tiene parte de su territorio en la vertiente del Pacífico, no se utilizará sólo el criterio hidrográfico en esta oportunidad para la creación de la región, toda vez que es necesario aprovechar el tamaño de esta nueva región para crear economías de escala que permitan que la diversidad de productos que se generan en este territorio encuentre en primer lugar un mercado regional importante. Se integran a esta nueva región las provincias de Huancabamba (Piura) y Bolívar (La Libertad).
- g) Integración de la provincia de Alto Amazonas a San Martín: Esto se debe principalmente a la proximidad no sólo territorial, sino también en cuanto a dinámicas económicas y poblaciones entre Yurimaguas, (capital de Alto Amazonas) con la región San Martín (especialmente con Tarapoto).

La propuesta de conformación de estas nuevas regiones también implica una reflexión importante sobre cómo se organiza y funciona el territorio. Ya se ha mencionado que entidades como la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) han planteado formas

de entender la organización del territorio, basados en diversas variables como la población (cantidad y densidad), los roles de las ciudades, sus jerarquías, entre otros.

Como ya se ha mencionado en el primero capítulo, desde el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 se pone en debate la discusión de pensar la organización del país en unidades geográficas funcionales, donde el “funcional” representa el enfoque territorial que toda administración del espacio debería tener. La degradación de los ecosistemas y sobreexplotación de recursos, los desequilibrios territoriales, la gestión del riesgo de desastres, la dificultad para atender a la población de servicios básicos como saneamiento, educación o salud; son sólo ejemplos de lo que estas unidades geográficas funcionales aspiran resolver.

La propuesta de organizar el territorio que se expresa en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 tiene la misma secuencia metodológica que la aplicada en este estudio: caracterizar el territorio, analizar la información y proponer unidades, en el caso del Plan, las denominadas unidades geográficas funcionales. En ese sentido, la propuesta de una nueva regionalización articula este esfuerzo de definir unidades administrativas con una lógica más de pertinencia geográfica o con un mayor enfoque territorial.

Finalmente es importante mencionar que, en concordancia con lo propuesto por el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y sus unidades geográficas funcionales, el objetivo de esta propuesta de regionalización es reducir las brechas en el territorio generando un desarrollo endógeno asociado a las potencialidades, capacidades y realidades de los propios territorios.

3.4. Lineamientos para una nueva regionalización

En base al análisis realizado, la cartografía generada y los resultados encontrados, se podrían establecer tres lineamientos muy concretos para lograr una adecuada regionalización. La regionalización implica una reorganización de unidades administrativas, lo cual facilita una representación cartográfica. Sin embargo, más allá de todos los análisis realizados y las propuestas, sea esta u otras que puedan surgir a futuro, este sólo se logrará a través de un adecuado proceso de socialización e involucramiento de actores locales. A continuación, se presentan los lineamientos que pueden ayudar a superar los retos que se tiene hoy en día con respecto a la regionalización del país:

a) Lineamiento N°1: Entender desde la gestión pública que la regionalización no es sólo un proceso de agrupamiento de unidades territoriales preexistentes de manera aleatoria, sino que debe responder a las características físico-ambientales, sociales, económicas y hasta culturales del territorio. Por ende, es necesario tener claro qué queremos regionalizar y asociar la regionalización a la territorialización, lo cual implica tener siempre presente el enfoque territorial. Si no comprendemos las distintas dinámicas del territorio no podremos lograr una adecuada regionalización.

b) Lineamiento N°2: La propuesta de nueva conformación de regiones tiene que partir por que la población local (sea una provincia o departamento actual) este comprometida con un proyecto territorial, donde vean un objetivo de desarrollo claro e inclusivo, donde se reflejen no sólo sus aspiraciones sino también sus aportes (potencialidades) para que se logre el objetivo. La única forma de que todo un análisis teórico aplicado en esta propuesta u otras que se pueden desarrollar sea aceptado por la población es que sean los actores locales los que se apropien del proyecto y lo difundan. Caso contrario, se volverá a caer en procesos fallidos de regionalización y seguiremos administrando el territorio sin basarnos en unidades funcionales con pertinencia territorial.

c) Lineamiento N°3: Sin dejar de reconocer la importancia de otros factores, el proceso de regionalización implica dos realidades claves: la realidad económica y la realidad institucional. Si un proceso de regionalización, que en esencia es la construcción de una nueva unidad territorial de administración basada en unidades políticas antes separadas, logra en la práctica conformar un sólo territorio económico con flujos e intercambios de diversos productos que permitan el desarrollo de actividades económicas complementarias, el éxito del proceso de regionalización estará más cerca de alcanzarse.

IV. “Escenarios territoriales: Perú en Macrorregiones”

4.1. Justificación y objetivos del escenario “Perú en macrorregiones”

Luego de haber descrito propuestas en torno a la descentralización y especialmente a la regionalización, es posible tener una idea de cómo conformar macrorregiones en el Perú. Al igual que el proceso de regionalización, conformar unidades de gestión de un nivel más macro requiere una misma postura: sólo un análisis multicriterio hará viable una posible integración de departamentos.

Con respecto al tema normativo, en el Perú, la Ley N°29029, Ley de Mancomunidad Municipal, define a esta asociación (Artículo 2) como el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos. Entre sus principios (Artículo 3): la integración, el pluralismo, la concertación, el desarrollo local, la autonomía, la equidad, la eficiencia, la sostenibilidad, entre otros.

Existe también una Ley de Mancomunidad Regional que en el Capítulo 1 “Disposiciones Generales”, específicamente en el Artículo 2 define a la mancomunidad regional como *“el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización”*. En la misma ley (Artículo 3) se precisa que es la mancomunidad regional es un pliego presupuestal, por lo que una vez formada, podría recibir presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas. Finalmente, en el Artículo 8 de la misma ley, se precisa que *“los objetivos propuestos por la mancomunidad regional consideran los planes de desarrollo concertado de los gobiernos regionales involucrados dentro de los planes y políticas nacionales”*.

Estos dos instrumentos normativos han motivado que, al año 2021, en total existen inscritas en el país 204 mancomunidades municipales. Sin embargo, la creación de mancomunidades municipales y especialmente las regionales no ha propiciado una consolidación de las macrorregiones como espacios de gestión subnacional. Un ejemplo de este tipo de agrupamiento en macrorregiones es la Mancomunidad Regional de los Andes¹⁴, fundada en el año 2011, y con la que *“se inició una nueva forma de gestionar la función pública de manera integral, donde los gobernantes y sus funcionarios regionales incorporaban en sus planes y proyectos acciones de desarrollo más allá de sus jurisdicciones territoriales y que la población fue aceptando estos cambios estructurales bajo el enfoque unidad territorial en sus cuatro dimensiones: económica, social, institucional y ambiental”* (Mancomunidad Regional de los Andes, 2016).

En los años 2015 y 2016, se consolidó la Mancomunidad Regional de los Andes, como un modelo de gestión pública interregional, que fue replicado por otros gobiernos regionales que conformaron sus Mancomunidades Regionales como la Macro Sur del Perú, Pacífico Centro Amazónico, Costa Norte, y ahora la Mancomunidad Regional Ica - Huancavelica, cuya creación es para un punto específico de la administración del agua, problema que tiene una antigüedad de más de 70 años (Mancomunidad Regional de los Andes, 2016).

¹⁴ Conformada por los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín

Las actividades macro institucionales de la Mancomunidad Regional de los Andes han sido de corte nacional e internacional: en el ámbito nacional, se atendió la dirección pública, inversiones en turismo, la presentación de proyectos interregionales y encuentros de mancomunidades regionales. En el ámbito internacional, se establecieron lazos importantes con China y Brasil (Mancomunidad Regional de los Andes, 2016).

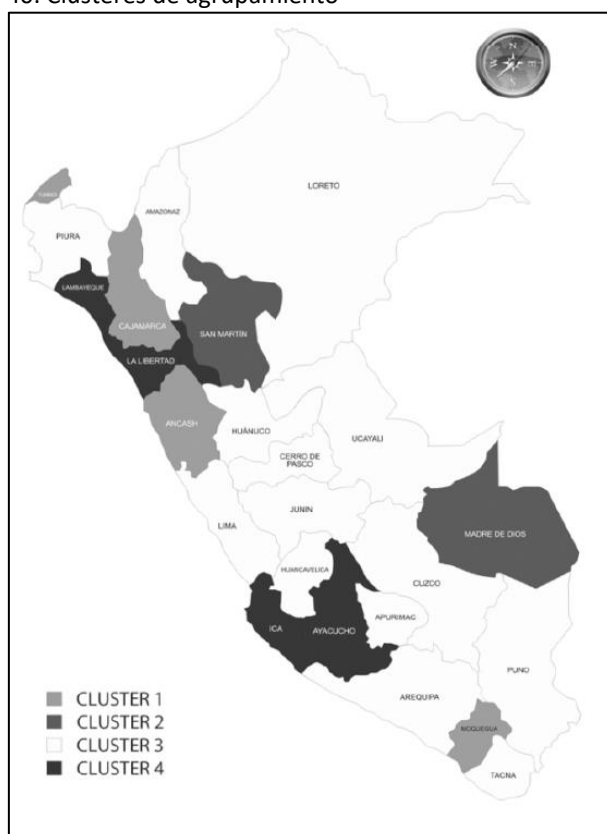
Sin embargo, la experiencia antes descrita no puede ser referente a la situación actual de las macrorregiones en el país. Como bien lo señala Soto (2012), pese a que aún no tenemos regiones, desde el 2002 ya tenemos gobiernos regionales. El mismo autor, sobre las macrorregiones señala que, en la concepción del gobierno, *“el proyecto de las macrorregiones consistirá en unir los actuales departamentos en cinco grandes espacios a favor de la mejor gestión del territorio y la ejecución de grandes proyectos que beneficien al mayor número de personas; será una unión meramente administrativa, no territorial ni política; el marco legal, empero, si bien habla de macrorregiones o “espacios macrorregionales” (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), no ha previsto las condiciones, procedimientos, requisitos y plazos para crearlos; es un proyecto cuya ejecución dependerá, fundamentalmente, del gobierno nacional”* (Soto, 2012).

En esa misma línea, Orosco, Rojas y Vega (2022), señalan en las conclusiones de su investigación que la conformación de las Mancomunidades Regionales no ha permitido una mejor gestión del territorio a nivel regional en el periodo 2013-2019. La investigación señala que de las siete (07) Mancomunidades Regionales inscritas en la PCM, solo una es Unidad Ejecutora, siendo esta la Mancomunidad Regional de los Andes-MRA. Es decir, sólo la MRA ha podido gestionar recursos para la ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades (Orosco, Rojas, & Vega, 2022). Como ya habíamos mencionado antes, la Mancomunidad Regional de los Andes sería una suerte de paradigma de la gestión pública en el país, pues: también ha trascendido en el tiempo a pesar del cambio de gobernantes y ha logrado una mejor gestión en los territorios de los departamentos que la conforman (Orosco, Rojas, & Vega, 2022).

Otro punto destacable de la investigación citada anteriormente es la identificación de los factores que favorecen al funcionamiento de las mancomunidades: a) voluntad política de los gobernadores de los departamentos que las integran: porque el desarrollo del territorio dependerá también de las interrelaciones sociales, económicas y ambientales con otros territorios, y la ejecución de proyectos intrarregionales que permitan tener una mirada más integral (Orosco, Rojas, & Vega, 2022).

Tal vez, una investigación de carácter más cuantitativo que podría ayudar a entender estos resultados sobre la conformación de mancomunidades regionales es la de Machuca y Jiménez (2012). En este artículo se desarrolla un análisis de clústeres, jerárquico y no jerárquico, que permite determinar la conformación de regiones económicas para el caso peruano; para esto se utilizó las variables variaciones porcentuales del Producto Bruto Interno per cápita (PIB pc) departamental empleando la serie de tiempo que abarca desde el año 2002 hasta el año 2010 (Machuca & Jimenez, 2012).

Figura 40. Clústeres de agrupamiento



Nota. Recuperado de (Machuca & Jimenez, 2012).

Del análisis estadístico realizado por los autores se obtuvo cuatro clústeres, siendo el clúster 3 el que cuenta con la mayor cantidad de departamentos en su conformación (54% aproximadamente del total), lo que indicaría que entre los años 2002 y 2010 tuvieron un comportamiento similar en su desempeño económico, demostrando que existe una integración comercial entre departamentos, además de que los beneficios generados por el crecimiento económico fueron medios vinculantes para la economía (Machuca & Jimenez, 2012):

- En promedio, el clúster 1 cuenta con el PIB per cápita más elevada y su población representa casi el 10% de la población del Perú.
- El trabajo pretende aportar a que la conformación de regiones en el Perú vincule el desempeño económico por departamentos a través del tiempo.
- En la conformación de los clústeres no necesariamente los departamentos que los integran son vecinos, lo que aporta un elemento muy importante para la toma de decisión en la conformación de regiones en el Perú.

La última conclusión de la investigación de Machuca y Jiménez resulta clave para luego entender el poco éxito de las actuales macrorregiones y también evitar que futuras propuestas fracasen. Ante la realidad nacional con respecto a las macrorregiones, es importante entender que el objetivo de conformar unidades administrativas de un nivel intermedio entre el nivel nacional y el nivel regional es lograr una mejor cohesión del territorio. Según Carmona (2013) el aspecto territorial aporta un factor de ampliación y reforzamiento de la dimensión socio-económica de la cohesión, por lo que la cohesión territorial busca *“lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional”* (Carmona, 2013).

El mismo autor, citando el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial, señala que la estrategia macrorregional se basa en necesidades comunes que concurren en regiones o ámbitos geográficos transfronterizos funcionales, que requieren acciones de la misma índole, la necesidad de coordinar políticas territoriales y sectoriales que operan sobre la base de objetivos compartidos es la idea matriz de la que ha de partir cualquier planteamiento macrorregional (Carmona, 2013).

Por otra parte, si bien es cierto que puede haber un consenso sobre la teoría o marco conceptual sobre la conformación de macrorregiones, la aplicación es el punto desafiante para la gestión pública. Un ejemplo interesante y reciente sobre cómo abordar metodológicamente este proceso es la propuesta de Duarte y Aravena (2021) sobre la conformación de macrorregiones en Chile, a raíz del proceso constituyente que se encuentran aun desarrollando. Este análisis se realizó en torno a una serie de criterios geográficos, sociales, demográficos, económicos y espaciales para determinar la existencia de patrones en la agrupación regional que existe en Chile (Duarte & Aravena, 2021). El objetivo consistió en definir un ordenamiento territorial coherente con las diversas lógicas que se asocian a las ciencias regionales y las formas de habitar y producir dentro de un conjunto de territorios, teniendo como norte que una adecuada caracterización y agrupación de estas son una aproximación importante para diseñar políticas públicas que impacten positivamente y que se ajusten a las necesidades territoriales (Duarte & Aravena, 2021).

Los autores proponen una metodología en tres etapas: a) considerar la geografía nacional; autores como Hidalgo et al. (2007) y la CORFO (1962) han señalado que factores como clima, topografía, accidentes geográficos y vegetación, entre otros, ayudan a determinar la composición territorial, lo que condiciona la manera de habitar el territorio; b) analizar patrones de diversos indicadores demográficos y socioeconómicos de la población, como años promedio de educación y porcentaje de pobreza, entre otros, para realizar una agrupación más granular, permitiendo determinar ventajas y desventajas comparativas a nivel agregado; c) realizar un análisis económico en el espacio, con el objeto de determinar la vocación productiva de cada zona, lo cual facilita la generación de propuestas para fomentar la competitividad de las regiones, propiciando economías de escala y una mayor productividad entre ellas (Duarte & Aravena, 2021).

Por lo antes expuesto, el objetivo de este capítulo es generar una propuesta de nuevas macrorregiones del Perú en base al análisis multicriterio de variables tanto físico-ambientales como socio-económicas y también políticas. Este escenario propuesto responde a la necesidad de facilitar la aplicación del enfoque territorial en las políticas públicas para tener un mayor impacto en la mejora de la calidad de vida de la población. Si, desde la misma organización administrativa del país no se tiene en cuenta las características del territorio, todos los demás procesos pueden volverse complejos e inalcanzables. En el proceso de llegar a las nuevas macrorregiones, se generará una serie de cartografías asociadas a las variables involucradas en el análisis.

El presente capítulo, luego de esta primera sección que sustenta o justifica el análisis propuesto y presenta los objetivos; tendrá una sección donde se presentará el proceso metodológico para la generación de la cartografía necesaria para la descripción de los escenarios, la cual incluye la descripción y análisis de las variables utilizadas; también tendrá una sección donde se describen la cartografía generada para lograr la propuesta de macrorregiones fruto de todo el análisis; y finalmente se incluye una sección con una serie de lineamientos y o propuestos para lograr una nueva organizar de macrorregiones en el Perú, con mayor pertinencia territorial.

4.2. Proceso metodológico: datos y procesos

Con relación al proceso metodológico seguido para la elaboración de la cartografía temática y su posterior análisis, fue necesario como primer paso acceder a bases de datos tabulares públicas con información de las actividades económicas a nivel departamental; el gasto presupuestal, el Índice de Desarrollo Humano, así como el Índice Regional de Competitividad.

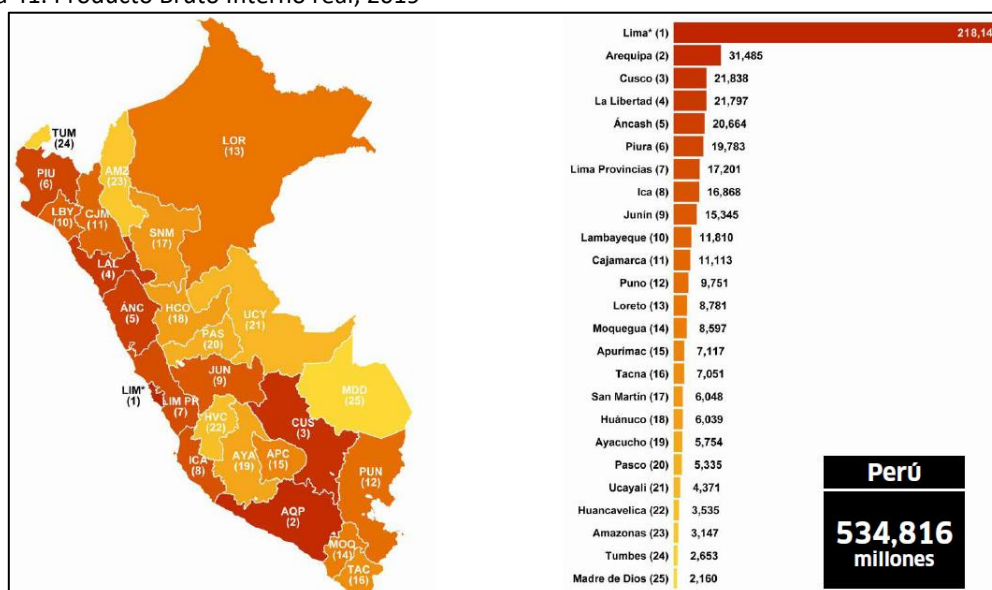
Además de estas bases geoespaciales con información sobre cuencas hidrográficas, los ecosistemas, las capitales provinciales, los continuos poblados, la red vial nacional y departamental, los aeropuertos y los puertos. Esta información es toda de instituciones públicas e intentan abordar todos los aspectos del territorio transcendentales para una propuesta de conformación de macrorregiones.

Tabla 17. Fuentes de información

Data	Tipo archivo	Fuente	Año
Índice de Competitividad Regional	Tabular (Excel)	Instituto Peruano de Economía	2019
Índice de Competitividad Regional	Tabular (Excel)	Instituto Peruano de Economía	2022
Gasto Presupuestal	Tabular (Excel)	Ministerio de Economía y Finanzas	2022
Índice de Desarrollo Humano	Tabular (Excel)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	2019
Valor Agregado Bruto por actividades económicas	Tabular (Excel)	Instituto Nacional de Estadística e Informática	2021
Capitales provinciales	Shapefile (vector)	Instituto Nacional de Estadística e Informática	2017
Continuos poblados	Shapefile (vector)	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	2022
Red vial nacional	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Red vial departamental	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Aeropuertos	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Puertos	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018
Hidrovía	Shapefile (vector)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2018

Nota. Elaboración por el Ceplan.

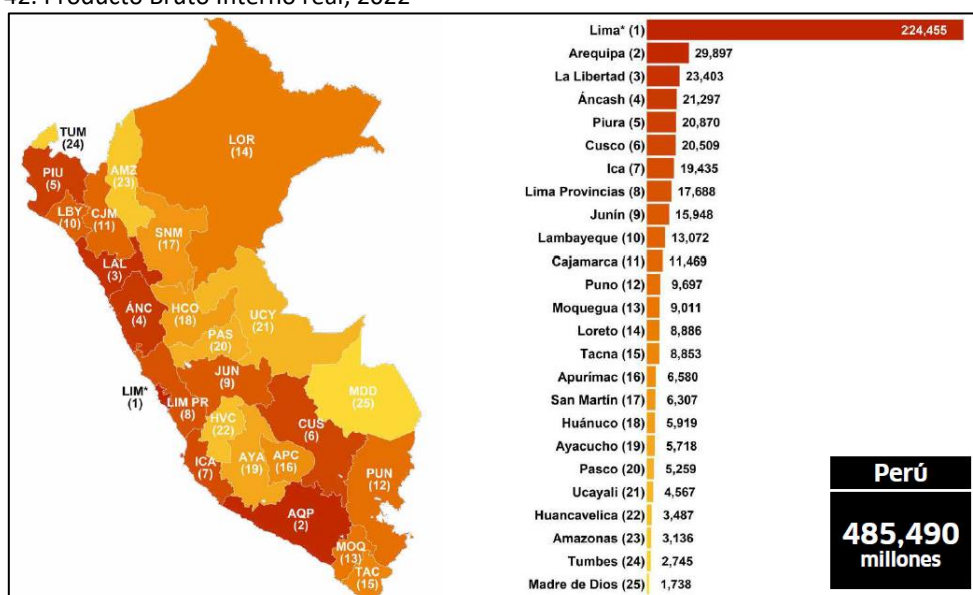
Figura 41. Producto Bruto Interno real, 2019



Nota. Recuperado de INCORE, (2019).

Como se observa en las figuras precedentes, tanto en el año pre-pandemia como en el año post pandemia, el departamento de Lima es el que lidera el ranking con respecto al producto bruto interno real. Sin embargo, como es ampliamente estudiado, el impacto de la pandemia del Covid-19 en la economía fue muy significativo, reduciendo el PBI real de 534 816 millones de soles el año 2019 a 485 490 millones de soles el 2022.

Figura 42. Producto Bruto Interno real, 2022



Nota. Recuperado de INCORE, (2022).

En el segundo lugar a nivel departamental, siempre con una menor recaudación, se encuentra el departamento de Arequipa, seguido de La Libertad y Ancash el año 2022. Destaca en este punto la caída del PBI real del departamento de Cusco, el cual se ubica en tercer lugar el año 2019 pero seguramente debido al gran impacto de la pandemia sobre el turismo, aún no puede acercarse cercanamente a sus niveles normales. Finalmente, tanto en el año 2019 como en el año 2022, los últimos tres lugares corresponden a los departamentos de Amazonas, Tumbes y Madre de Dios.

Con relación a temas de gasto presupuestal, según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, sólo dos mancomunidades a nivel regional tienen un código de pliego ejecutor: Mancomunidad Regional de los Andes y la Mancomunidad Regional Huancavelica – Ica. Sin embargo, la Mancomunidad Regional Huancavelica – Ica registra sólo catorce soles de Presupuesto Inicial Modificado, con un porcentaje de ejecución de cero. En el caso de la Mancomunidad Regional de los Andes, hasta noviembre del presente año (2022) ha ejecutado el 44.5% de su presupuesto, específicamente en proyectos de: a) reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte; b) conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos; c) asignaciones presupuestarias que no resultan en productos.

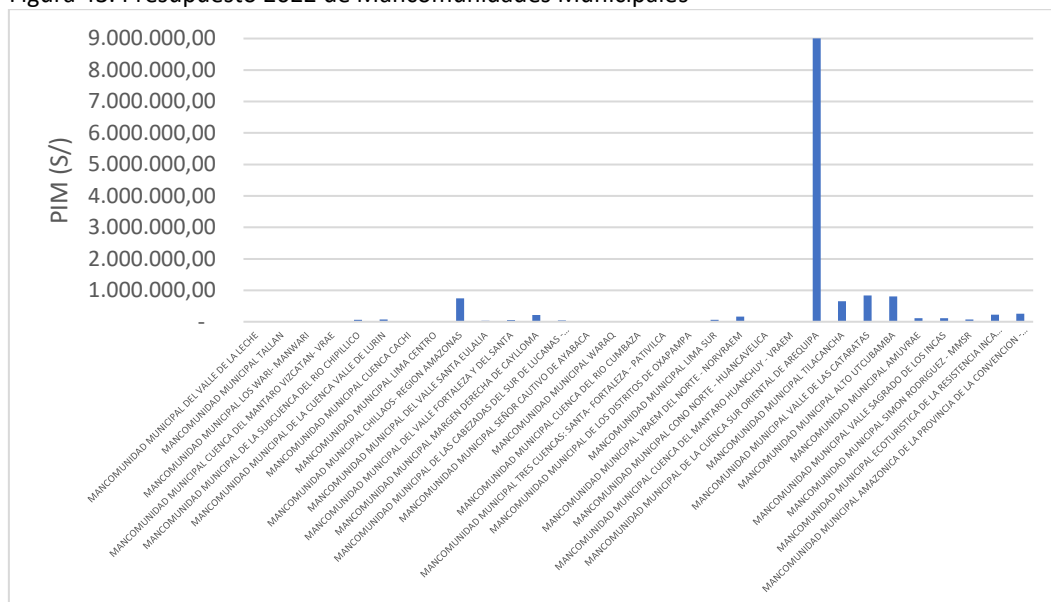
Tabla 18. Presupuesto 2022 de las Mancomunidades Regionales

Pliego	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Avance %
MANCOMUNIDAD REGIONAL DE LOS ANDES	28,296,989	22,046,846	13,435,026	44.5
MANCOMUNIDAD REGIONAL HUANCAMELICA – ICA	14	0	0	0.0

Nota. Elaborado por el Ceplan a partir de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. Consultado el 18 de noviembre del 2022.

Por su parte, en total existen 31 mancomunidades municipales con código de pliego ejecutor que han recibido presupuesto a noviembre del presente año (2022). Sin embargo, como se aprecia en la figura posterior, sólo algunas mancomunidades municipales (5) tienen un presupuesto asignado mayor a 500 000 soles: Mancomunidades Municipal Chillaos-Región Amazonas; Mancomunidad Municipal de la Cuenca Sur Oriental de Arequipa; Mancomunidad Municipal de Tilacancha; Mancomunidad Municipal Valle de las Cataratas; Mancomunidad Municipal Alto Utcubamba. El resto de las mancomunidades tienen un presupuesto menor, llegando a registrar ocho (8) mancomunidades un presupuesto menor a 10 mil soles.

Figura 43. Presupuesto 2022 de Mancomunidades Municipales

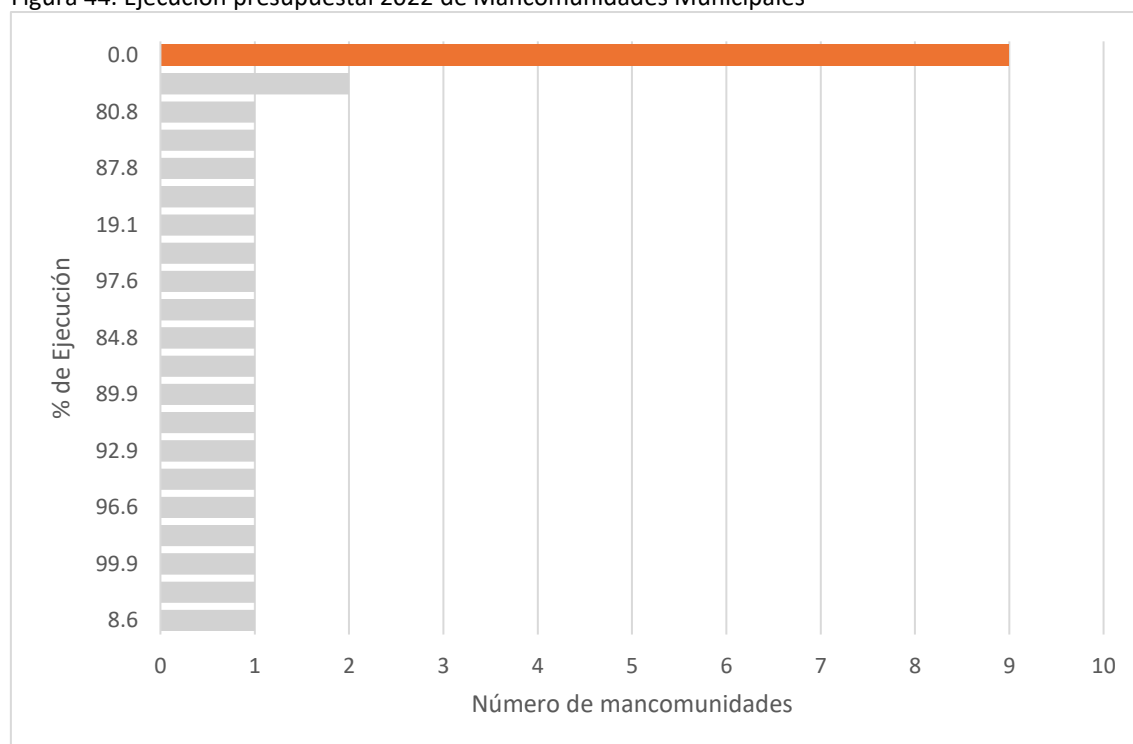


Nota. Elaborado por el Ceplan a partir de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. Consultado el 18 de noviembre del 2022.

Finalmente, con relación a la ejecución del gasto público, un total de 9 mancomunidades registran un avance del 0% en la ejecución, sólo dos mancomunidades (Cuenca del Río Cumbaza

y Tres Cuencas: Santa-Fortaleza-Pativilca) registran una ejecución del 100%, mientras que la mayoría mancomunidades municipales ejecutaron entre el 60% y 99%.

Figura 44. Ejecución presupuestal 2022 de Mancomunidades Municipales



Nota. Elaborado por el Ceplan a partir de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. Consultado el 18 de noviembre del 2022.

Por otro lado, teniendo en cuenta la estructura del Producto Bruto Interno (PBI) a nivel departamental, hasta el año 2022 se tiene una estructura heterogénea, pero con algunas similitudes (Tabla 3). Con relación a la actividad principal según el porcentaje de aporte al PBI departamental, 10 departamentos tienen como actividad que más aporta a la “Extracción de Petróleo, Gas y Minerales”; 9 departamentos tienen como actividad que más aporta a “Otros Servicios”, los cuales comprenden los servicios inmobiliarios; alquiler de vivienda; educación pública y privada; salud pública y privada; arte, entretenimiento y esparcimiento; y reparación de computadoras y enseres de uso personal; 3 departamentos tienen como actividad que más aporta la “Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura”; finalmente sólo un departamento tiene como actividad que más aporta la “Electricidad, Gas y Agua” (Huancavelica) y uno “Manufactura” (Moquegua). Sin embargo, tomando en cuenta las tres principales actividades que aportan al PBI, “Otros Servicios” es la que más presencia presenta en el país.

Tabla 19. Estructura del PBI a nivel departamental: Principales Actividades Económicas

Dpto.	Actividad 1	Actividad 2	Actividad 3
Amazonas	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	Otros Servicios	Construcción
Áncash	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Manufactura
Apurímac	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Construcción	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura
Arequipa	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Manufactura
Ayacucho	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura

Dpto.	Actividad 1	Actividad 2	Actividad 3
Cajamarca	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Construcción
Cusco	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Construcción
Huancavelica	Electricidad, Gas y Agua	Otros Servicios	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales
Huánuco	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	Otros Servicios	Construcción
Ica	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Manufactura	Otros Servicios
Junín	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Comercio
La Libertad	Otros Servicios	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	Manufactura
Lambayeque	Otros Servicios	Comercio	Construcción
Lima	Otros Servicios	Manufactura	Comercio
Loreto	Otros Servicios	Comercio	Manufactura
Madre de Dios	Otros Servicios	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Comercio
Moquegua	Manufactura	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Construcción
Pasco	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura
Piura	Otros Servicios	Manufactura	Construcción
Puno	Otros Servicios	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	Comercio
San Martín	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	Otros Servicios	Comercio
Tacna	Extracción de Petróleo, Gas y Minerales	Otros Servicios	Construcción
Tumbes	Otros Servicios	Comercio	Construcción
Ucayali	Otros Servicios	Comercio	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura

Nota. Elaborado por el Ceplan a partir de (INEI, 2021).

Tabla 20. Índice de Desarrollo Humano a nivel departamental 2019

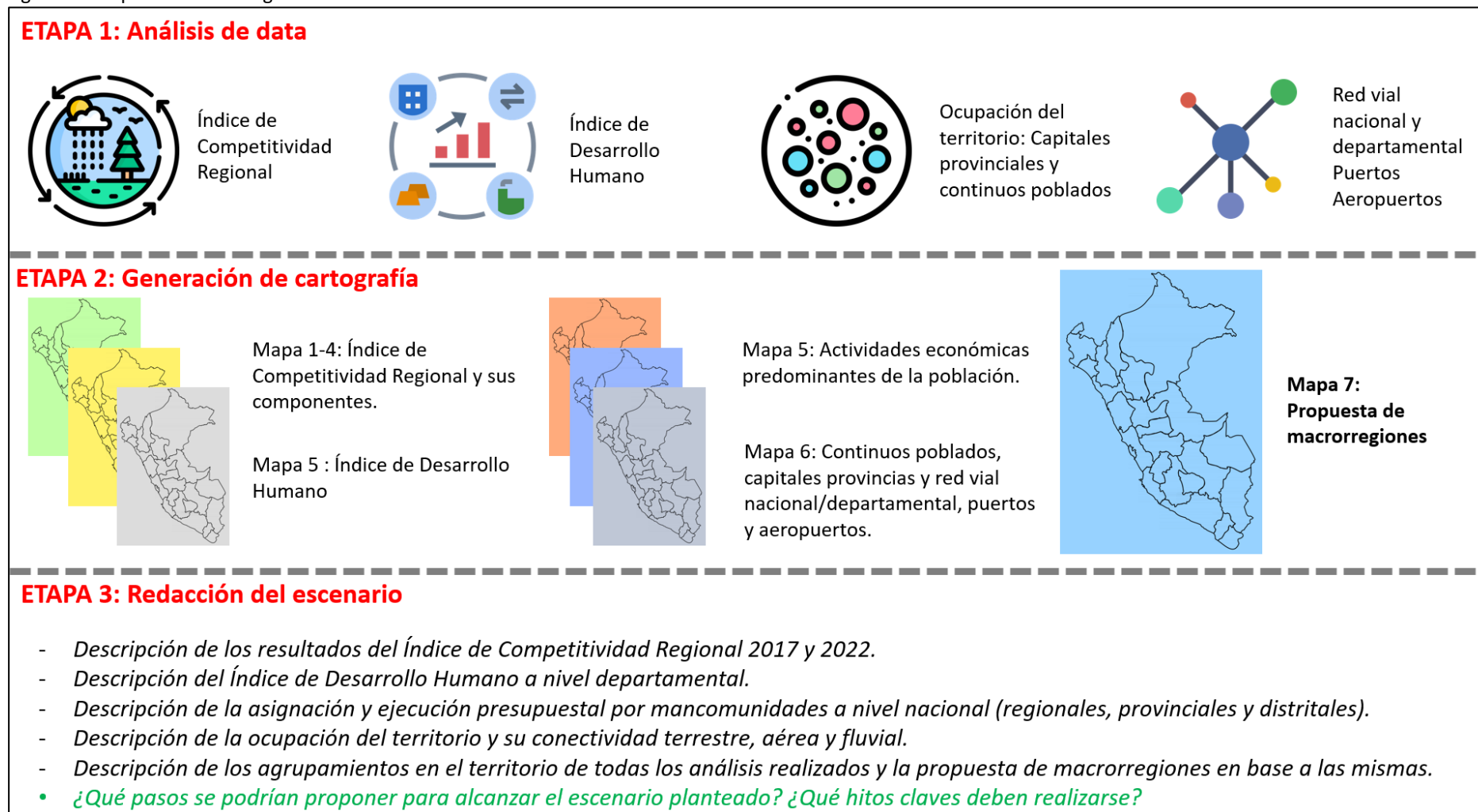
DEPARTAMENTO	Esperanza de vida al nacer	Población (18 años) con Educ. secundaria completa	Años de educación (Poblac. 25 y más)	Logro educativo	Ingreso familiar per cápita	IDH
Amazonas	0.7325	0.4548	0.3288	0.3867	0.2574	0.4177
Áncash	0.8322	0.6324	0.4381	0.5264	0.3135	0.5159
Apurímac	0.7464	0.6547	0.3455	0.4756	0.1955	0.4109
Arequipa	0.8765	0.7589	0.5800	0.6635	0.4562	0.6425
Ayacucho	0.8028	0.6294	0.3606	0.4764	0.2119	0.4327
Cajamarca	0.8053	0.5120	0.3151	0.4016	0.2375	0.4251
Provincia constitucional del callao	0.8848	0.7314	0.5745	0.6482	0.4574	0.6402
Cusco	0.7902	0.7177	0.4593	0.5741	0.2960	0.5121
Huancavelica	0.8197	0.5861	0.2976	0.4177	0.1652	0.3838
Huánuco	0.7921	0.5784	0.3686	0.4617	0.2553	0.4537
Ica	0.8635	0.7350	0.5798	0.6528	0.3831	0.6000
Junín	0.7991	0.6730	0.4812	0.5691	0.2930	0.5107
La Libertad	0.8648	0.6084	0.4589	0.5284	0.3606	0.5482
Lambayeque	0.8763	0.6925	0.4717	0.5715	0.3045	0.5343
Lima	0.8776	0.7552	0.6121	0.6799	0.5931	0.7073
Loreto	0.8191	0.4395	0.4752	0.4570	0.3017	0.4834
Madre de dios	0.8252	0.6395	0.4940	0.5620	0.4981	0.6136
Moquegua	0.8515	0.7386	0.5660	0.6466	0.5196	0.6589
Pasco	0.8022	0.6781	0.4572	0.5568	0.2452	0.4785

Piura	0.8675	0.6243	0.4311	0.5188	0.3000	0.5130
Puno	0.8187	0.7384	0.4197	0.5567	0.2214	0.4656
San Martín	0.7673	0.5272	0.3835	0.4497	0.3270	0.4832
Tacna	0.8310	0.7277	0.5585	0.6375	0.3878	0.5900
Tumbes	0.7943	0.6814	0.5015	0.5846	0.3685	0.5552
Ucayali	0.7606	0.4951	0.4635	0.4790	0.3103	0.4835

Nota. Elaborado por el Ceplan a partir de (PNUD, 2019).

Con relación al Índice de Desarrollo Humano, el cual está compuesto, como se observa en la tabla precedente por cinco variables, el departamento mejor ubicado es Lima (0.7073) y el peor ubicado es Huancavelica (0.3838). No obstante, en el análisis del desagregado por cada variable, se pueden apreciar algunos matices en los extremos: por ejemplo, en la esperanza de vida al nacer, el departamento con peor desempeño es Amazonas (0.7325) y el de mejor desempeño es la Provincia Constitucional del Callao (0.8848); con relación a la variable población de 18 años con educación secundaria completa, el departamento con mejor desempeño es Arequipa (0.7589) y el de peor desempeño es Loreto (0.4395); con la variable años de educación de la población mayor de 25 años, el departamento de Huancavelica aparece como el de peor desempeño (0.2976) y el departamento de Lima aparece como el de mejor desempeño (0.6121); con relación a la variable logro educativo, el departamento con el mejor desempeño vuelve a ser Lima (0.6799) mientras que el de peor desempeño es Amazonas (0.3867); finalmente para la variable ingreso familiar per cápita, el departamento de Huancavelica es el de peor desempeño (0.1652) y Lima es el de mejor desempeño (0.5931).

Figura 45. Esquema metodológico

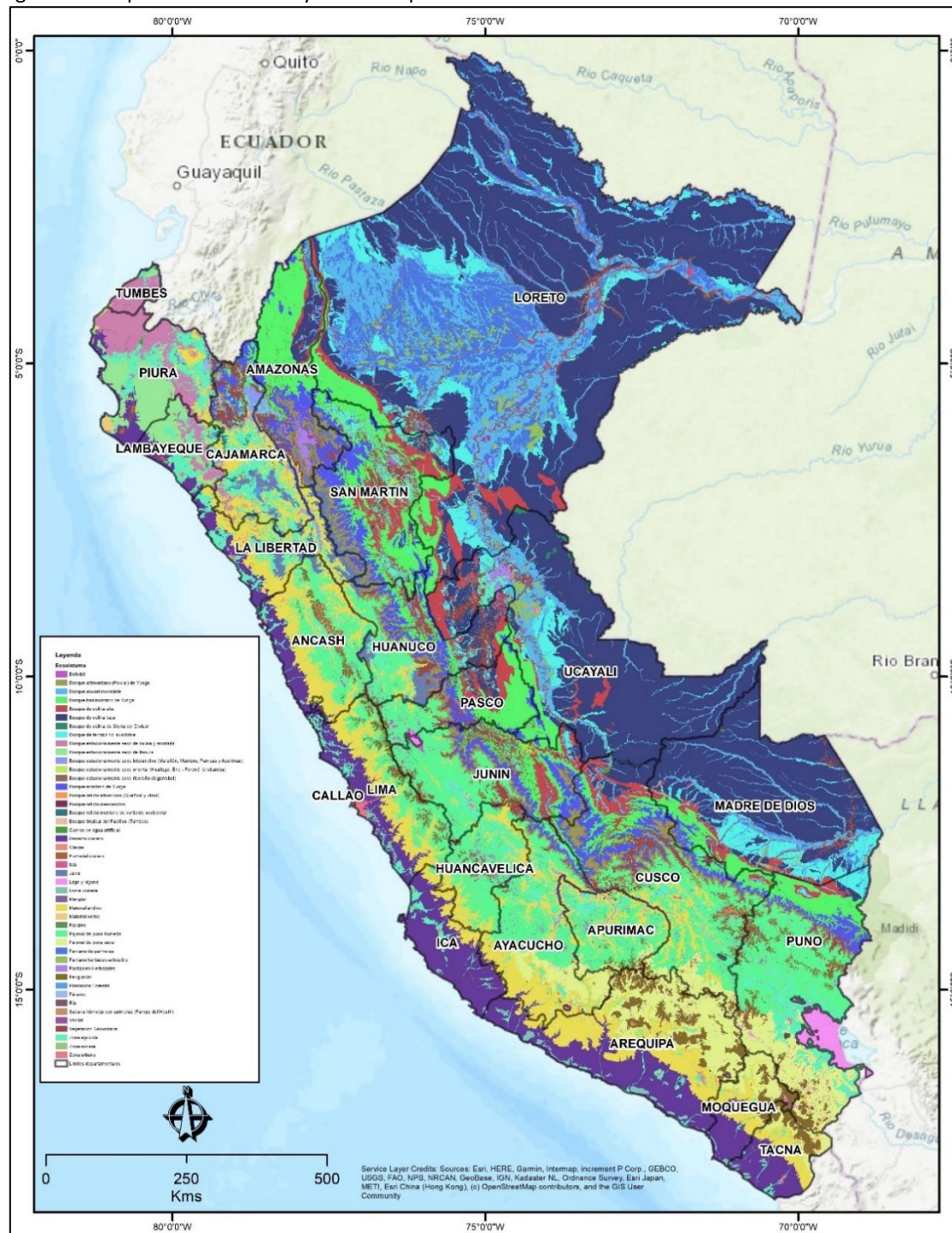


Nota. Elaborado por el Ceplan.

4.3. Escenario: Perú en macrorregiones

Los ecosistemas pueden ser un punto de partida para la conformación de macrorregiones. Esta variable describe a grandes rasgos los territorios homogéneos basados en criterios climatológicos, biológicos, ecológicos; que si bien por un lado muestran a detalle la gran diversidad del país lo cual es sin lugar a dudas un aspecto positivo y una ventaja comparativa además de competitiva, resultan muy complejos para pensarlos como un criterio en el tema de la formulación de unidades de gestión territorial.

Figura 46. Mapa de ecosistemas y límites departamentales Perú



Nota. Elaborado por el Ceplan a partir de (MINAM, 2019).

La diversidad de ecosistemas hace que sea muy complejo pretender organizar macrorregiones homogéneas en esta variable. Además, pensando en que la primera intención en las propuestas históricas de macrorregiones involucra la transversalidad territorial de su diseño, es evidentemente imposible tener una macrorregión que sea transversal al territorio peruano y que no tenga más de un tipo de ecosistema. Sin embargo, se puede destacar que longitudinalmente tanto en la costa, Andes y Amazonía existen sectores con ecosistemas similares, los cuales, independientemente de la delimitación de macrorregiones, asegurará una diversidad ecosistemas involucrados.

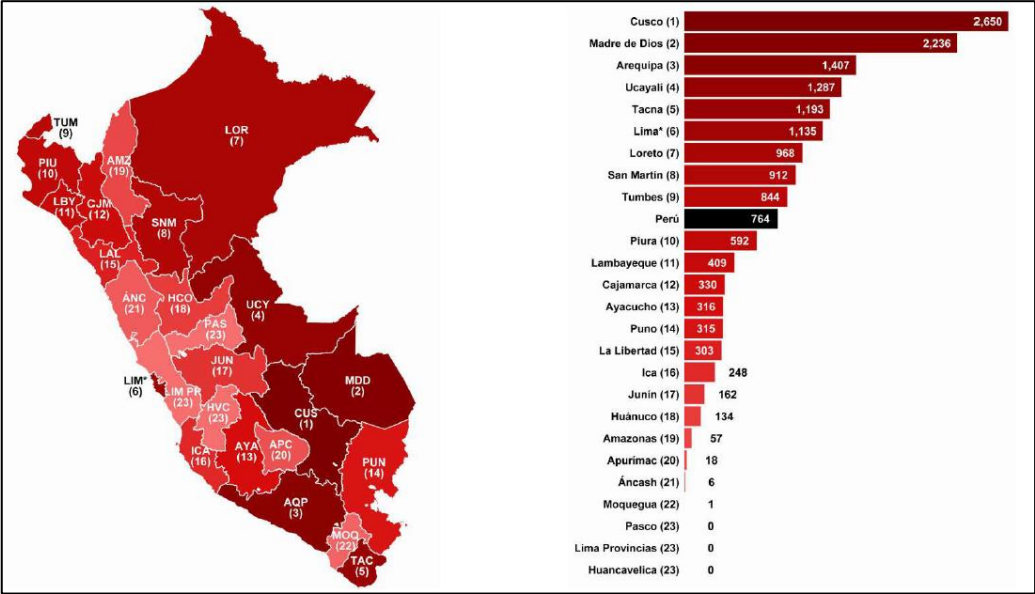
Figura 47. Mapa de ecorregiones y límites departamentales Perú



Nota. Elaborado por el Ceplan a partir de Fuente: WWF, (2015).

Esta situación responde a, tal vez, una especialización de algunas actividades económicas por ubicación en la cuenca (alta, media o baja) y también a la ubicación de la población en la cuenca, generalmente por temas de relieve la población se concentra en la cuenca baja. Esto se puede apreciar especialmente en los departamentos con borde costero donde las actividades económicas y las principales ciudades se concentran en la cuenca baja.

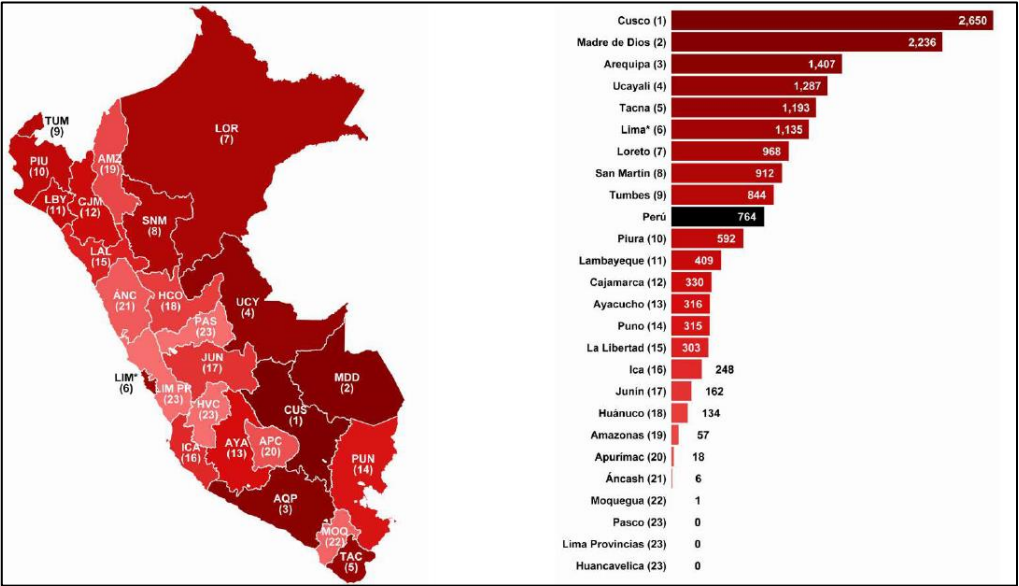
Figura 49. Densidad de transporte aéreo nacional



Nota. Recuperado de INCORE, (2019).

Pensando en la conformación de macrorregiones, si bien existen un amplio margen para la mejora de la infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria; es importante destacar que tanto en la zona norte, centro y sur, así como en la costa, los Andes y la Amazonía existe una infraestructura que permite pensar en la conectividad tanto entre macrorregiones (nivel nacional) y con los países vecinos.

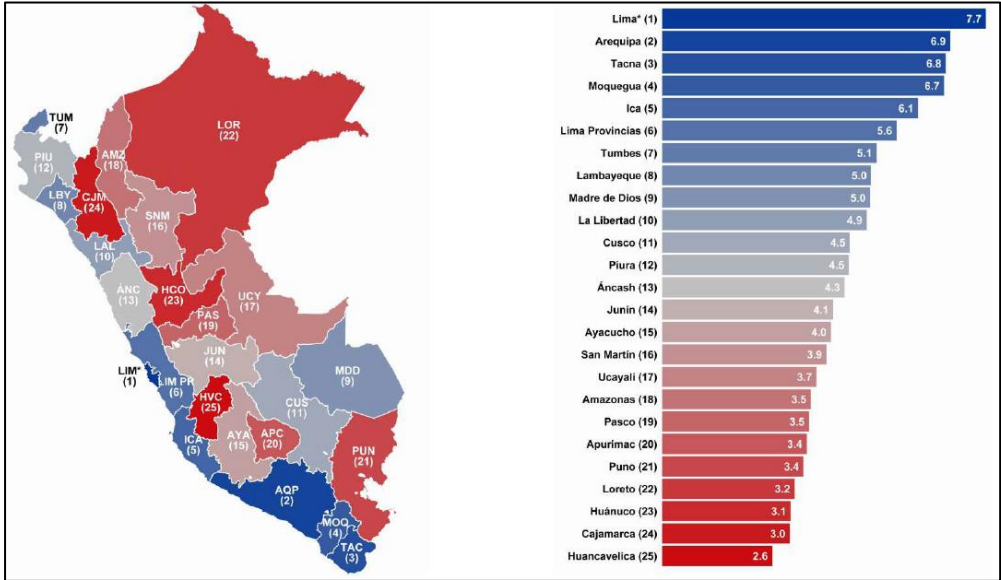
Figura 50. Densidad de transporte aéreo nacional



Nota. Recuperado de IPE, (2022).

En las figuras precedentes se observa el indicador de densidad del transporte aéreo que considera sólo vuelos nacionales¹⁵ entre el número de habitantes del departamento. Así, tanto antes como después de la pandemia, se mantienen las posiciones de los departamentos, siendo Cusco el que ocupa el primer lugar del ranking, seguido de Madre de Dios, Arequipa, Ucayali, Tumbes y Tacna.

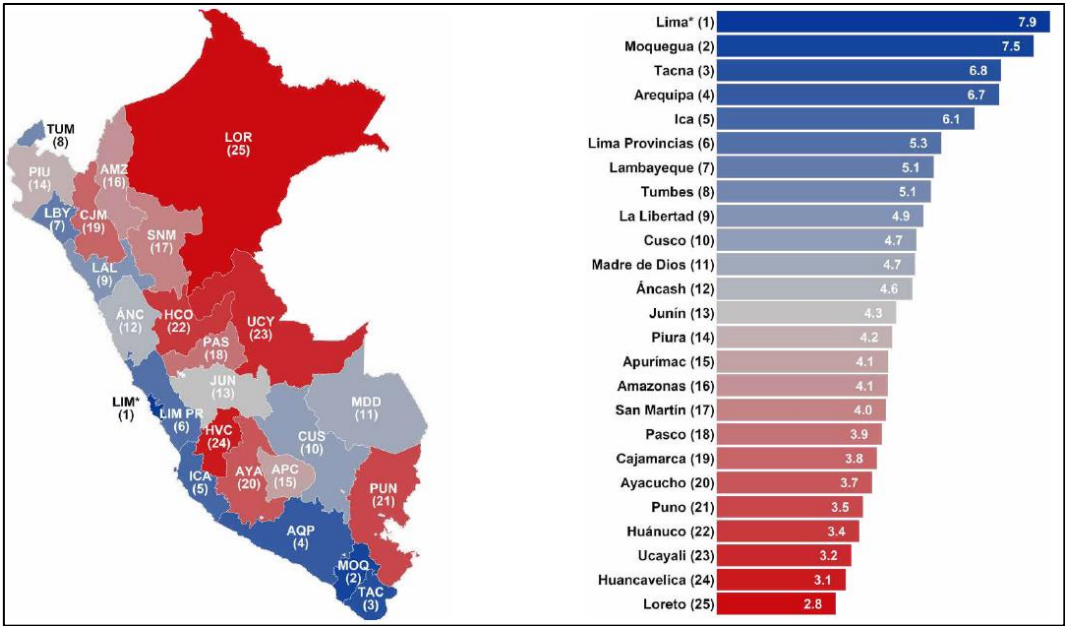
Figura 51. Índice de Competitividad Regional 2019



Nota. Recuperado de IPE, (2019).

Es importante destacar de los cinco primeros lugares, 4 aeropuertos con una mayor cantidad de vuelos según el número de habitantes se encuentran al sur del país, cubriendo territorialmente tanto la zona costera, andina y amazónica.

Figura 52. Índice de Competitividad Regional 2022

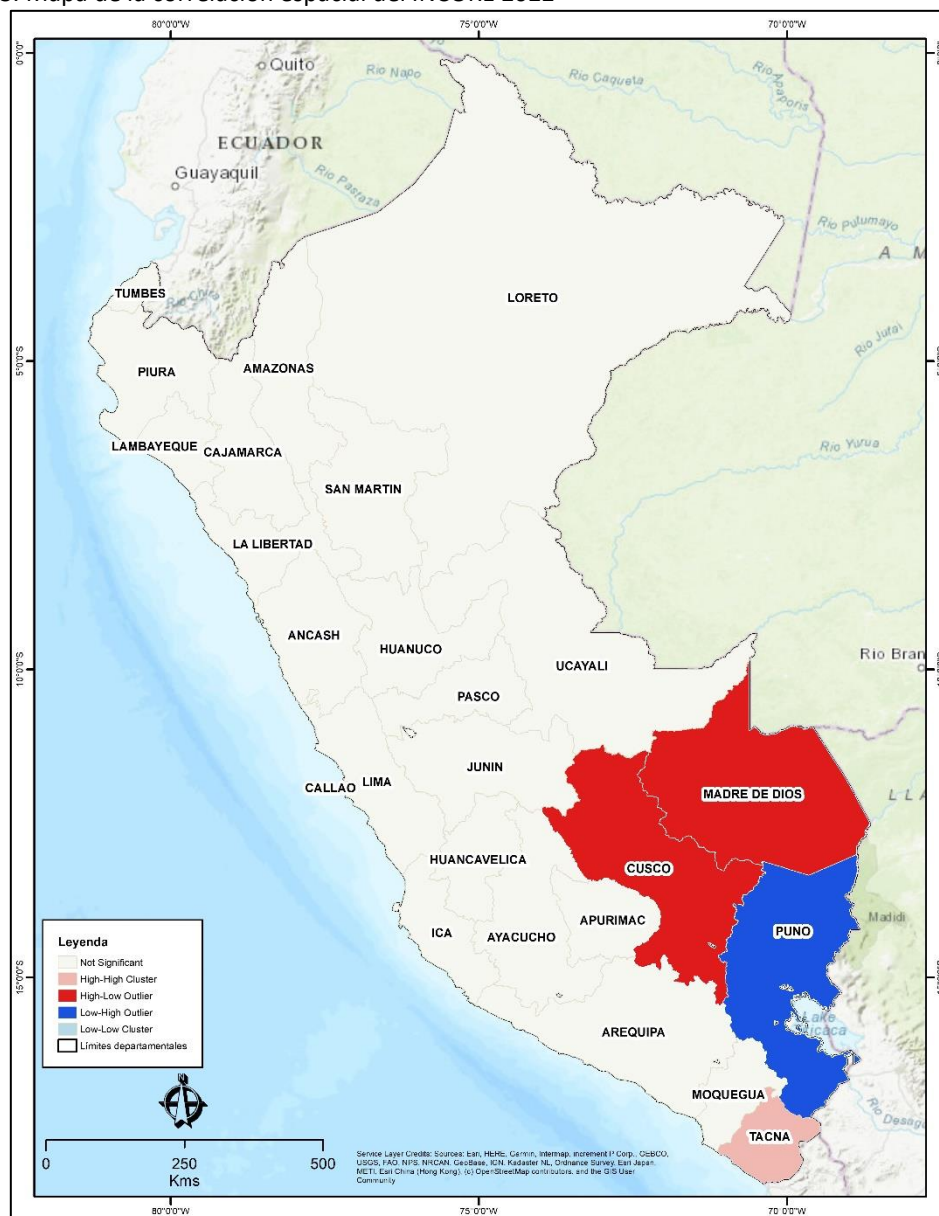


Nota. Recuperado de IPE, (2022).

¹⁵ De acuerdo a la metodología del IPE, la exclusión de los vuelos internacionales pretende eliminar el sesgo que generan estos vuelos con destino a otros países y que utilizan el aeropuerto Jorge Chávez de Lima como conexión.

Otra variable importante para la conformación de macrorregiones son los resultados globales del Índice de Competitividad Regional, en este caso del año 2019 (pre pandemia) y el 2022 (post pandemia). Como se ha mencionado anteriormente, el impacto del Covid-19 ha sido para todos los departamentos, sin embargo, ya sea por alguna actividad económica en particular, el impacto en la salud pública o la misma resiliencia de los pilares de competitividad, la proporción del impacto no ha sido homogéneo. Así, los cinco primeros lugares del INCORE el año 2019 son los mismos departamentos del año 2022, con la diferencia de ubicaciones: Lima se mantuvo primera, mientras que Arequipa pasó del segundo lugar al cuarto, siendo reemplazado por Moquegua, mientras que Tacna mantuvo su tercer lugar.

Figura 53. Mapa de la correlación espacial del INCORE 2022



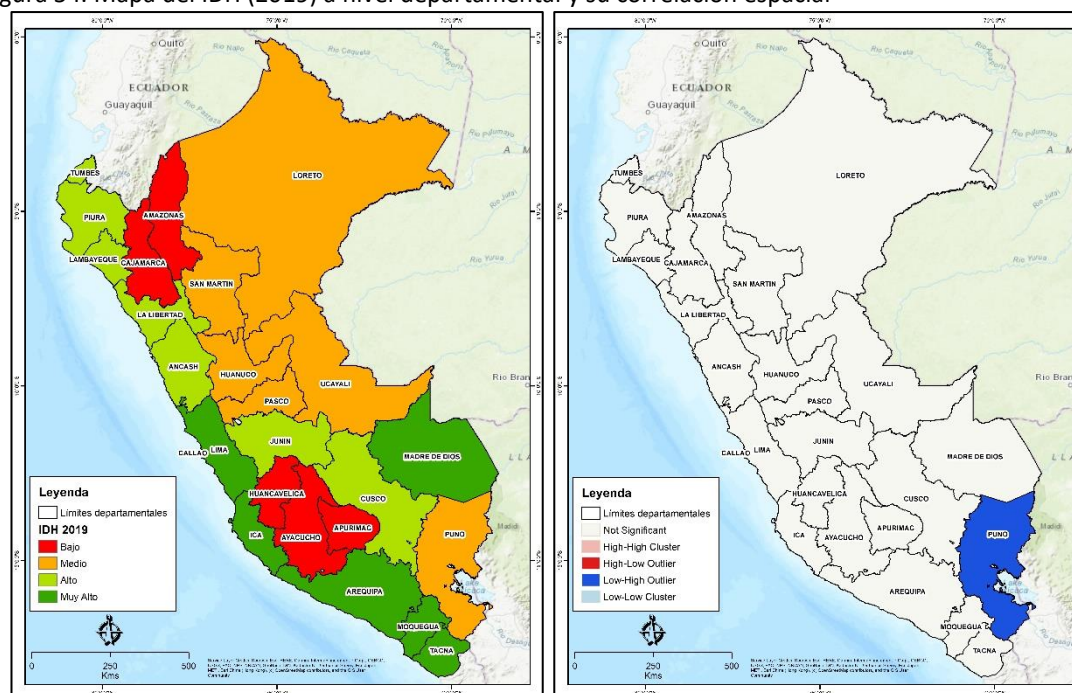
Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de IPE, (2022).

Si bien la distribución espacial del Índice de Competitividad Regional del año 2022 permite identificar que la costa sur del país es la que agrupa las regiones con mejor desempeño y que las regiones de Loreto, Ucayali y Huánuco pueden considerarse como colindantes y con un bajo desempeño. Sin embargo, aplicando el Anselin de Moran para identificar si existe una

correlación espacial en los valores del INCORE del año 2022, sólo se concluye que Puno es una región que posee un índice bajo pero que está rodeada de regiones con valores superiores; también que Cusco y Madre de Dios son regiones con un índice relativamente alto pero que están rodeadas de regiones con valores predominantemente menores; y por último la región de Tacna resume un poco el hecho que, junto a Arequipa y Moquegua, se puede ir identificando una macrorregión a nivel de buen desempeño en relación al INCORE.

Por su parte, analizando los resultados del Índice de Desarrollo Humano del año 2019, a nivel departamental es marcado que desde Lima-Callao hasta el Tacna, toda la costa sur es la que presenta los valores más alto en relación al IDH. Por su parte, la zona andina amazónica centro norte, especialmente Cajamarca y Amazonas, presentan valores de IDH medios y bajos. A su vez, destaca la confirmación del conocido “Trapezio Andino” (Huancavelica, Apurímac, Ayacucho) como zona de un bajo IDH. Con relación a la conformación macrorregiones, al igual que variables como los ecosistemas o ecorregiones, una macrorregión transversal tendría que integrar necesariamente departamentos con IDH de distinto nivel, buscando mantener los valores altos, pero especialmente mejorar la situación de los departamentos que un bajo IDH. Aplicando el Anselin de Moran para identificar si existe una correlación espacial en los valores del IDH del año 2019, sólo Puno aparece como el departamento que tiene un IDH medio-bajo que está rodeado de departamentos con un IDH superior.

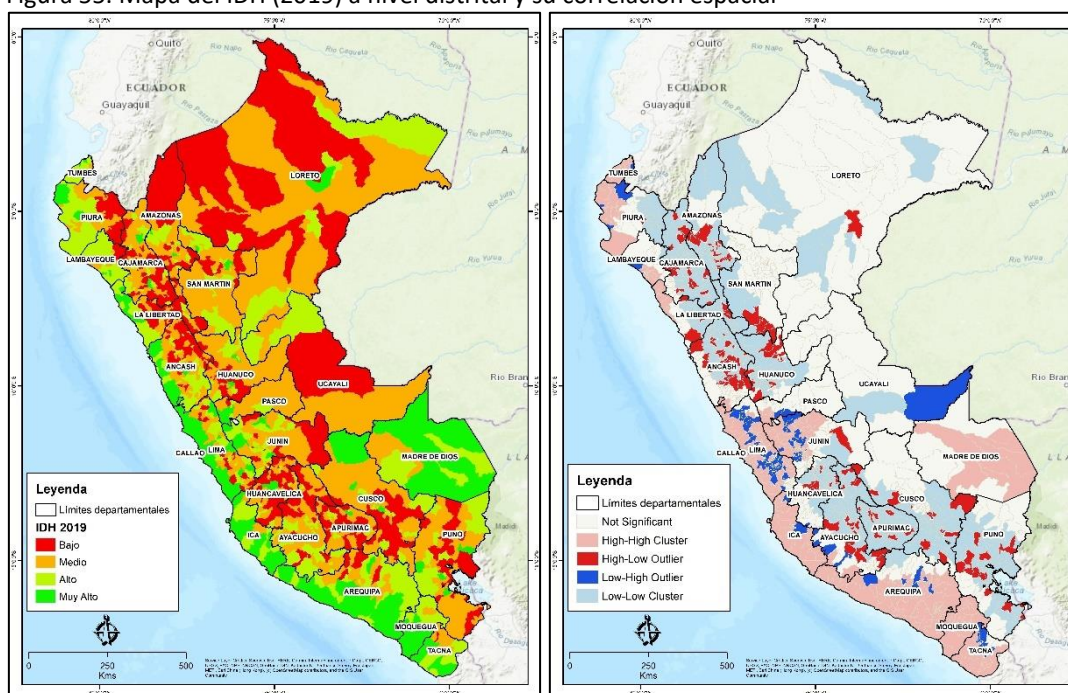
Figura 54. Mapa del IDH (2019) a nivel departamental y su correlación espacial



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de PNUD, (2019).

Por último, siempre en relación al IDH, pero esta vez a nivel distrital, a modo de comprender un poco más la complejidad de seleccionar variables para la conformación de macrorregiones, se observa (Figura 54) que la costa en general sí marca una clara diferencia en cuanto a la concentración de distritos con IDH Alto o Muy Alto, siendo muy puntuales los distritos en los Andes y Amazonía con valores similares; siempre destacando el caso excepcional de Madre de Dios. Por otra parte, se observa también que en los Andes norte y sur; la Amazonía norte y centro; además de la zona del altiplano, los distritos tienen un IDH predominantemente Bajo y Medio. Esto se refleja en la correlación espacial que destaca en las zonas mencionadas una concentración de zonas de bajo IDH contiguas y también de alto o muy alto IDH.

Figura 55. Mapa del IDH (2019) a nivel distrital y su correlación espacial



Nota. Elaboración por el Ceplan a partir de (PNUD, 2019).

En base a todo el análisis realizado hasta este punto, se propone que el Perú tenga en total 6 macrorregiones, las cuales responden tanto a criterios físico-ambientales, económicos, sociales y de conectividad, pero especialmente la propuesta responde a criterios relacionados a las sinergias de todas las variables integradas. A continuación, se describen las macrorregiones propuestas:

Figura 56. Propuesta de macrorregiones para el Perú



Nota. Elaboración por el Ceplan.

a) Macrorregión Costa Norte: Conformada por los actuales departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque. Esta macrorregión se caracteriza por tener casi todo su territorio en la Vertiente del Pacífico, siendo el desierto costero el ecosistema que predomina; sin embargo, también se pueden encontrar otros tipos como los valles costeros, manglares, páramo, entre otros.

A nivel de actividades económicas, esta macrorregión apuesta por el desarrollo inmobiliario, pensando en consolidar a la ciudad de Piura como ciudad metropolitana desarrollando una apuesta por ser un centro de servicio de educación pública y privada; salud pública y privada;

arte, entretenimiento y esparcimiento. Además, este desarrollo se vincula con la apuesta fuerte por el comercio, la manufactura y la construcción; sin desestimar actividades claves por sus características territoriales como la pesca y la agricultura en los valles costeros.

Finalmente, esta macrorregión al tener frontera con Ecuador, debería fomentar una articulación más estrecha a nivel de intercambio comercial y turismo, aprovechando, por ejemplo, la infraestructura aeroportuaria (ciudad de Piura y ciudad de Chiclayo), además de todos los puertos como Paita o Bayóvar.

b) Macrorregión Nor-Oriente: Conformada por los actuales departamentos de La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto. Esta macrorregión se caracteriza por ser la más extensa, va desde la zona costera, pasando por los Andes hasta llegar a la Amazonía. Esta macrorregión tiene territorio tanto en la Vertiente Pacífico como la Vertiente del Atlántico lo que permite tener una conexión transversal del territorio peruano.

A nivel de actividades económicas, la apuesta de esta macrorregión es lograr una serie de actividades económicas que sean complementarias entre sí, aprovechando la transversalidad de la delimitación territorial. Por ejemplo, en La Libertad la apuesta es el desarrollo de una economía de aglomeración en la ciudad de Trujillo que complemente no sólo la agroindustria, sino que desarrolle un puerto de capacidad internacional que permita ser la salida de los productos mineros de Cajamarca o agrícolas, ganaderos y forestales de San Martín o Amazonas. A su vez, en Loreto se busca potenciar el puerto de Iquitos para que la dinámica transversal no sólo sea hacia la costa del Pacífico sino también hacia Brasil vía el río Amazonas.

Finalmente, esta macrorregión tiene frontera con tres países: Ecuador, Colombia y Brasil. Se debería establecer estrategias macrorregionales que permitan tener un intercambio comercial y flujo de pasajeros entre aeropuertos de Trujillo (Ecuador), Cajamarca (Ecuador) e Iquitos (Colombia y Brasil); además, se podría potenciar de manera sostenible el puerto de Salaverry para ser la salida de distintos productos de la macrorregión.

c) Macrorregión Centro: Conformada por los actuales departamentos de Áncash, Lima-Callao, Huánuco, Pasco y Ucayali. Esta macrorregión, al igual que la Nor-Oriente, abarca desde la zona costera hasta la Amazonía. Con relación al tamaño, se encuentra entre las tres macrorregiones más extensas, además de tener una diversidad de ecosistemas, pero también la región más urbanizada del país.

En cuanto a las actividades económicas, la particularidad de tener a la ciudad de Lima-Callao en esta macrorregión condiciona un poco las dinámicas pues la atracción de este enorme mercado influye en todas las regiones que lo conforman. Sin embargo, se busca articular actividades como la minería en Áncash o Pasco, la agricultura y ganadería de Huánuco, o los productos agroforestales de Ucayali para poder tener una red variada de actividades económicas.

Finalmente, sólo el departamento de Ucayali tiene frontera con Brasil por lo que debería ser una estrategia macrorregional potenciar los vuelos comerciales desde el vecino país hacia Pucallpa para que luego ese flujo de personas y bienes sea captado por los demás territorios de la macrorregión.

d) Macrorregión Los Andes: Conformada por los actuales departamentos de Ica, Junín, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac. Esta macrorregión se caracteriza por tener tres grandes ecosistemas marcados: el desierto costero, en la Vertiente del Pacífico (básicamente el departamento de Ica), la zona andina, conformada por el Trapecio Andino (Ayacucho, Apurímac

y Huancavelica) más el departamento de Junín (zona oeste); finalmente se tiene una pequeña zona (este del departamento de Junín) donde predomina el ecosistema amazónica.

A nivel de actividades económicas esta macrorregión tiene la particularidad que en cuatro de cinco departamentos la actividad que más aporta al PBI de cada región es la “Extracción de Petróleo, Gas y Minerales” y en la otra la actividad es “Electricidad, Gas y Agua”. Esto hace que, si bien de manera orgánica se buscará desarrollar polos de desarrollo entorno a esta actividad, la macrorregión buscará potenciar la agricultura y la agroindustria para poder diversificar la apuesta. Ese es el reto a nivel de gestión económica de esta macrorregión.

Finalmente, esta macrorregión es la única que no tiene frontera con ningún otro país, pero si es necesario mencionar que potencia el aeropuerto de Pisco como uno para vuelos de bajo costo y que genere vuelos internos entre ciudades como Ayacucho y Jauja para dinamizar los flujos de población en la macrorregión.

e) Macrorregión Costa Sur: Conformada por los actuales departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna. Esta macrorregión se caracteriza por pertenecer íntegramente a la Vertiente del Pacífico y tener un reducido número de ecosistemas (4), por lo que a nivel físico-ambiental es una macrorregión relativamente homogénea.

A nivel de actividades económicas, es innegable la importancia de la actividad minera en la macrorregión (coincidiendo con la estructura del PBI) además de la manufactura. Otro punto importante que iría de la mano con actividades como el desarrollo inmobiliario y la construcción es el potenciamiento de la ciudad Arequipa como la ciudad metropolitana del sur del país. Esto podría generar que otras ciudades como Moquegua, Tacna o Ilo puedan generar una red de vías férreas para un intercambio de personas y bienes más eficiente.

Finalmente, esta macrorregión al limitar con Chile, debería fomentar el flujo no sólo de bienes a través de la frontera Tacna-Arica, sino también atraer pasajeros hacia la ciudad de Arequipa y Moquegua para captar la mayor cantidad de turistas.

f) Macrorregión Amazónica Altiplana: Conformada por los actuales departamentos de Cusco, Puno y Madre de Dios. Esta macrorregión se caracteriza por tener cuatro ecosistemas que predominan: la amazonia baja (especialmente en el departamento de Madre de Dios), la zona andina (especialmente el departamento de Cusco y una parte de Puno) y la zona altoandina (especialmente en el departamento de Puno). Es la única macrorregión que no tiene relación con la Vertiente del Pacífico, todas las aguas fluyen hacia el sistema del río Amazonas o al Lago Titicaca.

Si bien en estos departamentos el mayor aporte del PBI no está en actividades como el turismo, la apuesta de esta macrorregión es potenciar la misma, aprovechando principalmente los ingresos generados por la actividad de “Extracción de Petróleo, Gas y Minerales” para la inversión en obras que permitan tener un circuito turístico integrado, buscando que Puno y Madre de Dios capten un porcentaje importante que llega a la ciudad del Cusco. Además, actividades como el “Comercio” que son importantes en Puno y Madre de Dios podrían buscar articularse a las cadenas turísticas, siendo los que cubren la demanda del turismo.

Finalmente, el tener a Cusco hace que esta macrorregión tenga que fortalecer la conectividad aérea de esta ciudad con Puno o Puerto Maldonado, para así poder atraer un porcentaje de este flujo de turistas. Además, Puerto Maldonado, al ser departamento de frontera con Brasil, podría buscar el establecimiento de algún vuelo comercial con ese país, lo mismo que Puno con Bolivia.

4.4. Lineamientos para una nueva macrorregionalización

En base al análisis realizado, la cartografía generada y los resultados encontrados, se podrían establecer tres lineamientos trascendentales para lograr una adecuada formulación de macrorregiones en el país, les cuales se detallan a continuación:

- a) **Gobernanza territorial:** Es necesario que antes de la conformación de la macrorregión, exista un acuerdo político, en primer lugar, entre los gobernadores de las regiones que se integrarán para que la macrorregión sea una unidad de gestión territorial que trascienda en el tiempo y no responda sólo a voluntades individuales; en segundo lugar, es necesario una coordinación con el nivel nacional, especialmente con el Ministerio de Economía y Finanzas, para la facilitación del acceso a un código de Unidad Ejecutora y por ende, tener la capacidad de disponer de presupuesto. Como ya se ha mencionado en este capítulo, se debe comprender que para una correcta gestión del territorio, es necesario el compromiso de los actores, desde autoridades políticas hasta el último ciudadano de estos territorios. Todos los procesos o mecanismos de participación para la conformación y gestión de la macrorregión deben estar claros. Las estrategias macrorregionales exigen una mejor coordinación de las políticas, una cooperación más estrecha entre las instituciones y un uso más eficiente de las fuentes de financiación disponibles.
- b) **Descentralización efectiva:** Si bien el Estado peruano es por ley unitario, este tipo de conformación de unidades territoriales macrorregionales permite pensar en un verdadero Estado Descentralizado o tal vez, en un Estado federado; donde estos gobiernos macrorregionales tengan tal vez una mayor autonomía en servicios públicos como educación, salud, transporte o gestión ambiental. Ante esto, es imposible pensar en un exitoso proceso de conformación de macrorregiones si antes no se inicia una verdadera descentralización económica, financiera y política. Cada una de las macrorregiones debería aspirar a tener un determinado número de infraestructura de soporte al desarrollo para que progresivamente la dependencia del nivel nacional sea menor.
- c) **Estrategias para un desarrollo territorial:** Las estrategias macrorregionales son lineamientos de coordinación y cooperación diseñados para áreas geográficas específicas, que no necesariamente son homogéneas e incluso predominantemente heterogéneas, pero que tienen un proyecto en común. Esto es importante porque las partes interesadas deben coordinar iniciativas en diferentes sectores, como la innovación, el transporte, el medio ambiente, entre otros; para abordar desafíos comunes. Estos desafíos comunes deben materializarse en la propuesta y ejecución de proyectos concretos que beneficie a toda la población de la macrorregión.

V. Sistematización de las entrevistas

5.1. Descentralización:

En la entrevista realizada a Edgardo Cruzado, ex Secretario de Descentralización, el proceso de descentralización tiene que ser entendido como algo continuo que si bien pudo empezar en el año 2002, no tiene aún un cierre o final. Con respecto al balance, el experto considera que antes de darlo es necesario precisar dos elementos claves. El primero tiene que ver con la administración pública y no tanto en sí con el mismo proceso de descentralización, pues señala que al concentrarse la mayor cantidad de servidores y/o funcionarios públicos en las regiones o la mayor cantidad de inversión pública en las regiones; siempre la poca o mucha ejecución presupuestal será un parámetro para calificar a “descentralización” sin entender que esos temas son más de gestión pública entendida como la administración de los recursos del Estado. Sin embargo, el otro elemento, según el experto sí tiene que ver con el proceso y está referido a su diseño. Sobre esto, menciona que es necesario entender que los procesos de desarrollo deben involucrar los tres niveles de gobierno, siendo la única vía para lograr el acuerdo de un plan común. Ante esto, menciona que el proceso en el balance y teniendo en cuenta que ha sido un proceso nacido en época de crisis, el experto considera este como positivo y continuo. Es importante precisar que también indicó que para medir el “éxito” de la descentralización, es necesario establecer unos parámetros para realizar la medición al momento de hacer balances.

Sobre el mismo punto, el actual Viceministro de Economía quien al momento de la entrevista tenía el cargo de Director de Descentralización Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, Juan Pichihua, señaló que no es adecuado calificar a la descentralización como exitosa o no exitosa, sino que se debe evaluar si logró completar el proceso. Su valoración es que existen dimensiones de la descentralización que sí han avanzado, como la política y la descentralización fiscal (especialmente a nivel de municipalidades y no de gobiernos regionales); sin embargo, dimensiones como la de calidad del gasto/gestión pública o la de resultados (entendida como la adecuada atención al ciudadano) aún no logran alcanzar un nivel adecuado. Estas últimas son más complejas porque dependen de instituciones. Siendo un poco más críticos, la descentralización política puede haber avanzado en el tema de la libertad de elegir, pero no se han consolidado partidos políticos descentralizados. En su balance, el proceso de la descentralización está incompleto y no se debe confundir la descentralización con la creación de entidades a niveles locales; esto no asegura el adecuado servicio a los ciudadanos.

Los elementos que destaca Juan Pichihua para entender el estado actual del avance en el proceso de descentralización son tres: a) Institucionalidad a nivel de todo el estado; b) no hay incentivos al establecimiento de unidades eficientes; y c) tercero lo que se tiene es una idea equivocada de que la división del gasto en unidades pequeñas es menor.

Con relación a los procesos exitosos que el Perú podría mirar para aprender del proceso de descentralización, si bien menciona a Chile como el país que algo nos deja de enseñanzas, el Sr. Edgardo Cruzado señala que se suele mirar a Colombia, especialmente a nivel de diseño, roles, mecanismos de financiación; sin embargo puntualiza que a pesar de tener una experiencia reconocida y con un mejor diseño, los resultados suelen ser similares a los nuestros (problemas por minería, temas de gestión del riesgo de desastres) por lo que siempre se debe ser prudente al momento de realizar una comparación. Por su parte el Sr. Juan Pichihua, Colombia debería ser ejemplo a mirar porque tienen una estructura administrativa similar, porque si bien a nivel intermedio (sus departamentos, nuestras regiones) no se ha tenido mucho éxito; a nivel local si

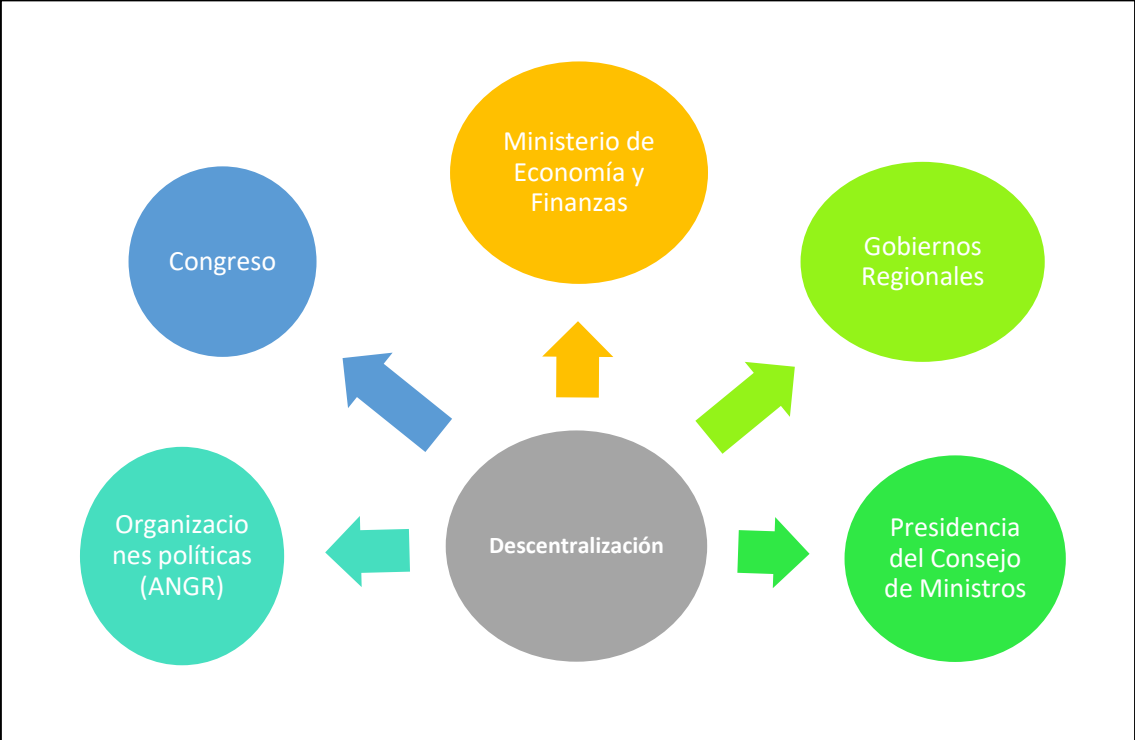
se ha podido avanzar en temas de descentralización, especialmente en temas de institucionalidad territorial en las grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín). Destaca que la creación de municipalidades metropolitanas en Colombia ha sido exitosa, ha permitido que sean sostenibles a nivel económico, lo cual no ocurre en municipalidades pequeñas. Lo cual sí ha funcionado en países como España o Suiza que si son capaces de sostener unidades territoriales pequeñas con la renta propia de esos territorios.

Por otro lado, para Edgardo Cruzado el tipo de descentralización que se debe avanzar es el tema relacionado a la ejecución de obras. Esto porque la tensión y poco diálogo entre el gobierno nacional y el gobierno subnacional no tenía mecanismos de interacción. Por eso, la propuesta para mejorar la inversión pública debe tener como punta de lanza la creación de un Ministerio de Obra Pública. Esto debería evitar que las interacciones sean menores (entre niveles de gobierno) y con eso la ejecución de proyectos sean ágiles. Esto evitaría discutir quién hace la obra y pensar más en el servicio. Además, tal vez la descentralización debe enfocarse en algunas “misiones” como acceso al agua, innovación y tecnología, entre otros. Finalmente, sobre la descentralización de algunas entidades del Estado, toda propuesta recibiría críticas por la nueva ubicación de la entidad, pues debido a la diversidad de recursos es difícil no pensar en reclamos de “las playas del norte, Trujillo o Arequipa” si, según el experto, el Ministerio de Cultura es trasladado a Cusco. Por su parte, Juan Pichihua, señala, en base a la reflexión inicial que la descentralización del gasto pública (de calidad) y la descentralización de resultados son las dimensiones o tipos de descentralización que deberían fortalecerse.

Con relación a los actores involucrados en este proceso de descentralización y que juegan un rol clave, Edgardo Cruzado señala que es difícil definir en qué nos tenemos que poner de acuerdo. Por ejemplo, la apuesta durante su gestión era partir del entendimiento del otro actor para mirarnos, conocernos y trabajar juntos. Por eso refuerza la idea que es necesario romper un poco con prácticas tradicionales “burocrática” y tener más habilidades blandas para ser capaz de interactuar con la contraparte del gobierno subnacional. Con relación a los actores, Edgardo Cruzado menciona que se requiere un replanteo de las funciones de muchas entidades del Estado que de una u otra manera tienen que ver con la descentralización o en un sentido más amplio, con la planificación del desarrollo. Por ejemplo, sugiere que la Secretaría de Descentralización podría ser integrada al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

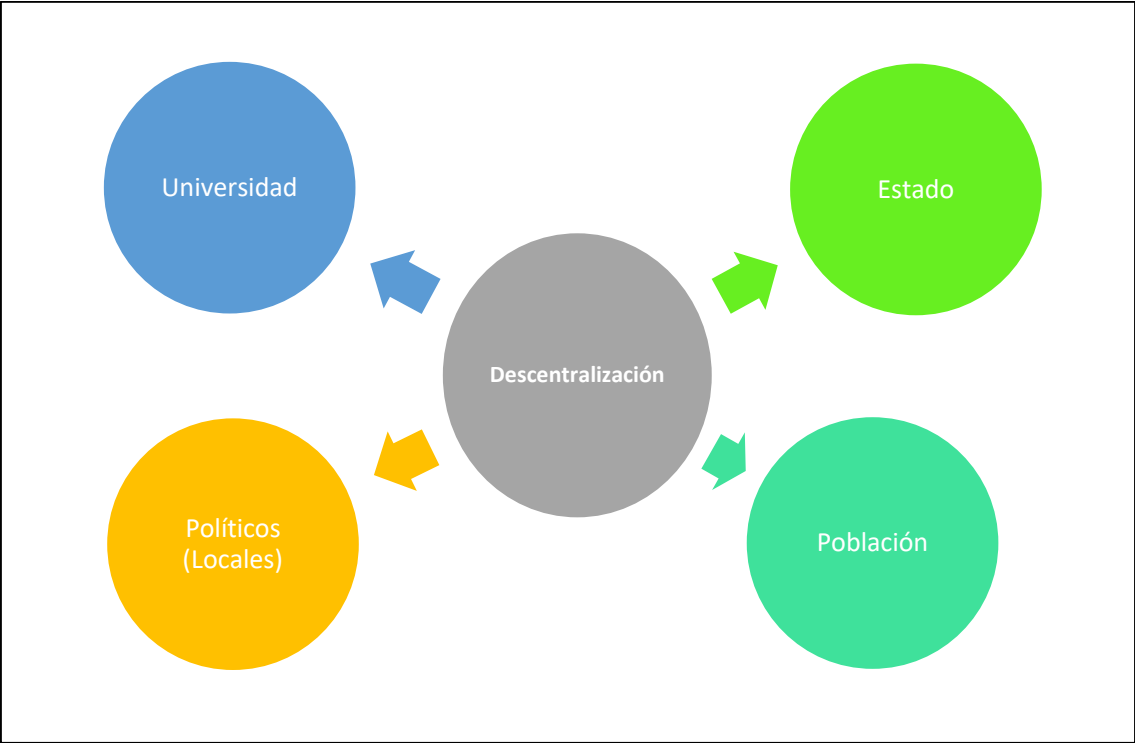
Juan Pichihua, por su parte, señala que los actores claves a involucrar son actores políticos con conocimiento de la gestión pública (“la política es vista para ganar una elección, no para gobernar”); funcionarios con capacidades y conocimientos para manejar los recursos públicos; la universidad es importante en este proceso para motivar la capacidad de seguir aprendiendo; los ciudadanos también deben estar involucrados para una adecuada fiscalización de las autoridades; finalmente el Estado como actor que compensa las desigualdades debe estar presente.

Figura 57. Actores claves para la descentralización (Edgardo Cruzado)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

Figura 58. Actores claves para la descentralización (Juan Pichihua)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

Con respecto a las acciones concretas para lograr tener un proceso exitoso de descentralización, Edgardo Cruzado señaló lo siguiente:

1. El inicio de gestiones regionales es una ventana de oportunidad de políticas públicas pues por el contexto nacional hay cambio de gobiernos regionales/locales y cambio en el gobierno nacional. Se debe realizar una conversación entre todos estos actores.
2. Preparar el proceso de cambio de gobierno regional y local para que las nuevas gestiones entren con un conocimiento previo.
3. En el caso de la Amazonía, para poder cerrar brechas en servicios, se debe repensar el territorio. La complejidad de este espacio en el país, el reconocimiento del territorio como un actor es clave para poder llevar a cabo una descentralización efectiva en la prestación de los servicios.

Con respecto a las acciones concretas para lograr tener un proceso exitoso de descentralización, Juan Pichihua señaló lo siguiente:

1. Aplicar una descentralización asimétrica: no puedo tratar a todos por igual, no todos pueden tener las mismas funciones y competencias. En esa línea, se tiene hasta tres tipos de municipalidades: las metropolitanas, municipalidades rurales y en el medio un buen paquete de municipalidades autosostenibles.
2. La entidad de nivel nacional debe dar un sistema de acreditación de funciones y competencias.
3. Los incentivos en la asignación de recursos. En particular las municipalidades y gobiernos regionales deberían tener impuestos asignados de recaudación propia o recaudación asignada. En este caso se puede balancear la necesidad de gasto y la capacidad fiscal con transferencias asignadas como el canon o regalías; incluso con transferencia de igualación (FONCOMUN).
4. Actualización de los catastros fiscales, para sincerar el impuesto predial.

Además, el Sr. Edgardo Cruzado¹⁶ precisa que no se debe perder de vista que existe un componente de la descentralización es político, porque la “foto” con los actores regionales y locales es muy fuerte con un rédito político alto y no va a cambiar, sean las autoridades que sean. Sin embargo, el peso de las negociaciones siempre lo ha llevado un gobierno nacional por eso se tiende a centralizar, empoderando al gobierno nacional. Como comentario adicional el Dr. Zaniel Novoa (experto en temas de regionalización) señala sobre la descentralización y la regionalización, que son procesos indivisibles que deben llevarse de manera conjunta siendo el punto clave el desarrollo de capacidades.

Finalmente, a modo síntesis se ha realizado un esquema de “nube de palabras”, resaltando que sobre la descentralización las palabra “proceso” (todos los expertos lo consideran como algo continuo que si bien empezó el 2002 o antes no tiene un cierre); “municipalidades” (resaltando el rol importante de esta entidad de administración territorial); “gobierno(s)” (los expertos destacan que el gobierno nacional tiene que tener un rol de liderazgo para mejorar la descentralización); “nivel” (reconociendo que para que la descentralización se lleve a cabo de manera adecuada deben haber funciones y responsabilidades claramente asignadas según nivel de gobierno).

¹⁶ Lecturas de descentralización recomendadas por el experto: a) Propuesta de Plan de Descentralización 2012 (Dammert, consultoría por MacroConsul, dirigida por Mayen Ugarte); b) Territorial Review 2016 (OCDE); c) Informe de la Comisión de Reforzamiento del proceso de descentralización (Comisión Multisectorial para el fortalecimiento para el proceso de descentralización).

The image displays two word clouds on a light beige background. The left word cloud is titled "procesos" in large, bold, red letters. The right word cloud is titled "municipalidades" in large, bold, red letters. Both clouds contain various words related to governance, development, and administration, with colors ranging from red to black.

Left Word Cloud (procesos):

- procesos
- necesario
- gobiernos
- administración
- dimensiones
- política
- gasto
- servicios
- regional
- nacional
- cambio
- realizar
- mayor
- teniendo públicos
- tercer
- competencias
- territorio
- gobierno
- balance
- regional
- nacional
- cambio
- realizar
- mayor
- teniendo públicos
- tercer

Right Word Cloud (municipalidades):

- municipalidades
- procesos
- gobierno
- incentivos
- recaudación
- regiones
- experto
- menciona
- descentralizados
- transfere
- partidos
- época
- resultados
- regalías
- actores
- recursos
- final
- hasta
- desarrollo
- establecer
- equivocada
- actual
- medición
- avanzando
- previo
- catastro
- amazonia
- especialmente
- parametro
- poco
- crisis
- local
- señala
- logró
- igual
- deben
- siempre
- establecimiento
- regional
- eficientes
- evaluar
- preparar
- contexto
- foncomun
- asignación
- plan
- propia
- medir
- calidad
- instituciones
- políticas
- actores
- recursos
- final
- hasta

5.2. Conformación de regiones y macrorregiones

Sobre la misma pregunta acerca de cómo calificaría al proceso de regionalización, el experto en estos temas, Raúl Molina, señaló que es un fracaso tal y como se pensó. Esto debido a que el diseño de regiones efectivas era muy malo (lo que se aplicó de pasar de departamentos a regiones era algo temporal), teniendo gran parte de responsabilidad el Congreso que no quiso tener que enfrentar el desafío político de generar un nuevo mapa del Perú, dejando a la población la decisión. En este punto el experto aclara que la regionalización es un componente

116

de la descentralización y que más allá del poco éxito del proceso en sí, lo que es innegable es que ya existe el nivel intermedio (entre lo nacional y local) y ante eso algunas entidades de la administración pública aún tienen cierta resistencia y no se aprovecha en articular verticalmente el estado. Finaliza señalando que, como balance, el diseño e implementación es muy malo, pero en la práctica ya existen y ya hay algo.

De acuerdo a Freddy Injoque, experto en temas de gestión del territorio, el balance sobre el proceso de regionalización, si se toma en cuenta a dónde se quería llegar, podría considerarse como un fracaso; esto principalmente debido a que no se llegó a conformarse regiones, sino que sólo han reforzado antiguos chauvinismo. Paradójicamente, los procesos centralistas son los que más éxitos han tenido a nivel de gestión pública en el país. En este punto el experto señala que existe una regionalización funcional, la cual es aplicada por distintos sectores (educación, salud, el clero, FONCODES) según el servicio que brindan a la población. También esta regionalización funcional se expresa en cómo la población habita su territorio, ya sea a través de las rutas del transporte pública, la asistencia a las fiestas o reuniones, compras en el mercado, negocia, etc.

Con relación a los elementos claves para un éxito en el proceso de regionalización, es necesario trabajar regiones piloto, señala el Dr. Zaniel Novoa. En este punto, indica que Madre de Dios es un buen territorio para este fin. Otro ejemplo de región piloto sería Loreto, donde al igual que Madre de Dios existen muchos ámbitos de intervención donde el Estado podría intervenir. Otro elemento importante es que en la Amazonía debemos repensar la delimitación de distritos o provincias basadas en los límites comunales (etnias, lenguas, etc.) que a los actuales límites políticos administrativos; esto quiere decir que la regionalización debe tener en cuenta las territoriales etnoculturales. Lo mismo ocurre a nivel de autoridades, no imponer una estructura desde el nivel nacional, sino que usemos sus actuales estructuras y formas de organización comunal. Otro elemento a tener en cuenta es que los procesos de regionalización transversales no son hoy tan necesarios debido a la mejora en la articulación del territorio (carreteras y con énfasis en las ferrovías), por lo que se puede pensar en regiones costero-andinas y andino-amazónicas; siendo posible reducir el número de regiones, pero sin tener que llegar a un número de 10-12 regiones (como se planteó a inicios del año 90).

Por su parte, Raúl Molina¹⁸, señala que el referéndum fue un elemento clave que no se llevó de la mejor manera pues no se hizo un diseño de gestión territorial. No se aprovechó las unidades que ya estaban descentralizadas (salud, educación, agricultura) y se sumaron otras funciones sin tener una idea de conjunto. En este panorama, el gobernador regional tiene poca autonomía para: definir políticas regionales, asignar recursos y gestionar su personal. En este punto otro elemento es el poco entendimiento de entidades nacionales como la Secretaría de Gestión Pública o el Ministerio de Economía y Finanzas por apoyar en un nuevo diseño. El otro gran tema es responsabilidad de SERVIR pensado para las regiones, provincias y distritos. Según el experto, no han pensado en un diseño para que los gobernadores puedan tener una mayor capacidad de decidir sobre su personal.

De acuerdo a Freddy Injoque, los elementos que no han permitido el desarrollo exitoso de este proceso es básicamente la preminencia de los intereses privados y la ceguera en relación a apostar por el bien común. Por ejemplo, el canon o el acceso a recursos o economías ilegales llevaron a exacerbar los chauvinismos regionales que no han permitido una mirada en común.

¹⁸ Revisar documento de APRODES sobre regionalización.

Existe una mirada a diferenciarse, muy “chata” de las autoridades y la misma población, que estamos siempre buscando la diferencias antes que lo común.

En cuanto a los procesos de regionalización en otros países, Zaniel Novoa señala que Chile y Colombia son países que se podrían mirar como fuente de aprendizajes. En el caso colombiano, manteniendo los departamentos, ha logrado llegar a cabo un proceso que he decantado en equilibrios territoriales, especialmente porque Bogotá, Cali, Medellín; tienen un desarrollo equilibrado. El caso chileno también es destacable para el experto pues el proceso de regionalización ha logrado generar identificación y aceptación por parte de la población.

Raúl Molina, en la misma línea, señala que un ejemplo a mirar en temas de regionalización es Colombia, donde se parte de aceptar la existencia de sus 31 departamentos y reconociendo que no se van a reducir. En base a eso, se han generado siete regiones administrativas de planificación, sobre la cual se desarrolló planeamiento intradepartamental. En este punto, es el Ceplan quien debería pensar en esta planificación¹⁹.

Sobre eso mismo punto, Freddy Injoque señala que se debe partir de reconocer que regionalizar y descentralizar no son sinónimos. Si se pueden construir juntos como proceso, pero en ese sentido la primera pregunta debe ser ¿para qué queremos la regionalización? Si es para que las personas al final del día tengan un conjunto de bienes y servicios adecuados. En ese sentido, China podría ser un ejemplo de autocracia que gestiona así su territorio. Pero no es posible dar una referente porque cada país ha generado su cuadrícula (regiones) de acuerdo a su contexto territorial y temporal.

El Dr. Novoa, con respecto a los criterios para la conformación de regiones, se debe tomar en cuentas criterios socioculturales o etnoculturales; otro criterio que se debe entender es que tenemos una topografía particular que debe tomarse en cuenta, pues condiciona la mirada sobre cómo gestionar el territorio y por ende las unidades administrativas. Con relación al rol de la cuenca hidrográfica como elemento para delimitar regiones, es importante pero no puede ser definitivo debido a que los actuales departamentos serían fragmentados y tendría una fuerte oposición política y ciudadana.

Por su parte, Raúl Molina, sobre los criterios para definir regiones, señala que deben ser criterios anclados en el territorio real. Por ejemplo, la cuenca es un criterio válido pero que no responde a una realidad político administrativa. Debemos partir del criterio que los departamentos existen, con identidades propias. Una variable o criterio debería ser el sistema de ciudades con sus redes viales. Esto permite entender la estructura de movimientos económicos y sociales en la carretera es un buen proxy para entender los vínculos entre departamentos. También señala que se debe mirar a la conformación de mancomunidades regionales, a pesar de resistencia de algunas entidades del nivel nacional, como un compromiso de futuro conjunto entre dos o más regiones.

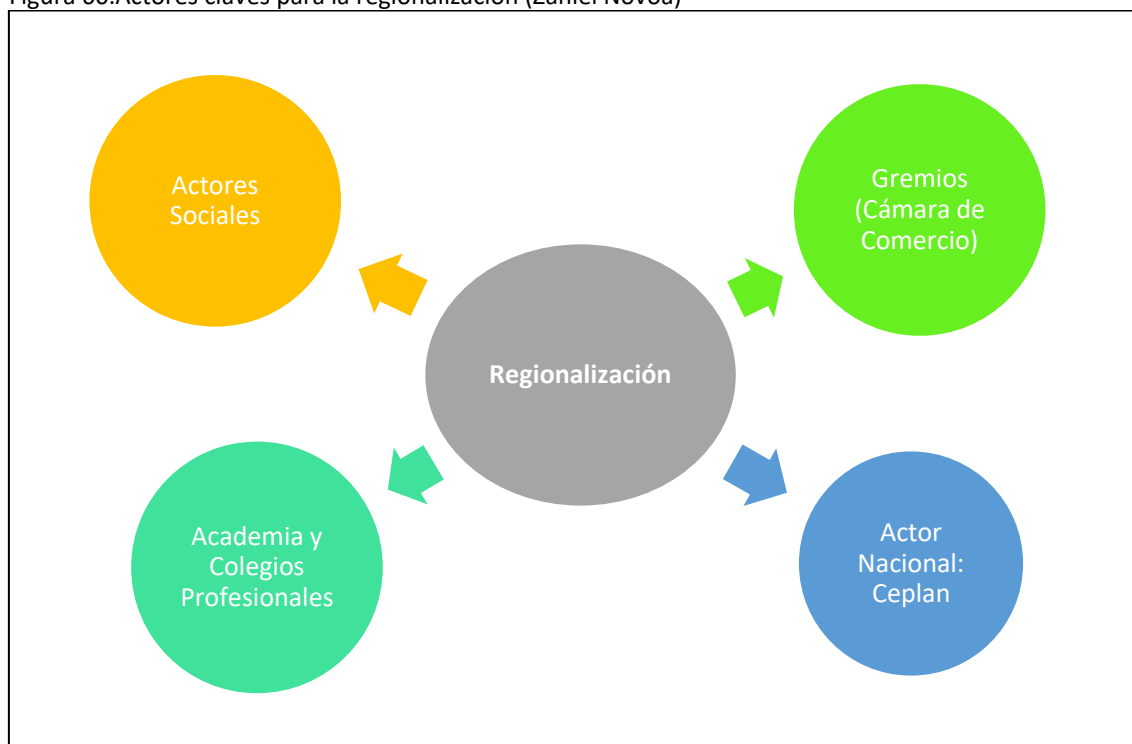
Sobre estos criterios para definir la regionalización, Freddy Injoque, señala que la primera pregunta sería saber si queremos más regiones o menos regiones. Señaló que la nueva partición territorial contribuye a una gestión más ordenada, una gobernanza, menor conflictividad. Sin embargo, a nivel funcional, las actividades legales e ilegales pueden condicionar la formación de nuevas regiones. Según mencionó, una regionalización funcional no tendría un exitoso político

¹⁹ Revisar estudio de Macroconsult.

porque aún no existe el sinceramiento de por qué se quieren conformar nuevos espacios administrativos.

En relación a los actores necesarios para lograr un buen proceso de regionalización, el Dr. Novoa señala que cuando se hizo el Plan Nacional de Regionalización, en su misma ley se indicaba que participen las autoridades departamentales, provinciales, gremios (con énfasis en las Cámaras de Comercio), colegios profesionales, universidades. También enfatizó la necesidad que el Ceplan esté presente en espacios de reunión con las autoridades regionales y que la asociación pública y privada se siga realizando en el país.

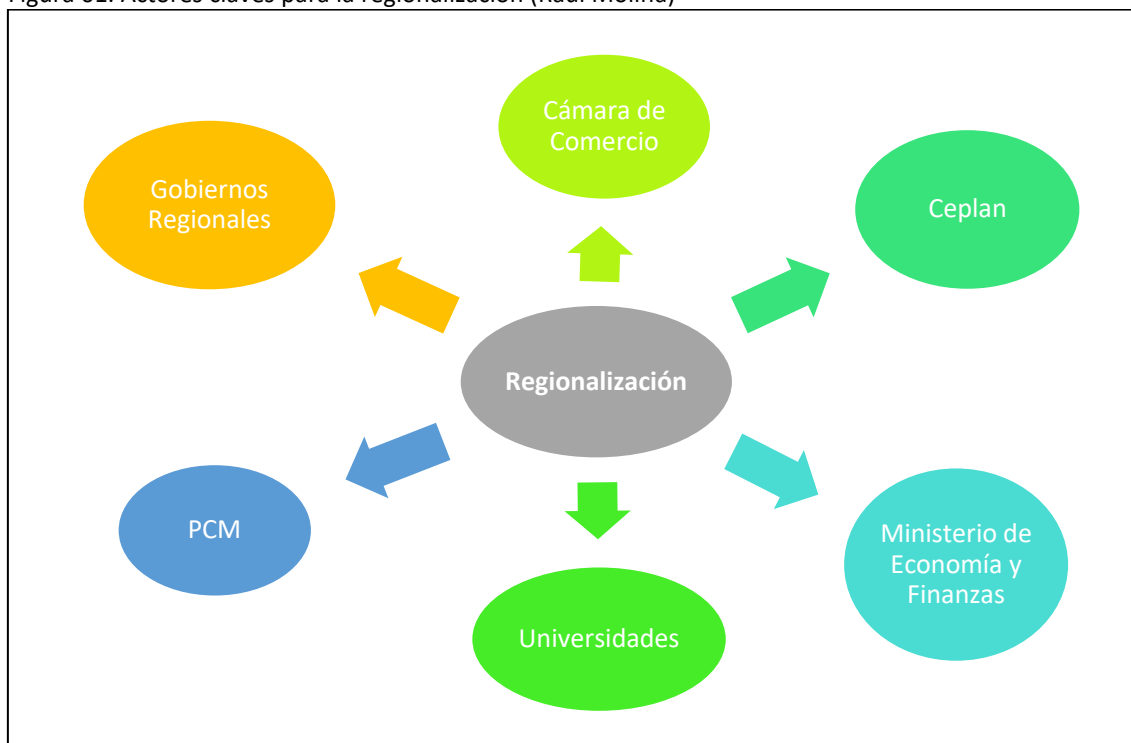
Figura 60. Actores claves para la regionalización (Zaniel Novoa)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

Por su parte, Raúl Molina señala que el actor clave es el gobernador y su equipo. Para esto es clave que se enfoque bien el proceso y no se sienta como una imposición. El otro actor clave es el Ministerio de Economía y Finanzas (Consejo Nacional de Competitividad y la Dirección General de Inversión Privada) serían receptivos a mirar algo concreto sobre el enfoque territorial. Otro actor debería ser Ceplan, el siguiente debería ser la Presidencia del Consejo de Ministros. Otro actor son las universidades regionales claves. Finalmente, las cámaras de comercio de los departamentos son actores necesarios en este proceso.

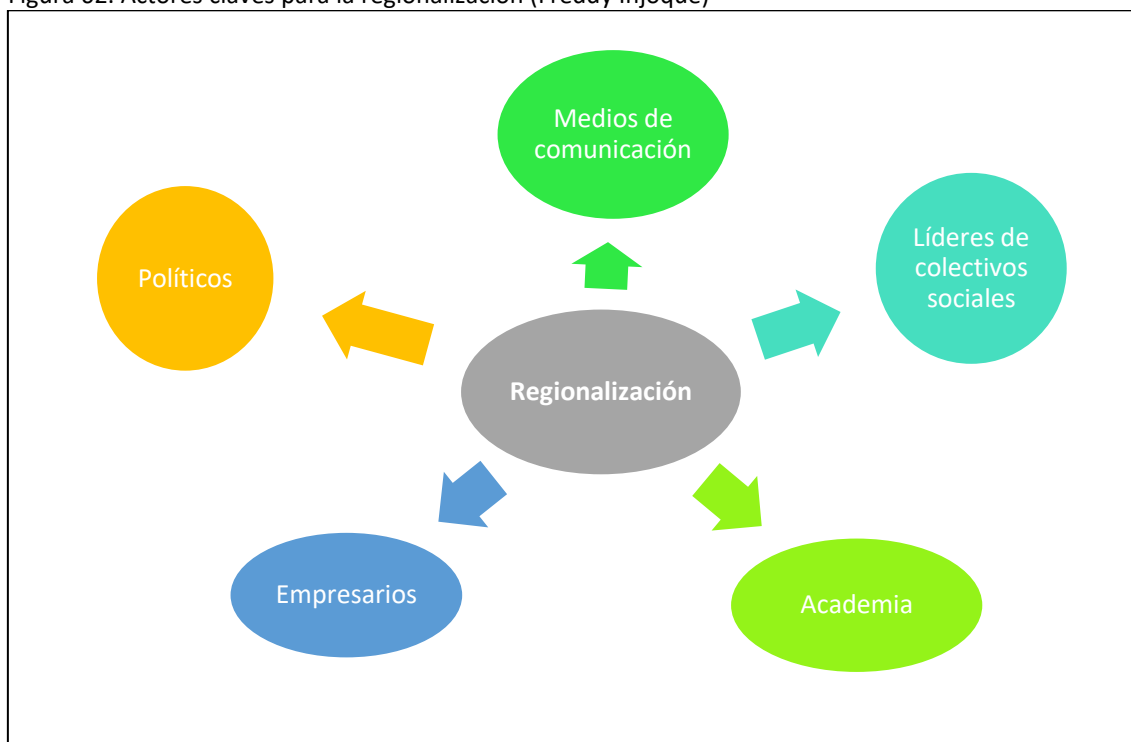
Figura 61. Actores claves para la regionalización (Raúl Molina)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

De acuerdo a Freddy Injoque, los principales actores involucrados deben ser medios de comunicación, la academia, líderes de colectivos sociales con sus reales representantes. Esos son los principales para conducir bien este proceso.

Figura 62. Actores claves para la regionalización (Freddy Injoque)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

Para el Dr. Novoa, un relanzamiento del proceso de regionalización no debería aspirar a tener un número muy reducido de regiones pues sería muy disruptivo, pero tampoco podría mantener el número actual pues lo considera demasiado. En esa línea y en base a los criterios establecidos, el experto propone la siguiente configuración de regiones²⁰:

1. Tumbes-Piura-Lambayeque
2. La Libertad
3. Cajamarca-Amazonas-San Martín
4. Huánuco*-Pasco
5. Áncash-Huánuco*
6. Junín-Huancavelica*
7. Ica-Huancavelica*
8. Apurímac-Ayacucho
9. Cusco
10. Arequipa
11. Tacna-Moquegua-Puno
12. Madre de Dios
13. Loreto
14. Ucayali
15. Lima-Callao

Figura 63. Escenario de regionalización de Zaniel Novoa



Nota. Elaboración por el Ceplan.

²⁰ * Departamentos sobre los cuales hay más de una posibilidad

Con respecto a las principales medidas a tomar para conducir un mejor proceso de regionalización, el Dr. Novoa señala lo siguiente:

1. Integrar el territorio nacional con tres ejes viales transversales, sean carreteras, ferrovías o hidrovía.
2. Desarrollar infraestructura social: agua, desagüe, electricidad, conectividad; siendo importante que sean servicios de calidad.
3. Retomar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), debido a que el expediente demostraba que el proyecto era viable.
4. Desde el Estado, se debe dar a las autoridades regionales y locales un curso de capacitación. Retomar la Escuela de Administración Pública.

Con respecto a las principales medidas a tomar para conducir un mejor proceso de regionalización, Raúl Molina señala lo siguiente:

1. Proponer un mapa de agrupación de departamentos en cinco paquetes en base y con el sustento respectivo.
2. Aprovechar la entrada de nuevas autoridades para discutir el mapa de grandes regiones y empezar a discutir las relaciones reales en el territorio.
3. Acordar una agenda de prioridades para fortalecer la gestión articulada intergubernamental en torno a políticas públicas básicas: atención primaria de salud, atención de educación básica rural, fortalecimiento de pequeña agricultura, formalización e inclusión económica de pequeña actividad empresarial urbana y seguridad ciudadana. Todo esto con una lógica de resultados.
4. Identificar proyectos claves en cada región y comprometer al MEF para sacar adelante esos proyectos juntos, generando mano de obra con lo cual las personas estarán más contentas.

Con respecto a las principales medidas a tomar para conducir un mejor proceso de regionalización, Freddy Injoque señala lo siguiente:

1. Sincerar la denominación de “regiones” o “departamentos”, se debe elegir sólo una para empezar a construir el futuro del proceso.
2. Reconocer el fracaso de la regionalización y determinar en cada Gobierno Regional las cuatro o cinco tareas principales en las que cada región se van a dedicar.
3. Mejorar la asignación de recursos, especialmente en torno a la distribución de los recursos.
4. Definir una estructura de organización según responsabilidades para cada uno de los niveles de gobierno. Actualmente, por ejemplo, las provincias quedan en un limbo con respecto a sus responsabilidades.
5. Reconocer la red urbana como el elemento principal para poder definir el territorio y sus funciones. Es el esqueleto de un eventual proceso de descentralización y regionalización.

Entrando a procesos de macrorregionalización, para Lisette Rengifo, representante del Gobierno Regional de Ucayali, el balance del proceso orientado a conformar macrorregiones es uno que ha quedado trunco, con muchos vaivenes. Por ejemplo, si bien se han ideado modelos o incentivos para que se logre dar la regionalización o la macrorregionalización, lo que implicó una serie evaluaciones en el aparato público de las regiones sobre las funciones a asumir, las capacidades, los recursos. Por ejemplo, en la práctica de descentralización que lleva a la regionalización, destacó el rol del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, que tenía sedes

desconcentradas que funcionaron bien al inicio. En resumen, el proceso de regionalización y macrorregionalización no ha sido claro, se ha hablado mucho pero conforme ha pasado el tiempo (más de 2 décadas) no hay nada y se ha llegado a una suerte de punto muerto en cuanto a la conformación de macrorregiones.

Sobre la misma pregunta, Josué Portocarrero (funcionario del Gobierno Regional de Lambayeque) señala que la conformación de macrorregiones (o regiones incluso) es un proceso que tiene la “mala costumbre” de llamar regiones a los departamentos que ahora tienen un gobierno regional. Ante eso, el proceso de regionalización es nulo (balance negativo); sin embargo, señala que el proceso de descentralización y regionalización generó expectativas en un inicio, pero con el paso de los años se ha ido cayendo. La percepción de la población sobre la función de los gobiernos regionales debe ser igual de mala, similar al Congreso, señala el experto.

Lisette Rengifo, sobre los elementos que no han permitido el éxito de este proceso, menciona que específicamente en el tema de la conformación de macrorregiones, si bien se tenía una propuesta, había elementos que no se tomaron en cuenta para la conformación de estas unidades territoriales. Por ejemplo, con relación al departamento de Ucayali, la conformación de macrorregiones estaba basada en una motivación económica, porque se buscaba integrarse a Áncash (por el canon minero) o la provincia de Echarate (por el gas de Camisea) pero al momento de asumir responsabilidades, como quién lideraría la macrorregión, el mismo sistema o diseño no logró definir esas funciones de manera clara y aceptada por todos. Las principales razones son que no ha habido una instancia clara de liderazgo para sostener el proceso y que las normas que se dieron para el diseño del proceso de macrorregiones no han sido claras. Finalmente, también señala que la poca claridad en el diseño tiene que ver con que luego de unos años, se sacó una norma de mancomunidades, la cual para la experta podría ser también parte del problema en la conformación de macrorregiones. Para la misma pregunta, Josué Portocarrero señala que un elemento para que la conformación de regiones o macrorregiones no tengan éxito son: a) medidas del gobierno nacional que han debilitado el proceso; b) los gobiernos regionales se han conformado con proyectos de inversión, pero han entrado a exigir autonomía en ciertos temas; c) se han debilitado los espacios de concertación y participación a nivel local, quedando como mero requisitos que se cumplen por formalidad. El desarrollo integral del país se ha perdido como objetivo común de todos los actores involucrados, tuvo fuerza al inicio del proceso con algunos líderes regionales que en ese momento eran gobernadores, pero terminaron envueltos en el tema de corrupción, esto también debilitó el proceso.

Con relación a las experiencias en otros países, Lisette Rengifo señala que los países que pueden servir de orientación son la conformación de regiones, pero a nivel de integración de países (como MERCOSUR -Mercado Común del Sur, CAN-Comunidad Andina de Naciones), que han sido procesos que han buscado beneficios a nivel económico para dinamizar los mercados y la producción de cada país. La experta considera que han tenido relativo éxito a nivel de implementación. Otro ejemplo puede ser el IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) que basó la iniciativa de integración teniendo la economía de Brasil como principal agente movilizador que, si bien inició bien, luego de una serie de hechos relacionados a la corrupción dejó una infraestructura (las carreteras interoceánicas) que tienen una poca demanda en su uso. Sobre la misma pregunta, Josué Portocarrero señala que todos los países han tenido sus dificultades para llevar a cabo procesos exitosos de

regionalización, incluso centralizando para luego descentralizar. Por ejemplo, países como España, Chile o Colombia han podido desarrollar procesos con relativo éxito.

En otro punto de la entrevista, Lisette Rengifo considera que los principales criterios, sean físico o antrópicos, para la conformación de macrorregiones son:

a) Corredores económicos. La integración basada en las actividades económicas. Cómo la articulación de las actividades en el territorio permite un desarrollo económico.

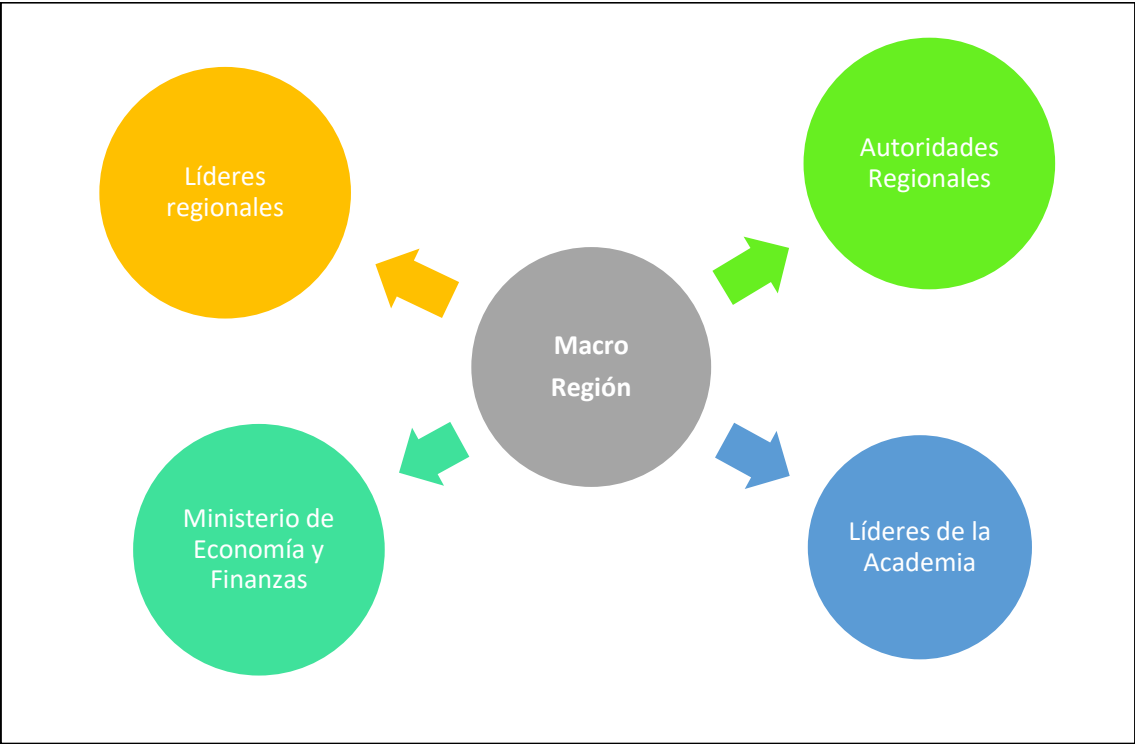
b) El objetivo común y la identidad en común. En la integración de regiones para conformar macrorregiones se debe tener una identidad donde todos se vean reflejados. La macrorregión debe tener una hermandad, intangible, basada en distintos aspectos culturales que se pueda tener en común o similar. Con esto, cada uno de los miembros de la macrorregión debe sentirse orgulloso de su identidad.

Sobre la misma pregunta, Josué Portocarrero señala que se debe diferenciar en primer lugar el proceso de descentralización y regionalización, siendo el segundo parte del primero. Con eso precisado, indicó que en su experiencia del CND (Consejo Nacional de Descentralización) un criterio a tomar en cuenta es el tema político, porque con eso se vino abajo todo el proceso. El otro punto es que se deben tomar en cuenta los incentivos, actualmente no existen incentivos para conformar nuevas regiones o macrorregiones. También el experto concuerda que los límites de cuencas son importantes para la delimitación, pero en la práctica la población no reconoce este tipo de límite. Finalmente, el tema del canon es un criterio que también condiciona a la conformación de regiones o macrorregiones porque es visto como un “tesoro” que no se quiere compartir.

Con respecto a los actores claves para el proceso de conformación de macrorregiones la primera precisión que realiza Lisette Rengifo tiene que ver con la alta cantidad de funcionarios que están envueltos en temas de corrupción, lo que imposibilita que se pueda tener una continuidad en los procesos. Para minimizar este tipo de impactos negativos al proceso, propone que se conforman un equipo que analice a todas las autoridades para seleccionar y elegir a los responsables de llevar el proceso. Estos elegidos deben tener un perfil y ser líderes además de visionarios y perseverantes. En esa línea, considera clave no sólo involucrar a los “jefes” sino también a líderes de la sociedad.

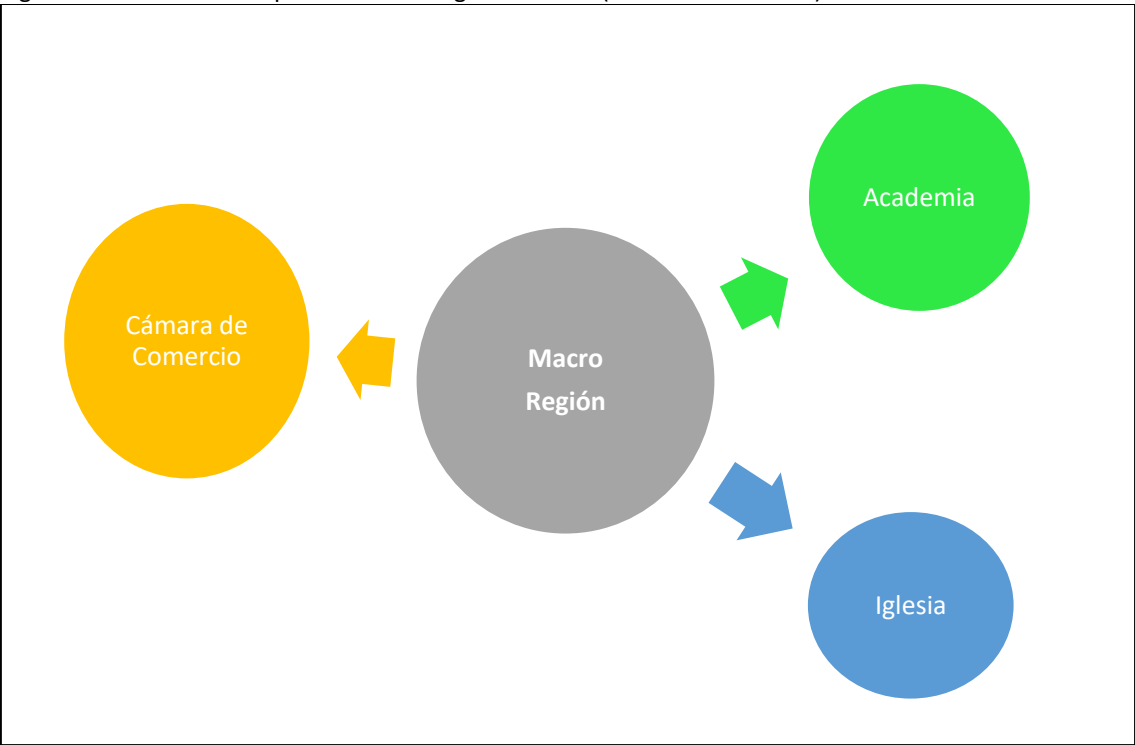
Sobre la misma pregunta, Josué Portocarrero señala que en la actualidad no existe evidencia que desde las mismas regiones haya interés por relanzar el proyecto de regionalización o de conformación de macrorregiones. Sin embargo, sí le queda claro que si se lanza desde el Estado el proceso fracasará. Sobre actores, las Cámaras de Comercio son claves porque ya tienen una organización establecida; otro actor sería la Academia, pero las privadas están preocupadas en lucrar y las públicas con luchas de poder;

Figura 64. Actores claves para la macrorregionalización (Lisette Rengifo)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

Figura 65. Actores claves para la macrorregionalización (Josué Portocarrero)



Nota. Elaboración por el Ceplan.

Con relación al mapa con la propuesta de macrorregiones, este le pareció una buena forma de iniciar el debate, pues según la Sra. Lisette Rengifo, esto va a generar que desde los territorios se determinen criterios para una contrapropuesta y su respectiva justificación. Así, en la práctica, se pensará en cada lugar, con sus características particulares. Sobre el mapa, la experta indicó que está de acuerdo con la propuesta de conformación de macrorregiones, sin embargo dejó dos puntos clave: a) incluir en los nombres de las macrorregiones con espacio amazónico la palabra “Amazonía” como sello distintivo y que se puede enlazar con algunas iniciativas ligadas por ejemplo a la adaptación y mitigación del Cambio Climático; b) poner énfasis en la macro región Nor-Oriente pues considera que tiene un potencial enorme para ser la que genere el desarrollo de toda la zona norte del país. Por su parte, Josué Portocarrero señala que Tumbes, Piura y Lambayeque; sumado a Amazonas, Cajamarca y San Martín (tal vez podría ir con Loreto) podrían confirmar una macrorregión.

Finalmente, en cuanto a las acciones concretas, Lisette Rengifo señaló las siguientes:

1. Se debe proponer modelos diferenciados para cada lugar del país. Esto porque los intereses de los departamentos giran en torno a la dimensión económica-productiva. Si bien se da en el marco de un modelo neoliberal, el modelo económico peruano es particular y responde a nuestra realidad.
2. El Gobierno Nacional debe buscar una verdadera regionalización y macrorregionalización, no sólo un discurso sino también con acciones concretas. Eso implica involucrar a los líderes más importantes.
3. Conformar un equipo núcleo con quienes va a trabajar: PCM, MEF. Este equipo debe empezar una campaña de difusión de la visión en conjunto de la macrorregión que se va a consolidar, dándole a la población la capacidad para participar. Este equipo será el encargado de relanzar el proceso, incluyendo un mensaje fuerza que logre captar la atención de la ciudadanía.
4. El equipo técnico debe diseñar el proceso para poder empezar con la implementación.
5. Una vez diseñado el proceso, se debe ir a la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales y a la Asociación de Municipalidades del Perú.
6. Sacar dispositivos (normas) con tiempos y plazos para que los Gobiernos Regionales sustenten su propuesta de integración entre dos o más regiones.

Para Josué Portocarrero, sobre la misma consulta, indicó lo siguiente:

1. Formar una opinión de este proceso con los habitantes del territorio. Conversar con las personas para hacerles ver la importancia de entender el territorio y sus relaciones, conversar con los actores involucrados (como la Cámara de Comercio, la Academia, las Iglesias) para que también den su opinión. Esto es para sacar el tinte político y que haya una apropiación del tema.
2. Reconocer que, si bien no son perfectos, los límites departamentales representan tradiciones históricas y ya han generado un sentido de pertenencia. Sobre eso, se debe empezar a trabajar las dinámicas internas.
3. Definir si se queda la etiqueta de “departamento” o “región”. Y a partir de eso generar incentivos para que conformen regiones o macrorregiones.

III. ANEXOS

Anexo 01: Cuestionario

I. Descentralización

Pregunta	Objetivo
1. Según su experiencia profesional y experticia, ¿cómo valoraría el estado actual del proceso de descentralización en el país? En el balance, ¿lo calificaría como un proceso exitoso o no?	Identificar la posición del experto con respecto al proceso de descentralización.
2. En base a la respuesta anterior, ¿cuáles han sido los elementos que han permitido un buen avance del proceso o los que han impedido el éxito del proceso?	Reconocer los elementos que pueden haber influido en que el experto valore de manera positiva o negativa el proceso de descentralización en el país.
3. Según su experiencia profesional y experticia, ¿qué procesos exitosos de descentralización podría mencionar a nivel de América Latina u otras partes del mundo?	Obtener referencias internacionales sobre procesos de descentralización.
4. ¿Qué tipo de descentralización se debería fortalecer en el país?	Identificar el tipo de descentralización (fiscal, política, institucional) prioritaria a reforzar.
5. ¿Qué actores considera claves para lograr tener un proceso de descentralización exitoso?	Identificar aquellos actores clave para mejorar la descentralización.
6. Según su experiencia profesional y experticia, ¿qué acciones concretas se deberían realizar para lograr tener un proceso de descentralización exitoso?	Identificar aquellas acciones clave para mejorar la descentralización.

II. Regionalización

Pregunta	Objetivo
1. Según su experiencia profesional y experticia, ¿cómo valoraría el estado actual del proceso de regionalización en el país? En el balance, ¿lo calificaría como un proceso exitoso o no?	Identificar la posición del experto con respecto al proceso de regionalización.
2. En base a la respuesta anterior, ¿cuáles han sido los elementos que han permitido un buen avance del proceso o los que han impedido el éxito del proceso?	Reconocer los elementos que pueden haber influido en que el experto valore de manera positiva o negativa el proceso de regionalización en el país.
3. Según su experiencia profesional y experticia, ¿qué procesos exitosos de regionalización podría mencionar a nivel de América Latina u otras partes del mundo?	Obtener referencias internacionales sobre procesos de regionalización.
4. ¿Qué criterios (físico o antrópicos) utilizaría para la conformación regiones administrativas en el país?	Identificar los criterios que el experto pueda proponer para conformar regiones.
5. ¿Qué actores considera claves para lograr tener un proceso de regionalización exitoso?	Identificar aquellos actores clave para mejorar la regionalización.
6. Según su punto de vista y en base a la respuesta anterior ¿Cómo quedaría el mapa del país con la conformación de nuevas regiones?	Comparar la propuesta del experto con el mapa propuesto en el estudio sobre las nuevas regiones.
7. Según su experiencia profesional y experticia, ¿qué acciones concretas se deberían realizar para lograr tener un proceso de regionalización exitoso?	Identificar aquellas acciones clave para mejorar la regionalización.

III. Macrorregionalización

Pregunta	Objetivo
1. Según su experiencia profesional y experticia, ¿cómo valoraría el estado actual del proceso de macrorregionalización en el país? En el balance, ¿lo calificaría como un proceso exitoso o no?	Identificar la posición del experto con respecto al proceso de macrorregionalización.
2. En base a la respuesta anterior, ¿cuáles han sido los elementos que han permitido un buen avance del proceso o los que han impedido el éxito del proceso?	Reconocer los elementos que pueden haber influido en que el experto valore de manera positiva o negativa el proceso de macrorregionalización en el país.
3. Según su experiencia profesional y experticia, ¿qué procesos exitosos de macrorregionalización podría mencionar a nivel de América Latina u otras partes del mundo?	Obtener referencias internacionales sobre procesos de macrorregionalización.
4. ¿Qué criterios (físico o antrópicos) utilizaría para la conformación macrorregiones en el país?	Identificar los criterios que el experto pueda proponer para conformar macrorregiones.
5. ¿Qué actores considera claves para lograr tener un proceso de macrorregionalización exitoso?	Identificar aquellos actores clave para mejorar la macrorregionalización.
6. Según su punto de vista y en base a la respuesta anterior ¿Cómo quedaría el mapa del país con la conformación de macrorregiones?	Comparar la propuesta del experto con el mapa propuesto en el estudio de macrorregiones.
7. Según su experiencia profesional y experticia, ¿qué acciones concretas se deberían realizar para lograr tener un proceso de macrorregionalización exitoso?	Identificar aquellas acciones clave para mejorar la macrorregionalización.

Anexo N°2: Lista de expertos (actualizada al 12/12/2022)

N°	NOMBRE	INSTITUCIÓN	CARGO	SECTOR	TEMÁTICA	CORREO	TELÉFONO	ESTADO DE CONFIRMACIÓN
1	Edgardo Marcelo Cruzado Silveri	Pontificia Universidad Católica del Perú	Docente Investigador	Academia	Descentralización	ecruzado@pucp.pe		Entrevistado
2	Yuri Alejandro Chessman Olaechea	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Secretario de la Secretaría de Descentralización	Público	Descentralización	ychessman@pcm.gob.pe	219-7000 / Anexo 6151	Segunda ronda
3	Zósimo Juan Pichihua Serna	Ministerio de Economía y Finanzas	Viceministro de Economía	Público	Descentralización	veconomia@mef.gob.pe	428 188 0	Entrevistado
4	Ricardo Fort Meyer	GRADE	Investigador Principal	Privado	Descentralización	rfort@grade.org.pe		Segunda ronda
5	Raúl Alberto Molina Martínez		Consultor	Privado	Regionalización		991898675	Entrevistado
6	Jorge Antonio Rimarachin Cabrera	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Secretario de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial	Público	Regionalización	jrimarachin@pcm.gob.pe	197000 / Anexo 7250	Segunda ronda
7	Freddy Miguel Injoque Ronceros	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Subsecretario de la Subsecretaría de Información y Análisis Territorial de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial	Público	Regionalización	finjoque@pcm.gob.pe	2197000 / Anexo 7250	Entrevistado
8	Zaniel Novoa	PUCP	Investigador Principal	Academia	Regionalización	znovoa@pucp.edu.pe		Entrevistado
9	Lisette Rengifo Rojas	Gobierno Regional de Ucayali	Sub Gerente de Planificación y estadística	Público	Macrorregionalización	lrengifo@regionucayali.gob.pe	951453578	Entrevistada
10	Josué Portocarrero Rodríguez	Gobierno Regional de Lambayeque	Funcionario Oficina de Planeamiento y Desarrollo Territorial	Público	Macrorregionalización	jportocarreror@grlambayeque.gob.pe	074-606092 (1504)	Segunda ronda

Anexo N°3: Perfil de expertos

	Edgardo Marcelo Cruzado Silverii Docente Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo Territorial por la Universidad de Deusto (País Vasco – España) y la Universidad de Palermo (Sicilia – Italia). Ha trabajado e investigado en temas de gestión presupuestal, descentralización fiscal, monitoreo participativo, industrias extractivas y programas sociales. Participa en procesos de negociación con autoridades a nivel nacional, regional y local y coordinación de proyectos. A nivel regional ha trabajado en temas de competitividad regional y local, elaborando proyectos e instrumentos de gestión, como Planes de Competitividad y de Desarrollo Regional. Ha trabajado en el Gobierno Regional de Piura, el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, ESSALUD, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y como Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), además de ser Viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM.
---	--

	Yuri Alejandro Chessman Olaechea Secretario de la Secretaría de Descentralización Doctor en Economía, Magister en Administración y Gestión de Empresas, egresado de la Maestría en Gestión de Políticas Públicas y Abogado. Desarrolla la docencia (nivel post grado) en el Centro de Altos Estudios Nacional CAEN, Escuela Nacional de Control – CGR, Fundación Academia Diplomática del Perú, IGGP-USMP, la Universidad Científica del Sur, – Escuela de Post Grado - UNAC; etc. Expositor y conferencista nacional. Ex Consultor del organismo internacional: Fundación Friedrich Ebert. PNUD, Banco de Desarrollo de América Latina y el IGGP-USMP, Organización Internacional para las Migraciones – OIM y CEDRO-USAID. Laboró en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Consejo de Defensa Jurídica el Estado Peruano, Jurado Nacional de Elecciones, Ministerio de la Producción, Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional -PCM), Secretaría de Descentralización, Gobierno Regional de Tacna. Consultor en MINCETUR, Ministerio de Relaciones Exteriores, Asesor (Ad Honorem) de la Comisión de Descentralización, Reg., G.L y Modernización del Estado del Congreso de la República, (grupos de
---	---

	trabajo de políticas públicas). Ha integrado diversas comisiones sectoriales y multisectoriales.
--	--

	Zósimo Juan Pichihua Serna Viceministro de Economía Economista de la Universidad Nacional Agraria La Molina, cuenta con un Master of Arts in Economics de ILADES/Georgetown University además de un Magister Scientiae en Economía Agrícola, de la Universidad Agraria, en la cual también ejerce la docencia. Funcionario de carrera del MEF, ha ocupado distintos puestos y cargos como especialista, coordinador, director, director ejecutivo y director general, principalmente en la actual Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal y sus predecesoras. Además, ha sido asesor en el Despacho del Viceministerio de Economía. En los últimos años, como Director de Política de Descentralización Fiscal ha participado en el diseño e implementación de reformas importantes en materia de Descentralización Fiscal, tales como la distribución a los gobiernos regionales y locales de los recursos de canon; de los fondos compensatorios, como el FONCOR y FONCOMUN, y las reglas fiscales subnacionales.
---	---

	Ricardo Fort Meyer Investigador Principal Ricardo Fort es economista graduado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y cuenta además con una Maestría en Economía Aplicada por la Universidad de Wisconsin-Madison y un Doctorado en Desarrollo Económico por la Universidad de Wageningen en Países Bajos. Actualmente se desempeña como Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), desde donde trabaja en proyectos vinculados tanto al desarrollo económico de las zonas rurales como de los barrios urbano marginales en el Perú y en diversos países del sur global. En los últimos años ha sido Investigador Visitante en la Universidad de Nijmegen en Países Bajos y The University of Chicago en los Estados Unidos. Es autor de varios libros y artículos académicos en estas materias, y ha trabajado como consultor de instituciones como el Banco Mundial, Naciones Unidas, FAO, Banco Interamericano de Desarrollo, FIDA, entre otras.
---	---



Raúl Alberto Molina Martínez

Consultor

Máster en gestión de políticas públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona (2009) y diploma en diseño de políticas regionales por el ILPES de la CEPAL (1997). Arquitecto por la Universidad Ricardo Palma (Lima, 1995). Gerente de Fortalecimiento Local y luego Asesor de la Presidencia del extinto Consejo Nacional de Descentralización (2003-2005). Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2008-2009) y asesor en las Comisiones Multisectoriales en materia de Descentralización Fiscal de los años 2010 y 2012. Jefe del Gabinete de Asesores de la PCM (nov. 2013 – feb. 2014), Asesor del Despacho Ministerial de Cultura (2017-2018) y actualmente es Viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM. Fue parte del equipo profesional de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano 2012 y 2009 del PNUD. En 2011 fue consultor del Banco Mundial para la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación del Gobierno de Colombia y antes lo fue de otras agencias de cooperación internacional como ACDI, AECID, CAF, COSUDE, GIZ, UNFPA y USAID. Ha sido docente en diversas universidades del país -actualmente en la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico- y publicado varios estudios y artículos sobre sus temas de especialidad.



Freddy Miguel Injoque Ronceros

Subsecretario de la Subsecretaría de Información y Análisis Territorial de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

Graduado en Derecho y Geografía, con postgrado en Gestión Pública y especialización en Gestión Territorial. Actualmente es Subsecretario de Información y Análisis Territorial en la Presidencia del Consejo de Ministros. Anteriormente fue Director General de Información e Investigación Ambiental en el Ministerio del Ambiente, Jefe de la Unidad de Estadística en el Ministerio de Educación, Secretario de Demarcación y Organización Territorial en la Presidencia del Consejo de Ministros, habiendo desempeñado otros cargos y posiciones en distintos Sectores de la administración pública.



Jorge Antonio Rimarachín Cabrera

Secretario de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial

Licenciado en Sociología, Titulado como Guía Oficial de Turismo, Diplomado en Gerencia Social, con Maestría en Planificación y Administración de la Educación, con estudios concluidos de tres doctorados: Salud Pública, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Economía.

Con amplia experiencia en el sector público en los tres niveles de gobierno en el Poder Ejecutivo y también en el Poder Legislativo; como Gerente Municipal, Gerente Regional de Desarrollo Social, integrante del equipo central del Programa Nacional de Alfabetización en Promudeh, y como Congresista de la República en el período 2011-2016.

Además, se desempeñó como asesor de gobiernos regionales y del Congreso de la República. Es experto en desarrollo social y desarrollo humano, así como en políticas públicas regionales de salud y educación. Es docente invitado de Escuelas de Post Grado en algunas universidades.



Zaniel Novoa Goicochea

Docente principal

Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Magister en Ordenamiento Territorial por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ingeniero Geógrafo por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Docente Asociado del Departamento de Humanidades; investigador del CIGA; docente en la Maestría en Desarrollo Ambiental de la PUCP; docente del Curso de Especialización en Planificación Territorial y Gestión Territorial del INTE-PUCP. Presidente emérito del Consejo Directivo y miembro de la Comisión Administrativa de la Sociedad Geográfica de Lima.



Eco. Josué Portocarrero Rodríguez

Jefe de Oficina de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial en Gobierno Regional de Lambayeque.

Funcionario público con más de 25 años de experiencia en la gestión pública, con énfasis en procesos de planeamiento y gestión territorial.

**Lisette Rengifo Rojas**

Sub Gerente de Planificación y estadística

M.Sc en Economía graduada en la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos, Sub gerente de Planificación y Estadística, Subgerente (e) de Articulación, Seguimiento y Evaluación en la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional de Ucayali, Ex Directora Regional de Comercio Exterior y Turismo, Ex Jefa de la Unidad Territorial Loreto-Iquitos del Programa Juntos, Ex Responsable de la Administración, Sede Pucallpa del Proyecto de la Reserva Comunal “El Sira”, en la Cooperación Alemana – GIZ. Past Decana del Colegio de Economistas de Ucayali.

VI. Bibliografía

- Alburquerque, F. y Pérez, S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*.
- ANA. (2016). *Priorización de Cuencas para la Gestión de los Recursos Hídricos*. Obtenido de https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/r.j._139-2016-ana.pdf
- Andrade, R. (2010). Política nacional de ordenamiento territorial: el caso de Brasil. *Espacio y Desarrollo*, 119-134.
- Andrien. (2015). Crisis y decadencia. El virreinato del Perú en el siglo XVII. *Banco Central de Reserva del Perú*.
- Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa. *Estudios Geográficos Vol. LXX*, 266, 11-39.
- BBC Mundo. (s.f.). *Mercosur*. Obtenido de <https://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/mercosur/intro.stm#:~:text=Conformado%20por%20Argentina%2C%20Brasil%2C%20Paraguay,Venezuela%20aspira%20a%20lo%20propio>.
- Beraún, J., & Villanueva, H. (2021). CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES NATURALES DEL PERÚ. *BOLETÍN 3: ISSN: 2411-6890*, 166-177.
- Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Rev. Bras. Polít. Int.* 54, 29-43.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista eure (Vol. XXX, Nº 90)*, pp. 27-40.
- Brack, A., & Mendiola, C. (2000). *Ecología del Perú*. Lima: Bruño.
- Burga, J. Z. (2001). *PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN ESTATALES: UNA APROXIMACION AL CASO PERUANO(1821-200)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cabanas, M. (2009). *ESTRATEGIAS MACRO-REGIONALES: ORÍGENES, OBJETIVOS Y POTENCIAL PARA EL FUTURO*.
- Carmona, A. (2013). *El lugar de las macro-regiones en el marco de la cooperación territorial europea: Presente y Futuro*. Sevilla: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- CEPAL. (1987). Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional. *Cuadernos del ILPES*.
- Cepal. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ceplan. (2019). *El Perú en el que vivimos: caracterización del territorio*. San Isidro, Lima, Perú.
- Ceplan. (2019). *El Perú en el que vivimos: caracterización del territorio*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Ceplan. (2021). *Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado*. Lima.
- Ceplan. (2022). *Perú 2050: propuesta de imagen territorial*. San Isidro, Lima, Perú.

- Ceplan. (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Lima.
- Chiarella, R. (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo* N° 22, pp. 77-102 (ISSN 1016-9148).
- Consejo Nacional de la Competitividad. (2013). *Elaboración de un mapeo de clusters en el Perú*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Contipelli, E. (2016). La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica. *Estudios de Deusto: revista de derecho público*, 261-280.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima.
- Córdova, H. (1994). EL PROCESO DE REGIONALIZACION EN EL PERU: ¿UNA SOLUCION PARA EL DESARROLLO? *Espacio y Desarrollo* N°6.
- Dammert, M. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. ILPES.
- De Perú.com. (s.f.). *Las 11 Ecorregiones del Perú*. Obtenido de <https://www.deperu.com/abc/geografia/6645/las-11-ecorregiones-del-peru>
- Debuyst, F. (2009). Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, N° 22*, p. 21-37.
- Deustua. (1965). *Las intendencias en el Perú (1790 - 1796)*. Sevilla.
- Dourojeanni, A., & Jouravlev, A. (1999). *Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Duarte, M., & Aravena, I. (2021). *Macrorregiones: Una propuesta para el proceso constituyente*. Valparaíso.
- Educared. (18 de Mayo de 2022). *El virreinato del Perú*. Obtenido de <https://educared.fundaciontelefonica.com.pe/sites/virreinato-peru/biblio.htm>
- ESPON. (2019). *Territorial Scenarios for the Baltic Sea Region. Targeted Research. Main Report*.
- FAO. (2008). *Desarrollo Territorial*. <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/resumen-del-proyecto/desarrollo-territorial/es/>.
- Fernández, J. (2011). *Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales, núm. 10, primavera*, pp. 173-205.
- FLACSO. (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*.
- Gamboa, Á. (2015). *Los factores que influyen en el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión de la inversión Pública en el Perú: estudio comparado a partir de los casos del GR de La Libertad y el GR de Lima Provincias (2007-2012)*. Lima: Tesis de Licenciatura con mención en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.

- Gonzáles, E. (1989). Problemas económicos de la regionalización del Perú. *Documento de Trabajo N° 32 (IEP)*.
- Gonzáles, E., Pinzás, T., & Trivelli, C. (1994). Descentralización fiscal y regionalización en el Perú. *Documento de trabajo N° 69 Serie N°25 Economía*.
- Haesbaert, R. (2010). Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas. *Antares: Letras y Humanidades*.
- Haesbaert, R. (2019). Regional-global : dilemas de la región y de la regionalización en la geografía.
- IEP. (2022). *Descentralización: El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI*. Obtenido de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/DESCENTRALIZACION-El-fracaso-de-la-unica-gran-reforma-institucional-del-Estado-en-el-Peru-del-siglo-XXI.pdf>
- IEP. (2022). *DESCENTRALIZACIÓN: El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI*. Lima.
- INEI. (2017). *Capítulo 1: Características de la población*. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap01.pdf
- INEI. (2018). *Perú: Perfil Sociodemográfico – Informe Nacional (Censos Nacional 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades indígenas)*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Información.
- INEI. (2018a). *Perú: Indicadores de empleo e ingreso por departamento 2007 – 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Información.
- INEI. (2021). *Producto Bruto Interno Por Departamentos*. Obtenido de <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>
- Instituto Peruano de Economía. (2019). *Índice de Competitividad Regional - INCORE* . Lima.
- Instituto Peruano de Economía. (2022). *Índice de Competitividad Regional - INCORE 2022*. Lima.
- Jerome, G., & Gordon, T. (Edits.). (2009). *Futures Research Methodology-Version 3-0*. DC, United States.
- Jiménez, F., & Stiven, F. (2019). *La regionalización en Colombia: la unidad central de organización del Estado*.
- Jordán, R., & Livert-Aquino, F. (2009). *Guía para decisores. Externalidades en proyectos de infraestructura urbana*. Santiago de Chile.
- La cultura inca-cusi. (13 de septiembre de 2010). *Organización política y administrativa en la colonia*. Obtenido de <https://laculturainca-cusi.blogspot.com/2010/09/organizacion-politica-y-administrativa.html>

- Lopez, C., & Aguilar, J. (26 de julio de 2014). *Imperio Inca o Tahuantinsuyo. Historia del Perú*. Obtenido de <https://historiaperuana.pe/periodo-autoctono/imperio-inca-tahuantinsuyo>
- Machuca, R., & Jimenez, P. (2012). *MACRO REGIONES PERUANAS SEGÚN DESEMPEÑO ECONÓMICO: UN ANÁLISIS POR CONGLOMERADOS*. Lima.
- Mancomunidad Regional de los Andes. (2016). *Mancomunidad Regional de los Andes*.
- MINAM. (2019). *MAPA NACIONAL DE ECOSISTEMAS DEL PERÚ: Memoria descriptiva*. Lima.
- Ministerio de Cultura. (s.f.). *¿Qué es el Qhapaq Ñan?* Recuperado el 14 de Marzo de 2023, de Qhapaq Ñan: <https://qhapaqnan.cultura.pe/que-es>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2002). PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA: COLOMBIA, MÉXICO, CHILE Y PERÚ. *BOLETÍN DE TRANSPARENCIA FISCAL - INFORME ESPECIAL*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s.f.). *Organización territorial*. Obtenido de <https://www.chile.gob.cl/chile/site/artic/20170728/pags/20170728120403.html>
- MINSA. (2017). *Plan Nacional para la reducción y control de la anemia materna infantil y la desnutrición crónica infantil en el Perú: 2017 – 2021*. Lima: Ministerio de Salud.
- MIOPV. (2016). *Guía de planificación territorial*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Molina, R. (15 de julio de 2021). *¿Hemos hecho regionalización en el Perú?* *Ciencia Andina*. Obtenido de Conferencia llevada a cabo en la Universidad Pacífico: <http://blog.visionarios.pe/2021/07/15/hemos-hecho-regionalizacion-en-el-peru/>
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). ESPACIO, TERRITORIO Y REGION: CONCEPTOS BASICOS PARA UN PROYECTO NACIONAL. *CUADERNOS DE GEOGRAFIA. REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA*.
- Moreno, A., & Renner, I. (2007). *Gestión Integral de Cuencas. La experiencia del Proyecto Regional Cuencas Andinas*. Lima: CIP.
- MTC. (2018). *Anuario Estadístico 2017*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Neyra, G. (2007). *La economía de la Macrorregión Sur: Un Análisis estructural*. CIES.
- ONPE. (2018). *Resultados de elecciones regionales y municipales*. Obtenido de <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRERM2018/>
- Opazo, O. (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2000: de la desconcentración autoritaria del Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Territorio y Regionalismos*, 61-81.
- OPP. (2019). *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay.
- Orosco, M., Rojas, J., & Vega, N. (2022). *Análisis y optimización del modelo de mancomunidad regional para orientar la gestión pública hacia el servicio del ciudadano*. Lima.

- PCM. (2018). *INFORME FINAL DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN (R.S. N°026-2018-PCM)*. Lima.
- PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente Parte II: Una visión desde las cuencas*. Obtenido de <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/InformeDesarrolloHumano2009.html>
- PNUD. (2019). *El reto de la igualdad*. Lima.
- Pradilla, E., & Márquez, L. (2007). Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Cadernos Metrópole*, núm. 18, julio-diciembre, pp. 173-206.
- Propuesta Ciudadana . (2014). *El Ordenamiento territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país*. Obtenido de <https://propuestaciudadana.org.pe/programas/incidencia/agenda-nacional-descentralista/planeamiento-y-ordenamiento-territorial/>
- PUCP BLOG. (s.f.). Obtenido de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/>
- Pulgar Vidal, J. (2014). *Las ocho regiones naturales del Perú*. Terra Brasilis (Nova Serie).
- Rodríguez, F. (2006). *Cuencas hidrográficas, descentralización y desarrollo regional participativo*. Costa Rica: Revista de las Sedes Regionales.
- Rondón, G. (2017). Los territorios hidrosociales de la ciudad de Lamas (San Martín, Perú): Agua, sociedad y poder. *Revista Espacio y Desarrollo* N° 29, pp. 91-108 (ISSN 1016-9148).
- Salas-Bourgoin. (2013). *Prospectiva territorial: Aproximación a una base conceptual y metodológica*. Universidad de Los Andes.
- Salazar. (2021). *Corregimientos y reparto de mercancías: revueltas indígenas en Huamachuco y Otuzco, 1756- 1758*.
- Schneider, S., & Peyré, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. *Desarrollo rural. Organización, Instituciones y Territorio*, 71-102.
- SEMARNAT. (2013). *Cuencas hidrográficas. Fundamentos y perspectivas para su manejo y gestión*. México: Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.
- Senplades. (2013). *Plan Nacional 2013-2017: Buen Vivir, todo el mundo mejor*. Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- Slater, D. (1991). Regionalización en una época de crisis social. *Revista EURE (Vol. XVII, No 51, 33-41)*.
- Soifer, H. (2015). *State building in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Soto, E. (23 de Julio de 2012). *Enfoque Derecho*. Obtenido de Macrorregiones: cómo construir el segundo piso sin empezar el primero: enfoquederecho.com
- Ubilla, G., & Lastra, C. (2014). *Prospectiva. Análisis de escenarios territoriales para la Región Metropolitana de Santiago*. Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), Región Metropolitana de Santiago (RMS).

- USAID Perú. (2012). *Proceso de Descentralización Balance y Agenda a Julio de 2012*. Lima.
- Vargas, J. (2006). DESARROLLO MULTINIVEL: IMPLICACIONES MACRO-REGIONAL, LOCAL Y MICRO- REGIONAL. *Asuntos Urbanos Internacionales*.
- Vidal, J. P. (1987). *"Geografía del Perú"*. Obtenido de <http://journals.openedition.org/terrabrasilis/docannexe/image/1027/img-1.jpg>
- Wikipedia. (27 de junio de 2009). *Regionalización del Perú*. Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Regionalizaci%C3%B3n_del_Per%C3%BA#/media/Archivo:Peru_-_1989_Regions_\(locator_map,_labeled,_ES\).svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Regionalizaci%C3%B3n_del_Per%C3%BA#/media/Archivo:Peru_-_1989_Regions_(locator_map,_labeled,_ES).svg)