

Perú 2050: Propuesta de imagen territorial



Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Perú 2050: Propuesta de imagen territorial

Giofianni Diglio Peirano Torriani

Presidente del Consejo Directivo del Ceplan
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Luis Enrique de la Flor Saenz

Director Ejecutivo del Ceplan

Jordy Vilchez Astucuri

Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Equipo técnico:

Eduardo Sobrino Vidal, Gustavo Rondón Ramírez y Marco Francisco Torres

Portada: Foto Ministerio de Transportes y Comunicaciones

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, diciembre de 2022



Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	10
1. Introducción	13
2. Marco conceptual	17
3. Antecedentes	20
3.1. Antecedentes históricos	20
3.2. Principales problemas de la gestión territorial en el Perú	24
4. Imagen actual del territorio	33
4.1. Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales	33
4.2. Sistema de vías y medios de comunicación	45
4.3. Sistema económico-productivo y ambiental	51
4.4. Desequilibrios territoriales: brechas de acceso a servicios básicos	55
4.5. Elementos para la generación de la imagen futura del territorio	64
5. Imagen futura del territorio	75
5.1. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: sistema de ciudades y asentamientos poblacionales	75
5.2. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: sistema de vías y medios de comunicación	79
5.3. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: sistema económico-productivo y ambiental	85
5.4. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: análisis integrado de los sistemas priorizados	91
5.5. Visión futura del Estado en el territorio	112
5.6. Propuestas e ideas para un mejor planeamiento estratégico con enfoque territorial del Perú al 2050	115
6. Conclusiones: lineamientos generales sobre el desarrollo territorial	119
7. Referencias	123
8. Anexos	128

Lista de figuras

Figura 1.	Causas principales de una inadecuada gestión del riesgo de desastres.	26
Figura 2.	Mapa de la división político-administrativa a nivel distrital en el Perú.	28
Figura 3.	Mapa de procesos de zonificación ecológica y económica 2020.	30
Figura 4.	Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales.	36
Figura 5.	Mapa de IDH a nivel departamental.	38
Figura 6.	Mapa de IDH a nivel provincial.	40
Figura 7.	Tipo de universidades (licenciadas y con licencia denegada) al año 2022.	41
Figura 8.	Número de universidades por departamentos.	42
Figura 9.	Cantidad de universidades en ciudades capitales sin contar Lima.	42
Figura 10.	Cantidad de puertos por departamentos en el Perú.	47
Figura 11.	Rutas aéreas en el Perú.	48
Figura 12.	Sistema de vías y medios de comunicación.	50
Figura 13.	Población ocupada, según ramas de actividad – 2017.	52
Figura 14.	Sistema económico-productivo y ambiental.	54
Figura 15.	Brechas territoriales en servicios básicos.	56
Figura 16.	Brechas territoriales en salud, educación y vías de transporte.	58
Figura 17.	Porcentaje de población por distrito con acceso a Internet y con computadoras, laptops o tablets.	60
Figura 18.	Porcentaje de población por distritos con acceso a celular y televisión.	63
Figura 19.	Influencia del Plan Nacional de Infraestructura 2019 en la imagen del Perú al 2050.	66
Figura 20.	Preocupaciones principales de los expertos sobre el desarrollo territorial con relación al Perú al 2050.	67
Figura 21.	Elementos, herramientas o procesos que pueden generar impactos positivos en la búsqueda del desarrollo territorial.	68
Figura 22.	Países con éxitos globales, según los expertos sobre desarrollo territorial.	69
Figura 23.	Elementos principales que limitan y benefician el desarrollo territorial.	69
Figura 24.	Principales ciudades del Perú al 2050 según los expertos entrevistados.	77
Figura 25.	Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales del Perú al 2050.	78
Figura 26.	Principales puertos del Perú al 2050, según los expertos entrevistados.	79
Figura 27.	Principales aeropuertos del Perú al 2050, según los expertos entrevistados.	80
Figura 28.	Infraestructura vial terrestre proyectada al 2050.	81
Figura 29.	Conexión internacional por infraestructuras de transporte al año 2050.	83
Figura 30.	Infraestructura portuaria y aeroportuaria proyectada al año 2050.	84
Figura 31.	Actividad minera proyectada al año 2050.	86
Figura 32.	Actividad energética proyectada al año 2050.	87
Figura 33.	Actividad agrícola proyectada al año 2050.	88

Figura 34. Turismo, conservación y uso sostenible de recursos en el Perú al 2050.	90
Figura 35. Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales del Perú al 2050, según expertos.	92
Figura 36. Sistema de vías y medios de comunicación del Perú al 2050, según expertos.	94
Figura 37. Sistema económico-productivo del Perú al 2050, según expertos.	96
Figura 38. Zonas priorizadas para el análisis territorial del Perú al 2050.	98
Figura 39. Zona I: Costa centro.	99
Figura 40. Zona II: Norte.	101
Figura 41. Zona III: Costa sur.	103
Figura 42. Zona IV: Centro.	105
Figura 43. Zona V: Amazonía norte.	106
Figura 44. Zona VI: Amazonía andina sur.	108
Figura 45. Zona VII: Zona marino-costera.	110
Figura 46. Porcentaje (%) de aporte al PBI nacional de la actividad de extracción pesquera 2007-2017.	111
Figura 47. Fases de la metodología para proponer una imagen futura del territorio.	128

Lista de tablas

Tabla 1.	Ciudades capitales.	33
Tabla 2.	Ciudades emergentes.	35
Tabla 3.	Acceso a servicios y equipamientos por departamentos del Perú.	44
Tabla 4.	Red vial existente por superficie de rodadura (km).	45
Tabla 5.	Estadísticas de la PEA y PET en el Perú.	51
Tabla 6.	Lineamientos para el desarrollo territorial.	64
Tabla 7.	Elementos mínimos propuestos para la delimitación de unidades geográficas funcionales.	116

Lista de siglas

ANA	Autoridad Nacional del Agua
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
Cenepred	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
DIT	Diagnóstico Integrado del Territorio
DNPET	Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial
DGOTA	Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental
Enapu	Empresa Nacional de Puertos S. A.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
Minam	Ministerio del Ambiente
Mincul	Ministerio de Cultura
Mindef	Ministerio de Defensa
Minsa	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEA	Población económicamente activa
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PET	Plan Estratégico Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PNIC	Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RVV	Red Vial Vecinal
SDOT	Secretaría de Demarcación y Organización Territorial
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
Sinac	Sistema Nacional de Carreteras
Sincep	Sistema Nacional de Centros Poblados
Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Superior
TP	Terminal portuario
WWF	World Wildlife Fund
ZEE	Zonificación ecológica y económica

Resumen ejecutivo

En el presente documento se analizan las principales dinámicas que existen en el país, con la finalidad de proponer una imagen del territorio peruano al 2050. Para esto se estudia el territorio a partir de tres grandes sistemas: de ciudades y asentamientos poblacionales; de vías de comunicación; y económico-productivo y ambiental.

La caracterización del sistema de ciudades y asentamientos poblacionales proporciona un esquema general de las diferentes categorías de ciudades y los principales rasgos de la organización del territorio, las interacciones entre nodos y entornos, y las distintas funciones que pueden cumplir en la modificación y dinámica territorial. Además, para entender el nivel actual de articulación es necesario conocer el estado de la conectividad que existe entre los asentamientos poblacionales, a partir de un análisis de la situación y funcionamiento de las vías de comunicación (terrestre, aérea y acuática).

Una imagen actual del territorio también debe considerar la situación económica del país, identificando el estado de los sectores productivos y las dinámicas de la población respecto de las principales actividades económicas¹ que realiza. Reconociendo la configuración actual del territorio, se propone la imagen futura del territorio peruano, considerando los siguientes insumos:

- a) Información y data bibliográfica, geoespacial y estadísticas de fuentes oficiales
- b) Planes de desarrollo regional concertado (PDRC) vigentes
- c) Documentos e informes prospectivos sectoriales
- d) Entrevistas a expertos y expertas del sector público, privado, sociedad civil y la academia

Estos insumos fueron procesados, analizados e integrados en los tres sistemas territoriales descritos en la imagen actual, con el objetivo de generar representaciones cartográficas para el territorio peruano al año 2050.

En el sistema de ciudades y asentamientos poblacionales, al año 2050, Lima y el Callao siguen siendo las únicas metrópolis nacionales: concentran, aproximadamente, el 25 % de la población; cumplen la función de centros dinamizadores principales para el país; y constituyen espacios urbanos predominantemente administrativos, industriales y comerciales, con una importante oferta turística y de servicios.

En el sistema de vías y medios de comunicación, se espera que para el año 2050 ya estén en funcionamiento y consolidados los puertos del Callao (APM Terminals Callao y DP World Callao), Chancay, Ilo, Salaverry (Terminal Portuario Multipropósito), entre otros. A nivel de aeropuertos, además de la ampliación del Jorge Chávez en el Callao y Chinchero en el Cusco, se espera que estén modernizados para la operación de aviones comerciales algunos aeropuertos nacionales, como los de Huánuco, Ilo, Rioja, Yurimaguas, Jauja, Chimbote y Tingo María. A nivel de transporte terrestre, se espera tener desarrolladas todas las líneas del metro para la ciudad de Lima (seis en total), lo cual reduciría en gran porcentaje la congestión vehicular.

¹ (i) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; (ii) pesca y acuicultura; (iii) extracción de petróleo, gas y minerales; (iv) manufactura; (v) electricidad, gas y agua; (vi) construcción; (vii) comercio; (viii) transporte, almacenamiento de correo y mensajería; (ix) alojamiento y restaurantes; (x) telecomunicaciones y otros sistemas de información; (xi) administración pública y defensa.

Respecto del sistema económico-productivo y ambiental, se espera tener una diversificación de los proyectos para contar con posibilidades de desarrollo para todos los peruanos y peruanas, a fin de aprovechar sosteniblemente los recursos naturales del país en todo el territorio. Se proyecta que estas actividades comprendan aspectos naturales, culturales, sociales y económicos, como el turismo, con potencial para un mayor crecimiento y desarrollo en el Perú.

La propuesta de una imagen territorial del Perú al 2050, tras un análisis de tres sistemas priorizados –que abarcan temas, indicadores e información importante para el conocimiento del territorio, las dinámicas territoriales, las brechas existentes, la situación en la que vive la población, las limitaciones y potencialidades–, contribuye favorablemente al planteamiento de estrategias para promover y solucionar aspectos relacionados con la organización y el desarrollo del territorio en el país.

Retos como avanzar hacia una verdadera regionalización, combatir los impactos del cambio climático, promover un crecimiento urbano planificado, entre otros, solo se pueden alcanzar partiendo de un conocimiento pleno del territorio, y de las interrelaciones entre este y la población.



1. Introducción

El Perú es un país de gran diversidad y riqueza en su amplio territorio; sin embargo, ello contrasta con los graves problemas sociales, económicos, ambientales e institucionales, muchos de los cuales están fuertemente asociados a una deficiente planificación y gestión del territorio, es decir, carencias en los distintos procesos de organización, ordenamiento y acondicionamiento territorial. Para que el país sea viable, y pueda alcanzar el desarrollo sostenible, es imprescindible abordar y solucionar estos problemas centrales.

La gestión del territorio contempla una planificación relacionada con actividades realizadas por cualquier agente público o privado, con la finalidad de establecer políticas que deben ser seguidas por la población y agentes económicos, en cuanto al uso de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la asignación de diferentes actividades (Bosque, J. & García, R., 2000). La planificación del territorio surgió para responder a la necesidad de tomar en cuenta aspectos que no eran considerados por visiones tradicionales, como la dinámica urbano-rural o la metropolización de ciudades. Según Pávez (2012), fue un concepto que comenzó a introducirse a inicios del siglo XX en América Latina, gracias a la escuela alemana de la planeación. Esta última está relacionada con el ordenamiento territorial, y para su desarrollo se deben tomar en cuenta tres principios básicos: la política de cohesión económica y social, el conocimiento de la problemática en el territorio y el nuevo enfoque de intervención pública (FAO & Universidad de Buenos Aires, 2014).

Considerando lo anterior, en la planificación territorial se debe aplicar un enfoque multisectorial e identificar necesidades, conflictos y expectativas entre los agentes locales; asimismo, se requiere tener una legislación flexible, orientada a los procesos acordados, como también la diversificación de herramientas de financiamiento. En cuanto a las principales herramientas de planificación, estas son el proceso de descentralización, la regionalización, la integración y el ordenamiento territorial. Este último supone la creación de diseños, herramientas y estrategias para responder, desde el territorio, a los requerimientos de mejoras en la calidad de vida; además, se cuenta con herramientas como la zonificación ecológica y económica (ZEE), que permite conocer las potencialidades y limitaciones del territorio (Chiarella, 2011).

Otro enfoque importante e imprescindible es el prospectivo o de largo plazo. En ese sentido, la prospectiva permite identificar y analizar los posibles cambios territoriales que se pueden lograr en el mediano y largo plazo, a partir de actuaciones llevadas a cabo en el presente. Asimismo, posibilita formular los lineamientos y directrices que regirán la administración del territorio para materializar la organización deseada; responde las interrogantes sobre las decisiones a tomar y que llevarán al otorgamiento o no de autorizaciones congruentes con la organización territorial requerida; reduce la incertidumbre y permite pronosticar configuraciones territoriales posibles, en función al concurso de diversos actores y de condiciones o variables claves (Salas-Bourgoin, 2013).

La intención de implementar cambios en un territorio, considerando su gestión y los enfoques antes mencionados, está vinculada con el concepto de desarrollo territorial, entendido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2014) como “un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores, y la operación de fuerzas (económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales) que influyen

en el territorio". Este proceso busca lograr una mejora en las condiciones y calidad de vida de las personas que se ubican en un determinado territorio y supone la creación de estrategias impulsadas por el Gobierno, en colaboración con actores claves para concretar ciertos lineamientos que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos existentes o infrautilizados (Alburquerque & Pérez, 2013), así como determinar las oportunidades de crecimiento económico que se puedan presentar. Es importante mencionar que para este proceso es necesaria la aplicación de políticas nacionales, provinciales o municipales y estrategias que permitan cumplir los objetivos planteados.

Este documento toma como antecedente y referencia al estudio "Visión de futuro del desarrollo territorial" (Ceplan, 2011), que agrupa distintos elementos propios del territorio y sus relaciones para obtener mejores resultados y conclusiones, buscando una adecuada gestión con miras a la construcción de un mejor futuro. En el mencionado estudio, debido a aspectos que actualmente influyen en el desarrollo del territorio, como la globalización, la revolución de tecnologías de información, los avances en comunicación, la transfronterización de los flujos económicos, entre otros, se proponen espacios de planeamiento más extensos y transversales, con capacidad de integrarse.

Así, en el caso peruano, se enfoca la gestión del territorio en torno a las macrorregiones transversales norte, centro y sur, a fin de que se construyan e impulsen infraestructuras logísticas y ciudades de innovación que permitan mejorar la competitividad territorial internacional y el crecimiento de los mercados locales. Asimismo, se toma como referencia el documento "El Perú en el que vivimos: caracterización del territorio" (Ceplan, 2019), en el cual se describe el territorio nacional a partir del análisis de seis sistemas (poblacional, relacional, ambiental, productivo, patrimonial y equipamental), con el objetivo de identificar información básica que sirva de soporte para la gestión y toma de decisiones en los procesos de planeamiento estratégico.

A partir del análisis de las dinámicas territoriales internas, en este documento se busca plantear una propuesta de imagen territorial futura deseada. Contar con la misma permitirá plantear objetivos y acciones estratégicas a nivel nacional, así como orientar los planes de desarrollo a nivel regional, provincial y local, y recoger de estos niveles de información y elementos complementarios en un proceso iterativo y evolutivo. El documento está organizado en cuatro secciones: en la primera se explica y grafica el modelo actual del territorio; en la segunda se describe la metodología utilizada para la generación de una imagen futura del territorio; en la tercera se propone una imagen del Perú al 2050; y en la cuarta se proponen conclusiones a modo de lineamientos a futuro para alcanzar el desarrollo territorial en el país.

En base a todo lo expuesto, en este estudio se propone el modelo de desarrollo territorial, el cual se implementará mediante la construcción social de carácter multidimensional y dinámico (Senplades, 2013). Tiene como propósito articular la política pública nacional con las condiciones y características propias del territorio, y apoyar el desarrollo de estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar la mejor calidad de vida en las distintas localidades del país (Senplades, 2013). En este documento se define al sistema territorial como "una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, mediante actividades que la población pone en práctica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas" (Gómez & Gómez, 2014); esta definición evidencia que los sistemas territoriales permiten analizar un desarrollo a partir de las interacciones entre la población con sus territorios.

Si bien el territorio nacional se puede describir a partir de la información que contienen distintos sistemas o variables que influyen en el mismo (Ceplan, 2019), para el presente estudio se realizó la caracterización territorial en base a los siguientes tres sistemas integrados esenciales: sistema de ciudades y asentamientos poblacionales; sistema de vías y medios de comunicación (terrestre, aéreo y fluvial); y sistema económico-productivo y ambiental.

El sistema de ciudades y asentamientos poblacionales se enfoca en el conjunto de relaciones sociales definidas en el territorio, la jerarquía y organización de los distintos asentamientos humanos y usos del suelo en el territorio. El sistema de vías y medios de comunicación permite analizar cómo se conectan y articulan las ciudades al interior de país y cómo se integran a partir de las infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y acuático. Finalmente, el sistema económico-productivo y ambiental refiere al análisis de los sectores productivos, indicadores socioeconómicos, aprovechamiento de los recursos naturales y su efecto en el ambiente, entre otros aspectos y factores relacionados con el desarrollo económico del país. Así, se busca tener una caracterización enfocada en identificar elementos para la generación de un modelo territorial futuro, a fin de reducir las brechas que más limitan el desarrollo del país.

Este documento describe la caracterización del modelo territorial nacional, con el objetivo de proponer estrategias o lineamientos para un nuevo modelo. Así, disponer de un modelo de desarrollo territorial proporcionaría a los gobiernos regionales, provinciales y distritales un conjunto de medidas a mediano y largo plazo, que permitirán anticipar y responder a los deseos y aspiraciones futuras de la población. Además, incorpora la representación cartográfica y descriptiva de los roles y funciones que deberían tener las principales ciudades al horizonte de tiempo del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), así como los polos de desarrollo, corredores económicos y la infraestructura necesaria para cohesionar el territorio y promover el desarrollo hacia el logro de la visión del país, mediante lineamientos y medidas políticas.

A nivel local y regional esta información servirá de hilo conductor en los caminos y prioridades establecidas para atender en conjunto a un objetivo común. Como se ha mencionado, el modelo de desarrollo territorial ideal debe contar con una referencia gráfica que permita visualizar los elementos que se quieren destacar y están alineados con todas las propuestas que acompañan esta representación. Se habla de representación gráfica, pues no necesariamente el modelo de desarrollo territorial terminará siendo un mapa convencional.



2. Marco conceptual

Para el presente documento es importante definir conceptos relevantes que contribuyen a entender los objetivos y el desarrollo de los acápites. Los siguientes conceptos están relacionados con el desarrollo y propuesta de una imagen territorial del Perú al 2050.

Territorio

Según el artículo 54 de la Constitución Política del Perú (1993), el territorio comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre; sin embargo, esta definición cuenta con concepciones más amplias, ya que el territorio vinculado al desarrollo es visto no solo como el espacio o recipiente pasivo de los recursos de una colectividad, sino que también se constituye como un espacio en el que convergen, se relacionan y enlazan los intereses, la identidad y la cultura de una comunidad determinada (Galarza, 2002).

Albuquerque y Pérez (2013) consolidan ambos aspectos refiriéndose al territorio como el conjunto de actores y agentes que lo habitan, consideran su organización social, política, cultural e institucional; además, se tiene al territorio como un sujeto o actor clave del desarrollo, al incorporar distintas dimensiones como el desarrollo institucional, cultural, político, económico, sustentable ambientalmente, social y humano.

Organización del territorio

La organización territorial se vincula con la demarcación territorial y tiene como objetivos principales lograr una división racional y organizada; definir circunscripciones que cuenten con poblaciones con identidad histórica y cultural característica; demandar y mantener servicios básicos y sociales, ubicados en un ámbito geográfico que soporte relaciones sociales, económicas y administrativas. Además, este proceso genera información de carácter técnico-cartográfico que contribuye a la elaboración de planes de desarrollo en distintos niveles (Minam, 2015).

Según la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley n° 27795) y su reglamento, la organización del territorio se explica como el conjunto de lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales. Una adecuada organización del territorio optimiza la configuración de circunscripciones político-administrativas (departamentos, provincias y distritos) con los procesos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial, según Lücke (1999), se define como “una política de Estado y un instrumento de planificación de desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político-administrativa de una nación y la proyección espacial de sus políticas (sociales, económicas, ambientales y culturales), garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones como las futuras”. Así, se puede considerar que el ordenamiento territorial es al mismo tiempo una política pública, una disciplina

científica que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible y un proceso técnico administrativo que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, socioculturales, entre otras.

Como proceso político, técnico y administrativo, el ordenamiento territorial facilita la toma de decisiones y de acciones consensuadas y planificadas con respecto a la ocupación, uso y aprovechamiento del espacio con el ambiente natural y social; además, favorece la gestión del manejo y ocupación del territorio, acorde a una visión integral y consensuada del desarrollo territorial multinivel, multisector y multiactor.

Descentralización

Según Rondinelli (1981), la descentralización es la transferencia de las responsabilidades de planificación, administración, obtención y asignación de recursos del Gobierno Central a las unidades locales de los ministerios u organismos del Gobierno, las unidades o ámbitos subordinados al Gobierno, las instituciones o corporaciones públicas semiautónomas, las instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada y organizaciones del sector privado o voluntario (FAO, 2006).

La Constitución Política del Perú (1993) define a la descentralización como una forma de organización democrática que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, pues tiene como finalidad principal el desarrollo integral del país. Se considera un proceso político-técnico que forma parte de la reforma del Estado Peruano y que está orientado a alcanzar un buen gobierno; es decir, uno efectivo, eficiente y al servicio de la ciudadanía. Este proceso busca alcanzar un desarrollo integral y sostenible del país para mejorar la calidad de vida de las personas (SDOT, 2011). La descentralización también se entiende como un medio para lograr que el Estado asegure el desarrollo del país, optimizando los servicios a la ciudadanía.

Enfoque territorial

Según Ricardo Rappalo, especialista de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), el enfoque territorial es imprescindible para formular estrategias que respondan a necesidades particulares del desarrollo de la población, pues toma en cuenta características sociales, económicas, culturales e institucionales vinculadas con el territorio; es decir, es necesario reflexionar sobre intervenciones diferenciadas, según las distintas características, carencias y patrones de desarrollo de cada territorio (Rappalo, 2019). Así, el enfoque territorial se vincula con reconocer las formas de organización de las personas, sus realidades socioeconómicas y las distintas perspectivas que se presentan en un territorio (Molina, 2019).

Por otro lado, este enfoque también 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. Este enfoque plantea una mirada multidimensional del desarrollo humano: social e institucional, ambiental y económico (Ceplan, 2021).



3. Antecedentes

En esta sección se presentan los antecedentes históricos y problemas de la gestión territorial en el país, los cuales permiten conocer características e hitos que describen los esfuerzos, limitaciones y procesos vinculados con la planificación territorial en el Perú.

3.1. Antecedentes históricos

Analizar los eventos históricos relacionados con procesos de planificación territorial permitirá conocer los éxitos, limitaciones y fracasos anteriores durante la búsqueda de mejores condiciones de las personas en sus territorios. Se abordan cuatro épocas: Prehispánica, Conquista, República, y Descentralización y regionalización actual.

Prehispánica

Las poblaciones originarias del Perú adoptaron un modelo de manejo transversal del territorio comprendiendo las zonas de montaña, altoandinas y de la costa. De esa manera se buscaba aprovechar al máximo las escasas tierras agrícolas, ganadas a través de la construcción de infraestructura, como los andenes, que permitieron incorporar tierras de las laderas. Se priorizó ese modo de control para garantizar el acceso a recursos de los diversos pisos ecológicos (Propuesta Ciudadana, 2014).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala lo siguiente:

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. Dotado de una extraordinaria diversidad de pisos ecológicos, zonas de vida y especies de flora y fauna, el territorio peruano ha visto instalarse desde fases tempranas de su historia humana a grupos y más tarde a formaciones sociales que buscaron adaptarse y con frecuencia encontrar, para su propio desarrollo, soluciones a los múltiples problemas planteados por tan compleja geografía. (PNUD, 2009, pág. 21)

Las culturas prehispánicas que culminaron en el Tahuantinsuyo se esforzaron y, en general, lograron una importante capacidad de dominio de la difícil geografía y de utilización racional y creativa de sus recursos naturales, sobre todo del agua. El Perú puede considerarse por ello asiento de una de las grandes civilizaciones hidráulicas que conoció la humanidad.

En este periodo, el manejo y gestión del territorio se basó en una visión de cuencas (PNUD, 2009). Estas son unidades geográficas delimitadas por la propia naturaleza, en función de cómo se organiza el escurrimiento de las aguas, siguiendo el gradiente de la superficie terrestre, desde los glaciares, espejos de agua y fuentes subterráneas de las alturas andinas –donde nacen los cursos de agua– hasta las planicies costeras y amazónicas –a través de las cuales discurren para llegar a los océanos Pacífico y Atlántico–,

donde se evaporan nuevamente para reiniciar el ciclo a través de las precipitaciones que retornan el agua al continente. 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 que permiten recorrerlas y remontar los desafíos físicos para la comunicación que imponen los Andes; tal fue el caso del Qhapaq Ñan², cuyo trazado consideró las aberturas entre las alturas que vinculan unas cuencas con otras (PNUD, 2009). Estas condicionan las posibilidades de comunicación con el espacio físico y los patrones de distribución de la población en el territorio.

Las cuencas hidrográficas son importantes porque 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) y delimitar espacios útiles para la gestión sostenible con participación local o regional de los recursos naturales, que definen las actividades económicas que impulsan el desarrollo de la población. El manejo o gestión adecuada de la cuenca genera beneficios para la población relacionados con servicios ecosistémicos que dependen de mantener las funciones propias de la cuenca (ecológicos, sociales, económicos) con visión a largo plazo y enfoque territorial.

Cabe mencionar que, según la antropóloga Ruth Shady, el territorio nacional se integró en base al quechua, como idioma común, que se inició en Caral y continuó hasta los incas (Molina, 2021). Así, la organización política distribuida de manera transversal en el territorio, integrando costa, sierra y montaña se basó en un sistema jerárquico de autoridades locales, las cuales se respetaban entre sí, escuchándose de arriba hacia abajo y viceversa. Este “centralismo esponjado” permitió que el sistema local funcionara hasta la conquista (Molina, 2021).

Conquista

Durante la conquista española hubo tres formas de ordenar el territorio:

- a) Primero estuvieron las audiencias, que no tenían tradición en la organización previa y fueron establecidas de manera arbitraria. La audiencia era considerada una de las agencias principales de la administración mayor y contaba con una mezcla de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales sobre la administración de las rentas en su jurisdicción (Andrien, 2015). Dicha jurisdicción abarcaba todas las ciudades y provincias de América del Sur; existieron siete audiencias, subordinadas de Lima, entre ellas, las de Santa Fe de Bogotá, La Plata, Chile, Panamá, Buenos Aires y Cusco (Educared, 2022).
- b) Después se implementaron los corregimientos para manejar y controlar a la población; esta fue retirada del campo y reasignada a otros espacios. Los corregimientos fueron divisiones administrativas y territoriales implantadas por la corona española (Educared, 2022); se registraron doce en el virreinato peruano (Cusco, Saña, Cajamarca, Chiclayo, Arica, Collaguas, Andes del Cusco, Ica, Arequipa, Huamanga, Piura y Huancavelica). Los territorios de los corregimientos se pueden entender como subdivisiones de las audiencias, es decir, como las provincias actuales. El sistema de corregimientos suponía territorios que agrupaban a las reducciones o pueblos de indios, y tenían como objetivo principal combatir los abusos cometidos por los encomenderos o curacas contra pobladores indígenas (Salazar, 2021).

² El Qhapaq Ñan o Camino Inca fue un antiguo sistema vial andino; se trata de una notable obra de ingeniería prehispánica que atravesó distintos territorios y accidentadas cordilleras para conectar e integrar distintos pueblos de América andina (Mincul, 2020).

- c) Luego se crearon las intendencias, con el objetivo de manejar el virreinato desde España, y no por los criollos. Estas intendencias fueron la base de los departamentos actuales; originariamente fueron siete: Tarma, Trujillo, Huancavelica, Huamanga, Cusco, Arequipa y Lima (Deustua, 1965).

En la Colonia se transformaron distintos aspectos de la relación hombre-naturaleza y, al dar prioridad a la actividad minera, se alteró el equilibrio esencial que procuraron alcanzar las sociedades andinas en la ocupación del territorio y en el uso de suelos y agua. Fue así que se afectó la organización social y la tecnología desarrollada previamente (PNUD, 2009), quebrando el manejo del territorio, debido, principalmente, a los intereses asociados a la explotación y aprovechamiento de recursos minerales y de la población.

República

Durante la República las intendencias creadas por los españoles pasaron a ser los departamentos, manteniendo la misma organización territorial. Lamentablemente, en esta época no se pudieron 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 con la creciente concentración de población y actividades, y la consiguiente mayor presión sobre los recursos (agua, suelos y bosques) en la costa.

La lógica de intereses de las élites españolas se desplazó a las élites nacionales, que tenían una visión liberal del desarrollo (usualmente pensada desde Lima para Lima); sin embargo, no tuvieron ninguna visión de desarrollo del Estado en el territorio. De este modo, se dejó la construcción del Estado Peruano del interior del país a las élites locales, conformadas por terratenientes y gamonales, que lo privatizaron, en la mayoría de los casos, para su propio beneficio, estableciendo dinámicas de clientelismo con la población local, ya que tenían el control total para nombrar maestros, policías, curas, entre otros (Soifer, 2015).

Este proceso también incluyó la “litoralización del país”, que ha significado afirmar el predominio de la costa, la pérdida de importancia de la sierra y formas de “colonización” depredadora de la selva. Tal modalidad de ocupación del territorio nacional, desde entonces hasta fines del siglo XX, ha tenido consecuencias en el uso de los recursos, y en la relación del Estado y la sociedad peruana con las cuencas (PNUD, 2009).

Descentralización y regionalización actual

El proceso de descentralización tuvo una visión regional de ordenamiento territorial, con el objetivo de lograr el equilibrio de las oportunidades de desarrollo en el país. No obstante, el eje para realizar dicha regionalización fueron los departamentos, que, como se ha señalado, obedecían al criterio de las intendencias que vienen incluso desde la Colonia. Este proceso se inició el 6 de marzo del año 2002, con la aprobación por unanimidad de la reforma constitucional del capítulo XIV, del título IV, sobre descentralización. Así, en el periodo 2002-2004, se aprobó un paquete legislativo sobre descentralización: normas sobre la nueva organización de niveles de gobierno (regional y local), normas sobre transferencia de competencias y funciones, normas sobre integración regional y normas sobre participación ciudadana.

Las principales características del proceso de descentralización fueron: i) realizar una descentralización mediante el establecimiento de un nivel intermedio de gobierno con la creación de gobiernos regionales; ii) establecer los gobiernos regionales en bases departamentales; iii) no establecer una asamblea regional como contrapeso al poder ejecutivo regional; y iv) candados institucionales establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas para controlar el endeudamiento y la inversión pública (Gamboa, 2015).

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) lideró el proceso de descentralización desde septiembre de 2002. Este decidió descentralizar mediante la acreditación de competencias a gobiernos subnacionales; sin embargo, no logró posicionar la descentralización en la agenda nacional. Ello se reflejó en el fracaso del referéndum para crear regiones del 2005, ya que el enfoque que se había seguido era regional y no departamental. Luego de ello, el proceso se estancó y se reformó la ley de integración de regiones, eliminándose la obligatoriedad de hacer referéndums en un número fijo de años; en consecuencia, no se volvieron a plantear luego del año 2005.

El CND desapareció en el año 2007 y se creó la Secretaría de Descentralización con menos poder político y administrativo, y menor rango. En este contexto, se aceleró la transferencia de funciones a los niveles subnacionales y se propició una visión sectorial del Estado, reflejada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 2007. Luego se creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial, mediante decreto supremo y no por ley, lo que podría explicar parcialmente su debilitada situación.

De este modo, aún hoy en día las oportunidades de desarrollo están distribuidas de manera desequilibrada, debido a la desigual configuración de los departamentos. Molina (2021) refiere que en la práctica se tiene un modelo desconcentrado de Estado, crecientemente centralista para la definición de las políticas públicas, en que muchos altos funcionarios del Gobierno Central definen a los gobiernos regionales y municipales como ejecutores. Sostiene, además, que si la intención es tener ejecutores, bastaría con recurrir a funcionarios y no elegir autoridades. Por ello cree que se debe volver a discutir lo que se pretende con la descentralización y la regionalización, y revisar el diseño que se planteó. Para ello, la legitimidad institucional es una importante condición, de tal manera que se logre el respaldo de la población.

Como ya se ha mencionado, en el Perú hay un enorme desfase entre la organización del Estado y la organización real del territorio respecto de su configuración natural, económica y demográfica, lo que podría explicar su mal desempeño con relación a la atención de las necesidades de la población. Por ello se buscó implementar un proceso de regionalización³, que debió responder a la organización real del territorio, es decir, a la estructura del medio natural respecto de la organización de la economía.

La configuración regional está establecida en la Constitución Política del Perú de 1993 y plantea que deberían existir regiones, conformadas por la integración de departamentos. Sin embargo, este proceso solo avanzó hasta una regionalización equiparada a las circunscripciones departamentales, a las que se les denomina regiones. Dicha 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.

3 La regionalización consiste en una estrategia y articulación territorial, a través de la conformación e integración de regiones, a fin de promover la difusión de sus ventajas y beneficios para el desarrollo regional y nacional (Congreso de la República, 2016). La regionalización es la manera en que el Estado se organiza para poder cumplir sus funciones en el territorio (Molina, 2021).

3.2. Principales problemas de la gestión territorial en el Perú

Las iniciativas y trabajos relacionados con la gestión estratégica del territorio tienen el objetivo de contribuir al desarrollo integral, a partir de los esfuerzos de distintos actores (sector público, sector privado, la academia, la sociedad civil, instituciones, entre otros). A pesar de los avances en ese sentido, aún hay grandes problemas en el territorio nacional y limitaciones para la adecuada planificación y ordenamiento del mismo.

Los principales problemas que aún persisten en el país, y que la gestión estratégica del territorio busca atender y resolver, son los siguientes (Gómez, 2002):

Centralismo político y económico derivado del desequilibrio territorial

Las principales ciudades son las zonas más diversificadas, ya que concentran mayor cantidad de población y, por ende, una dinámica comercial más importante, niveles más altos de industrialización, servicios y diversidad productiva. Los recursos de los territorios influyen en el desarrollo, pero es igual de importante la gestión de estos, a partir de estrategias que favorezcan la promoción y crecimiento de actividades económicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población local. En el Perú, los esfuerzos por la descentralización, que consiste en la transferencia de competencias y recursos del Estado (descentralización fiscal) a las instancias locales y regionales, no han sido suficientes, debido a que el proceso no ha sido continuo ni efectivo. El principal inconveniente de este proceso es su carácter más político y administrativo que territorial y económico; por otro lado, no se enfatizó en cambiar las rígidas estructuras organizativas de los gobiernos regionales, lo que impidió impulsar una nueva disposición basada en la fusión de los departamentos para una mejor organización y gestión del territorio (Campana, 2017).

Esto prolongó la forma centralista de organización en cuanto al manejo del Estado en lo político, social y económico (Cárdenas, 2004), lo que ha mantenido las brechas y desigualdades territoriales en el país. Esta problemática importante en el Perú produce que el desarrollo, a escala regional y local, presente limitaciones, con zonas donde hay niveles considerables de pobreza en la población, falta de equipamiento y condiciones para servicios básicos, carencias en cuanto a la conectividad, escasas alternativas de empleos, entre otras falencias.

La gestión estratégica del territorio debe considerar alternativas que complementen las políticas territoriales o instrumentos existentes, para emprender procesos que permitan avances paulatinos en cuanto a la descentralización, partiendo de un adecuado enfoque territorial, que tome en cuenta las características de cada zona del país.

Degradación de ecosistemas y sobreexplotación de recursos naturales

En el Perú, como en otras partes del mundo, los modelos de desarrollo económico influyen en la ocupación y manejo del territorio, pues se aprovechan recursos naturales para actividades productivas que dinamizan la economía. Estalógica de aprovechamiento del territorio que practica el Estado Peruano se basa en intervenciones bajo una lógica de extracción de recursos para la exportación, lo que genera la presencia de importantes inversiones en minería, hidrocarburos y agricultura (Martínez, 2020); esto produce una presión importante en el territorio para cumplir con los niveles requeridos de producción que demanda la economía globalizada. Así, los proyectos relacionados con el desarrollo de actividades productivas en el Perú no son producto de una planificación integral que considere, con la misma importancia, la economía, las características territoriales,

culturales o poblacionales; además, buscan cumplir metas económicas a corto plazo, cuando es más adecuado proponer una cartera de proyectos a mediano y largo plazo, tomando en cuenta la conservación y renovación de recursos naturales para no atentar contra los mismos ni degradar ecosistemas⁴.

En el país, las intervenciones en el territorio por parte del Estado, en su mayoría, no están orientadas a su desarrollo integral. Un ejemplo de ello son los proyectos de infraestructura vial, que se llevan a cabo más para facilitar el proceso de traslado de productos provenientes de actividades extractivas que para satisfacer las necesidades básicas de la población en cuanto a la comunicación y vinculación con otras zonas del país. Esto se refleja en que, al año 2020, solo el 17,2 % de la red vial existente en el país son carreteras que se encuentran pavimentadas (MTC, 2020). Al no existir una planificación adecuada con enfoque territorial para el aprovechamiento de los recursos, en concordancia con las necesidades de la población y las características geográficas y ambientales, no hay un control necesario de los impactos sobre áreas naturales y el medio ambiente; ello produce la degradación de ecosistemas, como la deforestación y contaminación de cuerpos de agua por actividades ilegales (minería y tala ilegal) y otros efectos negativos para la sostenibilidad del país.

Esto, además de los impactos negativos sobre el medio ambiente, produce conflictos socioambientales relacionados con los derechos de uso del territorio y la afectación en las condiciones de vida de las poblaciones. La sobreexplotación de recursos naturales provocada por una inadecuada gestión del territorio se refleja en zonas naturales. Tal es el caso de la Amazonía, donde la deforestación en el año 2020 alcanzó las 190 000 hectáreas afectadas de selva virgen por actividades antrópicas y económicas, como la tala indiscriminada y la quema de pasto para la expansión de zonas destinadas al ganado (MAAP, 2021). En cuanto a la minería, pese a su importancia para la dinámica económica del país, genera impactos negativos sobre el medio ambiente, como consecuencia principalmente de la explotación informal de los recursos. Al año 2018, se identificaron 8791 pasivos ambientales, producto de la minería a nivel nacional, que producen impactos negativos al medio ambiente (INEI, 2020).

La degradación de ecosistemas o espacios naturales también se da por una ocupación inadecuada del territorio, debido a la carencia de herramientas o instrumentos sólidos y efectivos para la planificación del territorio, y a la planificación de uso del territorio sin considerar las características del suelo, los aspectos geográficos y ambientales. Además, el crecimiento desordenado y expansivo de espacios urbanos, con un consumo de suelo considerable y con la ocupación de espacios que no cuentan con las condiciones para que se establezcan las poblaciones, favorece al incremento de riesgo de los territorios y la calidad de vida de las personas (Martínez, 2020).

Esta ocupación alrededor de los conglomerados urbanos se acelera debido a distintas variables (Bernex, 2004), como el avance de la tecnología y el aumento en la dinámica económica. Además, si bien en el país destaca la situación de grandes ciudades, existen centros poblados pequeños y áreas ocupadas por comunidades campesinas y nativas, donde las poblaciones priorizan sus costumbres, cultura y características del territorio para la construcción de sus viviendas.

El planeamiento estratégico del territorio debe enfocarse en la delimitación de estrategias para el desarrollo del país y la población a partir de un aprovechamiento sostenible de los recursos; es decir, una planificación con enfoque territorial e integral, que evite impactos negativos en el ambiente y considere la geografía del país como una ventaja para el desarrollo, pero también como una limitación para la ocupación y habilitación de espacios para la población.

4 Un ecosistema degradado es el que sufre la pérdida total o parcial de alguno de sus factores de producción que alteran su estructura o funcionamiento, lo cual disminuye su capacidad de proveer bienes y servicios (Minam, 2016). En el Perú, debido a la explotación de recursos sin una ruta de planificación adecuada, se registran ecosistemas degradados en la costa, sierra y selva.

Inadecuada gestión del riesgo de desastres

La ocupación desordenada e inadecuada del territorio, además de las características geográficas, geomorfológicas y climáticas que tiene el país, explica la vulnerabilidad y exposición de la población ante la ocurrencia de potenciales peligros. En el periodo 2003-2017, se registraron en el Perú 69 419 emergencias y desastres; producto de ello hubo 1,2 millones de damnificados y 16 millones de personas resultaron afectadas (PCM, 2021). Los departamentos más perjudicados fueron Piura, Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, Huánuco, Puno, Ayacucho, San Martín y Loreto, que concentraron el 62,2 % del total de emergencias y desastres ocurridos y, aproximadamente, el 69 % de personas afectadas en todo el país. Las causas principales de la inadecuada gestión del riesgo de desastres (GRD), vinculadas con falencias en la gestión del territorio, son las siguientes:

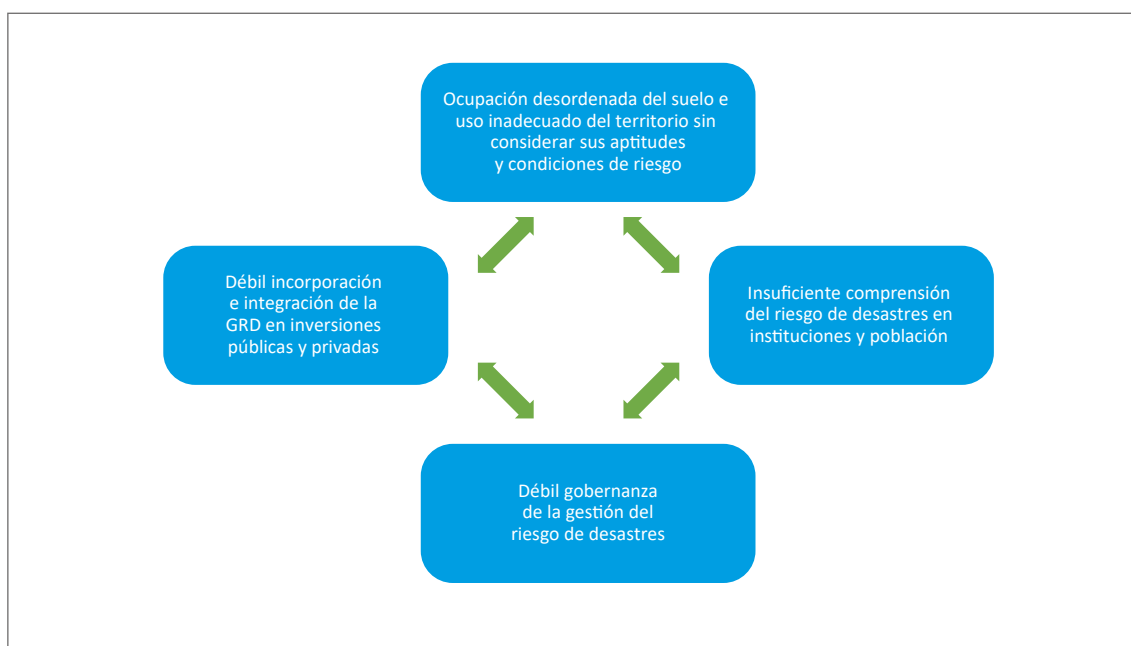


Figura 1. Causas principales de una inadecuada gestión del riesgo de desastres.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos de la PCM (2021).

El crecimiento desordenado de ciudades y centros poblados, que también es producto de falencias en el planeamiento estratégico del territorio, conlleva a que la ocupación de terrenos y habilitación de medios de vida en zonas de riesgo sea uno de los principales factores que generan vulnerabilidad en la población. Los instrumentos de gestión territorial no son suficientes y no son aplicados correctamente; la escasez en la planificación de los territorios se evidencia en que el 87 % de las municipalidades del país no cuenta con planes territoriales o estos no están actualizados (MVCS, 2020). Otro aspecto de dicha problemática está relacionado con la informalidad en la ocupación del suelo, lo que se refleja en invasiones con viviendas ubicadas en zonas montañosas, quebradas de ríos, próximas a áreas naturales, entre otros sitios inadecuados para el establecimiento de la población; esto incrementa los niveles de riesgo e impacto de desastres que pueden provocar pérdida de vidas y materiales (Cenepred, 2015). En suma, como parte de los esfuerzos por impulsar el desarrollo, es importante que la gestión estratégica del territorio tome en cuenta la Política Nacional de Gestión de Desastres al 2050, de tal manera que se integren las estrategias de organización y gestión del territorio.

Limitaciones territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población

El acceso a servicios básicos es muy importante para el desarrollo y una adecuada calidad de vida para la población; sin embargo, en el país hay zonas donde se presentan limitaciones territoriales para la dotación de estos. El territorio es un elemento importante que condiciona la accesibilidad a servicios básicos y viviendas adecuadas, puesto que hay población asentada en zonas del país donde las características geográficas y climáticas limitan la dotación de equipamientos necesarios para brindar servicios públicos de calidad.

A su vez, las carencias relacionadas con las vías de transporte, específicamente en zonas rurales y de la Amazonía peruana, generan que existan grupos poblacionales aislados sin acceso a servicios. En los departamentos de Loreto, Ucayali y Puno (INEI, 2017) se encuentran los distritos con brechas mayores en cuanto al acceso de los tres servicios básicos más relevantes, como el agua las 24 horas del día, alumbrado eléctrico y red pública de desagüe. Lo común en dichas zonas es la presencia de comunidades campesinas y nativas, que no cuentan con una calidad de vida adecuada, así como carencias en cuanto a infraestructura de transporte que permita conectar a la población con los principales centros poblados de la provincia o la región. Esto indica que las zonas periféricas o más alejadas de las capitales o centros urbanos más importantes son las menos accesibles y, por ende, las menos favorecidas con el acceso a servicios básicos.

Otro factor es la división actual del territorio del Estado, que no está acorde con la estructura y características reales del mismo (Molina, 2021), dificultando la gestión en beneficio de las personas. Además, por mucho tiempo ha habido una tendencia a la creación de nuevos distritos, debido a la búsqueda de apoyo económico, lo que al final ha generado mayor pobreza y centros poblados rezagados, con población sin acceso a servicios básicos y en condiciones de vulnerabilidad.





Figura 2. Mapa de la división político-administrativa a nivel distrital en el Perú.

Nota. Elaboración Ceplan.

Como se observa en la figura 2, el Perú cuenta con 1874 distritos. Del ellos, 49 concentran el 34,4 % de la población total del país; cada uno alberga entre 100 000 y 499 999 habitantes. En tanto, la gran mayoría de distritos tiene entre 1 000 y 10 000 habitantes. Por su parte, 88 distritos tienen menos de 500 personas; y 210, entre 500 y 999 habitantes, lo que refleja que existen pequeños centros poblados con rangos de distritos (INEI, 2018).

El planeamiento estratégico del territorio –a partir del conocimiento de las características del territorio peruano, sus recursos y la población– debe buscar paulatinamente una nueva organización que sea más favorable para el desarrollo de las personas, agrupando centros poblados a partir de un centro funcional, desde el cual se puedan proveer servicios.

Gobernanza territorial débil: conflictos entre actividades y sectores

La carencia de articulación y mecanismos sólidos de coordinación entre los sectores y, especialmente, a nivel intergubernamental limita el logro de resultados, debido a la dispersión y aislamiento de decisiones, esfuerzos y acciones (Martínez, 2020). En consecuencia, el planeamiento no cuenta con un enfoque territorial suficiente ni con la participación de los actores que se encuentran e interactúan en el territorio.

Existen esfuerzos importantes que suponen trabajos relevantes con relación al planeamiento; sin embargo, al haber una ausencia de gobernanza en el territorio, las iniciativas se traducen en una gran cantidad de planes multinivel, que si bien cuentan con elementos importantes, al final dificultan la toma de decisiones para una gestión adecuada del territorio. Actualmente, existen instrumentos y planes territoriales diversos realizados por los sectores, que se desarrollan a partir de esfuerzos multidisciplinarios y que, como herramientas, son importantes, pero no responden a una visión ni trabajo integrado del territorio. Los principales planes o instrumentos sectoriales son los siguientes:

- Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento: Plan de Acondicionamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Urbano.
- Sector Ambiente: zonificación ecológica y económica (ZEE), estudios especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT), Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y creación de áreas naturales protegidas (Sernanp).
- Sector Turismo: Plan de Desarrollo Turístico y declaración para zonas turísticas.
- Sector Minería: procedimiento para concesiones mineras, procedimiento de concesiones de hidrocarburos.
- Sector Agrario y de Riego: regulación de asentamientos rurales en el territorio de selva y ceja de selva, identificación de bosques de producción permanente (Serfor), clasificación de tierras por su uso mayor, procedimiento para la delimitación de cuencas hidrográficas (ANA).
- Sector Cultura: Plan de Vida y Declaración de Patrimonio Cultural de la Nación.

Estos documentos reflejan la problemática asociada a la superposición de competencias y reglamentaciones, pues en ciertos casos lo que se presenta en un documento o plan de un sector puede condicionar, contradecir u obviar lo que se menciona en otro y, por ende, se dificulta la gestión del territorio y sus recursos.

Ordenamiento territorial

Como refiere Glave (2012), el desarrollo del ordenamiento territorial se ha dado bajo el enfoque urbanista y el enfoque de demarcación territorial, mientras que no se tenía claridad sobre la forma de incorporar la zonificación ecológica y económica (ZEE) en los planes de ordenamiento territorial (POT), a pesar de ser un insumo importante. Según la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental del Ministerio del Ambiente (Minam), hasta octubre del año 2020, los gobiernos regionales que cuentan con ZEE aprobada son Amazonas, Ayacucho, el Callao, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín, Ucayali y Tacna; en conjunto constituyen el 58 % del territorio nacional. El Gobierno Regional de Arequipa cuenta con una ZEE en proceso de aprobación (Minam, 2020).

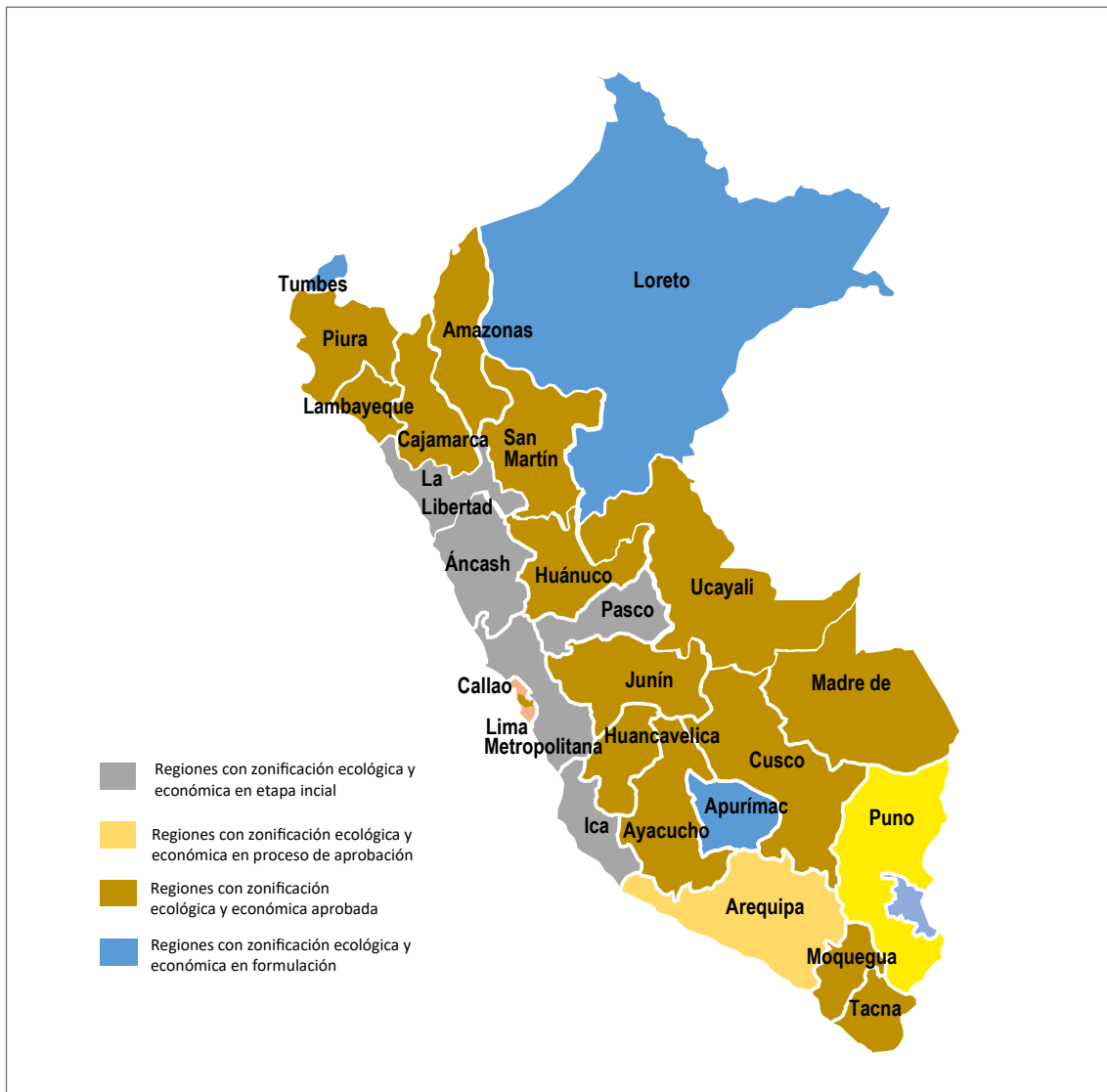


Figura 3. Mapa de procesos de zonificación ecológica y económica 2020.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental.

Es relevante señalar que el ordenamiento territorial es un proceso mayor que el de la ZEE, la cual es solo la primera parte del esquema metodológico. En ese sentido, se puede afirmar que las 16 regiones que cuentan con la zonificación ecológica y económica están solo al inicio del proceso total (Propuesta Ciudadana, 2014).

La carencia de legislación específica sobre ordenamiento territorial en el Perú bloquea los esfuerzos por lograr el desarrollo y bienestar de la población en los territorios, al no existir claridad sobre sus pasos y las diferencias para su gestión por parte de los sectores y niveles de gobierno (Propuesta Ciudadana, 2014). Cabe mencionar que el Ministerio del Ambiente es el ente rector en materia de zonificación ecológica y económica, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental; en tanto, en el año 2019 el Viceministerio de Gestión Territorial asumió la rectoría en materia de ordenamiento territorial, creando la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres.

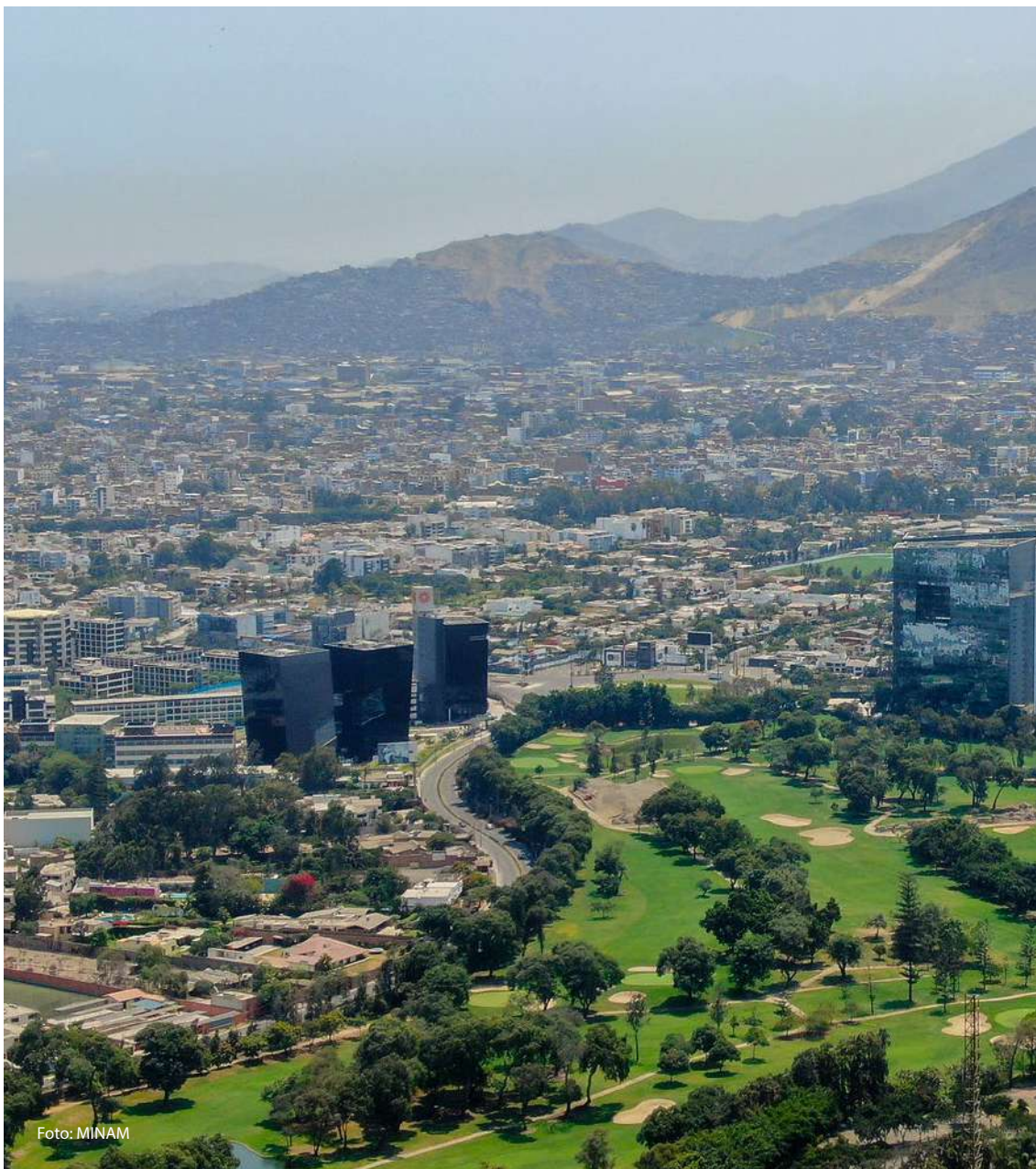


Foto: MINAM



4. Imagen actual del territorio

Esta sección presenta la caracterización actual del territorio peruano a partir del análisis de los tres sistemas priorizados: sistema de ciudades y asentamientos poblacionales; sistema de vías y medios de comunicación; y sistema económico-productivo y ambiental. El objetivo es contar con un panorama actual de los elementos más importantes que describen el territorio y mostrar las relaciones que aportan en el análisis de factores que influyen en el desarrollo territorial.

4.1. Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales

La caracterización del sistema urbano proporciona un esquema general de las diferentes categorías de ciudades, a fin de determinar los principales rasgos de la organización del territorio, las interacciones entre nodos y entornos, y las distintas funciones que pueden cumplir en la modificación y dinámica territorial.

Tabla 1.
Ciudades capitales.

Ciudad capital	Nº. de habitantes	Tipo de ciudad
Lima	8 574 974	Metrópolis Nacional (> 900 000)
Arequipa	1 009 132	Metrópolis Regional Macrosistema Sur (> 900 000)
Callao	994 494	Metrópolis Nacional (> 900 000)
Trujillo	919 899	Metrópolis Regional Macrosistema Norte (> 900 000)
Chiclayo	552 508	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Piura	473 025	Ciudad Mayor Principal (250,000 - 899 999)
Huancayo	456 834	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Cusco	428 450	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Iquitos	377 609	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Pucallpa	327 568	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Tacna	286 240	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Ica	289 861	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)

Ciudad capital	Nº. de habitantes	Tipo de ciudad
Ayacucho	216 444	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Cajamarca	201 329	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Huánuco	196 627	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Puno	128 637	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Huaraz	118 836	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Tumbes	96 946	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Puerto Maldonado	85 024	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Abancay	72 277	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Moquegua	69 882	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Cerro de Pasco	58 899	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Moyobamba	50 073	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Huancavelica	49 570	Ciudad Intermedia (20 000 - 49 999)
Chachapoyas	32 026	Ciudad Intermedia (20 000 - 49 999)

Nota. Elaboración Ceplan a partir del INEI (2018) y WWF (2018).

Tomando en cuenta las 25 ciudades capitales (se incluye a la Provincia Constitucional del Callao) y según la categorización del Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep)⁵, en el país existen 4 metrópolis nacionales, 8 ciudades mayores principales, 5 ciudades mayores, 6 ciudades intermedias principales y 2 ciudades intermedias. El Sincep toma en cuenta y tiene la finalidad de orientar el desarrollo de los centros poblados a nivel nacional, incluyendo las ciudades capitales.

Además, tal como se muestra en la tabla 2, existen otras ciudades emergentes⁶ que cuentan con una cantidad de población importante, ubicación y roles estratégicos para el desarrollo de algunas zonas del país. En algunos casos, estas ciudades tienen mayor población y dinámica económica que las capitales departamentales. Por ejemplo, en los departamentos de Puno, San Martín y Áncash, las ciudades de Juliaca, Tarapoto y Chimbote tienen mayor cantidad de población que las ciudades capitales.

⁵ Categorización de ciudades peruanas según el Sincep: Metrópoli Nacional (Rango 1), Metrópoli Regional (Rango 2), Ciudad Mayor principal (Rango 3), Ciudad Mayor (Rango 4), Ciudad Intermedia Principal (Rango 5), Ciudad Intermedia (Rango 6), Ciudad Menor Principal (Rango 7) y Ciudad Menor (Rango 8).

⁶ Centros poblados cercanos a grandes proyectos de inversión o corredores económicos dinámicos, que cumplen un rol importante para el desarrollo de una región (WWF, 2018).

Tabla 2.
Ciudades emergentes.

Ciudad emergente	N.º de habitantes	Tipo de ciudad
Chimbote	381 513	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Juliaca	273 882	Ciudad Mayor Principal (250 000 - 899 999)
Sullana	206 865	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Chincha Alta	177 219	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Huacho	156 790	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Tarapoto	144 186	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Paita	135 422	Ciudad Mayor (100 000 - 249 999)
Talara	91 444	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Huaral	79 455	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Pisco	73 592	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Jaén	70 214	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Ilo	66 118	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Yurimaguas	62 903	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Barranca	58 749	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Andahuaylas	58 416	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Lambayeque	58 276	Ciudad Intermedia Principal (50 000 - 99 999)
Mollendo	23 886	Ciudad Intermedia (20 000 - 49 999)
Quillabamba	23 585	Ciudad Intermedia (20 000 - 49 999)

Nota. Elaboración Ceplan a partir del INEI (2018) y WWF (2018).

A manera de síntesis, en la figura 4 se pueden observar las ciudades capitales y las ciudades emergentes identificadas por departamento, categorizadas según la cantidad de población. La mayoría se encuentra en la zona costera del país, especialmente en la costa norte (Trujillo-Chiclayo-Piura) y la costa sur (Arequipa-Moquegua-Tacna), fuera del área metropolitana de Lima-Callao.

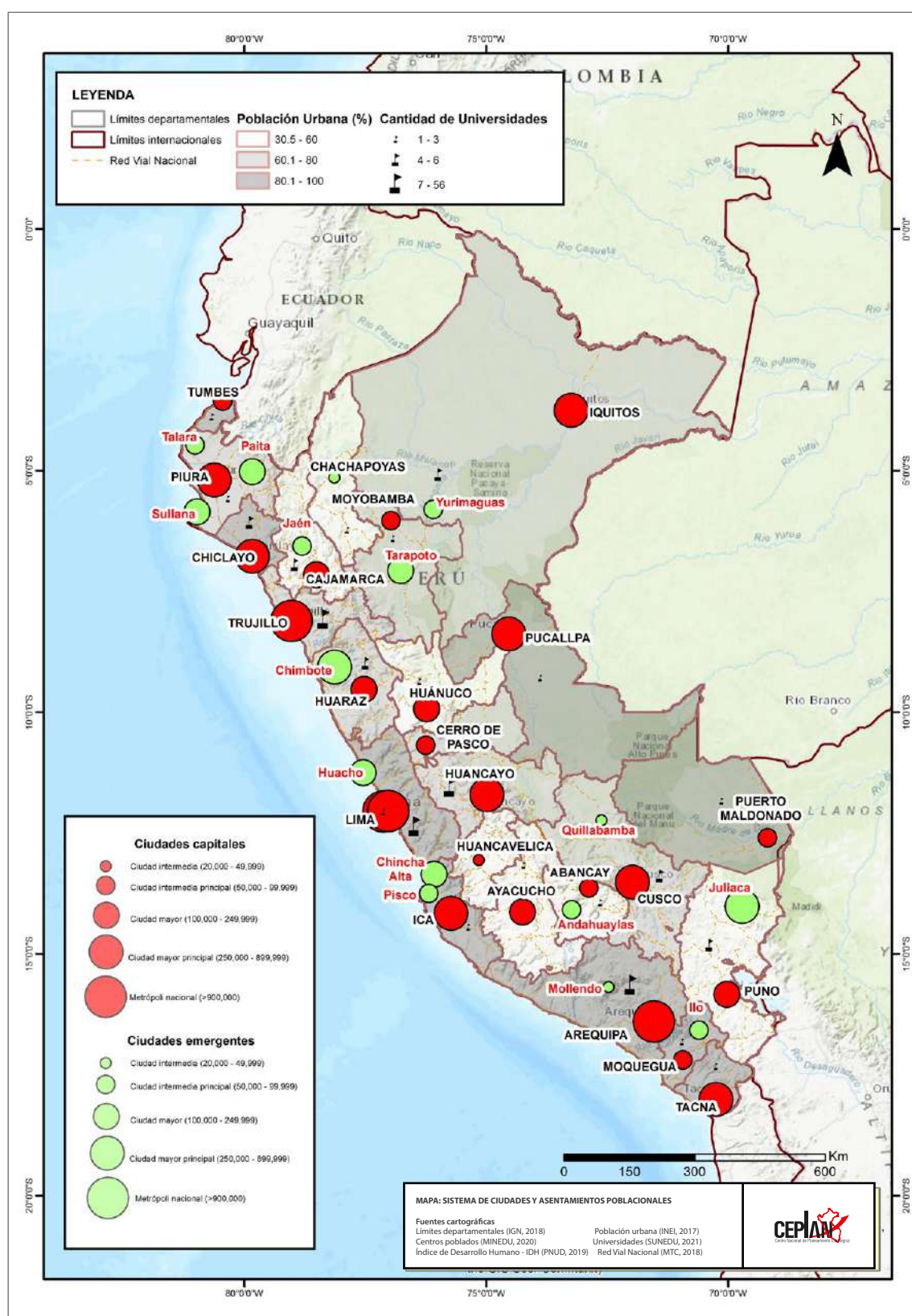


Figura 4. Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales.

Nota. Elaboración Ceplan.

El crecimiento demográfico, analizado a partir de datos recogidos en los dos últimos censos nacionales, presenta variaciones debido a distintos factores que motivan la consolidación de un espacio urbano o la migración de la población, ante la búsqueda de mayores oportunidades para el desarrollo socioeconómico de las personas. En cuanto a las ciudades, las que mostraron una tasa de crecimiento intercensal de más del 3 % fueron Puerto Maldonado, Ayacucho, Abancay, Chachapoyas y Moquegua, mientras que solo Cerro de Pasco presentó un porcentaje negativo de tasa de crecimiento (INEI, 2018).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador que integra mediciones en salud, educación y generación de riqueza, evidencia mayor desigualdad en los niveles de desarrollo al interior de los departamentos que muestran mayor valor en el indicador mencionado.



Foto: Ministerio de Vivienda

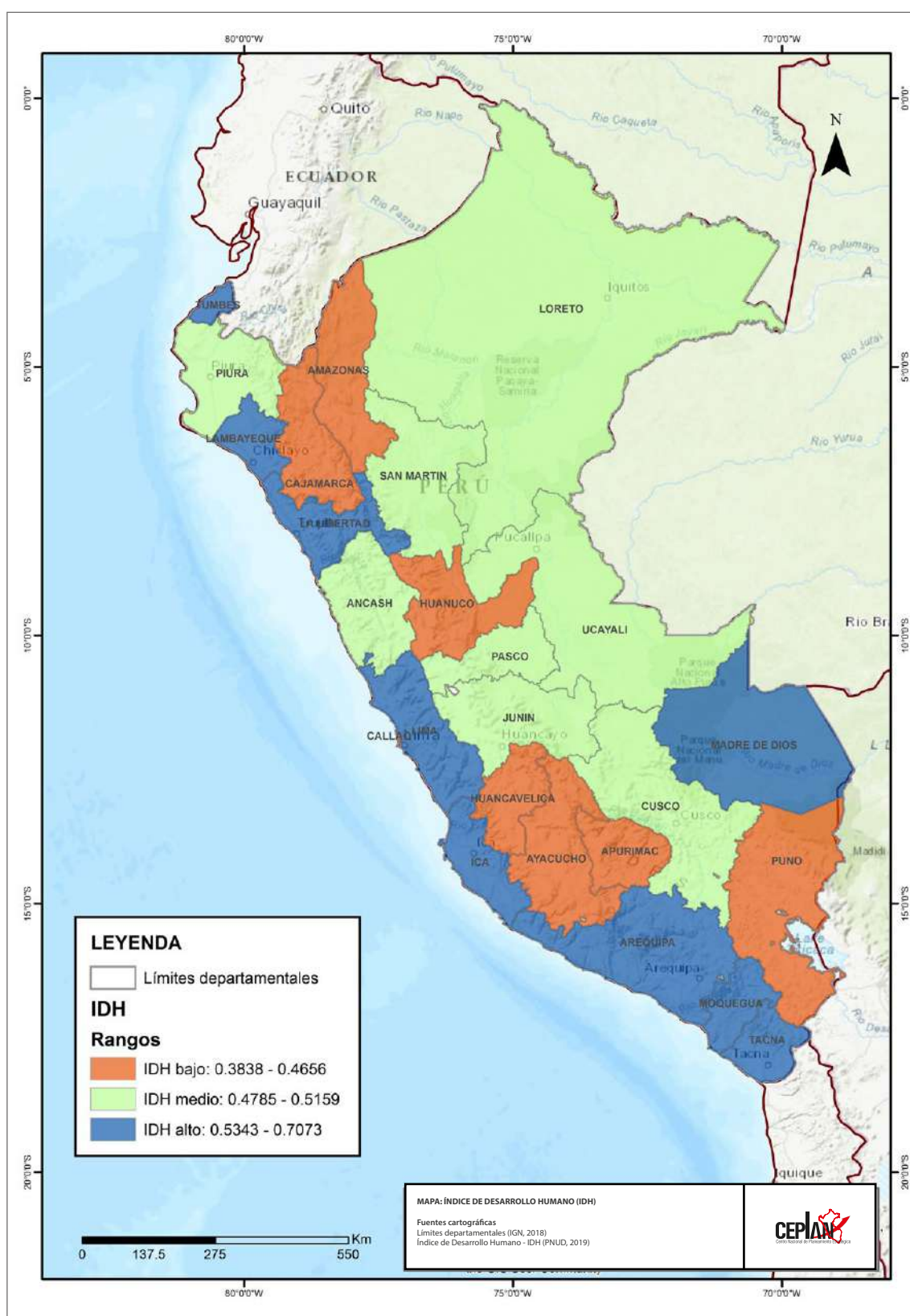


Figura 5. Mapa de IDH a nivel departamental.

Nota. Elaboración Ceplan.

Lima, Tacna, La Libertad, Áncash, Piura y Cusco son los departamentos que tienen un IDH alto o medio, pero afrontan diferencias a nivel territorial. En cambio, los departamentos que poseen un IDH más bajo son más homogéneos en su limitado desarrollo, como San Martín, Pasco y Amazonas (PNUD, 2019). A nivel provincial, como se observa en la figura 6, los valores más altos de IDH se registran en las provincias costeras, principalmente en las pertenecientes a los departamentos de Lima, Ica, Arequipa y Moquegua. En la zona norte del país se observan las provincias con IDH más bajo, específicamente en los departamentos de Amazonas y Loreto; en general, este indicador es menor en la Amazonía y zonas de sierra del país.



Foto: Ministerio de Vivienda

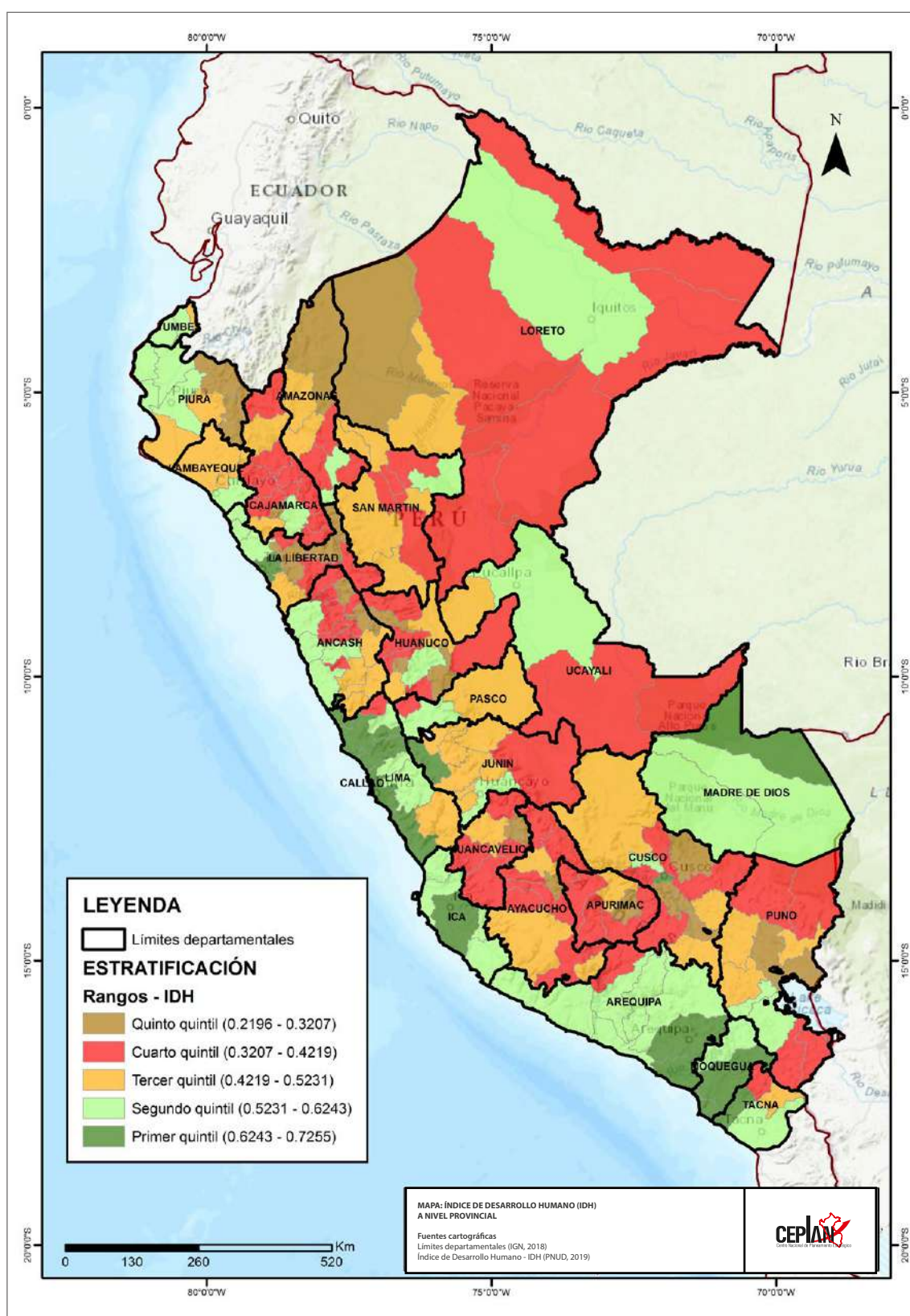


Figura 6. Mapa de IDH a nivel provincial.

Nota. Elaboración Ceplan.

El nivel de educación es otro indicador importante para evaluar y conocer la situación del desarrollo del país. El nivel educativo, las posibilidades de incremento en el porcentaje de población con empleo y, en general, el desarrollo socioeconómico de una localidad pueden relacionarse directamente con la accesibilidad a la educación y, por ende, con la cantidad de infraestructura educativa que existe en cada departamento. Se observa que de las 143 universidades, entre públicas y privadas, registradas por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), 101 están ubicadas en las ciudades capitales de los departamentos. Lima es la ciudad que cuenta con más universidades (56, entre públicas y privadas), seguida por Arequipa y Trujillo (cada una con 7); caso contrario es el de las ciudades de Ayacucho, Iquitos, Puerto Maldonado, Moyobamba y Pucallpa, que no tienen universidades.

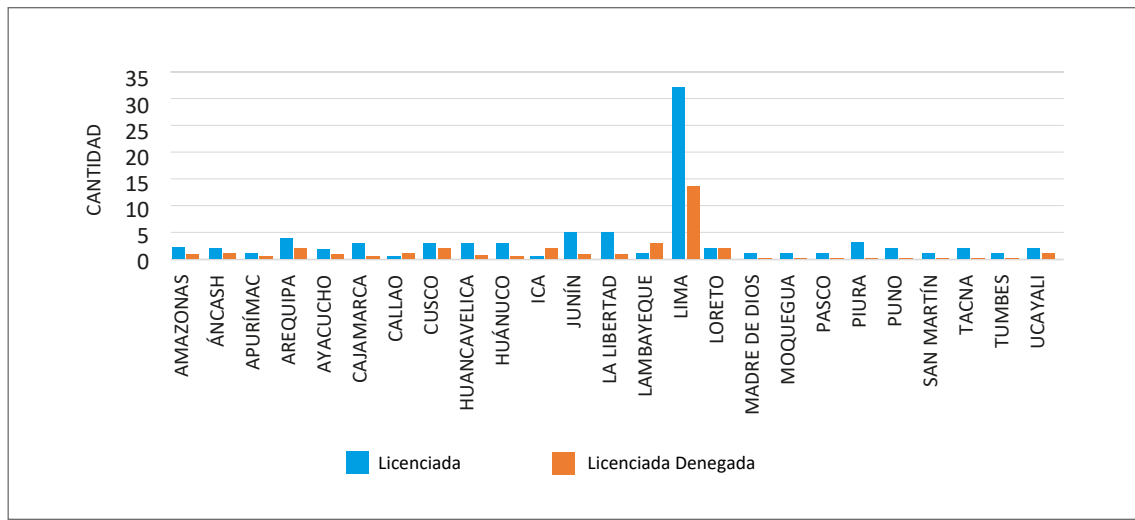


Figura 7. Tipo de universidades (licenciadas y con licencia denegada) al año 2022.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de información de la Sunedu (2022).

Con relación a la calidad de universidades en el país, la licencia de funcionamiento es un indicador interesante que permite conocer cuáles cuentan con los requisitos mínimos para brindar educación a los jóvenes en los distintos departamentos del Perú. Según la Sunedu, la lista de universidades licenciadas asciende a 83, más dos escuelas de posgrado; por otro lado, se registran 31 universidades con licencia denegada y la mayoría de ellas en proceso de cese de actividades. Asimismo, la cantidad de universidades públicas y privadas en cada departamento evidencia las posibilidades de los jóvenes de tener una formación profesional en su localidad y así contribuir con el desarrollo de esta. Sin considerar Lima (que cuenta con 11 universidades públicas y 45 privadas), en la figura 8 se muestra la cantidad de universidades públicas y privadas de cada departamento, considerando también la Provincia Constitucional del Callao.

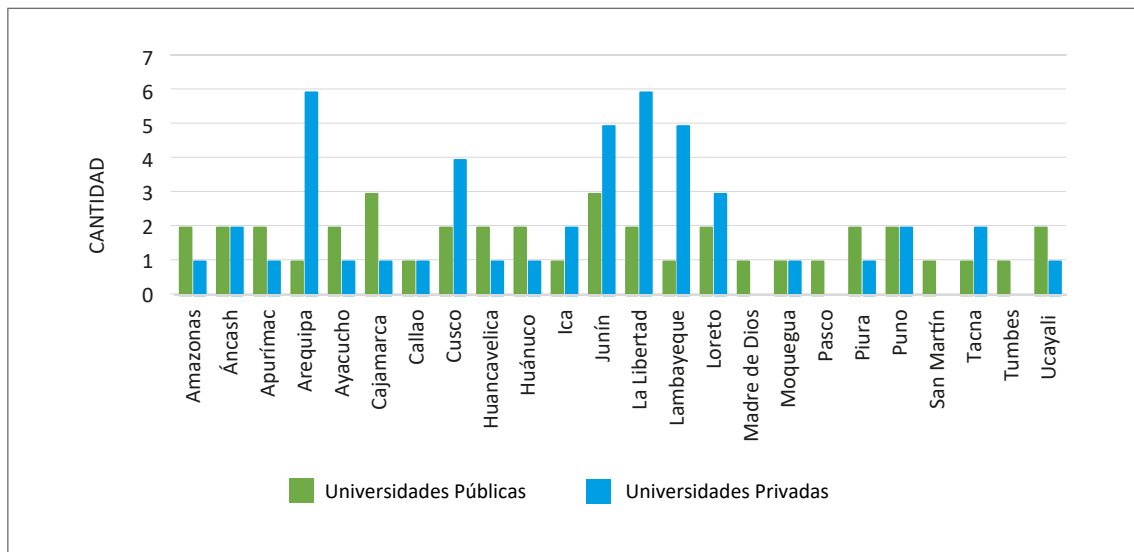


Figura 8. Número de universidades por departamentos.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos del INEI (2018).

En la figura 9 se puede notar que Huancayo, Arequipa, Trujillo y Chiclayo cuentan con más universidades después de Lima.

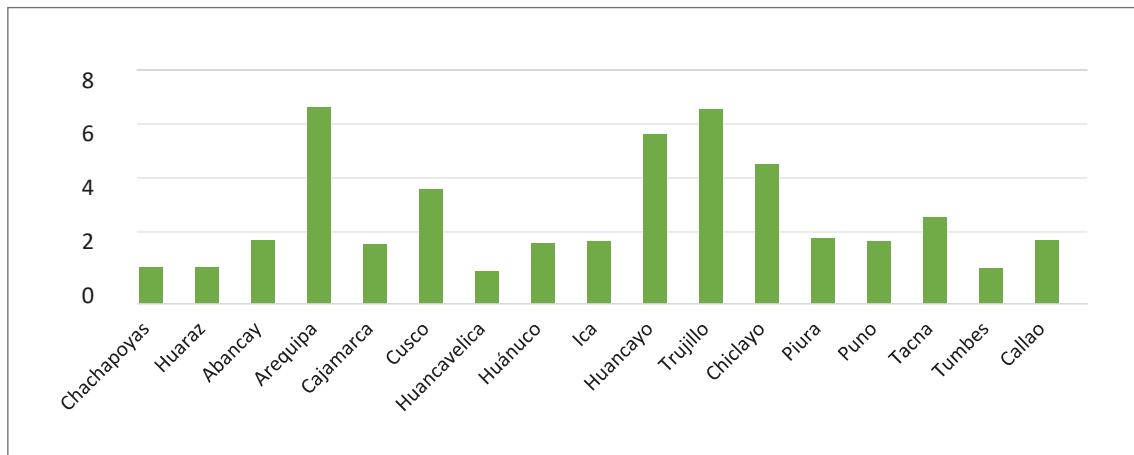


Figura 9. Cantidad de universidades en ciudades capitales sin contar Lima.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos del INEI (2018).

Por otro lado, los equipamientos e infraestructuras de salud y seguridad también son aspectos importantes para determinar el desarrollo y estabilidad de los departamentos en el Perú. Según el Minsa (2017), con respecto a las infraestructuras relacionadas al sector salud, Lima, Arequipa, Junín y Piura cuentan con más centros de salud (superan los 900 establecimientos), mientras que Tumbes (74), Moquegua (108) y Madre de Dios (144) tienen menos infraestructuras de este tipo. De la cantidad total de infraestructuras del sector salud registradas en el último censo, solo aproximadamente el 3 % son hospitales; el 12 %, centros de salud; y el 42 %, puestos de salud.

Por otro lado, la inseguridad ciudadana es una problemática difícil de combatir a nivel nacional. Por ello es importante contar con un número suficiente de comisarias por departamento, que presenten las

condiciones necesarias para ser centros equipados y la capacidad de colaborar eficazmente con la seguridad de los pobladores. Los departamentos que cuentan con mayor cantidad de comisarías con abastecimiento de agua permanente por red pública son Lima, Arequipa, Cusco, La Libertad y Áncash; estos tienen más de 50 comisarías en su territorio. En tanto, los departamentos que cuentan con menos establecimientos de seguridad son Madre de Dios, Ucayali y Tumbes, que poseen menos de 20 comisarías (INEI, 2017a).

En la tabla 3 se resume la situación actual de los asentamientos poblacionales, tomando en cuenta variables de población urbana, población de las ciudades capitales, el tipo de ciudad según la cantidad de población, cantidad de universidades, porcentaje de viviendas particulares ocupadas con acceso a agua por red pública, porcentaje de viviendas particulares ocupadas con acceso a alumbrado eléctrico por red pública, número de establecimientos de seguridad (comisarías) y número de infraestructuras de salud. Estas variables pueden aportar en el conocimiento de la situación actual de los asentamientos poblacionales, con relación a la cantidad de habitantes, servicios básicos, educación y equipamiento básicos para el desarrollo de las poblaciones.

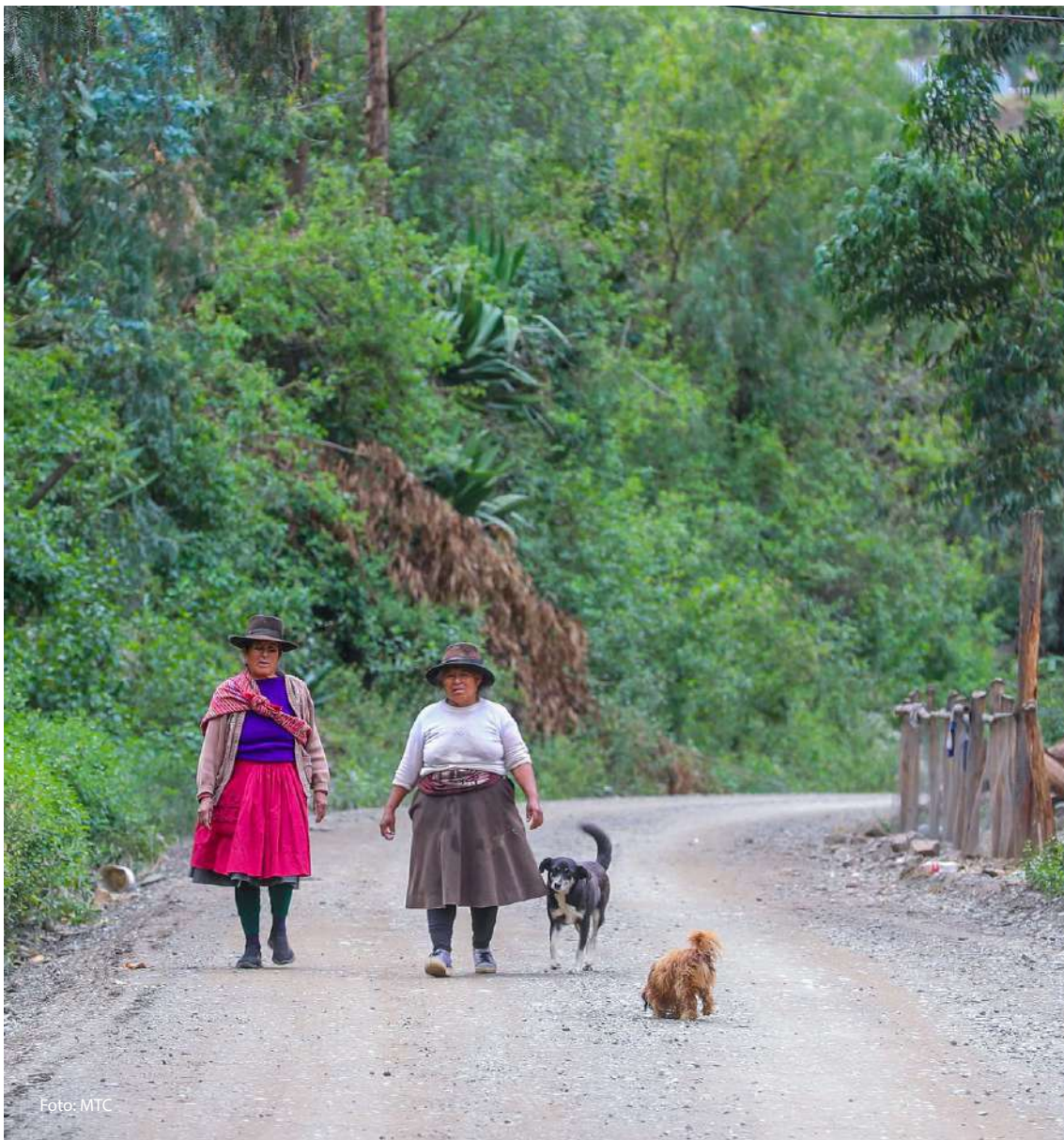


Tabla 3.
Acceso a servicios y equipamientos por departamentos del Perú.

Departamento	Población urbana	Población en ciudad capital	Tipo de ciudad según cantidad de población	Ciudades emergentes	Universidades (públicas y privadas)	Universidades licenciadas (públicas y privadas)	% de viviendas particulares con acceso a agua por red pública	% de viviendas particulares con cobertura del sistema de alcantarillado por red pública	% de viviendas particulares con acceso a alumbrado eléctrico por red pública	Establecimientos de seguridad (comisarias)	Infraestructura de salud
Amazonas	129 534	32 000	Ciudad Intermedia	-	3	2	72,8 %	45,8 %	73,3 %	54	532
Áncash	590 310	118 000	Ciudad Mayor	Chimbote	4	2	80,3 %	61,3 %	85,2 %	84	554
Apurímac	134 133	72 000	Ciudad Intermedia Principal	Andahuaylas	3	1	84,6 %	50,0 %	80,4 %	54	485
Arequipa	996 995	1 008 290	Metrópoli Nacional	Mollendo	7	4	78,0 %	71,0 %	90,0 %	115	913
Ayacucho	288 114	216 000	Ciudad Mayor	-	3	2	83,6 %	54,5 %	80,9 %	53	421
Cajamarca	390 899	201 000	Ciudad Mayor	Jaén	4	3	74,2 %	38,0 %	80,7 %	128	1102
Callao	876 877	994 000	Metrópoli Nacional	-	2	0	88,3 %	89,4 %	98,3 %	23	682
Cusco	567 916	428 000	Ciudad Mayor Principal	Quillabamba	6	3	79,6 %	59,9 %	82,2 %	101	852
Huancavelica	85 913	49 000	Ciudad Intermedia	-	3	3	73,3 %	38,2 %	77,5 %	43	462
Huánuco	267 889	196 000	Ciudad Mayor	-	3	3	58,8 %	42,0 %	72,1 %	43	369
Ica	626 612	282 000	Ciudad Mayor Principal	Pisco y Chincha Alta	3	0	84,0 %	77,2 %	90,6 %	41	331
Junín	752 337	456 000	Ciudad Mayor Principal	-	8	5	79,1 %	61,1 %	85,4 %	47	909
La Libertad	1 184 548	919 000	Metrópoli Nacional	-	8	5	82,1 %	67,9 %	89,1 %	87	650
Lambayeque	880 237	552 000	Ciudad Mayor Principal	Lambayeque	6	1	82,1 %	71,2 %	91,7 %	53	583
Lima	8 216 143	8 574 974	Metrópoli Nacional	Huaral	56	33	87,5 %	87,3 %	95,3 %	183	7095
Loreto	558 068	377 000	Ciudad Mayor Principal	Yurimaguas	5	2	50,1 %	42,1 %	74,9 %	44	586
Madre de Dios	75 721	85 000	Ciudad Intermedia Principal	-	1	1	72,8 %	46,6 %	83,9 %	13	144
Moquegua	124 488	69 000	Ciudad Intermedia Principal	Ilo	2	1	77,3 %	75,3 %	85,9 %	24	108
Pasco	162 862	58 000	Ciudad Intermedia Principal	-	1	1	63,8 %	54,7 %	76,9 %	29	288
Piura	1 223 611	473 000	Ciudad Mayor Principal	Sullana y Paita	3	3	70,2 %	53,4 %	85,9 %	89	952
Puno	568 350	128 000	Ciudad Mayor	Juliaca	4	2	47,2 %	35,7 %	74,2 %	68	622
San Martín	427 571	50 000	Ciudad Intermedia Principal	Tarapoto	1	1	76,6 %	45,2 %	86,3 %	50	530
Tacna	248 928	286 000	Ciudad Mayor Principal	-	3	2	77,1 %	75,0 %	86,7 %	33	351
Tumbes	181 002	96 000	Ciudad Intermedia Principal	-	1	1	79,4 %	67,3 %	89,9 %	19	77
Ucayali	318 295	326 000	Ciudad Mayor Principal	-	3	2	59,6 %	36,3 %	77,2 %	17	256

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos del INEI (2018) y WWF (2018).

4.2. Sistema de vías y medios de comunicación

Se describe el nivel de conexiones que existe entre los asentamientos poblacionales a partir de un análisis del estado y funcionamiento de las vías de comunicación (terrestre, aérea y fluvial), para caracterizar la dinámica del transporte en el país, tomando en cuenta las particularidades de las infraestructuras, el tránsito⁷, flujo de pasajeros y carga. En ese sentido, se utilizan datos estadísticos por cada tipo de infraestructura de transporte (vial, ferroviaria, aeroportuaria y portuaria). Además, se toma en cuenta el acceso a Internet por hogares, un indicador de gran importancia que refleja el nivel y capacidad de comunicación digital de la población en cada departamento.

Con relación al transporte terrestre, el Sistema Nacional de Carreteras (Sinac) comprende la infraestructura vial pública de carreteras a nivel nacional, agrupadas en la Red Vial Nacional, Red Vial Departamental y Red Vial Vecinal. El 16 % corresponde a la Red Vial Nacional; el 16,5 %, a la Red Vial Departamental; y el 67,5 %, a la Red Vial Vecinal; por otro lado, comprende un total de 12 694 rutas⁸: 158 nacionales, 450 departamentales y 12 086 vecinales (MTC, 2020). El Sinac abarca 175 520,7 km, de los cuales el 96,2 % es red vial existente y el 3,8 % es red vial proyectada. De la red vial existente, el 17,2 % son carreteras pavimentadas y el 82,8 % son consideradas no pavimentadas (MTC, 2020).

Con relación a las autoridades competentes, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁹, los gobiernos regionales y los gobiernos locales son los encargados de la gestión de infraestructura vial. Además, en el Perú, especialmente en las zonas rurales, se registran caminos de herradura, vías terrestres que permiten el tránsito de peatones y animales (MTC, 2013); estos caminos facilitan la conexión de caseríos y pequeños centros poblados. Solo el 28,4 % de hogares cuya población se moviliza por caminos de herradura señaló, en 2019, que estos se encuentran en buen estado, lo que refleja una problemática en cuanto a estas vías y la necesidad de mejoramiento y tratamiento (INEI, 2020).

En cuanto a las características de las vías a nivel regional, en su mayoría, las carreteras no están pavimentadas y predominan los caminos de trocha. En la siguiente tabla se pueden observar las características de la red vial existente por superficie de rodadura para cada departamento del país.

Tabla 4.
Red vial existente por superficie de rodadura (km).

DEPARTAMENTO	RED VIAL EXISTENTE POR SUPERFICIE DE RODADURA						PROYECTADA	TOTAL
	PAVIMENTADA	NO PAVIMENTADA			SUB- TOTAL	TOTAL		
		AFIRMADA	SIN AFIRMAR	TROCHA				
TOTAL	28 963,9	46 294,4	30 610,5	63 008,9	139 913,7	168 877,7	6643,0	175 520,7
Amazonas	882,8	1020,0	1014,4	435,2	2469,7	3352,5	52,0	3404,4
Áncash	2055,0	2534,3	1596,3	4524,8	8655,4	10 710,4	66,3	10 776,7
Apurímac	999,4	2364,8	1596,2	2562,3	6523,3	7522,7	153,3	7676,0
Arequipa	2627,8	1110,6	938,2	4705,4	6754,3	9382,0	41,8	9423,8

⁷ Conjunto de desplazamientos de personas, vehículos y animales por las vías terrestres de uso público (MTC, 2020).

⁸ Carretera definida entre dos puntos determinados, con origen, itinerario y destino debidamente identificados.

⁹ El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es el órgano rector normativo de la infraestructura vial del Sistema Nacional de Carreteras (Sinac) y tiene competencias a través de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.

DEPARTAMENTO	RED VIAL EXISTENTE POR SUPERFICIE DE RODADURA						PROYECTADA	TOTAL
	PAVIMENTADA	NO PAVIMENTADA			SUB- TOTAL	TOTAL		
		AFIRMADA	SIN AFIRMAR	TROCHA				
TOTAL	28 963,9	46 294,4	30 610,5	63 008,9	139 913,7	168 877,7	6643,0	175 520,7
Ayacucho	2058,8	3362,6	2545,5	4335,0	10 243,2	12 301,9	115,5	12 417,4
Cajamarca	1581,8	5114,7	2122,6	5893,4	13 130,7	14 712,6	40,4	14 752,9
Callao	50,3	-	1,7	-	1,7	52,1	1,5	53,6
Cusco	2492,5	5947,1	2252,5	6813,3	15 012,8	17 505,4	668,9	18 174,3
Huancavelica	1213,2	2705,5	1872,7	2456,4	7034,6	8247,8	-	8247,8
Huánuco	995,8	667,0	1581,1	2618,0	6866,1	7861,9	119,4	7981,3
Ica	812,4	391,8	198,0	2100,6	2690,4	3502,8	42,1	3544,9
Junín	1350,8	4135,9	2955,6	3570,8	10 662,3	12 013,2	89,7	12 102,9
La Libertad	1185,2	2397,7	896,4	4330,1	7624,2	8809,4	324,7	9134,1
Lambayeque	687,0	441,6	692,8	1376,1	2510,5	3197,5	48,1	3245,6
Lima	1670,8	2096,8	1561,6	2207,6	5866,0	7536,7	231,9	7768,6
Loreto	204,9	252,1	47,8	388,8	688,6	893,6	1782,9	2676,5
Madre de Dios	408,0	542,8	704,5	359,7	1607,0	2015,0	1347,0	3362,0
Moquegua	688,4	1079,8	155,0	719,9	1954,6	2643,0	-	2643,0
Pasco	401,6	1303,6	997,2	600,9	2901,7	3303,3	36,2	3339,5
Piura	2107,2	840,4	1769,8	4139,7	6749,9	8857,1	187,4	9044,5
Puno	2250,8	3117,2	3221,0	4614,3	10 952,5	13 203,3	217,3	13 420,5
San Martín	961,8	1921,5	687,2	1664,0	4272,7	5234,5	413,3	5647,9
Tacna	828,2	754,0	276,8	656,8	1687,5	2515,7	31,9	2547,7
Tumbes	219,5	76,1	302,3	395,4	773,8	993,3	38,2	1031,5
Ucayali	229,9	116,6	623,1	1540,5	2280,2	2510,1	593,1	3103,2

Nota. Recuperado del MTC (2020).

Como parte del sistema de transporte terrestre, el país cuenta con infraestructura ferroviaria, cuya red operativa mantiene una longitud de 1939,7 km, dividida en ocho líneas férreas, cuya administración está a cargo de empresas públicas y privadas (MTC, 2020). Así, el 87,7 % de las líneas férreas son de titularidad pública, y el 12,3 %, de titularidad privada. Con relación a la administración de la infraestructura ferroviaria pública, el 88,9 % está concesionada, situación en la que se encuentran el Ferrocarril Trasandino (1500 km aproximadamente), que recorre los departamentos de Arequipa, Puno y Cusco; y el Ferrocarril Central Andino, que pasa por Lima, Pasco y Junín. Con respecto a las infraestructuras ferroviarias públicas no concesionadas, estas son el Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (a cargo del MTC) y el Ferrocarril Tacna-Arica (a cargo del Gobierno Regional de Tacna). Con respecto al ámbito urbano, el caso único de infraestructura ferroviaria es la red básica del Metro de Lima, un sistema eléctrico de transporte masivo de pasajeros de Lima y Callao.

Por otro lado, para el año 2020, el Perú contaba con un total de 96 terminales portuarios (TP) con las licitaciones y certificaciones correspondientes para su operación. De ellos, 49 eran públicos (concesionados y no concesionados) y 47 eran privados; de los públicos, el Estado Peruano otorgó en concesión ocho y tres se encuentran en proceso de promoción para su concesión (MTC, 2020). La Empresa Nacional de Puertos (Enapu S. A.) y los gobiernos subnacionales son las entidades que administran los TP que no están concesionados.

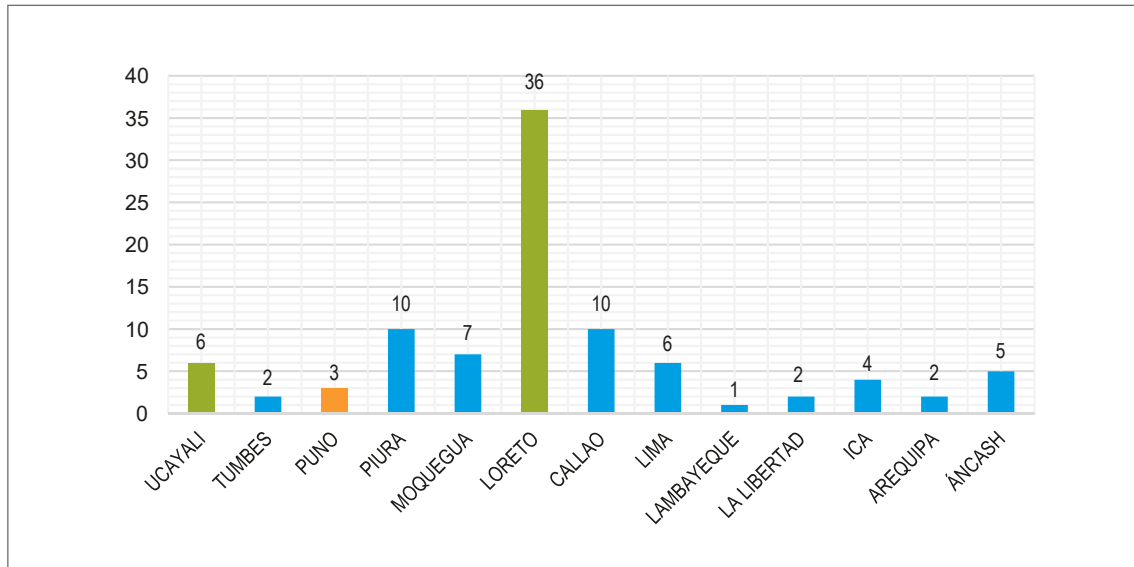


Figura 10. Cantidad de puertos por departamentos en el Perú.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos del MTC (2020).

Con relación al ámbito geográfico, como se observa en la figura 10, 49 TP son marítimos (azul), 42 TP son fluviales (verde) y 3 TP son lacustres (naranja) (MTC, 2020). Por alcance de la operación de los terminales portuarios, 43 son de alcance nacional y permiten que se den operaciones de comercio internacional y tráfico de cabotaje; mientras que 53 son de alcance regional (MTC, 2020). Según el uso y propiedad, 42 son de uso público, y 54, de uso privado (MTC, 2020).

Las rutas aéreas son otro aspecto que permite notar las conexiones entre departamentos y la posibilidad de viajar de un destino a otro. Como se puede observar en la figura 11, Lima-Callao cuenta con la mayor disponibilidad de rutas aéreas a otras ciudades. El aeropuerto más importante del país es el aeropuerto internacional Jorge Chávez, ubicado en el Callao, el cual movilizó el 47,9 % de los pasajeros en rutas nacionales en el año 2020. En segundo lugar está el aeropuerto internacional Alejandro Velasco Astete (Cusco), con 9,9 % del total de pasajeros movilizados en rutas nacionales (MTC, 2020). Como se observa, desde el Callao se puede viajar a diecisiete destinos de ida y vuelta; mientras que desde el departamento de Cusco se puede llegar a siete (Trujillo, Lima, Pisco, Arequipa, Juliaca, Puerto Maldonado e Iquitos).

Es necesario precisar que en pocos casos existen rutas directas entre destinos internos; lo más común es Lima-Callao, siempre un paso obligado para los viajeros internos. Por ese motivo, en muchos casos, la población peruana solo tiene la opción de llegar de un departamento a otro a través de traslados mediante buses o vehículos, lo que supone mayor tiempo de viaje; la situación es similar para el flujo de mercancías.

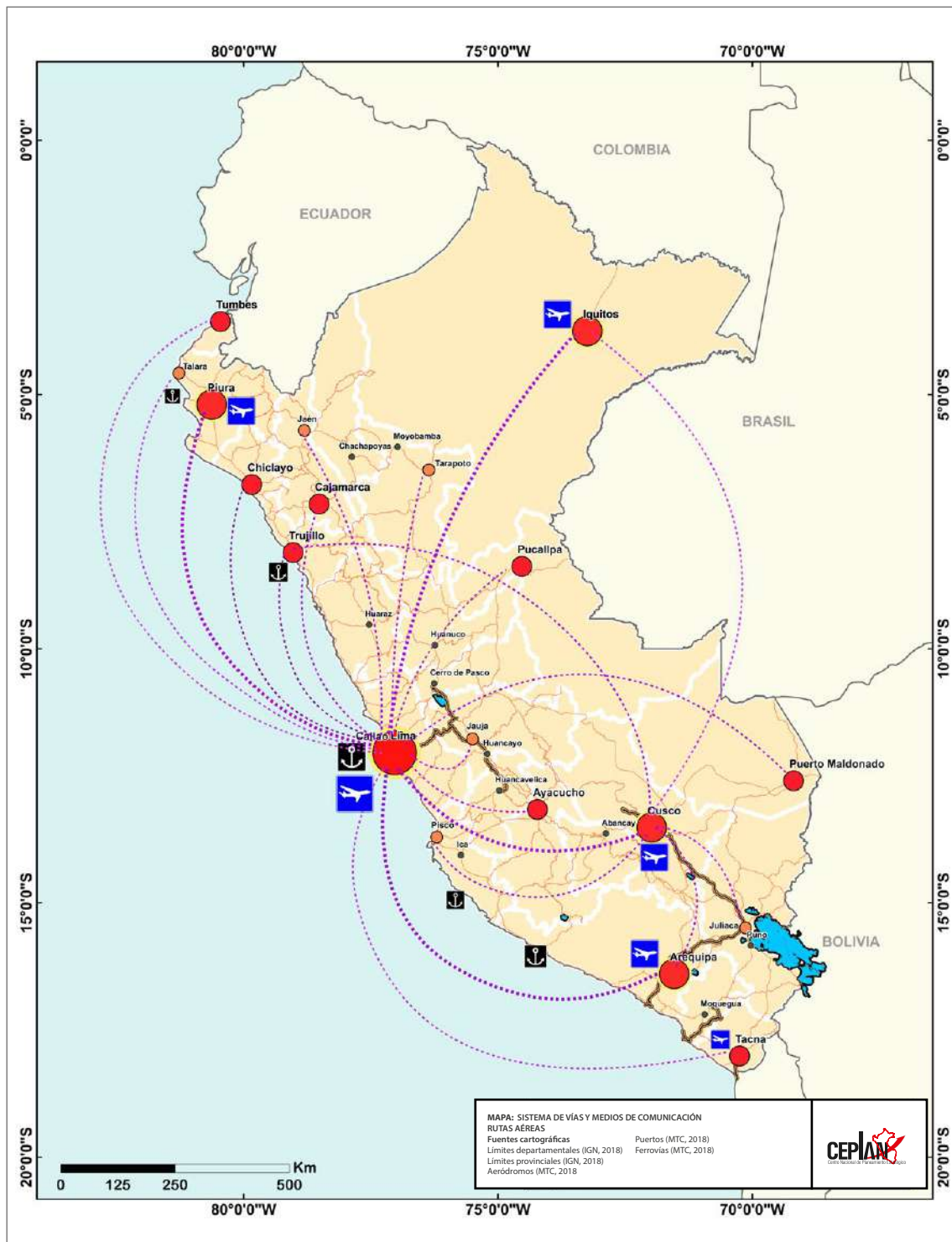


Figura 11. Rutas aéreas en el Perú.

Nota. Elaboración Ceplan.

En suma, en la figura 12 se pueden observar los cinco principales aeropuertos del país (por flujo de pasajeros), ubicados en las ciudades de Lima-Callao, Cusco, Arequipa, Piura e Iquitos; las líneas punteadas de color morado hacen referencia a las rutas más utilizadas. Se destaca que Lima-Callao es el punto focal de los viajes, pero existen importantes conexiones entre Cusco-Arequipa y Cusco-Iquitos. Asimismo, en temas de importación-exportación de productos vía marítima, junto con el puerto del Callao destacan los de Paita, Salaverry y Matarani. A nivel de transporte terrestre, por cantidad de flujo de buses destacan las rutas nacionales a las ciudades de Chiclayo, Lima, Ica, Arequipa y Cusco, como también la Carretera Central. Finalmente, otras vías nacionales asfaltadas articulan de manera longitudinal y transversal a todas las capitales departamentales del país.



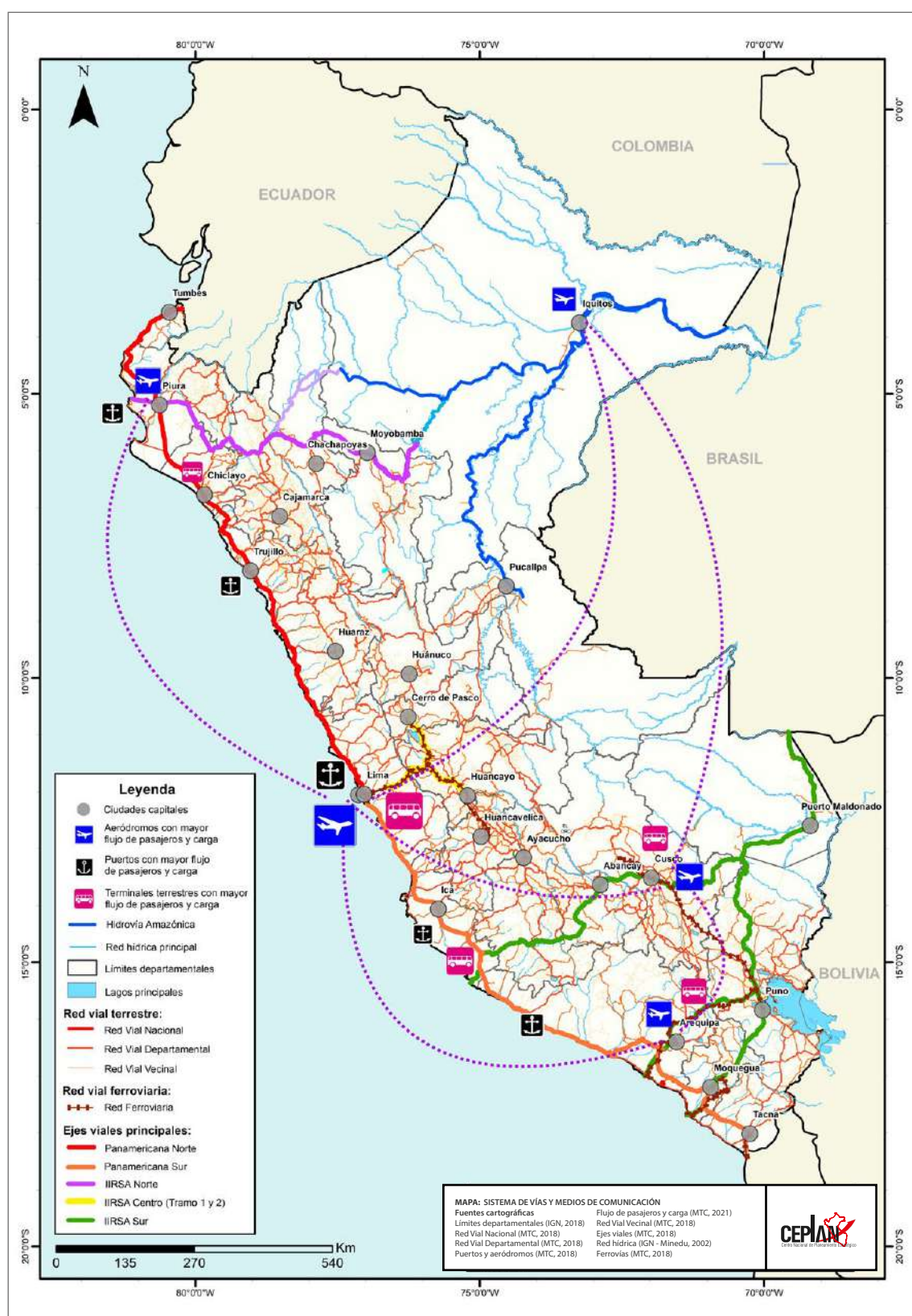


Figura 12. Sistema de vías y medios de comunicación.

Nota. Elaboración Ceplan.

4.3. Sistema económico-productivo y ambiental

El desarrollo territorial depende, en parte, de las dinámicas positivas de cada sector productivo, considerando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que existen en el país. Sin embargo, las presiones de la población sobre los recursos y medios naturales, en la búsqueda de beneficios económicos, suelen generar efectos negativos y problemas, como la contaminación y deforestación. Por ello este sistema territorial vincula la búsqueda del crecimiento económico con el cuidado y gestión adecuada de los recursos y áreas naturales que posee el país.

En el año 2020 la población económicamente activa (PEA)¹⁰ en el Perú alcanzó las 16 095 personas, de un total de 24 881 600 personas que tenían edad para realizar alguna actividad económica (INEI, 2021). Este valor representó una caída con respecto a los años anteriores, lo que puede explicarse por los impactos de la pandemia de la COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno. En la siguiente tabla se muestran datos relacionados con la PEA y la población en edad de trabajar (PET):

Tabla 5.
Estadísticas de la PEA y PET en el Perú.

AÑO	NACIONAL			URBANA			RURAL		
	PET	PEA	NO PEA	PET	PEA	NO PEA	PET	PEA	NO PEA
2014	22 668,6	16 396,4	6272,3	17 735,8	12 436,4	5299,4	4932,9	3960	972,9
2015	23 034,2	16 498,4	6535,9	18 132,9	12 584,1	5548,8	4901,4	3914,3	987,1
2016	23 401,6	16 903,7	6497,9	18 532,9	13 066,1	5466,8	4868,8	3837,6	1031,1
2017	23 771,7	17 215,7	6555,9	18 936,3	13 396,5	5539,7	4835,4	3819,2	1016,2
2018	24 142,3	17 462,8	6679,6	19 341,4	13 663,7	5677,8	4800,9	3799,1	1001,8
2019	24 511,5	17 830,5	6681	19 746,8	14 031,5	5715,2	4764,7	3798,9	965,8
2020	24 881,6	16 095	8786,6	20 153,2	12 324,9	7828,3	4728,4	3770,1	958,3

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos del INEI (2021).

Con relación al área urbana, esta concentra el 77,8 % de la PEA del país, mientras que el área rural, el restante 22,2 %. A diferencia de la creciente PEA urbana, que se incrementó 1,9 % respecto del censo anterior (2007), el área rural disminuyó en -0,5 % (INEI, 2018). Con respecto a las características por género, la PEA femenina del área urbana mostró un crecimiento, al registrar una tasa anual de 2,4 % como promedio; en el área rural decreció -1,1 %. Tomando en cuenta las cifras por ámbito geográfico, en la costa el crecimiento de la tasa promedio anual fue 2 %; en la selva y la sierra, 1,5 % y 0,9 %, respectivamente.

La PEA masculina mostró un crecimiento de 2,2 % en el área urbana: en la costa fue 1,6 %, y en la sierra y selva, 1,1 % en cada caso; asimismo, disminuyó -0,9 % en el área rural. La tasa de crecimiento promedio anual de la PEA femenina (1,5 %) registró mayores niveles que la masculina (1,4 %) a nivel nacional y en los departamentos de Madre de Dios, Pasco, Ucayali, Lima, Tacna, San Martín, el Callao, Cusco, Huancavelica, Ica, Amazonas, Junín y Lambayeque. La población joven es otro factor importante al analizar el sistema económico-productivo del país, ya que representa una fuerza relevante para su desarrollo.

¹⁰ La población económicamente activa (PEA) se refiere a las personas de 14 a más años que en la semana de referencia (censo o encuesta) se encontraban trabajando, buscando activamente trabajo o no trabajaban, pero habían tenido trabajo anteriormente.

Las principales ramas de actividades son otro aspecto importante que permite conocer a qué se dedica la mayor parte de la población. A nivel nacional, la población ocupada se dedica, principalmente, a actividades o labores relacionadas con la agricultura, pesca, minería y comercio.

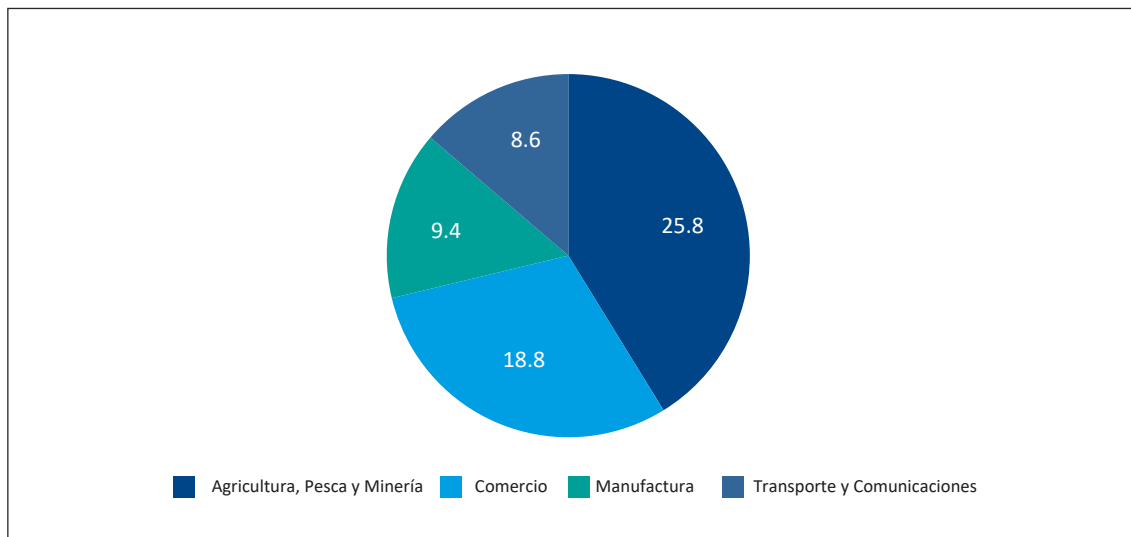


Figura 13. Población ocupada, según ramas de actividad – 2017.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de datos del INEI (2018a).

El producto bruto interno (PBI) de cada departamento según las actividades económicas muestra la distribución geográfica de las dinámicas económicas y también refleja qué sectores productivos están vinculados con los departamentos en función de la especialización económica funcional. A partir del valor agregado bruto (miles de soles) del año 2018, según actividades económicas, se pueden determinar las más frecuentes e importantes de cada departamento, tal como se observa en la figura 13. De las once actividades económicas¹¹ que analiza el INEI, el comercio y la extracción de petróleo, gas y minerales son las que tienen mayor importancia en los departamentos, ya que son actividades principales en trece de ellos. Otra actividad con presencia importante son los trabajos relacionados con la manufactura, pues es frecuente en diez departamentos, entre ellos, Lima, Lambayeque, La Libertad, Ica, Arequipa y Áncash; por otro lado, las actividades de agricultura, ganadería, caza y silvicultura son prioritarias principalmente en departamentos de la sierra, como Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Pasco o Puno, aunque también son importantes en Amazonas, La Libertad y San Martín.

Como se mencionó, puede haber perjuicios al ambiente asociados al desarrollo económico. Según Ráez y Dourojeanni (2016), los problemas ambientales prioritarios en el Perú se determinan a partir de seis características: (i) relevancia socioeconómica (número de personas afectadas negativamente, impacto económico del problema); (ii) relevancia política (grado de afectación a la gobernabilidad, potencial de conflictividad); (iii) extensión (amplitud geográfica y temporal de los procesos y sus consecuencias); (iv) complejidad (grado de coordinación intersectorial y entre estamentos de la sociedad requeridos para influir en la problemática); (v) oportunidades (existencia y grado de maduración de propuestas de solución, grupos de interés comprometidos en el tema y capacidades para implementar soluciones; y (vi) atractivo mediático (hasta qué punto el problema puede ser presentado de manera noticiosa y atraer a la opinión pública en un contexto electoral).

¹¹ (i) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; (ii) pesca y acuicultura; (iii) extracción de petróleo, gas y minerales; (iv) manufactura; (v) electricidad, gas y agua; (vi) construcción; (vii) comercio; (viii) transporte, almacenamiento de correo y mensajería; (ix) alojamiento y restaurantes; (x) telecomunicaciones y otros sistemas de información; (xi) administración pública y defensa.

Los problemas ambientales en el Perú son diversos e involucran distintos tipos de ecosistemas, población y recursos. Los principales son el caos ambiental urbano, la minería ilegal, la deforestación e inadecuada gestión de bosques, la matriz energética insostenible (hidroeléctricas), los pasivos mineros y petroleros, la agricultura insostenible, el deterioro de fuentes de agua dulce y cuencas hidrográficas, y el cambio climático. Estos problemas generan impactos negativos en la calidad de vida de la población y en el desarrollo socioeconómico.

Para el presente estudio, y con el objetivo de relacionar el desarrollo económico con la gestión y presión sobre los recursos naturales, se eligieron, a partir de la jerarquización propuesta por Ráez y Dourojeanni (2016), estos cuatro problemas ambientales principales: i) pérdida de bosques, ii) agricultura insostenible, iii) minería ilegal y iv) deterioro de fuentes de agua.

La pérdida de bosques se debe a la deforestación¹² o tala de árboles, provocada por actividades antrópicas no controladas que atentan contra este tipo de ecosistemas. El Perú es el segundo país en extensión de bosques húmedos amazónicos, los cuales cubren el 54 % del país. Al año 2017 se perdió un total aproximado de 7,7 millones de hectáreas de bosque natural, y si bien la cifra de superficie deforestada ha sido variable en los últimos años, la deforestación promedio en el periodo 2001-2017 fue de 125 301 hectáreas anuales de bosques perdidos (Serfor, 2017).

Con respecto a la deforestación, las principales causas directas son la agricultura y la ganadería; además, la minería, particularmente la ilegal, y los cultivos ilícitos son otras actividades que amenazan la Amazonía en el Perú (Serfor y Global Green Growth Institute, 2015). En el país, en quince departamentos hay deforestación, siendo más evidente en Ucayali, Madre de Dios y Huánuco, que en conjunto concentraron el 47 % del total reportado en 2017; les siguen Loreto, San Martín, Cusco y Junín, que superaron las 10 000 hectáreas deforestadas ese año. Por otro lado, Cajamarca y Puno presentaron cifras menores a las 5000 hectáreas (Serfor, 2017). Aparte de las actividades relacionadas con la agricultura, ganadería y minería ilegal, la construcción de carreteras y los proyectos hidroeléctricos conllevarían riesgos significativos para los ecosistemas de la Amazonía, ya que pueden generar impactos socioambientales y pérdida de bosques (Serfor y Global Green Growth Institute, 2015).

En la figura 14 se puede observar la complejidad, diversidad y heterogeneidad del territorio peruano, a nivel de las actividades económicas y productivas que en este se desarrollan. En la zona norte del país hay zonas de producción agrícola, como el valle del río Piura; proyectos de irrigación en Chavimochic, con su agroindustria; agricultura familiar en los Andes de Cajamarca; silvicultura (café-cacao) en la Amazonía, además de otros productos locales. En esa zona también destaca la riqueza mineral (oro, principalmente, en Cajamarca) y de hidrocarburos (petróleo en el zócalo costero y la Amazonía).

En la zona central del país, la ciudad de Lima condiciona en gran manera las actividades económicas y productivas del territorio, pues, sin duda, es el gran mercado nacional. Por ende, la producción de la selva central y Pucallpa, a nivel de productos agrícolas, ganaderos, piscícolas (truchas de los Andes y paiches de la Amazonía) e incluso minerales, está fuertemente condicionada por la demanda de Lima. A su vez, en la zona sur del país es marcada la presencia del clúster minero que articula la producción (cobre, principalmente) de las minas ubicadas en las regiones de Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna. En Madre de Dios y Puno hay una fuerte presión sobre el bosque amazónico, producto de la minería ilegal en los cauces de los ríos. Además, existen valles fértiles con cultivos de agroexportación, como la vid y el olivo.

12 Eliminación de la cobertura forestal de un bosque natural por causa del ser humano o de la naturaleza (Serfor, 2017).

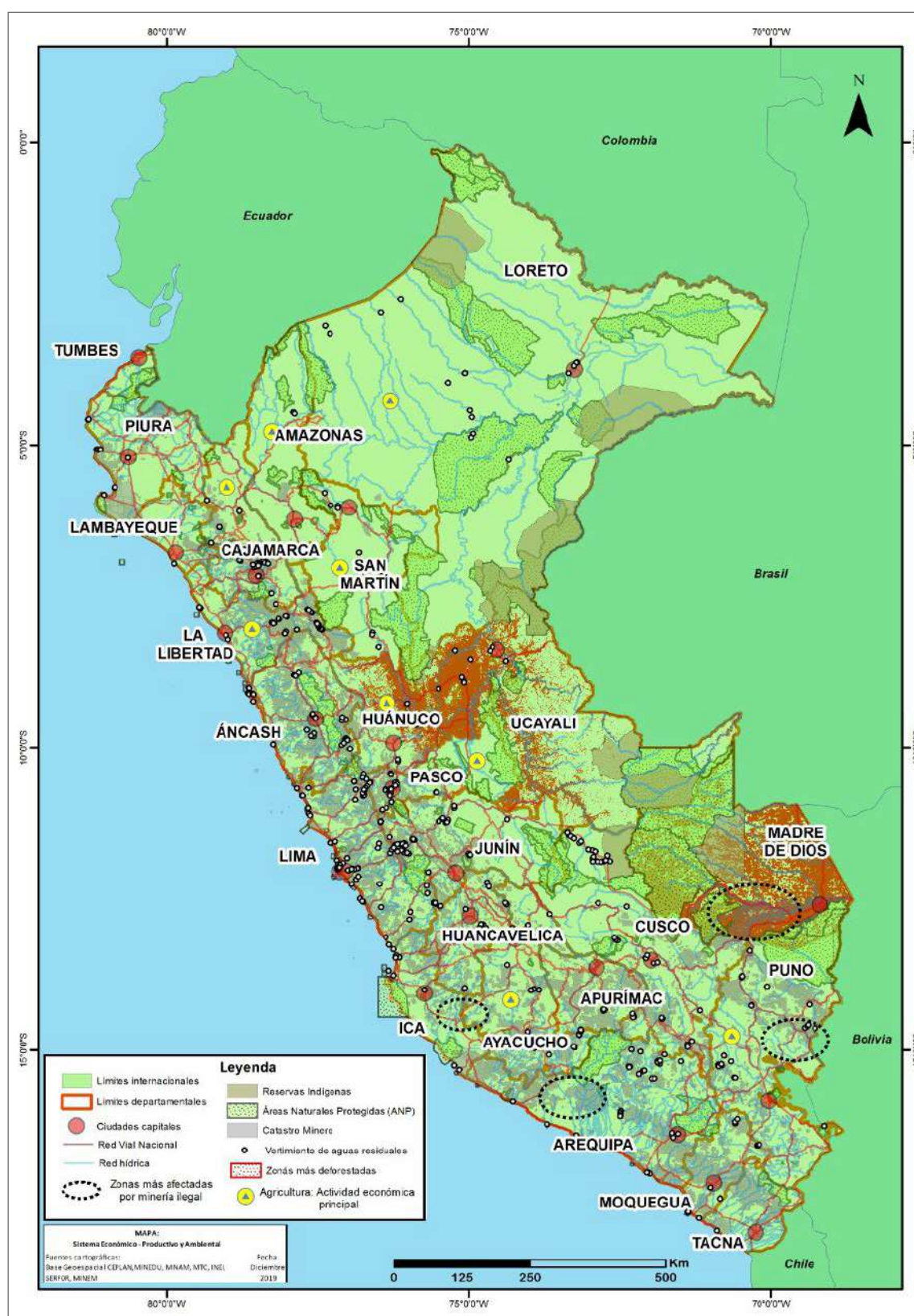


Figura 14. Sistema económico-productivo y ambiental.

Nota. Elaboración Ceplan.

4.4. Desequilibrios territoriales: brechas de acceso a servicios básicos

La descripción anterior se complementa con la identificación de las principales brechas, como las carencias en accesibilidad a servicios básicos de calidad, estado de las vías de transporte, precariedad de la situación socioeconómica, entre otras. Esto permite identificar problemáticas y limitaciones generales para el desarrollo en distintas partes del país, así como oportunidades y posibles medidas estratégicas, priorizando zonas para reducir las carencias y desigualdades que sufre la población.

En este sentido, se han seleccionado algunas variables correspondientes al acceso a los servicios básicos, el nivel de educación, el acceso al servicio de salud y el estado de las vías de comunicación, con la finalidad de detectar brechas territoriales e identificar las zonas que requieren priorización en cuanto a la atención para la mejora de la calidad de vida de las personas y la búsqueda de su desarrollo. Los indicadores seleccionados son los siguientes:

- a) Población que cuenta con disponibilidad de agua las 24 horas del día
- b) Atención en evaluación de anemia a niños menores de 5 años
- c) Locales escolares públicos que cuentan con servicios básicos
- d) Red vial vecinal con superficie en mal estado

Con el análisis de estos indicadores se podrán determinar brechas a nivel distrital, señalando las zonas donde estas son más amplias, a fin de relacionarlas con las características de los sistemas del modelo de territorio actual.

Así, en la figura 15 se han identificado las zonas con mayor déficit de acceso de agua las 24 horas del día, zonas con mayor déficit de acceso a la red pública de desagüe dentro de la vivienda y zonas que coinciden en tener déficit de acceso a tres servicios básicos (acceso al agua las 24 horas al día, alumbrado eléctrico y red pública de desagüe). Como se observa, las zonas del distrito de Loreto, Ucayali y Puno coinciden en tener una brecha mayor en cuanto al acceso limitado a tres servicios básicos, mientras que las zonas costeras del departamento de Piura, Lambayeque, La Libertad, Ica y Arequipa, y distritos de Madre de Dios presentan una mayor brecha en cuanto a no contar con agua durante todo el día. Con relación a contar con red pública de desagüe dentro de la vivienda, gran parte de los departamentos de Loreto, Ucayali, Amazonas y Cusco presenta este problema.

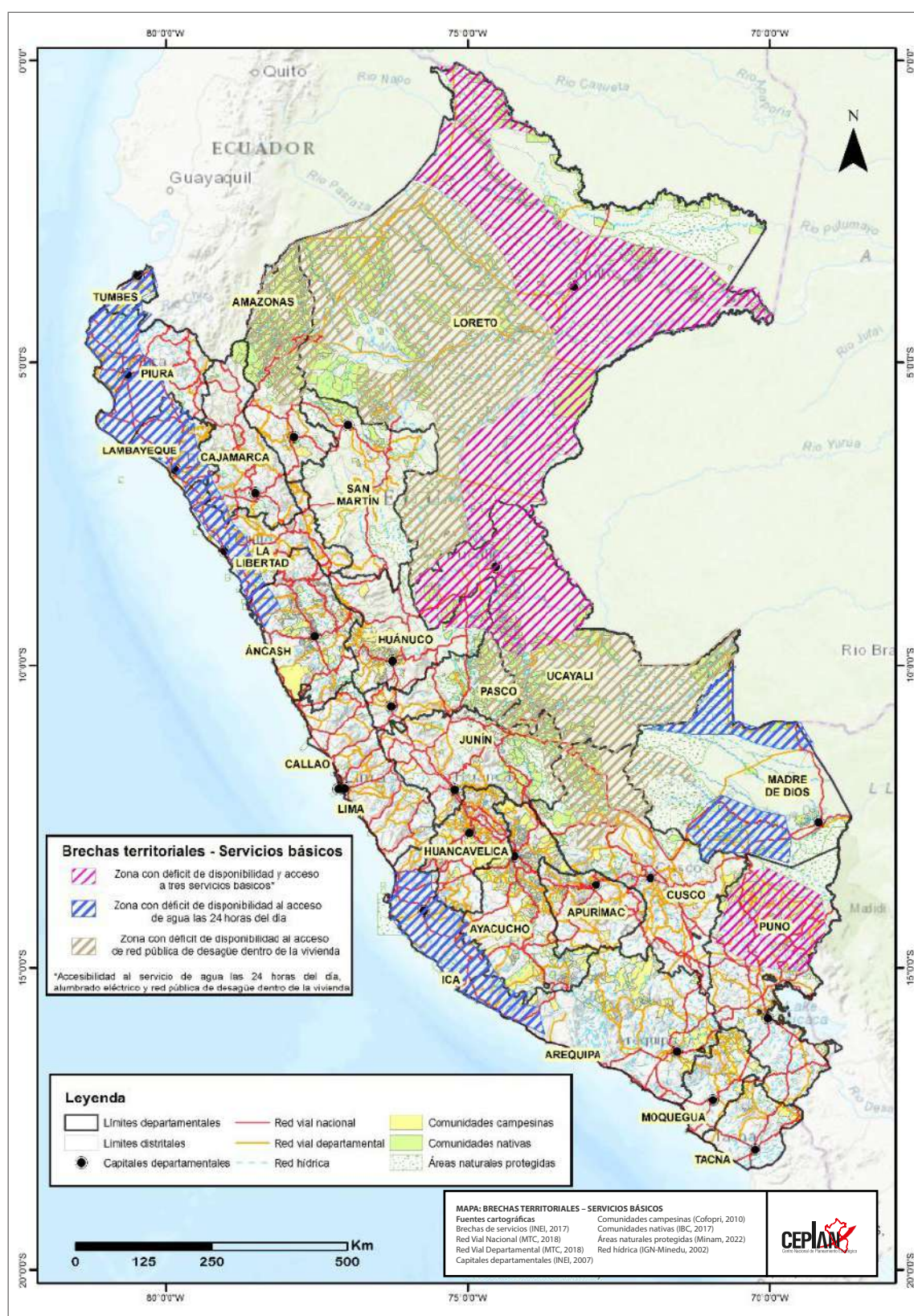


Figura 15. Brechas territoriales en servicios básicos.

Nota. Elaboración Ceplan.

Además de las zonas identificadas, se muestran elementos del territorio que evidencian que las comunidades campesinas y nativas están ubicadas en lugares donde las brechas son mayores, lo que refleja que los habitantes no cuentan con una calidad de vida adecuada, debido al acceso limitado a los servicios básicos. Por otro lado, se aprecia que la red vial nacional y la departamental están poco extendidas en la selva, siendo el transporte principalmente vía fluvial o por caminos no asfaltados. Estas limitaciones en conectividad y accesibilidad restringen el apoyo y la implementación de tecnología, dificultando el acceso a servicios básicos. Finalmente, hay zonas con bajo acceso a servicios básicos que coinciden con áreas naturales protegidas (ANP), lo cual representa un riesgo para su conservación, pues, al no contar con agua o desagüe, las comunidades pueden contaminar y utilizar indiscriminadamente las fuentes de agua que existen en esos lugares.



Foto: MINAM

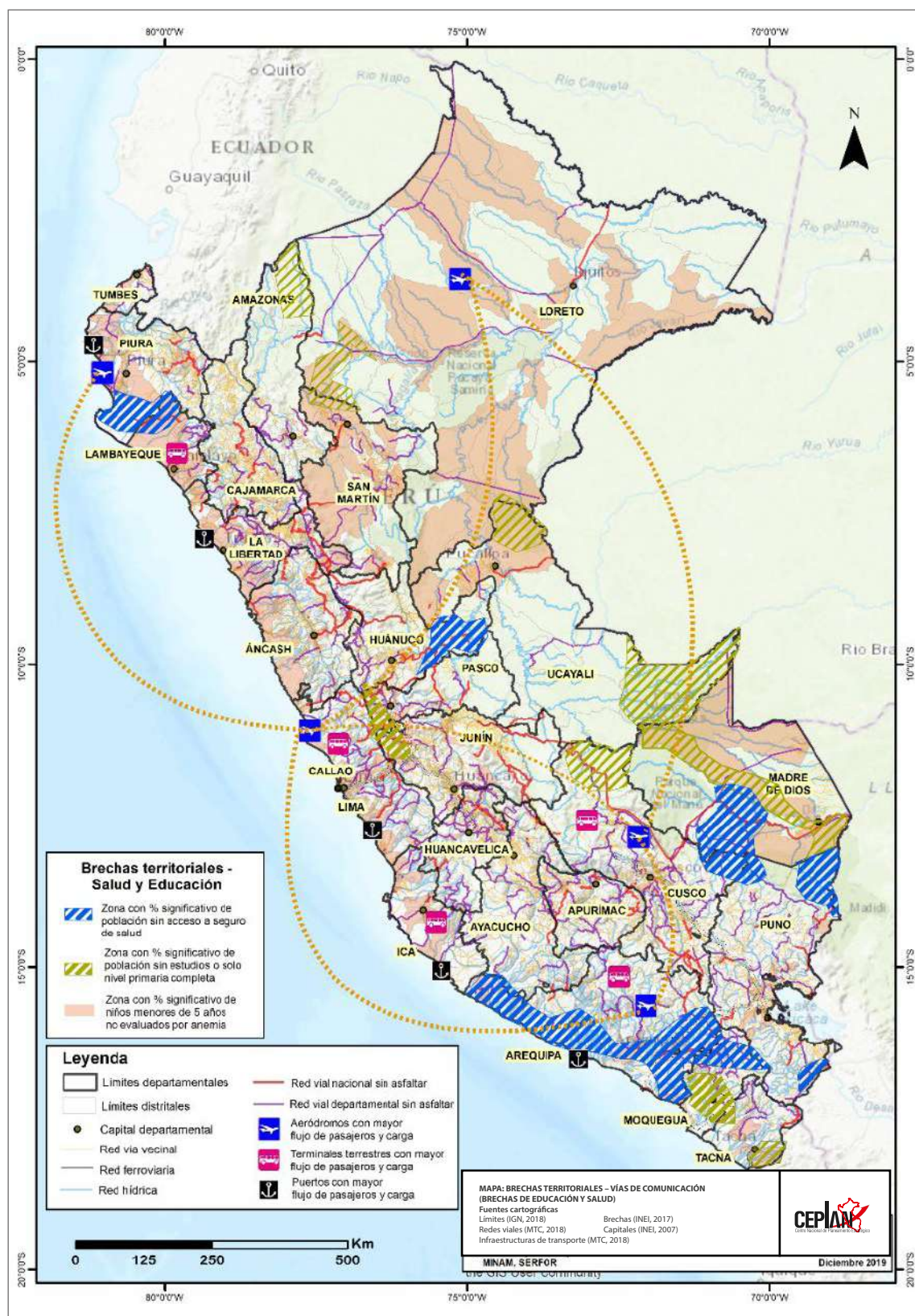


Figura 16. Brechas territoriales en salud, educación y vías de transporte.

Nota. Elaboración Ceplan.

Con respecto al nivel de salud y educación, en la figura 16 se identificaron las zonas con mayor porcentaje de población sin acceso a seguro de salud, con mayor porcentaje de niños menores de 5 años no evaluados por anemia y mayor porcentaje de población sin estudios o que solo ha completado primaria. Además, como el nivel y calidad de educación y salud se relacionan con una infraestructura y equipamientos adecuados, tecnología y personal capacitado, en el mapa se muestran las vías nacionales y departamentales no asfaltadas; las vías en mal estado generan que los centros de salud y educación no puedan ser abastecidos ni optimizados para su funcionamiento. Es importante mencionar que, a diferencia de las brechas relacionadas con el acceso a los servicios básicos, no existe una coincidencia marcada en cuanto a las zonas donde hay carencias en salud y educación de forma simultánea.

Con relación a las brechas en salud, se puede observar que Madre de Dios, Lambayeque y Piura presentan porcentajes significativos de población sin acceso a seguro de salud y de niños menores de 5 años que no han sido evaluados por anemia. A su vez, Loreto, San Martín, Tumbes y Piura tienen mayor cantidad de zonas con porcentajes altos de niños que no han sido evaluados por anemia, siendo zonas vulnerables a la expansión de la anemia infantil.

Con relación a la educación, departamentos de la sierra, como Pasco, Junín, Cusco, y de la selva, como Amazonas, Loreto y Ucayali, presentan zonas con un porcentaje considerable de población sin estudios o que solo han llegado a terminar primaria. Como caso resaltante, se puede notar que en Madre de Dios hay zonas con las tres brechas marcadas.

Con respecto a los elementos del territorio relacionados al transporte, en los departamentos donde se presentan las brechas mencionadas con mayor fuerza también hay vías no asfaltadas, lo que dificultaría que la educación y la salud sean de calidad en estos lugares. Por otro lado, se puede observar que, a pesar de contar con terminales terrestres, aeropuertos y puertos con un flujo importante de pasajeros y carga, la zona norte costera del país presenta zonas con brechas de salud marcadas. Además, el mapa muestra que en los distritos próximos a las capitales departamentales no se registran zonas con mayores brechas, lo que coincide con que cerca de las capitales se encuentran los principales aeropuertos o terminales terrestres del departamento. Esto corrobora que las carencias en salud y educación se presentan en los distritos más alejados de la capital del departamento, ya que son zonas menos accesibles, a las que solo se puede llegar mediante caminos no asfaltados o transporte fluvial.

Para el desarrollo de la población a nivel nacional es importante tener acceso a servicios básicos y contar con el servicio de conexión a Internet que permita acceder a una comunicación integral en todo el país y a nivel internacional, así como a educación virtual, información, red de negocios, entre otros. El acceso a dichos beneficios, aparte del acceso al servicio de energía eléctrica, requiere contar con otros servicios y dispositivos, como conexión a Internet, y poseer aparatos tecnológicos, como computadoras, celulares o tablets. En cuanto a la conexión a Internet, hay zonas del país donde la población no tiene acceso al servicio por falta de equipamiento, dispositivos, fibra óptica, entre otros factores. Esta problemática refleja un estancamiento en el desarrollo de las poblaciones, dado que se ven limitadas a acceder a oportunidades de desarrollo y crecimiento profesional.

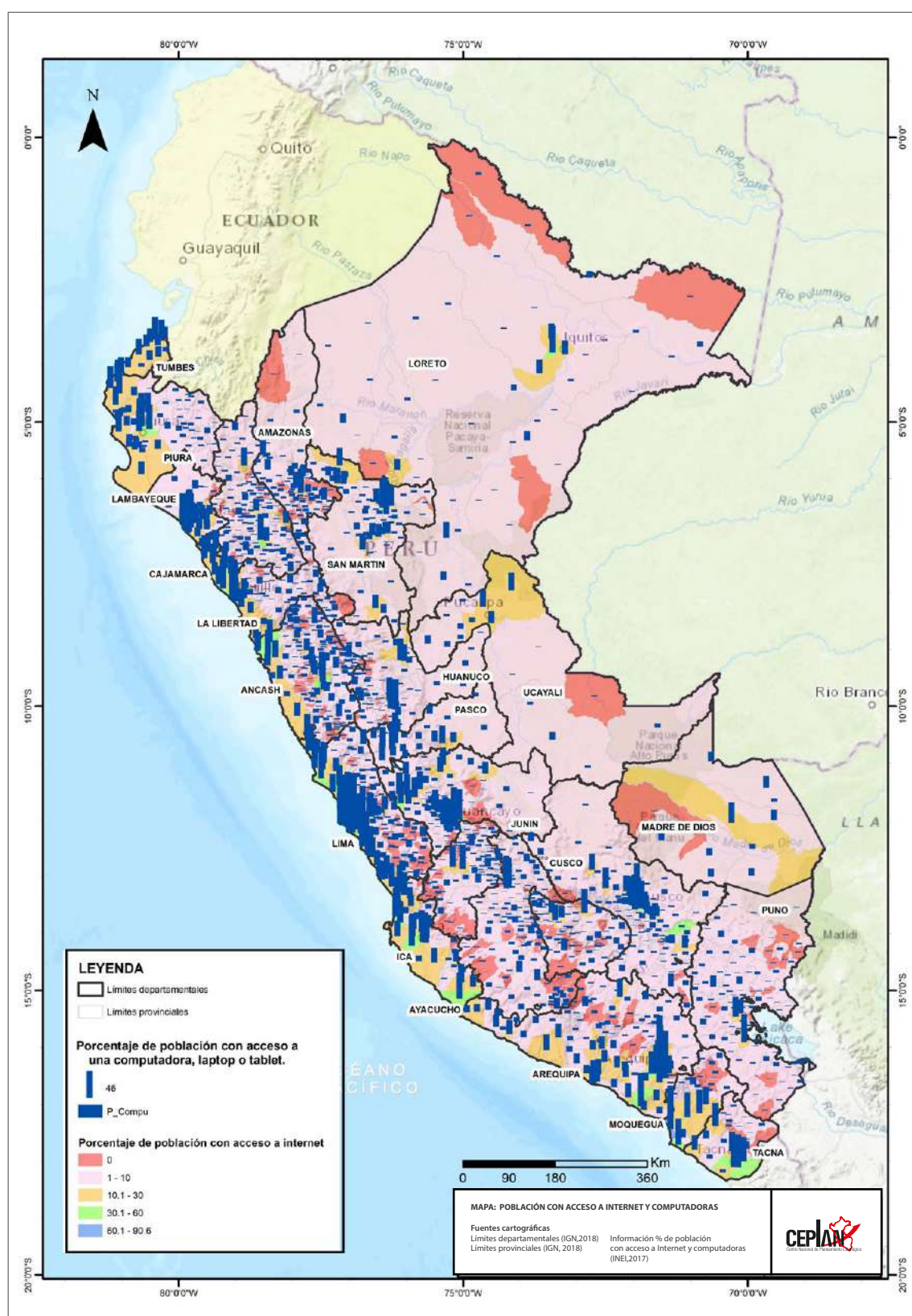


Figura 17. Porcentaje de población por distrito con acceso a Internet y con computadoras, laptops o tablets.

Nota. Elaboración Ceplan.

En el mapa de la figura 17, en color rojo se pueden notar los distritos que no tienen acceso a conexión por Internet, sumando un total de 272. En los departamentos de la sierra y selva, gran parte de la población no tiene acceso a este servicio ni cuenta con dispositivos electrónicos. En los departamentos de la zona sur del Perú, como Ayacucho, Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna, se identifica una proporción importante de distritos sin Internet.

Por otro lado, en la franja costera del país, principalmente en las grandes ciudades, gran parte de la población cuenta con el servicio y también posee computadora, tablet o laptop; esta es otra muestra de que en distintas zonas del país hay un problema de conexión y comunicación, que limita el desarrollo integral de la población. Es llamativo y alarmante que en los departamentos del ámbito amazónico, muy pocos distritos, en su mayoría aquellos que forman parte de la ciudad capital, cuentan con Internet, como se observa en la figura 17.

Otros dispositivos electrónicos que permiten estar conectados para el desarrollo son los celulares y los televisores. En la figura 18 se observa la situación de la población por distritos en el Perú en cuanto a la posesión de celulares o acceso a la televisión. Con respecto a contar con celular, a diferencia del acceso al Internet o contar con un dispositivo electrónico, en todos los distritos del país hay pobladores con acceso a este dispositivo de comunicación; sin embargo, hay zonas donde es muy limitado el número de personas que cuentan con celular.

Al igual que en el mapa anterior, se puede notar que los distritos que cuentan con menor población con acceso a celular están en la sierra y selva. El distrito con un porcentaje menor es Yaguas, en la provincia de Putumayo, en Loreto; también en este departamento, en los distritos de Rosa Panduro y Cahuapanas, solo el 10,2 % y el 12,1 % de la población posee este dispositivo electrónico, respectivamente. Así, se puede concluir que hay claras limitaciones para que la totalidad de la población cuente con acceso a tecnologías para la conectividad digital, especialmente en zonas específicas de la sierra y, en general, en la Amazonía.

En cuanto al impacto de no contar con el servicio en la educación, se puede mencionar que Aprendo en casa, plataforma educativa que se inició en abril de 2020 y que busca la educación a distancia a través de dispositivos electrónicos (radio, celular, televisor, computadora, entre otros), ha llegado a un grupo importante de la población estudiantil en el país, pero existen zonas que no cuentan con energía eléctrica ni dispositivos electrónicos, lo que hace imposible el acceso a esta plataforma.



Foto: MTC

Sobre el acceso a energía eléctrica, principalmente en la sierra, hay distritos donde solo entre el 10 % y 20 % de la población cuenta con el servicio; esto sucede en Huánuco, la sierra de La Libertad, Puno y Cajamarca; además, en la Amazonía algunos distritos tienen esta condición. Por ejemplo, en Rosa Panduro, en Loreto, los pobladores no tienen acceso al servicio de energía eléctrica, mientras que en la sierra, en Amantaní, en Puno, solo el 0,6 % cuenta con el servicio.

Otro servicio que también permite que los alumnos en todo el país accedan a educación a distancia es la conexión a Internet. En el país, 272 distritos no tienen acceso a este servicio; estos se ubican principalmente en la zona andina del país, como Ayacucho, Arequipa y Puno, y en la zona costera sur del Perú, como Moquegua y Tacna. Cabe recordar que, en la Amazonía del país, la mayoría de los distritos no cuentan con dispositivos electrónicos, como computadoras, laptops o tablets, dificultando aún más el acceso a educación.



Foto: MTC

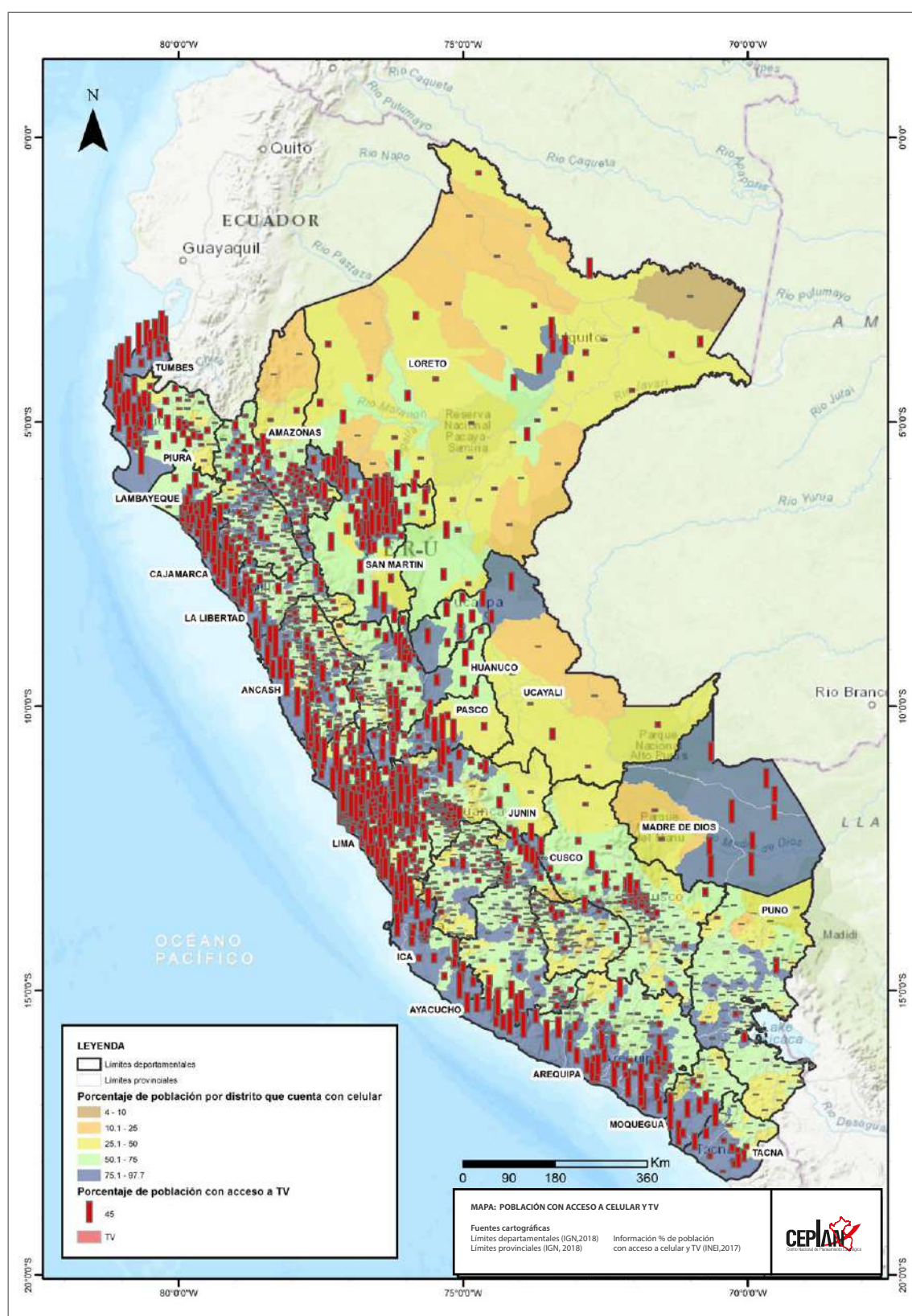


Figura 18. Porcentaje de población por distritos con acceso a celular y televisión.

Nota. Elaboración Ceplan.

4.5. Elementos para la generación de la imagen futura del territorio

Para la identificación de elementos que se utilizaron en la generación del modelo futuro se analizaron las variables e indicadores del modelo territorial actual, con la finalidad de determinar las problemáticas y oportunidades que pueden surgir en el territorio nacional. A su vez, la revisión de instrumentos y herramientas de planificación territorial y ejes estratégicos de reducción de brechas de otros países permitió rescatar aportes, metodologías y aspectos que fueron aplicados en la elaboración de la imagen territorial futura. A partir de ello se plantearon lineamientos para favorecer el desarrollo territorial a futuro.

Tabla 6.

Lineamientos para el desarrollo territorial

Lineamientos	Localización aproximada
Garantizar a todos los habitantes el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada.	Todo el territorio nacional
Promover redes sinérgicas y complementarias relacionadas con agroindustria rural, turismo y bosques comunitarios, que generan empleo y oportunidades sustentables a largo plazo para la población.	Principalmente en: • zonas andinas • zonas con áreas naturales protegidas • Amazonía peruana
Construcción, reconstrucción y mejoramiento de infraestructuras destinadas a la educación.	Principalmente en: • distritos de la Amazonía peruana • zonas vulnerables de la sierra peruana
Garantizar condiciones de vida digna en asentamientos humanos dependientes de actividades mineras.	Énfasis en los distritos mineros de la sierra y selva peruana
Promover el desarrollo rural con enfoque territorial, a fin de garantizar que las oportunidades sean sustentables a largo plazo.	Principalmente en: • zonas de frontera • zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos) • departamentos de la selva peruana
Impulsar un adecuado uso de los recursos de agua, suelo y vegetación para garantizar a la población el suministro del recurso de agua.	Principalmente en: • Amazonía peruana • zonas desérticas de la costa peruana
Fortalecer la incorporación de la prevención y reducción del riesgo de desastres en la planificación territorial.	• zonas ribereñas • zonas costeras • quebradas ocupadas por viviendas
Garantizar a la población la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.	• zonas con áreas naturales protegidas • Amazonía peruana • zonas marino-costeras
Promover la capacitación y la formación universitaria, técnica y tecnológica, en función de la especialidad económica de los asentamientos poblacionales y de potencialidades del territorio.	Todo el territorio nacional

Nota. Elaboración Ceplan.

A partir de la información representada y analizada, y de los lineamientos propuestos, se concibieron elementos para la generación de la imagen territorial futura y la elaboración de un mapa que incluye proyectos para el futuro.

A fin de impulsar la reducción de las brechas territoriales en el país y coadyuvar a la resolución de las problemáticas actuales, se proyectó a mediano y largo plazo la magnitud de los cambios que se deben lograr, los cuales son expresados como un modelo territorial futuro. Para diseñarlo se tomó como referencia el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), que presenta más de 50 proyectos en distintas zonas del país, orientados a mejorar los servicios básicos, vías de transporte, mercado interno, entre otros. Tomando en cuenta los proyectos del plan en mención, las problemáticas y carencias identificadas con las brechas, y el modelo de territorio actual, a continuación se presenta un mapa con proyectos y elementos para la generación de un modelo territorial futuro.

En la figura 19 se pueden observar los cambios más importantes en el territorio generados por el desarrollo de los proyectos determinados en el PNIC. Por ejemplo, la hidrovía de la Amazonía permitirá un mayor tráfico de embarcaciones de mayor capacidad por los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas. Es importante considerar que esta infraestructura tiene que ser implementada respetando todos los estándares ambientales para minimizar los impactos en el ecosistema fluvial de los ríos amazónicos, que son a su vez sustento para muchas comunidades locales. Asimismo, a nivel de infraestructura de comunicaciones, resalta la ampliación del aeropuerto Jorge Chávez en el Callao, lo cual permitirá descongestionar el tráfico aéreo que actualmente genera complicaciones con la demora de vuelos; también destaca la construcción del aeropuerto internacional del Cusco, a fin de recibir vuelos internacionales de manera directa hacia el mayor destino turístico del país. De igual manera, se busca conectar vía aérea ciudades del norte del país (Trujillo-Chiclayo-Piura-Tumbes-Iquitos) y del sur (Tacna-Cusco) para mejorar las conexiones de personas y mercancías.

También es importante mencionar la implementación de un Sistema Integrado de Transporte de Gas, que permitirá su masificación en los departamentos de Cusco, Arequipa y Moquegua. Además, se desarrollarán proyectos energéticos en la zona de frontera con Ecuador, beneficiando a la población de Tumbes, Piura y Cajamarca, y mejorando su calidad de vida. Finalmente, con respecto a los servicios públicos, destacan las obras de agua y saneamiento en las ciudades de Pucallpa, Puno y Juliaca.

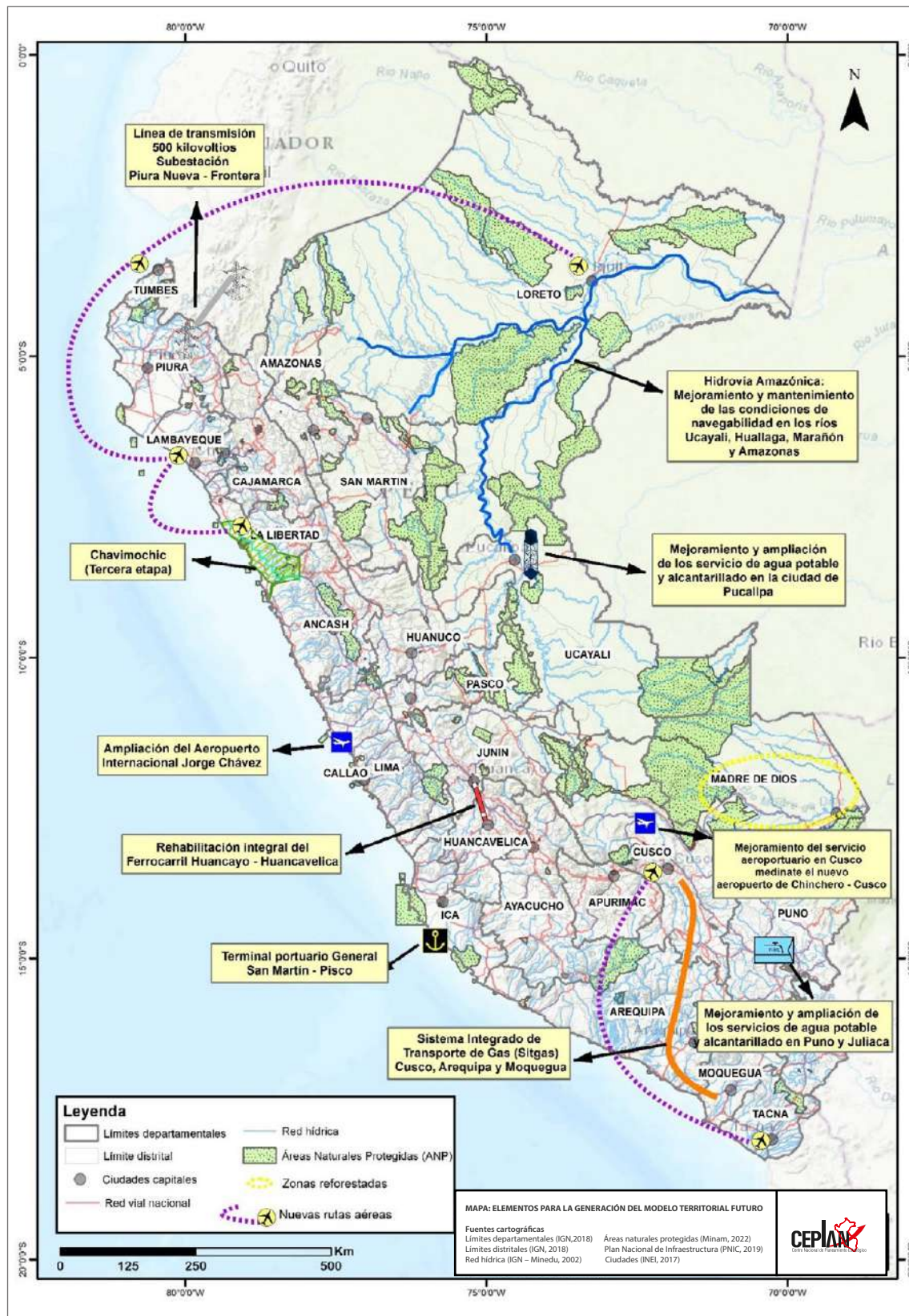


Figura 19. Influencia del Plan Nacional de Infraestructura 2019 en la imagen del Perú al 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

Además, se recolectó información mediante entrevistas a expertos y expertas, quienes señalaron que los temas más preocupantes acerca del desarrollo territorial al 2050 están relacionados con la organización y articulación del territorio, las posibles variaciones en la administración político-administrativa en el país, la provisión de bienes y servicios básicos, la adaptación al cambio climático y la gestión de recursos naturales, los conflictos entre autoridades y el cumplimiento de objetivos relacionados al desarrollo sostenible (ver figura 20).



Figura 20. Preocupaciones principales de los expertos sobre el desarrollo territorial con relación al Perú al 2050.

Nota. El tamaño del rectángulo asignado a cada tema refleja las coincidencias en las preocupaciones expresadas por los expertos. Elaboración Ceplan.

Durante las entrevistas, los conceptos más repetidos por los expertos y expertas, con respecto a las preocupaciones sobre el desarrollo territorial, se vinculaban con temas de organización y articulación del territorio. Específicamente se mencionó la importancia de procesos, como la creación de macrorregiones, la descentralización efectiva, el ordenamiento territorial y también los roles del Estado y sus competencias en cuanto a la planificación, el desarrollo sostenible, la provisión de servicios, entre otros temas.

Sobre los esfuerzos emprendidos anteriormente que buscaron el desarrollo del territorio en el país, en las entrevistas resaltaron los distintos procesos que tuvieron como objetivo el ordenamiento y gestión del territorio, acorde con las características del país. Sin embargo, estos no han tenido los resultados esperados, debido al rol que desempeñaron (o no) diferentes actores, así como la falta de una adecuada planificación urbana, el crecimiento de la informalidad, problemas en la gestión de recursos naturales como el agua, dificultades en el liderazgo de un Estado desarticulado, entre otros.

En la figura 21 se muestran distintos elementos, herramientas o procesos que, según los expertos y expertas, han favorecido el desarrollo territorial en el país. Entre estos figuran el proceso de zonificación ecológica y económica (ZEE), el Plan de Cierre de Brechas, Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, la creación de comisiones ambientales regionales y de consejos de recursos hídricos, entre otros.

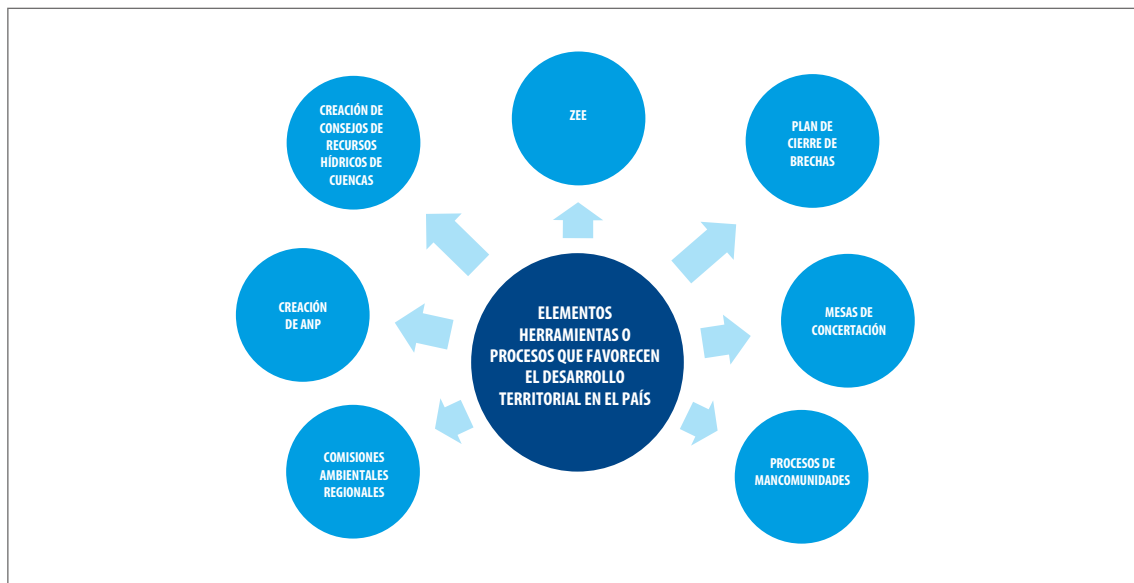


Figura 21. Elementos, herramientas o procesos que pueden generar impactos positivos en la búsqueda del desarrollo territorial.

Nota. Elaboración Ceplan.

Con relación a éxitos globales, algunos expertos mencionaron que pocos países tienen los desafíos del Perú, debido a la complejidad de su territorio; además, consideran que se deben tomar como referencia las naciones con las que se comparte el área andina, pues presentan características similares. Por ejemplo, comentaron que en Ecuador hay una distribución más adecuada de los espacios económicos, y un mayor equilibrio entre la sierra y la costa, posiblemente debido a la ubicación de la capital ecuatoriana, que está en la sierra. Por otro lado, destacan a Colombia y Bolivia por sus políticas territoriales y avances en el aprovechamiento de los recursos naturales. Además, coincidieron en que el Perú tiene una estructura compleja y que está hiperconcentrada en la costa (Lima), mostrando un gran descuido en la sierra y selva. Criticaron que esta situación no ha sido revertida y que hasta ahora no ha habido una experiencia real para enfrentar el dilema territorial.

Varios entrevistados del sector público mencionaron que las experiencias exitosas en Europa partieron del convencimiento y la dotación de capacidades a las regiones, algo que en el Perú no ha sucedido. También comentaron que, en un afán más político que técnico, en algún momento, ante demandas sociales, se procuró la regionalización, pero no estuvo acompañada de mecanismos técnicos; asimismo, desde que esta se implantó hasta ahora, el problema subsiste, con falencias muy marcadas en las regiones.



Figura 22. Países con éxitos globales, según los expertos sobre desarrollo territorial.

Nota. Elaboración Ceplan.

Finalmente, en la figura 23 se presenta una lista de elementos que, según los expertos y expertas entrevistados, limitan y benefician el desarrollo territorial.

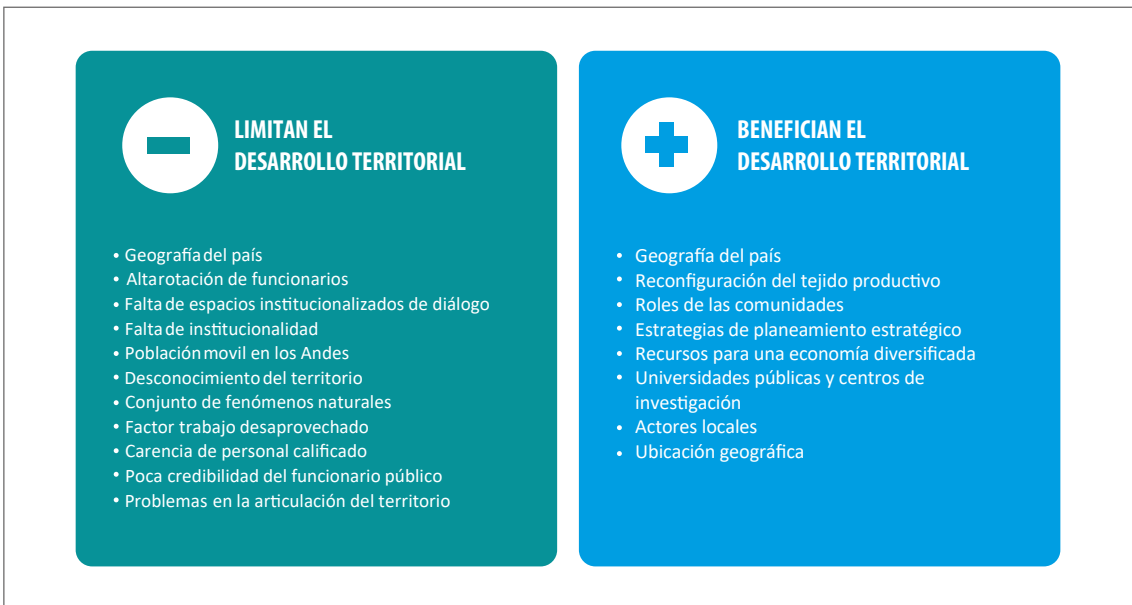


Figura 23. Elementos principales que limitan y benefician el desarrollo territorial.

Nota. Elaboración Ceplan.

Como se muestra, los entrevistados señalaron que la geografía del país puede verse de distintas maneras: por ejemplo, si bien el relieve o el clima pueden limitar la articulación al interior del país o el desarrollo de algunas actividades económicas, por otro lado, el país se beneficia con la diversidad de recursos naturales, paisajes, pisos altitudinales, entre otros atributos. Los entrevistados también coincidieron, en su mayoría, en que la planificación del desarrollo territorial debe tener a la geografía del país como un aliado y no un enemigo, ya que los procesos deben estar relacionados con sus características geográficas, culturales, históricas y sociales.

La geografía del país es un elemento debatible, pues, para algunos expertos entrevistados, es una limitante, ya que dificulta, por ejemplo, la conectividad terrestre entre distintas zonas del país por la complejidad del relieve y el terreno; además, la variedad de climas condiciona que las actividades económicas se tengan que adaptar para su desarrollo. Sobre este aspecto, la ocurrencia de fenómenos naturales también genera problemas en las poblaciones, dado que, al ocupar de forma desordenada y no planificada el territorio, son vulnerables ante estos eventos.

Otros expertos no consideran a la geografía del país como una limitante, pero sí a su desconocimiento, lo cual genera problemas, como la ocupación desordenada del territorio por parte de la población o el desarrollo de actividades económicas en las que no existen las condiciones físicas ni naturales para que sean sostenibles. Por ejemplo, el desarrollo de la agricultura en lugares donde el recurso hídrico no es suficiente o donde se debe deforestar para generar campos cultivables.

Elementos que limitan el desarrollo

En cuanto a los elementos que limitan el desarrollo, los más mencionados fueron los temas políticos y de gobernanza, pues impiden el cumplimiento, seguimiento y éxito de los procesos. La falta de espacios institucionalizados de diálogo, la poca credibilidad del funcionario público y la alta rotación de funcionarios (principalmente en gobiernos regionales y locales) son algunos problemas que los expertos y expertas pudieron identificar en torno al liderazgo político y de gobierno, para la elaboración y aplicación de planes territoriales efectivos y a largo plazo.

Por otro lado, la falta de institucionalidad y la alta rotación de funcionarios también limitan considerablemente el desarrollo territorial. Este último es un proceso que requiere de objetivos claros, lineamientos y un horizonte de largo plazo; sin embargo, no tiene éxito debido a problemas en la estructura de gobernanza del país, el enfoque del desarrollo (priorizando megaproyectos y resultados que solo se reflejan en cifras de crecimiento económico) y la elección y formación de los funcionarios públicos.

La carencia de espacios institucionalizados de diálogo también dificulta el desarrollo territorial, pues limita la comunicación entre actores que influyen en el territorio en distintas zonas del país. Un caso representativo son las comunidades nativas y campesinas, en la Amazonía y los Andes, respectivamente, que tienen gran valor para el desarrollo del país, al conservar la biodiversidad y contribuir a la producción de alimentos para sus pobladores y otras zonas. A pesar de ello, no tienen participación suficiente en la formulación de estrategias de desarrollo para el territorio; por eso en ocasiones hacen sentir su presencia y voluntad mediante la oposición a las intervenciones de otros actores (por ejemplo, frente a actividades extractivas). Los conflictos sociales en la minería o la agricultura evidencian la falta de diálogo y trabajo conjunto entre empresas privadas, instituciones públicas y la población local, fundamental para pretender el desarrollo.

Finalmente, la desarticulación y división del territorio es otro problema que generó la creación forzada de distritos, sin tomar en cuenta si existían las condiciones necesarias para la conectividad con las capitales de



las regiones, cantidad mínima de población y accesibilidad a los recursos. Los “pueblos fantasmas” de la zona andina, por ejemplo, surgen en distritos que tienen muy poca población, ya que la mayoría de las personas, al no poder tener una adecuada calidad de vida, decide migrar a otras zonas. La desarticulación del territorio genera que grupos de la población no estén del todo integrados a centros poblados o ciudades y se vean expuestos a distintos problemas, como la pobreza en varias partes del país.

En general, las limitaciones para el desarrollo territorial en el país responden a dos temas: el desconocimiento del territorio y una estructura de gobernanza poco efectiva y confiable. Estos dos aspectos se traducen en la priorización de la planificación a corto plazo, enfocada en solucionar problemas momentáneos y no en cuestiones estructurales, generando que estos se agudicen, en vez de superarse.

Elementos que benefician o favorecen el desarrollo

Por otro lado, sobre los elementos que favorecen el desarrollo, los entrevistados destacaron los aportes de la academia y centros de investigación en la búsqueda del desarrollo territorial, además del importante rol y esfuerzo de los actores locales. Por ejemplo, las comunidades, aparte de conocer muy bien el territorio, lo conservan y gestionan correctamente, rescatando saberes tradicionales y priorizando aspectos relevantes, como la seguridad alimentaria.

Así, el rol de los gobiernos regionales y locales es clave para el desarrollo territorial en el país, ya que son los entes que deben liderar y ejecutar las acciones desde los territorios. En ese sentido, la elaboración de planes de desarrollo concertado es importante, ya que permite hacer un diagnóstico, para luego establecer objetivos y lineamientos realistas, a fin de mejorar las condiciones de las personas y aprovechar las ventajas de cada territorio, pensando en el crecimiento integral de cada zona del país a mediano y largo plazo. Sin embargo, los gobernantes regionales tienen poca credibilidad entre las poblaciones locales, debido a hechos de corrupción, falta de capacitación o dado que conforman grupos de trabajo con carencias en cuanto a personal calificado. La capacitación y acompañamiento a los gobiernos regionales y locales por

parte del Gobierno Central es insuficiente, pues no se han desarrollado estrategias efectivas para fortalecer estas instituciones públicas y, por ende, las regiones no han podido superar problemas históricos, como la pobreza, la limitada accesibilidad a servicios básicos, la conectividad vial, el estancamiento de actividades (turismo), el abandono de la población local que migra en busca de mejores oportunidades laborales y educativas, entre otros.

Anteriormente se mencionó que algunos entrevistados consideran a la geografía del país como un limitante para el desarrollo, mientras que otros creen que es un elemento fundamental favorable; estos últimos indican que es siempre y cuando se conozca verdaderamente el territorio. Estos expertos mencionan que los antiguos peruanos, en la época incaica, ocupaban el territorio de forma correcta, aprovechando sus virtudes y convirtiendo a los fenómenos naturales en aliados para gestionar los recursos. Sin embargo, actualmente se da lo contrario, pues se observan centros poblados en zonas vulnerables a fenómenos naturales, actividades que atentan contra la sostenibilidad de los recursos, entre otras intervenciones poco convenientes.

Los recursos de todo tipo que existen en el territorio peruano son un punto favorable para el desarrollo, ya que cada zona del país puede alcanzarlo sin depender, por ejemplo, de cultivos y alimentos que se producen en otras regiones o en el extranjero.

La variedad de recursos naturales en el país también favorece la reconfiguración del tejido productivo, priorizando una economía diversificada pero sostenible. Enfocarse en el desarrollo de una o dos actividades económicas extractivas para buscar el crecimiento en el país no es adecuado: los expertos entrevistados consideran que la economía debe adaptarse a las situaciones, territorio y necesidades de la población local en primer lugar y luego a las exportaciones. Por otro lado, coinciden en que el turismo es una actividad que debe ganar protagonismo en el país y posicionarse como una de las principales, ya que crea servicios, empleos y, principalmente, puede aprovechar de forma sostenible los recursos naturales y paisajísticos, que son ventajas comparativas del Perú respecto de otros lugares del mundo.

A su vez, los planes de desarrollo concertado a nivel regional y provincial son instrumentos relevantes para orientar el desarrollo territorial. Su elaboración requiere el esfuerzo de instituciones públicas y gobiernos regionales y locales, junto con la sociedad civil, para, en un primer momento, realizar diagnósticos contemplando las características geográficas y culturales de cada territorio, sus limitaciones, fortalezas y oportunidades a futuro, y luego establecer objetivos y estrategias en un horizonte de mediano a largo plazo, con el propósito de superar problemas y generar el crecimiento integral.

Finalmente, los proyectos y esfuerzos de universidades públicas y centros de investigación preocupados en generar información y aportes para el desarrollo deben ser más apreciados. Los estudios, tesis, informes y otro tipo de documentos académicos relacionados con temas territoriales, gestión de recursos naturales, ordenamientos territoriales, planificación urbana y rural, estrategias para la adaptación al cambio climático, entre otros, son aportes fundamentales que enriquecen la decisión pública y motivan lineamientos o proyectos con una base científica y fundamentada, a partir de trabajos de grupos multidisciplinarios de profesionales.

Así, los aspectos que benefician el desarrollo territorial en el país están relacionados con una gestión planificada, adecuada y sostenible, a partir de un conocimiento total del territorio y de esfuerzos integrados entre las instituciones públicas, entidades privadas, la academia y las poblaciones locales. Además, es importante destinar esfuerzos para la elaboración e implementación de planes a mediano y largo plazo, a partir de un diagnóstico realista y con la participación activa de los gobiernos locales y grupos poblacionales

de cada zona, incluyendo las comunidades, a fin de abarcar todos los elementos del territorio, los problemas existentes, las necesidades y las oportunidades que se presentan.

Las opiniones recogidas durante las entrevistas a expertos y expertas coinciden con lo expuesto por Ruibal (2020), quien en un ensayo sobre el bicentenario del Perú identifica una serie de decisiones pendientes como país, a nivel de instrumentos (Nueva Constitución o Plan Nacional de Desarrollo Integral) y de la tan anhelada regionalización:

- Descentralización económica-comercial: nodos productivos del hinterland¹³ y plataformas logísticas regionales y fronterizas (zonas de actividad logística - ZAL y centros de consolidación y transferencia de carga - Cecotec).
- Reordenamiento territorial: criterios logísticos geosocioeconómicos-ambientales, factores históricos y geográficos, regiones naturales y cuencas hidrográficas, similitudes y afinidades etnoculturales.
- Estructura geológica: visión espacial longitudinal (selva amazónica-sierra, andina-costa pacífica y mar territorial) y latitudinal (norte-centro-sur), en macrorregiones (septentrional, central y meridional) y longitudinal (norte-centro-sur, amazónicas-andinas-pacíficas), cada una en mesorregiones.



Foto: SENASA

¹³ Zona de influencia que se sitúa en el interior y detrás de un puerto; en esta se recogen productos para la exportación. Es un área de cobertura comercial en torno a una ciudad o infraestructura logística.



Foto: MTC

5. Imagen futura del territorio

Para formular la propuesta de imagen futura del Perú al 2050 se consideran los sistemas analizados en el capítulo anterior: sistema de ciudades y asentamientos poblacionales; sistema de vías y medios de comunicación; y sistema económico-productivo y ambiental. A partir de estos se identifican los elementos correspondientes a un futuro deseado alineado con la búsqueda del desarrollo del país.

5.1. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: sistema de ciudades y asentamientos poblacionales

Esta sección presenta la imagen del sistema de ciudades y asentamientos poblacionales al año 2050. El principal insumo para su construcción fue el Decreto Supremo n.º 022-2016-VIVIENDA, el cual aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, que presenta la propuesta del Sistema Nacional de Centros Poblados al 2025. A este insumo se suma información bibliográfica secundaria relativa al tema urbano-territorial, proyecciones de población a nivel local, entre otros.

Así, se prevé que al año 2050 Lima-Callao seguirá siendo la única Metrópoli Nacional, concentrando aproximadamente el 25 % de la población, cumpliendo una función de centro dinamizador principal para el país y siendo un espacio urbano predominantemente administrativo, industrial, comercial, con una importante oferta turística y de servicios.

En un segundo nivel, se tienen ocho ciudades jerarquizadas como Metrópoli Regional Principal, tres ubicadas en la costa norte (Piura, Chiclayo y Trujillo), una en los Andes centrales (Huancayo), dos en los Andes del sur (Arequipa y Cusco) y dos en la Amazonía (Pucallpa e Iquitos). Estas ciudades alojarían al 25 % de la población del país. Dicha configuración permitiría una mejor distribución de servicios especializados y oportunidades en el territorio nacional. Las metrópolis regionales también serán centros dinamizadores principales en el ámbito administrativo, industrial, comercial, y con una importante oferta turística y de servicios.

En un tercer nivel encontramos cinco ciudades jerarquizadas como Metrópoli Regional Secundaria: una ubicada en los Andes del norte (Cajamarca), una en la costa norte (Chimbote), una en la costa centro-sur (Ica), una en la costa sur (Tacna) y otra en la zona altiplánica (Juliaca). Estas ciudades alojarían al 10 % de la población del país y serían centros dinamizadores secundarios regionales, con funciones similares a las metrópolis principales, pero sumando a ello la actividad productiva agrícola.

En un cuarto nivel, once ciudades mayores albergarían otro 10 % de la población del país; estas tienen un rol de centros dinamizadores secundarios. Se encuentran distribuidas en la costa norte (Tumbes, Paita, Sullana), en la Amazonía norte (Tarapoto), en los Andes del centro (Huaraz, Huánuco y Ayacucho), en la costa centro (Huacho-Huaura y Chincha), en la Amazonía sur (Puerto Maldonado) y en el Altiplano (Puno). Estas ciudades cumplirían funciones administrativas, comerciales, industriales, agropecuarias, agroindustriales, turísticas, industriales livianas, pesqueras y de servicios.

En un quinto nivel se tendrían diecinueve ciudades intermedias principales, distribuidas en la costa norte (Talara, Catacaos, La Arena, Pacasmayo), la Amazonía norte (Moyobamba y Tingo María), los Andes del norte (Jaén), la costa del centro (Barranca, Huaral, Chancay, Cañete-Imperial, Pisco), la zona de los Andes centrales (Cerro de Pasco y Huancavelica), los Andes del sur (Andahuaylas, Abancay y Sicuani), la costa sur (Ilo) y la sierra sur (Moquegua). A diferencia de las ciudades de los niveles previos, en este grupo no solo hay centros dinamizadores secundarios, sino también centros urbanos complementarios, centros urbanos de apoyo y centros de sustento a la producción extractiva. Solo las ciudades de Cañete-Imperial, Moquegua, Moyobamba, Abancay y Huancavelica cumplirían funciones administrativas, destacando otras como la agropecuaria, extracción agropecuaria, agroindustrial, transformación minera y/o hidrocarburos, pesquera, además de comercial y servicios.

En un sexto nivel estarían las ciudades intermedias secundarias, distribuidas en la costa norte (Sechura y Ferreñafe), la Amazonía norte (Bagua Grande, Nueva Cajamarca y Chachapoyas), los Andes norte (Huamachuco), la costa central (Mala), la Amazonía central (Satipo), la costa sur (Nasca y El Pedregal), los Andes del sur (Huanta) y la Amazonía sur (Quillabamba). Estas serían en su mayoría centros urbanos complementarios y centros urbanos de apoyo, además de centros de sustento para la producción extractiva. La única ciudad que tendría una función administrativa es Chachapoyas, siendo las funciones predominantes la agropecuaria, comercial, turística y extracción pesquera.

Estos dos niveles de ciudades intermedias serían para el año 2050 espacios claves para relacionar de manera armónica lo urbano con el territorio (rural), siendo una forma de acercar la oferta que actualmente se encuentra solo en las grandes ciudades a la población que vive en pequeños núcleos urbanos. Así, se espera que para acceder a educación técnica superior de calidad y competitiva o a servicios de salud especializados ya no se tenga que viajar durante días para llegar a una capital regional (o incluso a la capital nacional), sino que estas ciudades ofrezcan dichos servicios.

Finalmente, el sistema de ciudades debería generar relaciones sinérgicas entre ciudades de distintos niveles para que realmente se forme una red viva en el territorio nacional. Por ejemplo, actualmente hay un eje andino-amazónico en el norte del país, conformado por Jaén, Bagua Grande, Chachapoyas, Nueva Cajamarca, Moyobamba, Yurimaguas y Tarapoto, ciudades que pueden complementarse entre sí en cuanto a las funciones que cumplen para brindar más y mejores servicios a los habitantes de esa región; lo mismo ocurre en el centro y sur del país. Además, en la costa norte y sur del Perú hay una concentración de ciudades de distintos niveles que deben generar sinergias que permitan un crecimiento y fortalecimiento de esas redes en el territorio.

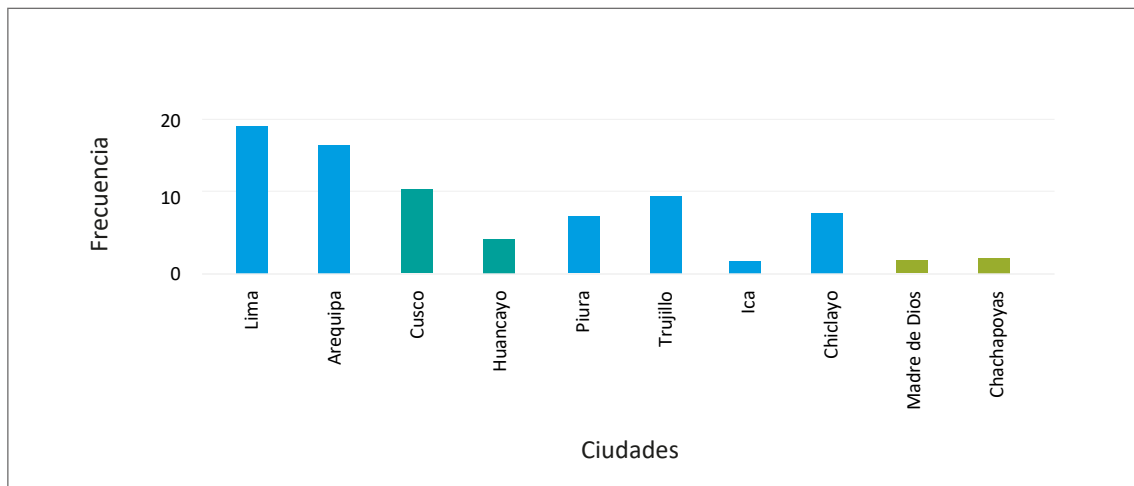


Figura 24. Principales ciudades del Perú al 2050 según los expertos entrevistados.

Nota. Elaboración Ceplan.

Como se observa en la figura 24, todos los entrevistados coincidieron en que Lima Metropolitana seguirá siendo la ciudad más importante del país. Le siguen Arequipa, Cusco, Trujillo, Chiclayo y Piura. La mayoría de las principales ciudades del Perú al 2050 estaría en la costa, mientras que las únicas de la región andina serían Cusco y Huancayo; por otro lado, en la región amazónica, las que cuentan con mayor potencial son Madre de Dios (Puerto Maldonado) y Chachapoyas.



Foto: MTC

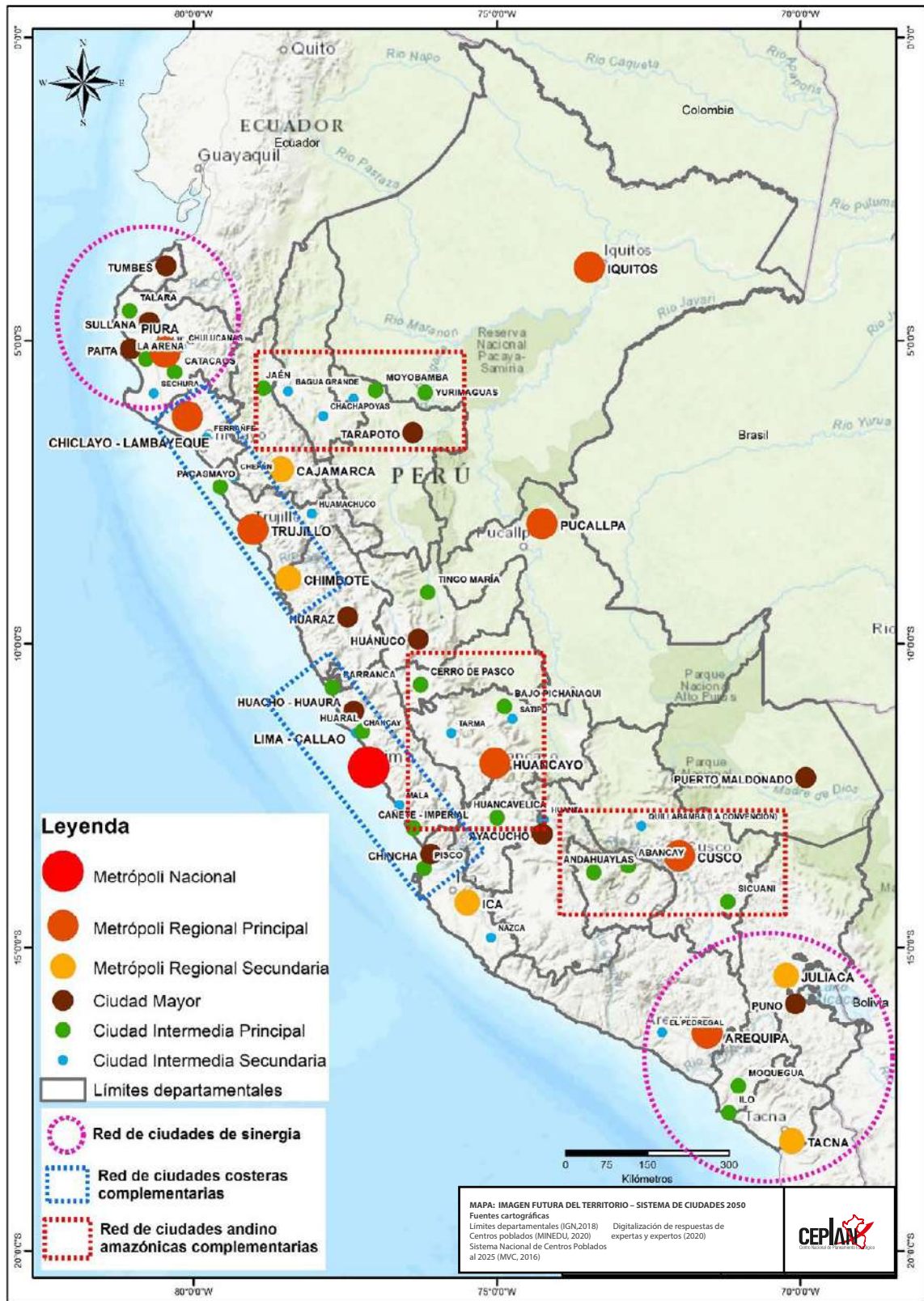


Figura 25. Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales del Perú al 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

5.2. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: sistema de vías y medios de comunicación

Esta sección presenta la propuesta de imagen del sistema de vías y medios de comunicación, teniendo como ejes centrales las carreteras, puertos y aeropuertos. Para identificar los elementos que son cartografiados se utilizó principalmente el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (2019) y lo propuesto en los planes de desarrollo regional concertado (PDRC).

A nivel de puertos, se espera que para el año 2050 ya estén en funcionamiento y consolidados los puertos del Callao (APM Terminals Callao y DP World Callao), Salaverry (Terminal Portuario Multipropósito) y Paracas (San Martín-Pisco), este último con una ubicación acorde a lo establecido por las entidades ambientales. Los mismos se suman a los ya existentes en la costa del país, como Paita, Chimbote, Ilo, y los ubicados en los ríos que forman parte de la hidrovía amazónica, como el puerto fluvial de Yurimaguas o Iquitos. Estos puertos son la entrada y salida del comercio internacional del país, además de ser enclaves que dinamizan el entorno urbano donde se ubican.

Los puertos mencionados por los expertos como los principales al 2050 son el del Callao, Paita, Matarani e Ilo; también se consideraron los puertos fluviales de Iquitos y Yurimaguas.

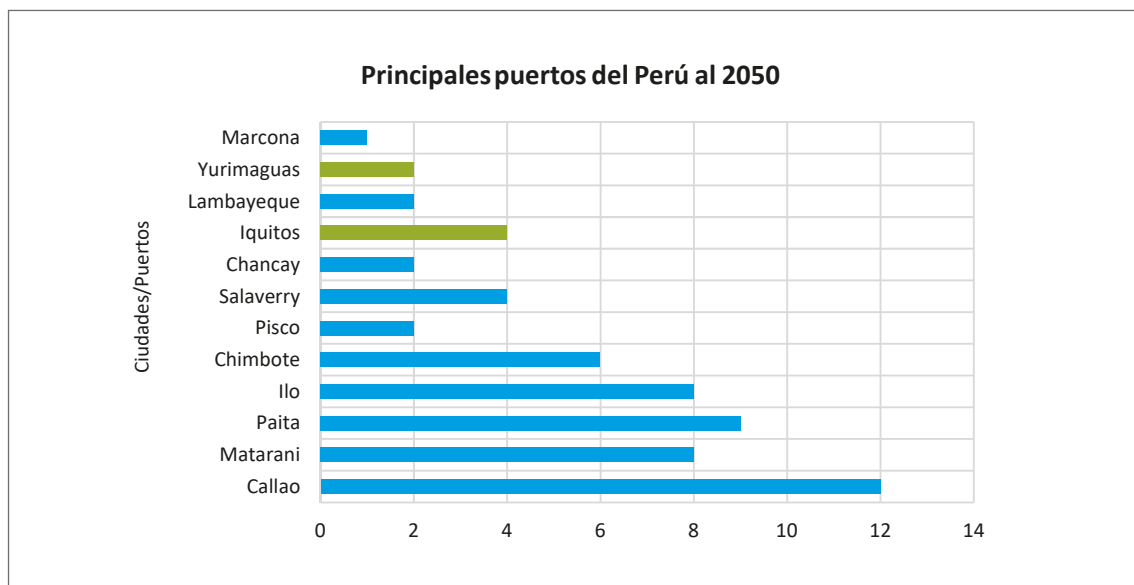


Figura 26. Principales puertos del Perú al 2050, según los expertos entrevistados.

Nota. Elaboración Ceplan.

A nivel de aeropuertos, no solo Chinchero (Cusco) y la ampliación del Jorge Chávez (Lima) son las nuevas infraestructuras que estarán construidas y operando para 2050. Para ese año se espera que, como mínimo, ya estén modernizados para la operación de aviones comerciales los aeropuertos de Huánuco, Ilo, Rioja, Yurimaguas, Jauja, Chimbote y Tingo María. Además, se consolidarían en importancia y flujo de pasajeros nacionales e internacionales los aeropuertos de Chiclayo (recibiendo pasajeros de Ecuador y Panamá), Iquitos (de Brasil), Puerto Maldonado (de Bolivia y Brasil) y Tacna (de Chile). De esta manera, se tendría una frecuencia y oferta mayor de vuelos a nivel de macrorregiones, evitando que Lima sea una conexión obligatoria.

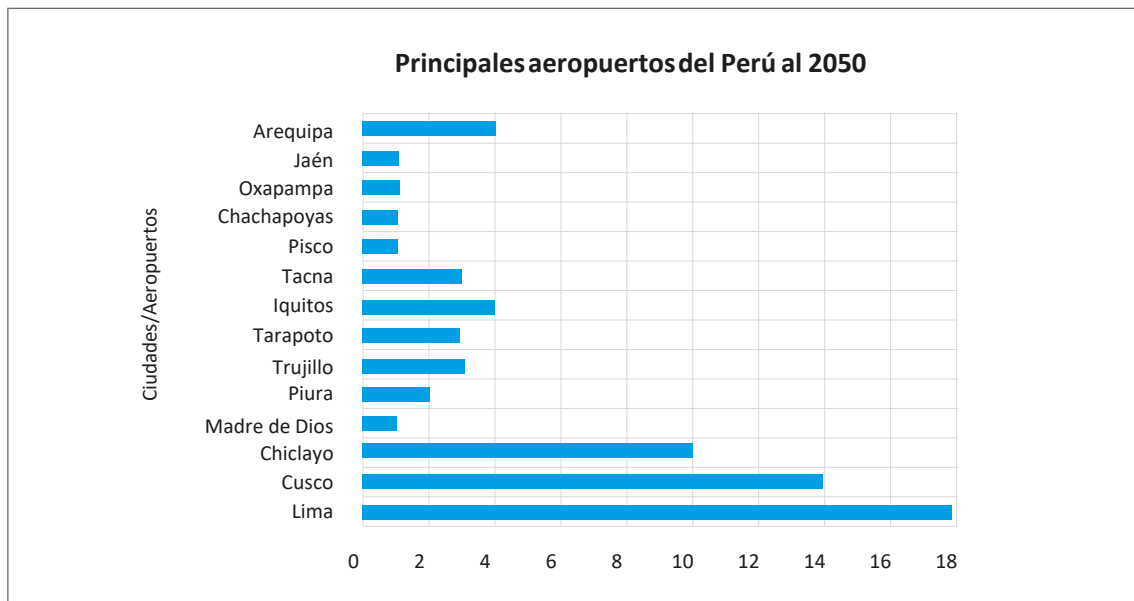


Figura 27. Principales aeropuertos del Perú al 2050, según los expertos entrevistados.

Nota. Elaboración Ceplan.

Como se puede notar en la figura 27, los aeropuertos más mencionados por los expertos y expertas fueron los de Lima-Callao, Cusco, Chiclayo, Arequipa e Iquitos; sin embargo, también se identificaron otros que los entrevistados consideraron importantes.

Respecto del transporte terrestre, para el año 2050 se espera tener desarrolladas todas las líneas del metro para Lima (seis en total), lo cual reduciría en gran porcentaje la congestión vehicular. Además, las ciudades jerarquizadas como metrópolis regionales (principales y secundarias) deberían contar con un sistema de transporte público masivo (metro, tranvía y buses segregados, según sea el caso) para satisfacer la necesidad de los ciudadanos. También es importante destacar que el ferrocarril Barranca-Lima-Ica es un motor que dinamiza aún más la costa centro del país. Como experiencia se puede mencionar que el ferrocarril Huancayo-Huancavelica no solo potenció el comercio y la industria en la zona, sino que facilitó el traslado de pasajeros. La mejora en las carreteras nacionales y departamentales, además de la puesta en operación de la hidrovía en los ríos Ucayali, Huallaga, Marañón y Amazonas, ha permitido reforzar la transversalidad en el desplazamiento de bienes y servicios. Así, una bolsa de cemento producida en Pacasmayo podría llegar a Iquitos, a través de la vía terrestre, hasta Yurimaguas para luego continuar vía fluvial hasta el corazón de la Amazonía, todo en menos tiempo y menor costo; lo mismo ocurriría con los ejes centrales y del sur.

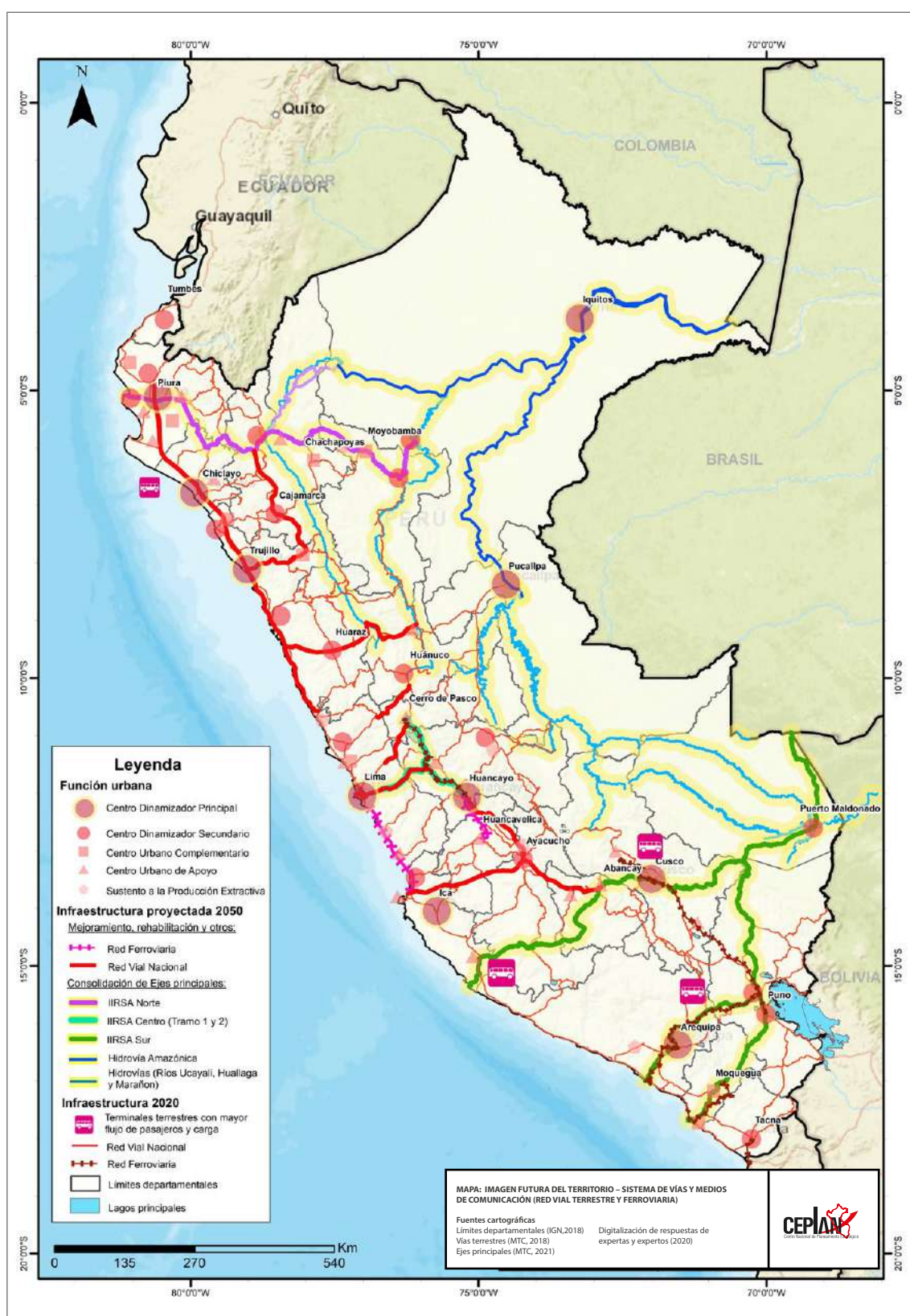


Figura 28. Infraestructura vial terrestre proyectada al 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

Como se observa en la figura 28, las principales vías terrestres al año 2050 serán ejes consolidados, como IIRSA Norte, IIRSA Centro (tramos 1 y 2), IIRSA Sur; y para el transporte fluvial, la hidrovía amazónica e hidrovías que recorren los ríos Ucayali, Huallaga y Marañón. La red ferroviaria será fundamental para consolidar la conexión entre la costa, la sierra y la Amazonía, a partir de la optimización y mejoramiento de las redes ferroviarias y carreteras principales, como la central.



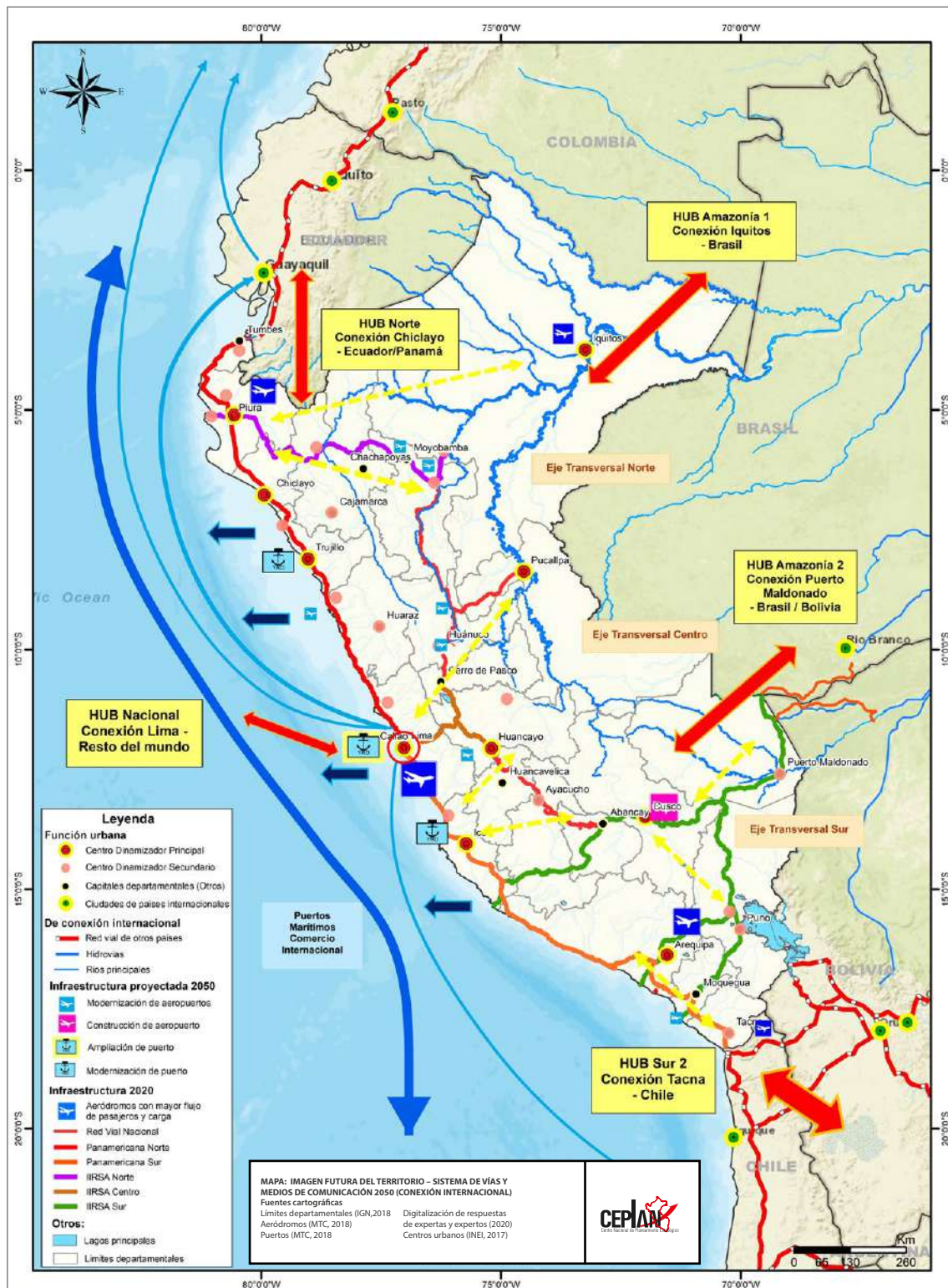


Figura 29. Conexión internacional por infraestructuras de transporte al año 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

Al año 2050 es importante optimizar y asegurar la conexión internacional, potenciando las infraestructuras de transporte en zonas de frontera. Como se puede notar en la figura 29, los hub más importantes serían: i) Hub Nacional conexión de Lima – resto del mundo, ii) Hub norte conexión Chiclayo – Ecuador / Panamá, iii)

Hub Amazonía 1 conexión Iquitos – Brasil, iv) Hub Amazonía conexión Puerto Maldonado – Brasil / Bolivia y v) Hub Sur 2 conexión Tacna – Chile.

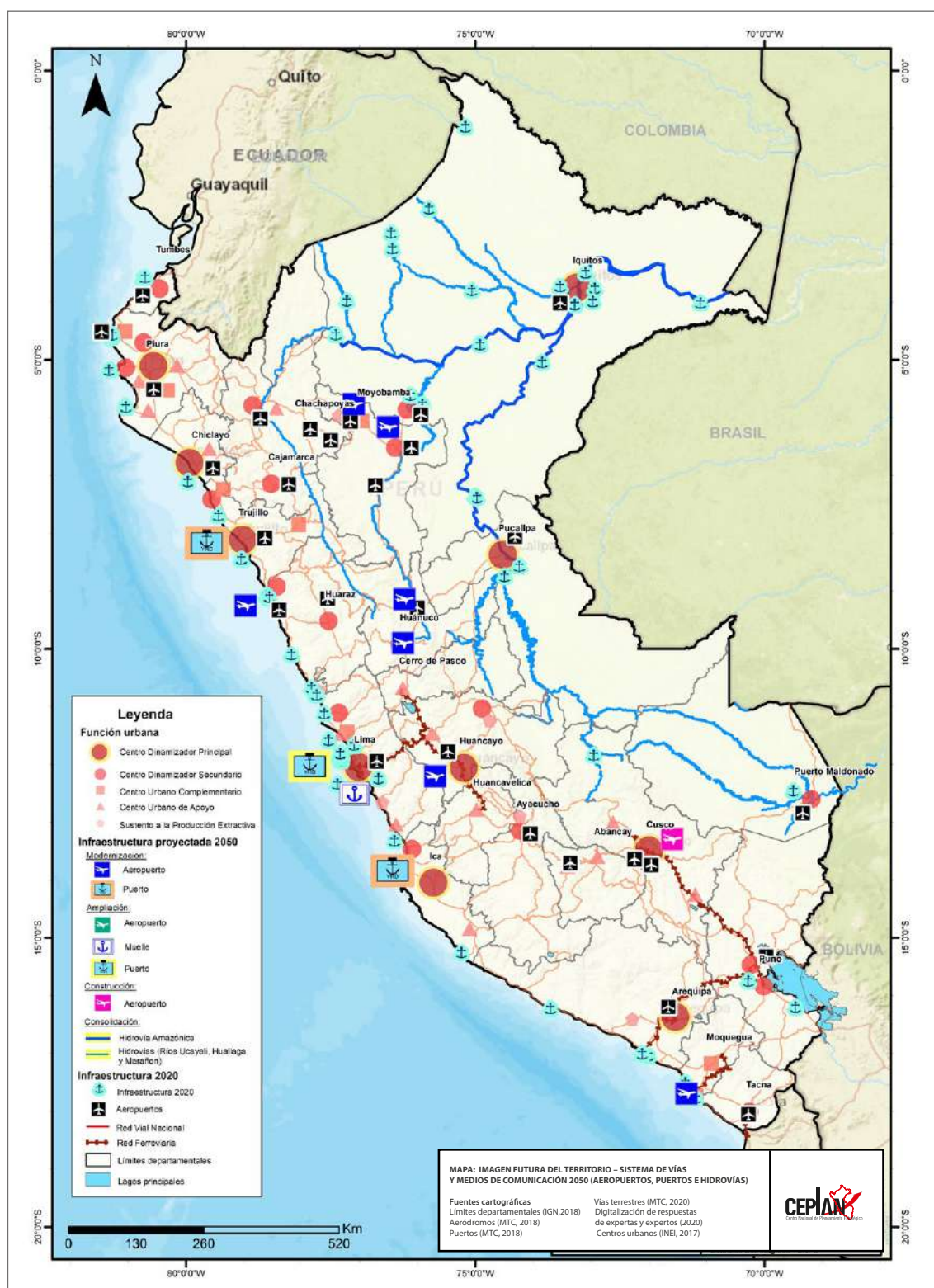


Figura 30. Infraestructura portuaria y aeroportuaria proyectada al año 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

En la figura 30 se puede observar la distribución de la infraestructura de transporte portuario y aeroportuario, incluyendo la construcción de nuevos puertos o aeropuertos y la ampliación de los mismos en otras zonas del país.

5.3. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: sistema económico-productivo y ambiental

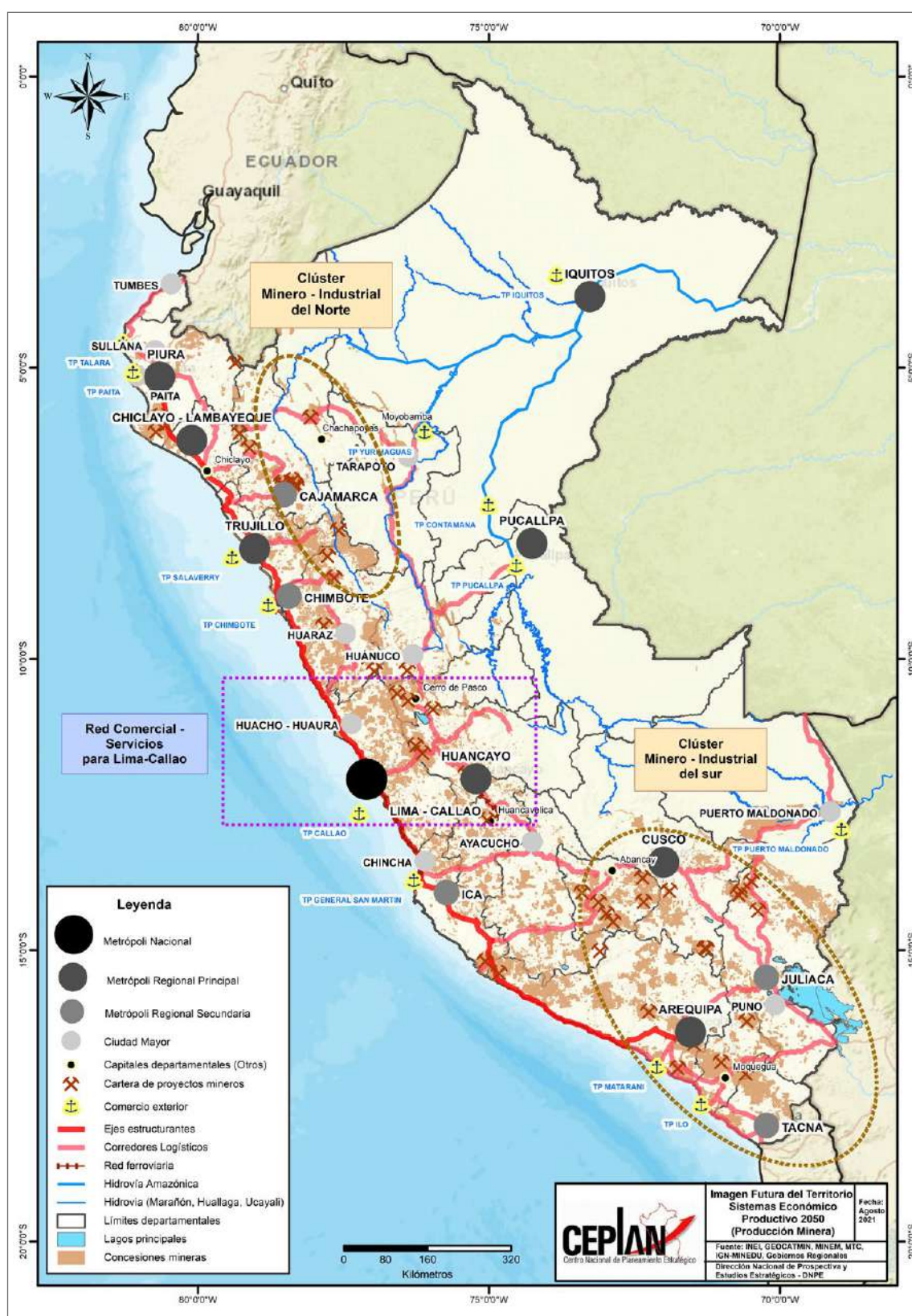
El desarrollo de las actividades económicas en el territorio siempre será un tema complejo, pues no solo comprende el uso de un espacio en particular, sino que además involucra a la población que ocupa y habita ese espacio. En el país, esto implica aprovechar sosteniblemente los recursos naturales disponibles, como los minerales o la biodiversidad.

De acuerdo con estudios sobre el potencial minero del país, al año 2050 habrá un total de treinta proyectos en varios departamentos del Perú, lo que evidencia la riqueza mineral del país, con oro, cobre, plata, estaño, hierro, zinc y fosfato como los principales productos explotables. A nivel nacional se configuran dos grandes clústeres¹⁴: uno en el norte del país, con Cajamarca como la región más representativa, y otro en el sur del país, que incluye distintas regiones. Con relación al clúster del sur, los departamentos de Áncash, Junín, Arequipa, Moquegua, Apurímac, Tacna y Cusco concentran el 92 % de la producción de cobre a nivel nacional; de ellos, destacan Arequipa y Moquegua por su concentración productiva de este mineral y se consideran los que forman el núcleo del clúster de cobre en la zona sur del país. En esta zona, específicamente en el corredor del sur, resaltan las unidades mineras de Antapaccay (Cusco), Cerro Verde (Arequipa), Cuajone (Moquegua), Toquepala (Tacna) y Las Bambas (Apurímac) (Ceplan, 2019).

En cuanto a la zona norte, destaca Cajamarca, donde la actividad minera se sustenta en la producción de oro, con mineras como La Zanja y Gold Fields; en este departamento se desarrolla de manera importante la minería metálica (oro, cobre y plata), pues posee las mayores reservas probadas de oro, con el 47,3 % del total a nivel nacional, aproximadamente (BCRP, 2021). Se estima que en el norte del Perú hay, aproximadamente, 22 000 millones de dólares en proyectos mineros, como La Granja, Conga, El Galeno, Río Blanco, Yanacocha y Michiquillay, todos en Cajamarca, menos Río Blanco, situado en Piura (IEES, 2021). Estos clústeres generan encadenamientos de distintas actividades, no solo extrayendo el mineral, sino también procesando la materia prima y exportando productos industrializados. En ambos, el sistema de vías y medios de comunicación es clave, pues la producción, desde la operación minera hasta el puerto, respeta las normas ambientales y retribuye económicamente a las comunidades que forman parte de este circuito.

En contraprestación, las ciudades involucradas brindan el soporte humano (capital humano) a la actividad minera, lo cual aumenta la probabilidad de que la actividad sea aceptada, siempre que cumpla con la normativa ambiental y los acuerdos sociales para generar dinámicas positivas.

14 Clúster es la concentración geográfica de grupos de industrias relacionadas por habilidad, tecnología, oferta, demanda y/u otros vínculos (Delgado & Porter, 2014).



En cuanto al sector energía, al año 2050 se consolidarían proyectos relacionados con la masificación del uso del gas natural en las zonas centro y sur del país, así como las redes de distribución de energía. Es importante aprovechar las zonas con fuentes para la generación de energía (eólica, geotérmica, solar e hidráulica), como se observa en el mapa de la figura 32.

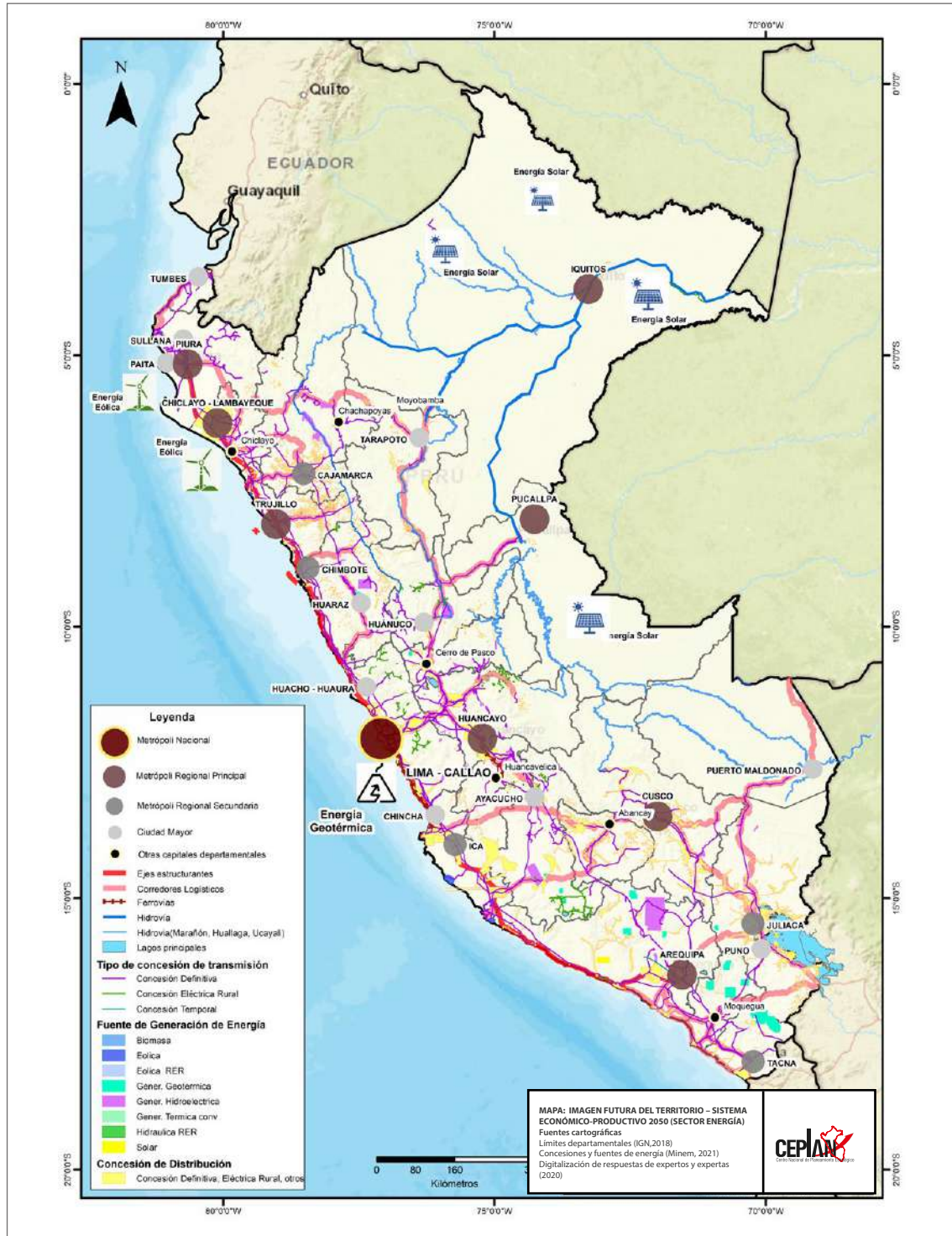


Figura 32. Actividad energética proyectada al año 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

Por otro lado, en el sector agricultura estará en pleno funcionamiento el proyecto de ampliación de la frontera agrícola en los valles de Chavimochic, Majes Siguas, además de la ampliación de presas en el centro y sur del país (Ayacucho, Arequipa, Ica-Huancavelica, Tacna).

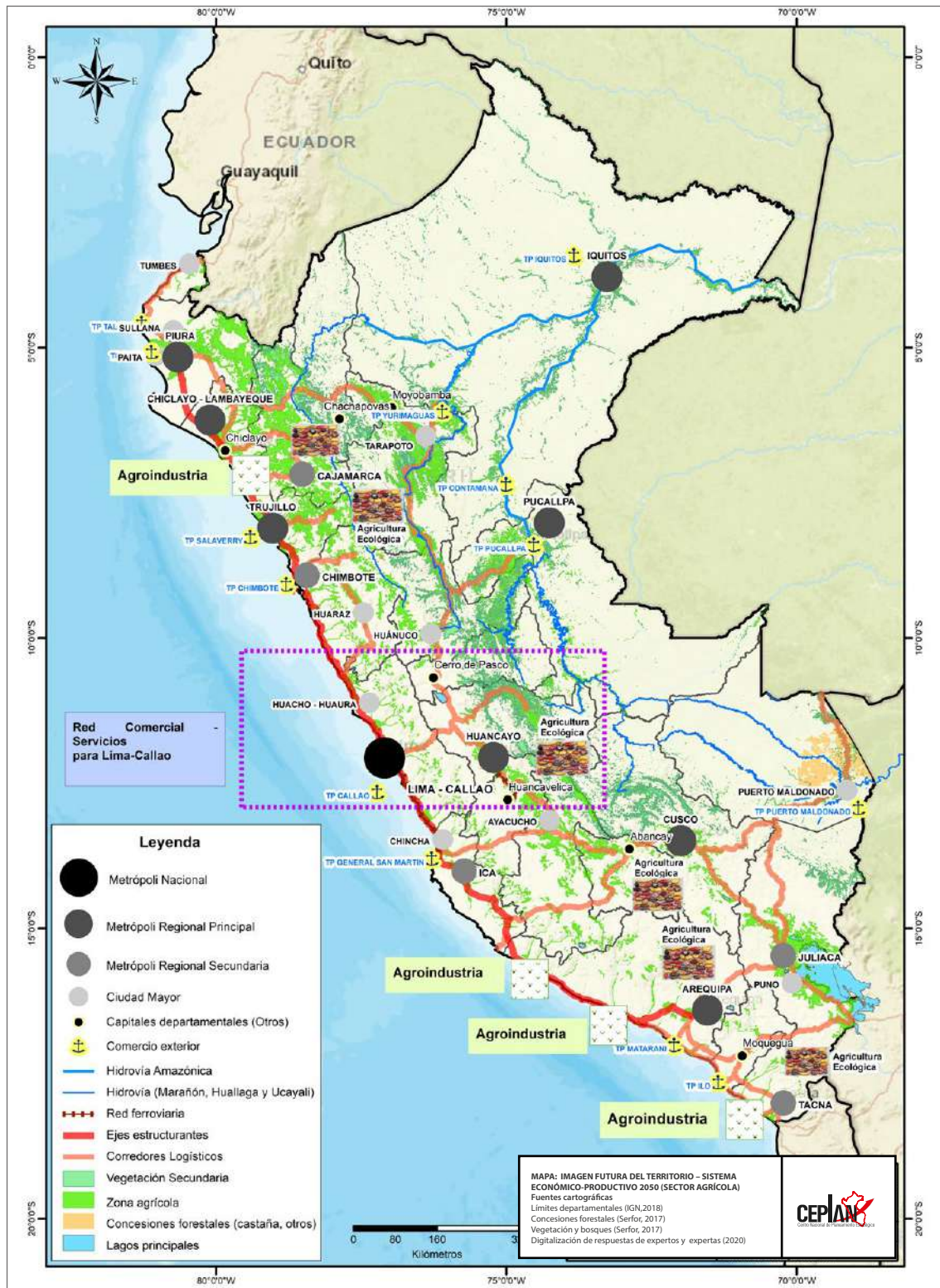


Figura 33. Actividad agrícola proyectada al año 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

Estos proyectos permitirán tener un sistema diverso y complementario, donde el uso sostenible de los recursos naturales será la prioridad. Así, se tiene el desarrollo de la agricultura agroindustrial en los valles de la costa norte, centro y sur del país, con productos destinados principalmente a la exportación. Sin embargo, también se ha desarrollado la agricultura ecológica en los Andes y la Amazonía, preservando la agrobiodiversidad y dándole valor en el mercado, integrándola a las cadenas productivas. Con esto se asegura la alimentación de la población del país, tanto en las ciudades como en el campo.

En esta imagen del sistema económico-productivo y ambiental al 2050 es importante destacar el uso de energías renovables en zonas específicas del territorio. Así, se tiene que en la costa norte del país se ha expandido el uso de energía eólica, a través de la instalación de parques eólicos que aprovechan la velocidad de los vientos. En la costa centro, en Chilca, se ha potenciado la central geotérmica para contribuir a la población local. En la Amazonía del país se ha expandido el uso de energía solar, para ser el complemento de la red eléctrica. Este tipo de energía no solo permite llegar a más personas en un territorio complejo, sino también aprovechar la sostenibilidad que brindan los recursos renovables.

Finalmente, la biodiversidad del país no puede dejarse de lado en la construcción de una imagen del territorio al 2050. De este modo, es prioridad que todas las áreas naturales protegidas del país se encuentren en un óptimo estado de conservación y uso (directo e indirecto), según sus características. Dentro de esta biodiversidad y complejidad se identifican tres ecosistemas particulares a preservar: el bosque seco, los manglares y el mar ecuatorial del norte del país; los glaciares tropicales andinos; y el bosque amazónico. Además, si bien detener la deforestación podría parecer una utopía, la imagen de este sistema al 2050 contempla las zonas con potencial de recuperación, ya sea promoviendo la reforestación con árboles no maderables o a través de una agricultura orgánica que rescate los nutrientes del suelo amazónico.

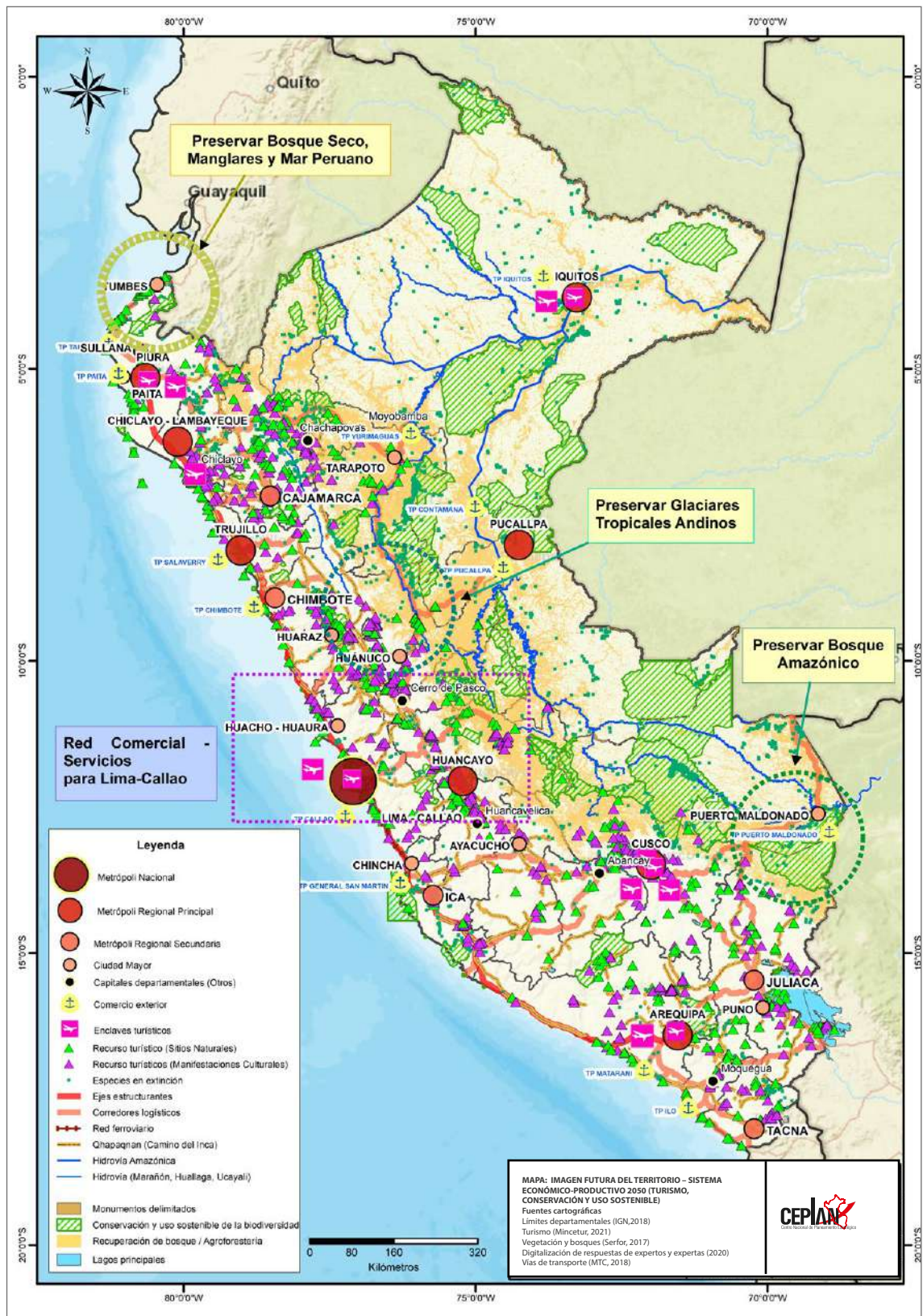


Figura 34. Turismo, conservación y uso sostenible de recursos en el Perú al 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

5.4. Imagen futura del territorio del Perú al 2050: análisis integrado de los sistemas priorizados

A continuación se describen los mapas que reúnen los elementos más importantes de los tres sistemas analizados que se presentan en el territorio peruano.

Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales

En las entrevistas realizadas, los expertos y expertas mencionaron que, además de Lima y Callao, las ciudades de Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Huancayo y Piura serán las principales del país al 2050. También sostuvieron que el crecimiento de ciudades debe basarse en nuevas áreas metropolitanas o frentes urbanos que integren ciudades principales, especialmente en la zona costera del país (frentes urbanos de Barranca a Ica o de Piura a Trujillo en el norte). Al año 2050, las ciudades principales de la Amazonía, como Chachapoyas, Tarapoto, Pucallpa o Iquitos, también se consolidarán como ciudades intermedias que permitirán la integración de la población en esta zona del país.



Foto: PROMPERÚ

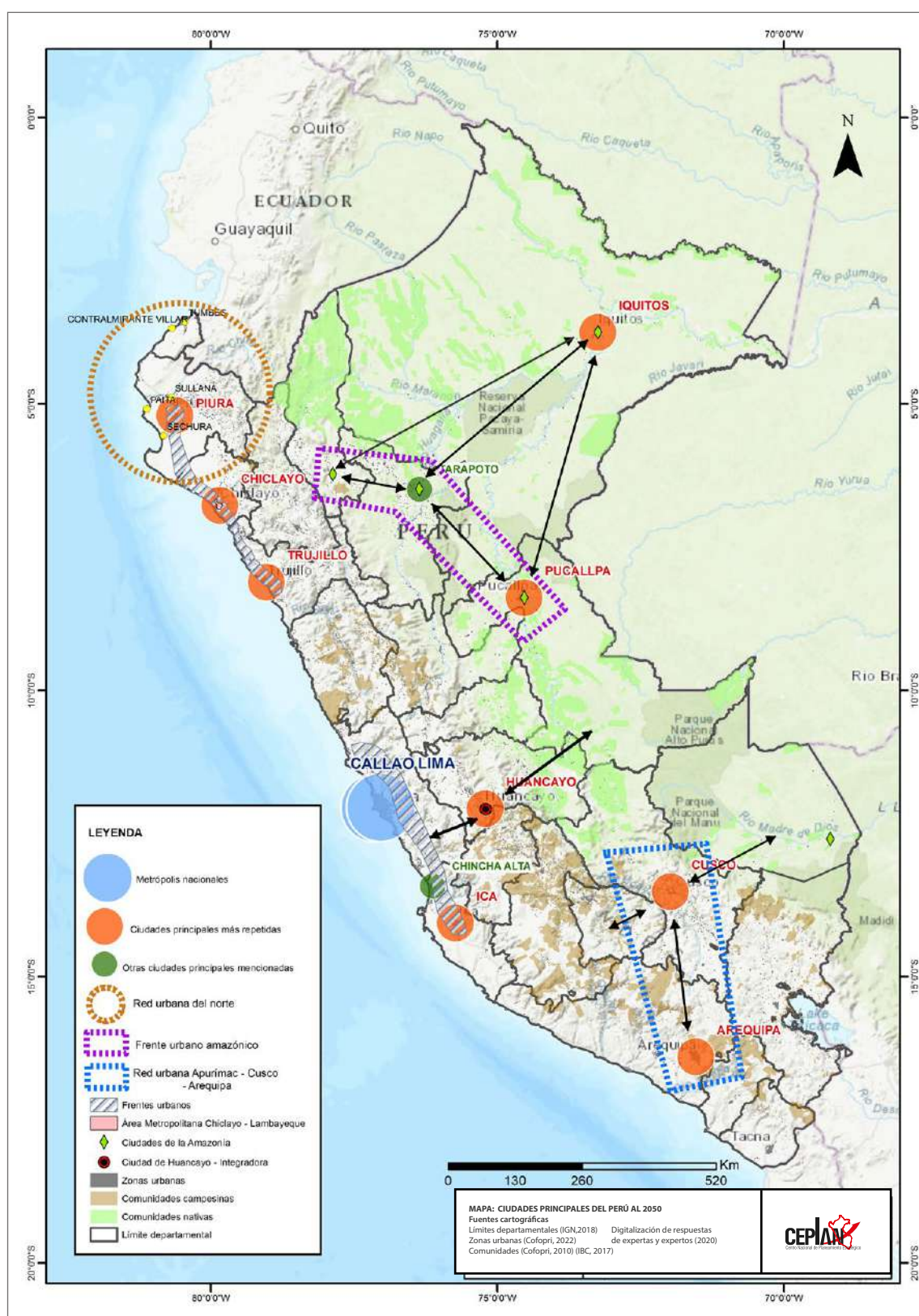


Figura 35. Sistema de ciudades y asentamientos poblacionales del Perú al 2050, según expertos.

Nota. Elaboración Ceplan.

Sistema de vías y medios de comunicación

Con respecto a las principales infraestructuras de transporte, los expertos y expertas mencionaron que los aeropuertos más importantes están ubicados en las ciudades de Lima, Cusco, Chiclayo, Arequipa e Iquitos. Aparte del aeropuerto Jorge Chávez, se destaca que el aeropuerto de Chinchero en Cusco será el segundo más importante del país en un futuro, ya que concentrará el flujo de pasajeros relacionados con la actividad turística. A su vez, se espera el mejoramiento y modernización de los aeropuertos del norte para que haya vuelos internacionales a mayor cantidad de destinos. En cuanto a los puertos, los principales serán los del Callao, Paita, Matarani, Ilo y Chimbote; y con respecto a los fluviales, el de Iquitos y Yurimaguas. Las principales rutas terrestres integradoras seguirán siendo la carretera Panamericana y la carretera Central; además, mencionaron que será importante la construcción del tren de cercanías para la vinculación de zonas urbanas de la costa. En la Amazonía, la hidrovía permitirá un óptimo transporte fluvial entre ciudades.



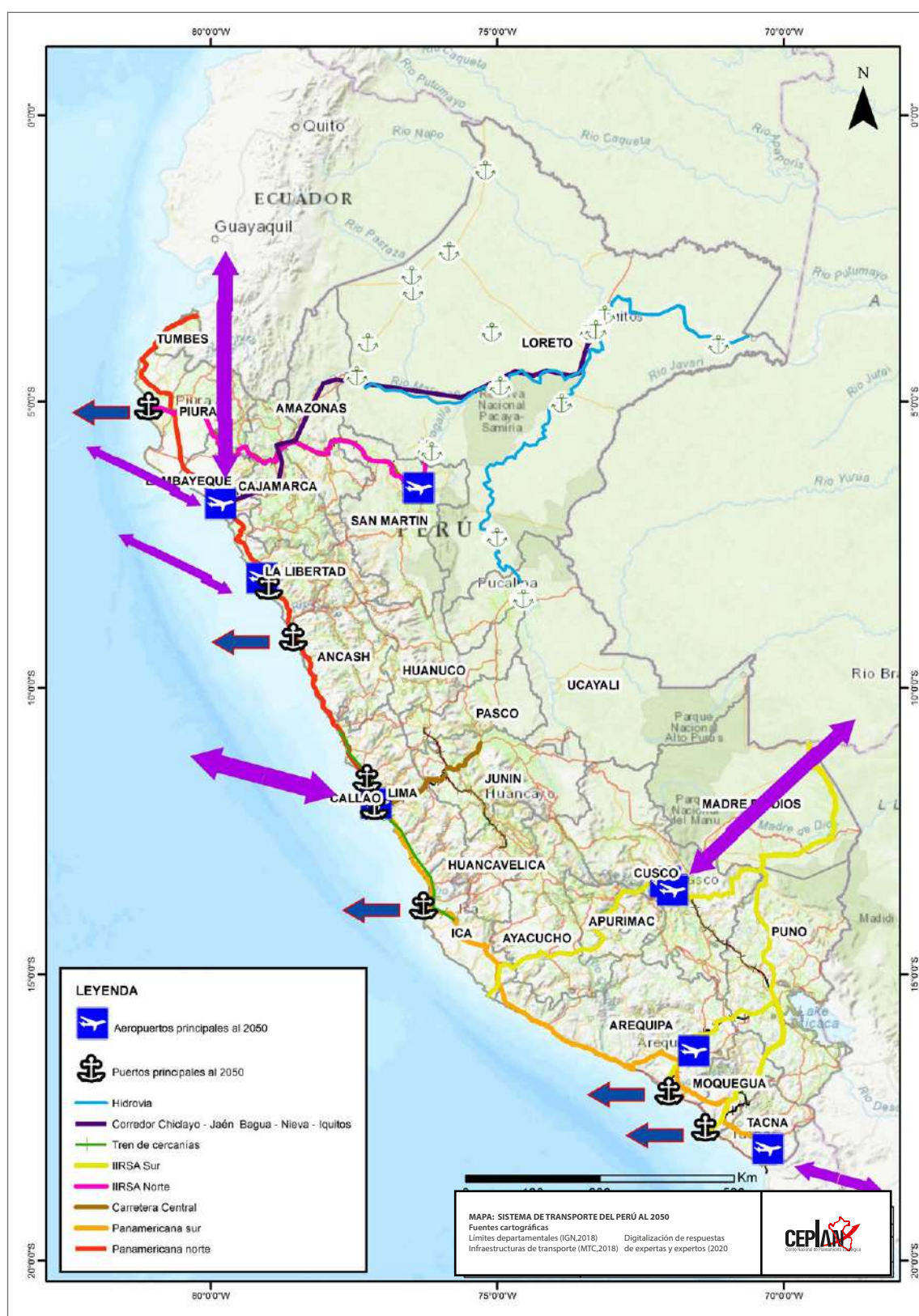


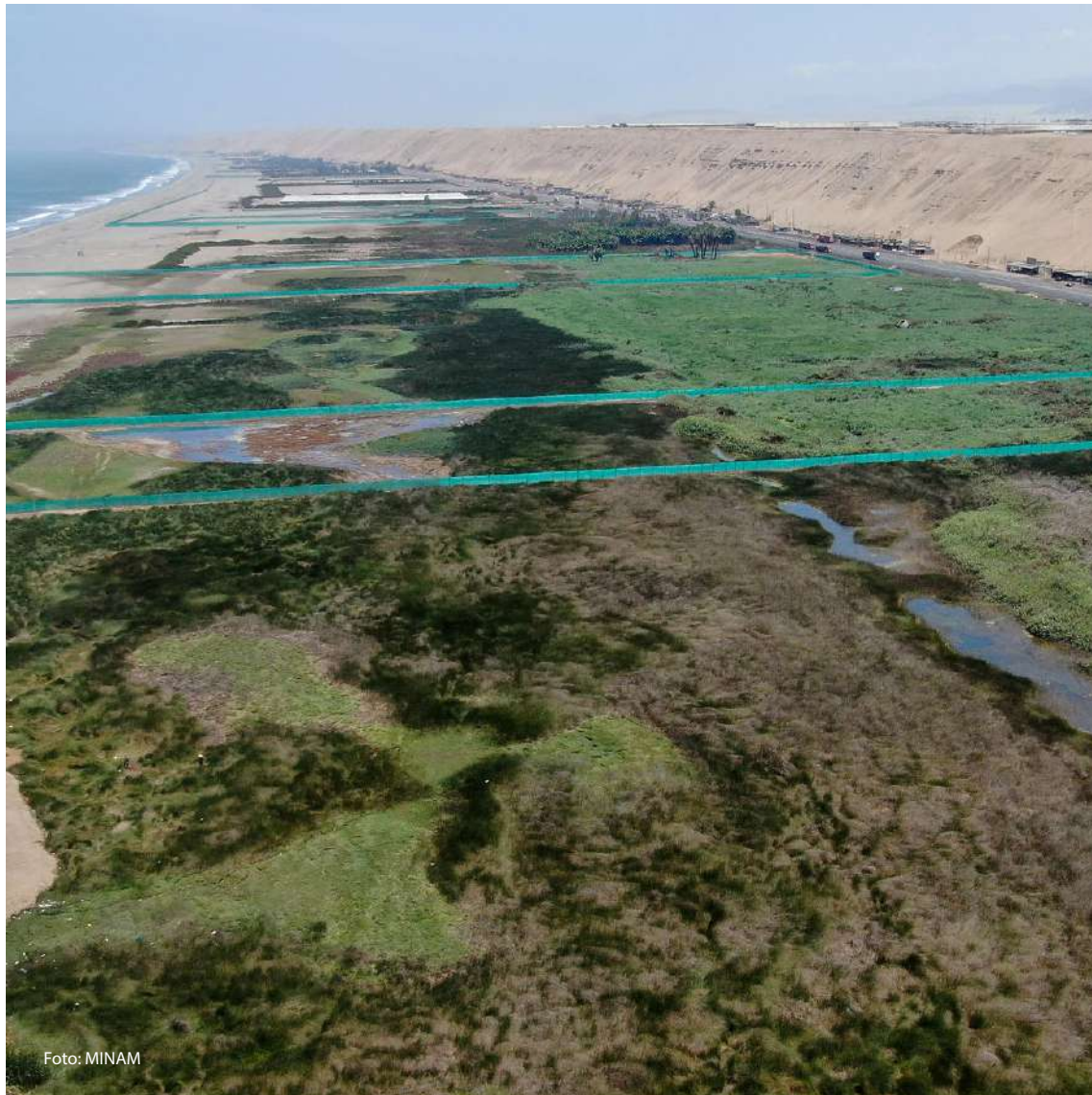
Figura 36. Sistema de vías y medios de comunicación del Perú al 2050, según expertos.

Nota. Elaboración Ceplan.

Sistema económico productivo-ambiental

Los expertos y expertas consideraron que el Perú al 2050 requiere planificar el desarrollo a través de una economía diversificada, basándose en el aprovechamiento sostenible de los recursos con los que cuenta el territorio. En ese sentido, coincidieron en la importancia de la consolidación de los clústeres mineros del sur (Arequipa, Cusco, Apurímac) y el norte (Cajamarca, La Libertad, Lambayeque). Con relación al desarrollo de la agricultura y agroindustria, se destaca la zona norte de Lambayeque y La Libertad, con el Proyecto Especial Olmos Tinajones como el más importante de esa área del país.

Además, para el 2050 Ica se habrá consolidado como una región agroexportadora y en el sur la actividad agrícola se verá potenciada por el desarrollo y funcionamiento del proyecto Majes-Siguas II en Arequipa. Sin embargo, la agroindustria presenta problemas actuales relacionados con el trato y protección de los trabajadores de este sector, dificultades vinculadas con las remuneraciones, jornadas de trabajo, descansos, entre otros aspectos. Estos generan las protestas de los trabajadores agrarios, así como conflictos socioambientales, debido a la no aprobación de un nuevo régimen laboral agrario que mejore las condiciones de estas personas.



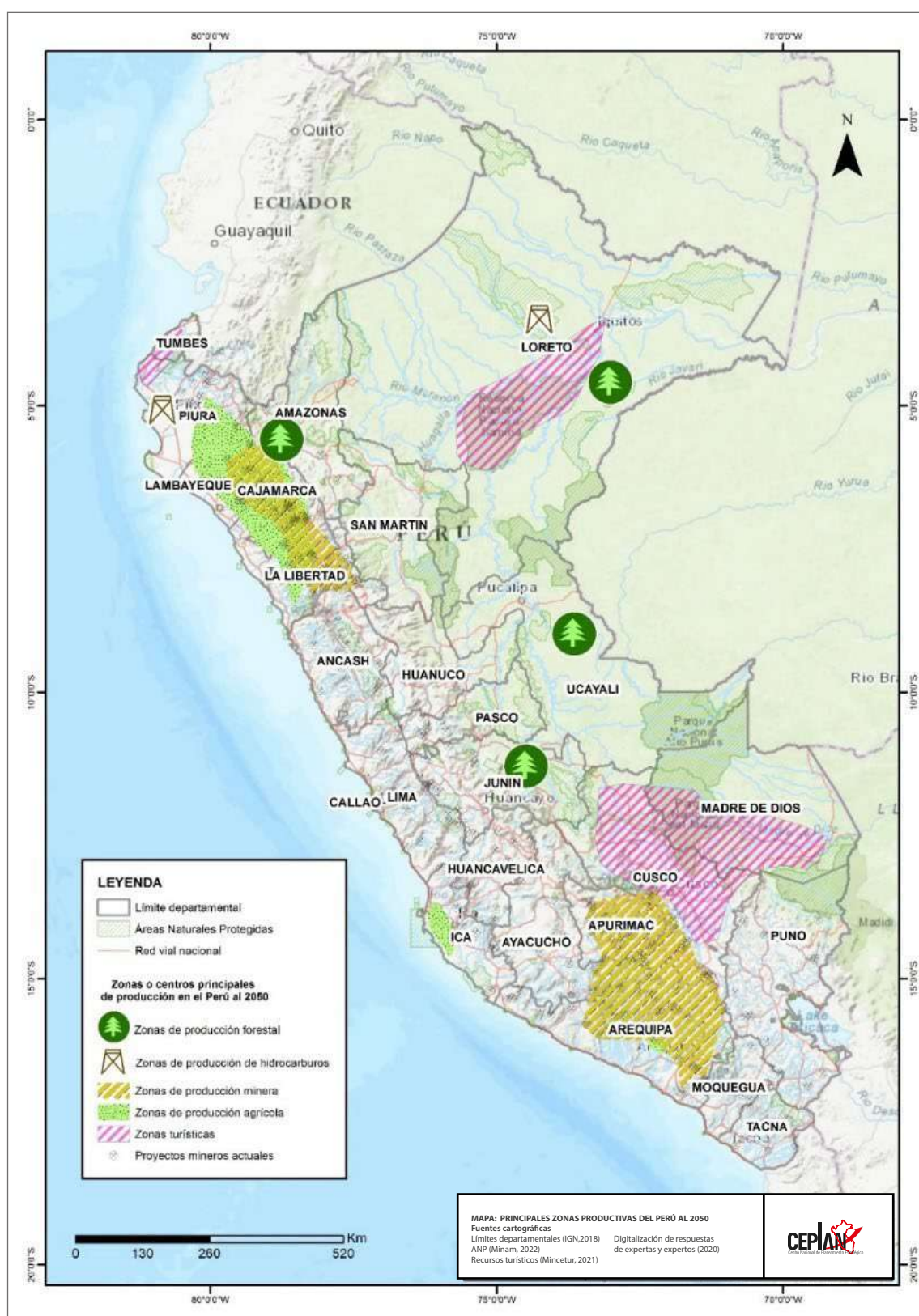


Figura 37. Sistema económico-productivo del Perú al 2050, según expertos.

Nota. Elaboración Ceplan.

En Ica, los paros y manifestaciones se deben a que la Ley de Promoción Agraria ha sido extendida hasta el año 2031, lo que significa que los trabajadores agrarios no tendrán acceso a beneficios sociales ni aguinaldos del régimen laboral general; esta problemática requiere una solución inmediata, a fin de evitar que esta actividad se paralice por el descontento de los trabajadores del sector. Los paros agrarios en Ica y también en zonas del norte del país, como en la región La Libertad, generan violencia y enfrenamientos; en tanto, en el Congreso se debate sobre la adopción o aprobación de medidas que signifiquen mejores condiciones para los trabajadores. En los últimos días del año 2020 se registraron hechos lamentables, en medio de la incertidumbre por el nuevo Gobierno. Así, urge tomar decisiones para detener dichas manifestaciones y asegurar, en primer lugar, la tranquilidad de los trabajadores rurales y, posteriormente, el desarrollo de una actividad con gran potencial, como la agroindustria (según los entrevistados, al año 2050, la región Ica debería ser la zona más importante).

Por otro lado, los expertos y expertas destacaron el desarrollo y potencial para la producción forestal sostenible en zonas de la Amazonía, especialmente en departamentos como Loreto, Ucayali y Amazonas, además de la producción de hidrocarburos en el norte del país. Asimismo, al año 2050 el turismo debe ser una de las actividades más desarrolladas e importantes del país, debido a su potencial para crear servicios y empleos, y aprovechar de forma sostenible los recursos naturales y paisajísticos; destacan el turismo de naturaleza en la Amazonía, el turismo cultural en el Cusco y el turismo de playas en el norte.

Zonas priorizadas

A partir de la presentación de los mapas por sistema, se identifican elementos del desarrollo del país al 2050 para el ámbito de ciudades, vías de comunicación y desarrollo económico. Para profundizar el análisis se priorizan zonas del país donde se muestran las interacciones de elementos relacionados con las ciudades, las vías de comunicación y las zonas económico- productivas.

Las zonas son las siguientes:

- Zona I: Costa centro
- Zona II: Norte
- Zona III: Costa sur (Arequipa, Moquegua y Tacna)
- Zona IV: Centro
- Zona V: Amazonía norte
- Zona VI: Amazonía andina sur (Cusco, Puno y Madre de Dios)
- Zona VII: Zona marino-costera

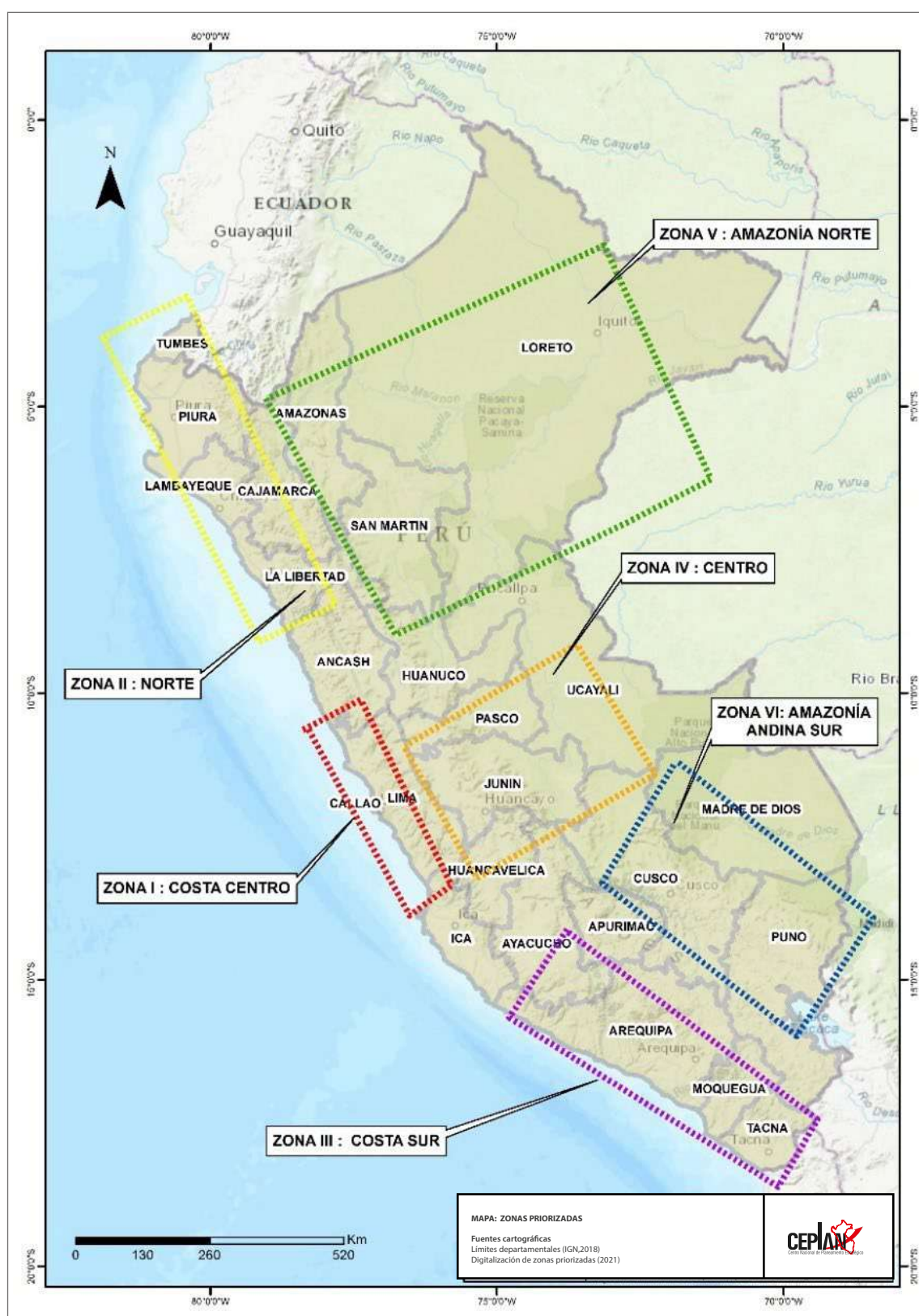


Figura 38. Zonas prioritizadas para el análisis territorial del Perú al 2050.

Nota. Elaboración Ceplan.

Análisis de las zonas territoriales priorizadas

A continuación se presenta el análisis por cada zona territorial priorizada del país, con el objetivo de mostrar sus características integrando los elementos de los tres sistemas (sistema de población y asentamientos poblacionales; sistema de vías y medios de comunicación; y sistema económico-productivo y ambiental).

Zona I: Costa centro

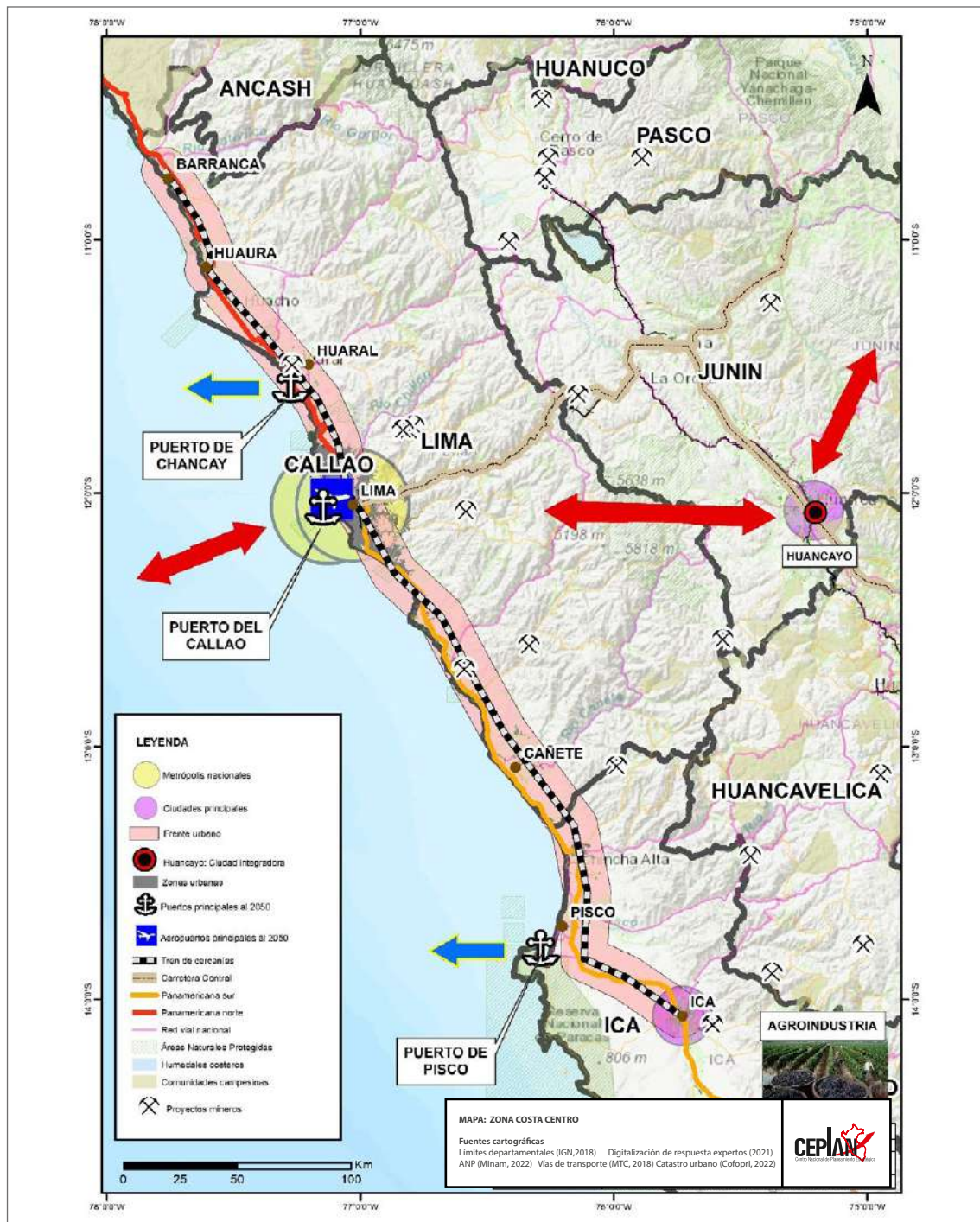


Figura 39. Zona I: Costa centro.

Nota. Elaboración Ceplan.

En la figura 39 se puede observar la zona costa centro del país, donde, según las entrevistas, en un futuro la ciudad de Lima-Callao continuará como la Metrópoli Nacional Principal, debido a la cantidad de población y concentración de la economía, comercio e infraestructura más importante del país. Actualmente, las dos infraestructuras de transporte más importantes son el puerto y aeropuerto del Callao, pues concentran la mayor cantidad de flujo de pasajeros y mercancías, por lo que, con miras al 2050, su modernización y expansión optimizará la dinámica comercial, turística y exportadora del país en un futuro.

Debido al crecimiento poblacional de la ciudad de Lima-Callao y otras de la zona costa centro del país, los expertos y expertas sostienen que es importante la generación de nuevas áreas urbanas metropolitanas o frentes urbanos, que integren ciudades a partir de infraestructuras de transporte eficientes. En la zona costa central, como se puede ver en la figura 39, a partir de la construcción del tren de cercanías, se podría generar un frente urbano desde Barranca hasta Ica, que permita la integración urbana y una circulación de población, servicios y mercancías más efectiva.

Esta infraestructura también generaría un mejor acceso a puertos como los de Chancay y Pisco, que, al ser modernizados o reconstruidos, se convertirán en infraestructuras dinamizadoras e importantes para el crecimiento económico del área urbana metropolitana de la costa central del país.

Otra vía importante que se puede observar en el mapa es la carretera Central, que conecta la zona costera y andina del país. Su modernización y optimización permitirá en un futuro integrar y vincular transversalmente al país con Huancayo como ciudad clave por su ubicación geográfica. El crecimiento de Huancayo, en cuanto a población y dinámica económica, se explica y se relaciona con el tamaño de Lima; así, con miras al año 2050, se consolidará como Metrópoli Regional por su rol como conectora del país entre la costa, la sierra y la Amazonía.

En cuanto a zonas productivas, los expertos y expertas consideran que, al año 2050, la región de Ica se consolidará como un área agroindustrial, aprovechando el mejoramiento y surgimiento de infraestructuras de transporte modernas, como el tren de cercanías. El mejoramiento del puerto de Pisco también permitirá el crecimiento de la agroindustria, generando productos de gran valor para el mercado local e internacional. En este aspecto es importante destacar la relevancia de resolver las diferencias y problemas generados por la Ley de Promoción Agraria, que, al ser extendida hasta el año 2031, mantendría las condiciones actuales, originando reclamos, manifestaciones y paros por parte de los trabajadores del sector agrario. Con respecto a la mejora en la agricultura, los expertos coinciden en que, en el año 2050, el modelo de riego debe ser altamente tecnificado, para aprovechar sosteniblemente las grandes extensiones de terreno que se encuentran principalmente en zonas andinas.

Zona II: Norte

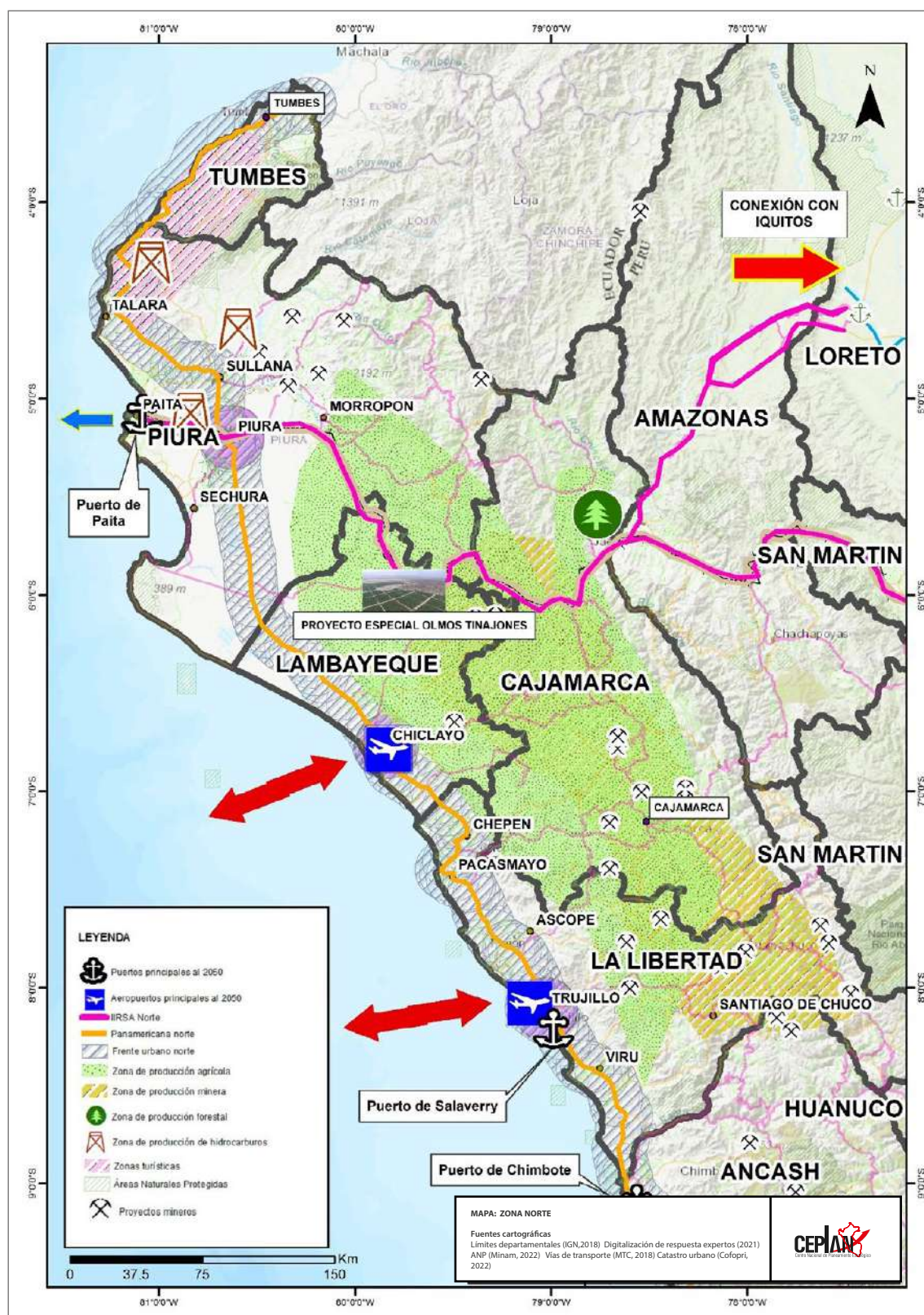


Figura 40. Zona II: Norte.

Nota. Elaboración Ceplan.

La zona norte del país tiene gran potencial en cuanto a recursos que permitirían el desarrollo de distintas actividades económicas. Las ciudades de Tumbes, Piura, Chiclayo y Trujillo son las más importantes de la costa norte; en esta zona también se encuentra Cajamarca, con gran potencial para el desarrollo de una economía diversificada.

Al igual que en la zona costa central, los expertos proponen para el futuro de la zona norte un cordón o frente urbano entre las principales ciudades, tal como se observa en la figura 40. Este frente urbano se ve favorecido por infraestructuras de transporte importantes, como las carreteras Panamericana Norte e IIRSA Norte (esta última conecta las regiones de Piura y Lambayeque con Cajamarca y ciudades de la Amazonía). La consolidación y modernización de la carretera IIRSA Norte vincula la costa norte hasta Loreto, permitiendo un intercambio comercial y cultural directo e importante para el desarrollo de distintas poblaciones del país. Otras infraestructuras de transporte importantes (reconstruidas y modernizadas) que al 2050 generarían desarrollo al frente urbano del norte son los puertos de Paita, Salaverry y Chimbote.

El potencial minero, principalmente en la zona andina de La Libertad y en la región Cajamarca, se verá favorecido por la modernización de los puertos, debido a la mayor exportación y comercialización de minerales y productos de valor agregado, a lo que se sumaría la creación de pequeñas industrias orientadas a mercados internacionales. Los aeropuertos de Chiclayo y Trujillo cumplen un rol clave para el transporte al interior del país y también al exterior, como ocurre actualmente con los vuelos que provienen de Centroamérica, Colombia y Ecuador hacia el norte del Perú. El crecimiento y modernización de estos aeropuertos al año 2050 permitirá descongestionar la demanda que concentra el aeropuerto Jorge Chávez y generar el crecimiento de la actividad turística, con atractivos como la Ruta Moche, las playas de Piura, los manglares de Tumbes, entre otros.

En el mapa de la figura 40 se puede notar que la zona norte, principalmente las regiones de Lambayeque, Cajamarca y La Libertad, concentra un área importante de producción agrícola en sus valles. Los expertos coinciden en que el Proyecto Especial Olmos Tinajones será relevante para la optimización de la actividad agrícola; por otro lado, como se mencionó anteriormente, el clúster minero del norte concentra el potencial de recursos de Lambayeque, La Libertad y, principalmente, Cajamarca, con proyectos como Yanacocha, El Galeno, Conga, La Granja, Michiquillay y Chaquicocha. Algunos expertos también consideraron que la zona norte de Cajamarca y la región Amazonas cuentan con potencial en recursos forestales que puede generar una nueva alternativa de desarrollo.

Asimismo, mencionaron que si bien la zona norte del país cuenta con recursos para el desarrollo de una economía diversificada, para el año 2050, el turismo debe ser una actividad principal, ya que, en esta parte del país, el turismo de playas, el ecoturismo y el turismo vivencial tienen gran cantidad de atractivos en las regiones de La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes. Se estima que esta zona se consolidará como un destino turístico basado en la planificación y sostenibilidad.

Zona III: Costa sur

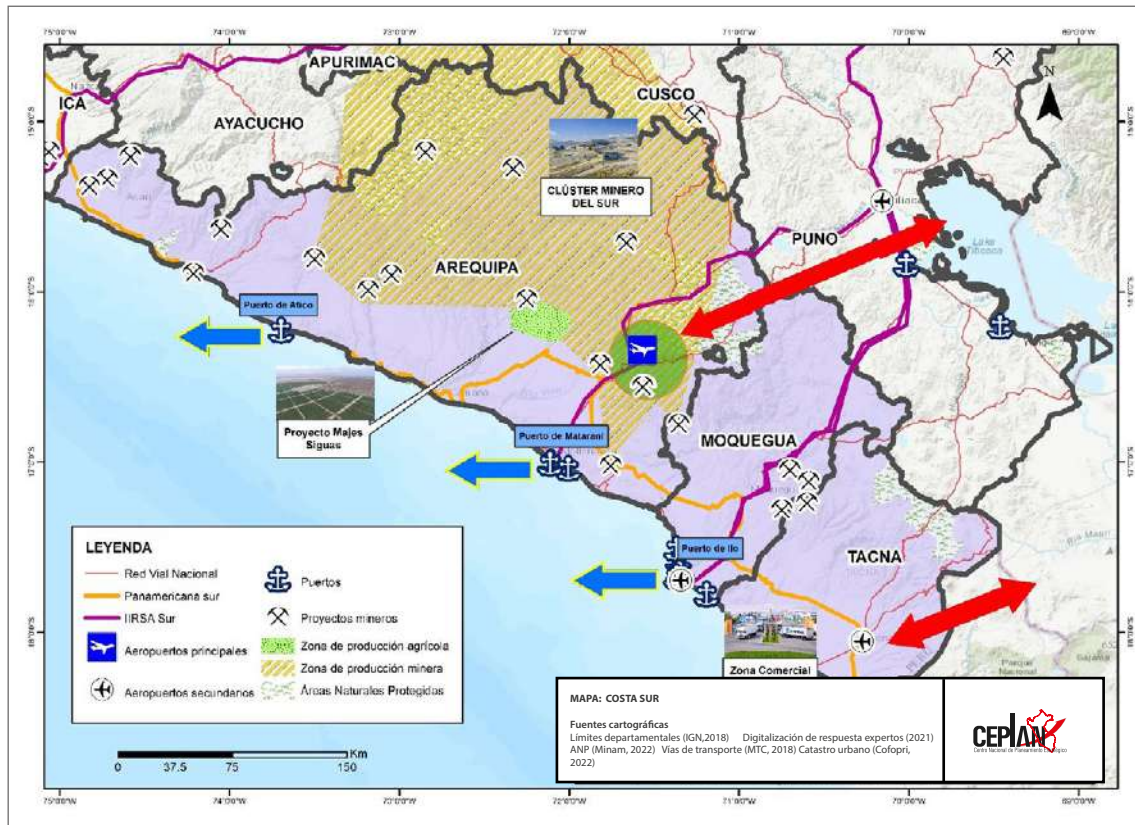


Figura 41. Zona III: Costa sur.

Nota. Elaboración Ceplan.

En la zona costa sur del país, se ubica la Metrópoli Regional Principal de Arequipa, que, según los expertos, podría lograr en el año 2050 el dinamismo económico y poblacional que Lima tiene actualmente.

Al igual que en la zona norte, en la costa sur existe un clúster minero gracias a la cantidad de recursos de las regiones de Arequipa, Moquegua y Tacna, con minas importantes como Tía María, Cerro Verde y Pampa de Pongo en Arequipa; y Chupaca y Los Calatos en Moquegua. Esta zona concentrará la minería en el sur del país, actividad que se verá favorecida con el mejoramiento de infraestructuras de transporte aéreo y marítimo ubicadas en la parte costera de Arequipa y Moquegua. Entre los principales puertos, los expertos consideraron los de Matarani e Ilo, que serán claves para la optimización para la exportación de productos provenientes de la actividad agrícola y minera.

Con relación a la actividad agrícola, los valles de Arequipa y Moquegua concentrarán el desarrollo de esta actividad en la zona norte para el año 2050. En ese sentido, los expertos mencionaron como proyecto más importante de esta zona al de Majes-Siguas II. Arequipa, aparte de consolidarse como una Metrópoli Regional, será una zona importante para el desarrollo de la agricultura y agroindustria.

El mejoramiento de carreteras que integran esta zona del país, como la Panamericana Norte y la IIRSA Norte, permitirá reforzar la integración longitudinal y transversal, promoviendo la generación de corredores económicos y turísticos.

Aparte de los aeropuertos de Arequipa y Tacna, los más importantes de la zona sur del país, los especialistas señalaron que el de Tacna es muy relevante para la conexión con otros países y optimizar el desarrollo comercial de esta región. Por su ubicación fronteriza, y gracias a la mejora de infraestructura de transporte, Tacna se convertiría en una ciudad intermedia de gran importancia para el país en el año 2050.



Foto: MINAM

Zona IV: Centro

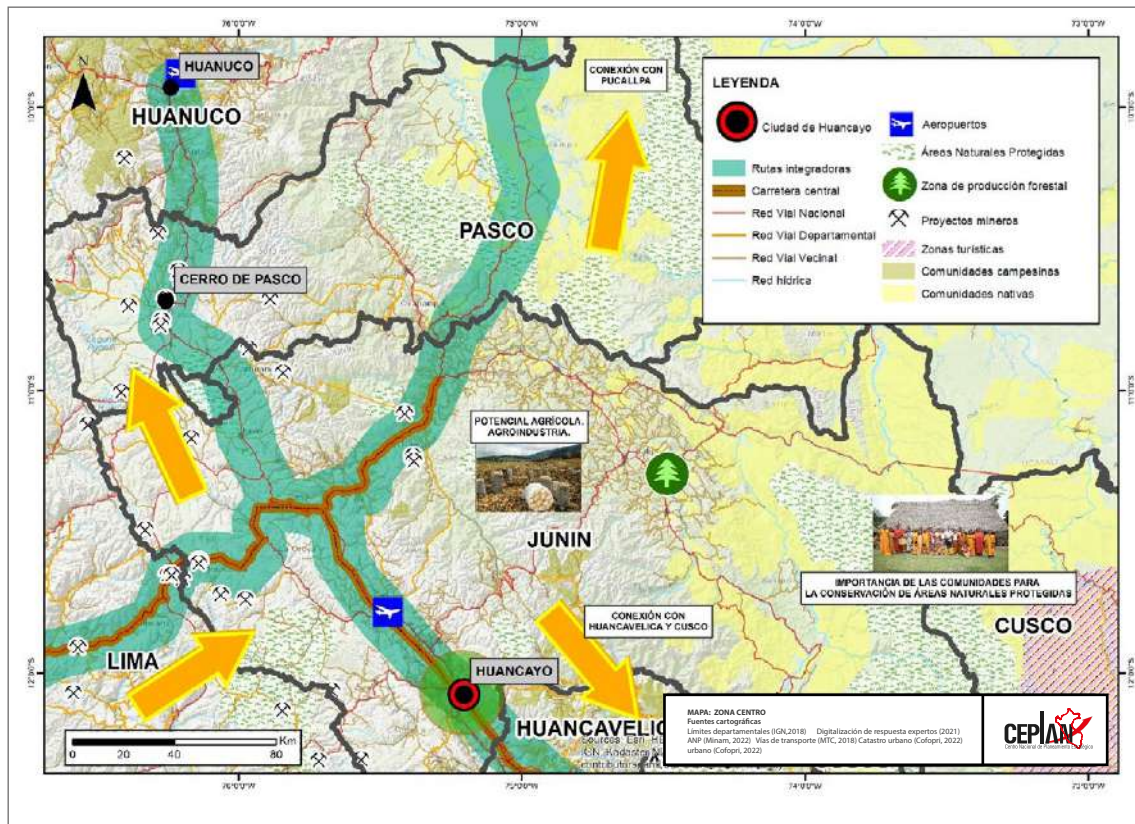


Figura 42. Zona IV: Centro.

Nota. Elaboración Ceplan.

Los expertos consideraron a Huancayo entre las siete ciudades más importantes del Perú al 2050 por su ubicación geográfica y su rol integrador de distintas zonas del país. En la figura 42 se presenta la zona centro con Huancayo como Ciudad Principal y en crecimiento, que vincula la costa, sierra y Amazonía del país.

Asimismo, señalaron que Huancayo será una Metrópoli Regional, consolidada e influenciada por infraestructuras de transporte terrestre, como la carretera Central, que modernizada y mejorada permitirá el flujo óptimo de pasajeros y vehículos de la costa a la sierra y viceversa. Esta carretera permite llegar a Huancayo y, a través de vías nacionales, como se muestra en la figura 42, a ciudades del sur (Cusco), a la sierra norte (Cerro de Pasco y Huánuco) y a la Amazonía (Pucallpa). También es importante destacar el desarrollo del ferrocarril Huancayo-Huancavelica, que puede conectar de forma más efectiva las zonas centro y sur del país.

La consolidación de rutas transversales e integradoras y de ciudades importantes como Huancayo permitirá en el año 2050 una mayor accesibilidad a servicios básicos y comunicación en distintas regiones del país. Otra infraestructura importante es el aeropuerto de Junín, que, de estar modernizado y mejorado, permitirá vuelos directos a zonas de la Amazonía, integrándola sin depender de vuelos con escalas en la capital.

En cuanto a las actividades económicas, al año 2050 Junín se presenta como una región con desarrollo importante de agricultura y agroindustria, como parte de la estrategia para asegurar la alimentación de otras zonas de la sierra y la Amazonía, priorizando el mercado local y la generación de productos de valor agregado para la exportación. La zona selva de Junín, Pasco y Ucayali cuenta con recursos forestales que requieren de una planificación para su aprovechamiento de forma sostenible.

Otro punto importante en esta zona es la presencia de áreas ocupadas por comunidades nativas y campesinas, que, según expertos del Instituto del Bien Común y el Ministerio de Cultura, cumplirán un rol fundamental en el desarrollo territorial al año 2050. La integración total y la participación de estas poblacionales en la elaboración de planes de desarrollo y de vida permitirá llevar a cabo estrategias más efectivas, relacionadas con la conservación de áreas naturales protegidas, la seguridad alimentaria y el crecimiento del turismo vivencial o ecoturismo.

La integración de distintas zonas del país a través de Huanayo como ciudad estratégica y de vías terrestres importantes va de la mano, según los expertos, con el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales, mediante grupos o comisiones que se establezcan para capacitar y promover la participación activa de distintos grupos poblacionales, entre ellos, las comunidades que presentan saberes tradicionales, costumbres culturales y conocimiento del territorio. La integración de dichas comunidades en el planteamiento de estrategias y proyectos para el desarrollo será relevante al año 2050, especialmente en lo referente a la adaptación ante los efectos del cambio climático.

Zona V: Amazonía norte

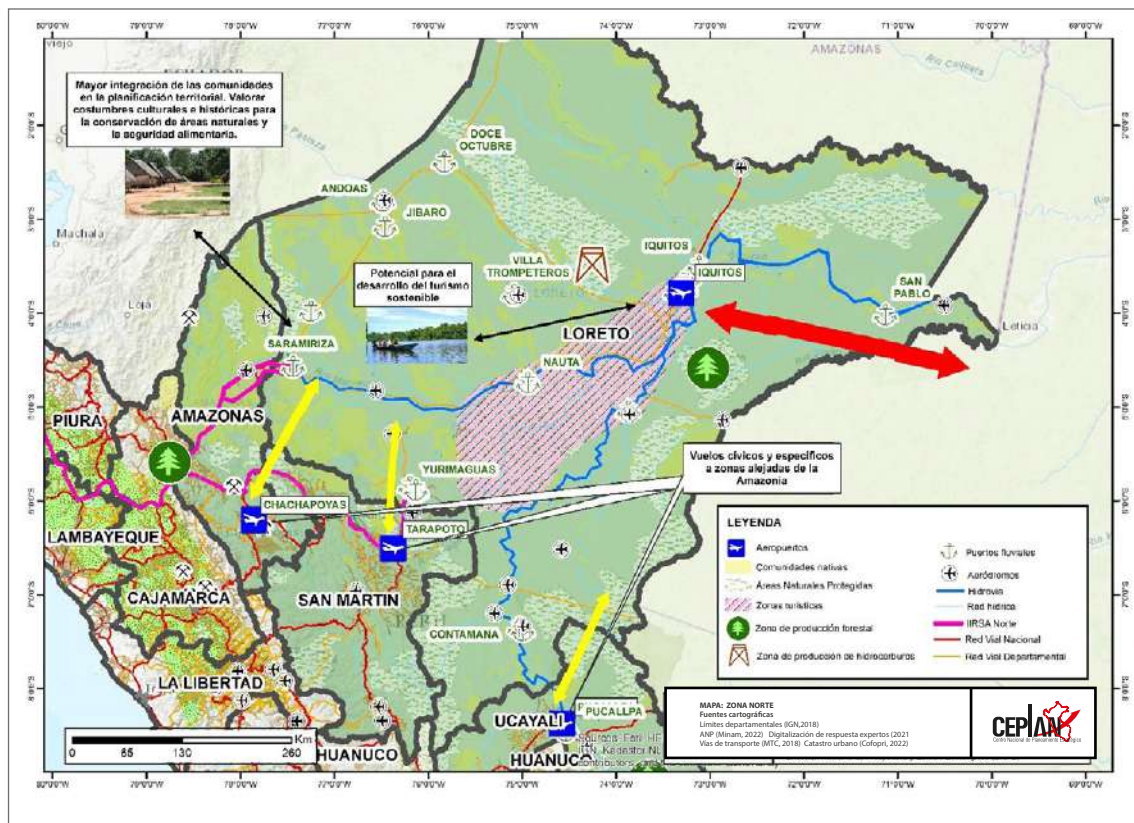


Figura 43. Zona V: Amazonía norte.

Nota. Elaboración Ceplan.

La Amazonía es una zona muy importante del país por la extensión territorial que presenta, los recursos naturales que posee y el potencial que tiene para el desarrollo; sin embargo, en la actualidad, persisten sus limitaciones y problemas relacionados con la pobreza, actividades económicas ilegales, degradación de áreas naturales y dificultades para la conectividad terrestre y fluvial.

Según los expertos y expertas, para el año 2050, ciudades como Chachapoyas, Tarapoto y Pucallpa crecerán de forma considerable, debido a la extensión de su superficie y porque se volverán atractivas para poblaciones de otras zonas del país, ya que la Amazonía se verá como un destino para asentarse por el interés que genera la cercanía a la naturaleza.

Con relación a los problemas de pobreza y dificultad en el acceso a servicios en zonas remotas de la Amazonía, expertos del Ministerio del Ambiente consideran que al año 2050 deben existir fideicomisos que generen incentivos para que las empresas promuevan vuelos específicos y cívicos a estos lugares, con el objetivo de proveer recursos y servicios a grupos poblacionales en zonas fronterizas y también a las comunidades nativas. Estos vuelos pueden partir de aeropuertos que, para esa fecha, deberán estar modernizados y mejorados, como los de Chachapoyas, Tarapoto, Pucallpa e Iquitos.

Hasta el año 2050, se debe reforzar el rol fundamental de las comunidades nativas, mediante el diálogo democrático, respeto y promoción de la participación en la elaboración de planes de desarrollo y de vida; asimismo, adaptar técnicas ancestrales para su aplicación en estrategias relacionadas a combatir los efectos negativos del cambio climático, la seguridad alimentaria y la conservación de recursos.

En cuanto a las actividades económicas, los expertos señalaron que Loreto puede ser una zona con gran desarrollo y aprovechamiento de recursos forestales e hidrocarburos, a partir de una planificación sostenible para la extracción de los mismos. Por otro lado, al año 2050, esta región se presenta como un destino consolidado para el ecoturismo y el turismo vivencial; así, la modernización y optimización de la carretera IIRSA Norte es necesaria para generar corredores turísticos entre Amazonas, San Martín y Loreto.

El transporte fluvial es un medio importante en esta zona del país, por lo que el desarrollo de la hidrovía amazónica al 2050 será de gran relevancia para la navegación segura en áreas donde los ríos constituyen las principales vías de comunicación. El desarrollo de la hidrovía debe tomar en cuenta las características geográficas y naturales de la zona amazónica, y la participación de las comunidades nativas. Esta será de gran importancia para que los centros poblados puedan vincularse e intercambiar productos, alimentos y promover un turismo más seguro para los visitantes. Con respecto a la infraestructura del transporte aéreo, el mejoramiento y crecimiento del aeropuerto de Iquitos será muy importante, adaptándolo y dotándolo de condiciones para vuelos masivos a distintas ciudades del país y otros países del continente.

Zona VI: Amazonía andina sur

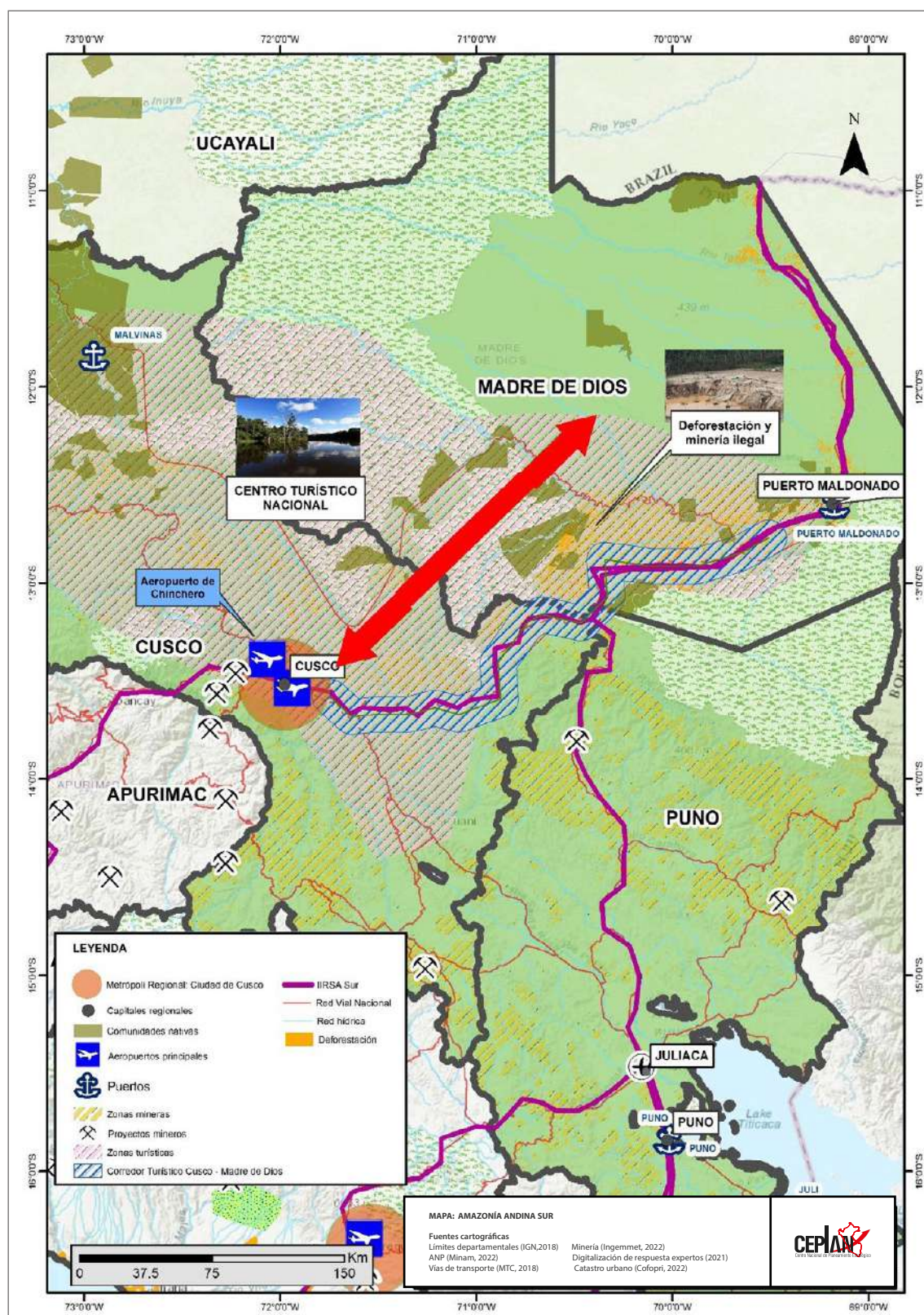


Figura 44. Zona VI: Amazonía andina sur.

Nota. Elaboración Ceplan.

En el sur del país, aparte de la zona costera, entre las regiones de Cusco, Puno y Madre de Dios se presentan dinámicas interesantes destacadas por los expertos y expertas.

En cuanto a los corredores turísticos, al año 2050 se piensa en uno que integre Cusco y Madre de Dios, generando una oferta de atractivos y recursos culturales y naturales. Cusco, la tercera ciudad más importante del Perú para esa fecha (según los especialistas), contará con el segundo aeropuerto más importante del país, luego de la construcción del aeropuerto de Chinchero, ya que concentrará el flujo de turistas y permitirá la llegada de visitantes extranjeros de manera directa. Actualmente se considera la ciudad más importante del país en cuanto al turismo, pero la creación de corredores económicos y turísticos, junto con la mejora en infraestructura de transporte, impulsará considerablemente el turismo en las regiones de Madre de Dios y Puno, que cuentan con atractivos naturales y culturales importantes.

En cuanto al potencial en recursos para la diversificación de la actividad económica del país, en esta zona, aparte de los recursos óptimos para el turismo, hay elementos importantes, como la extracción de gas natural en Cusco (Camisea). El uso sostenible de estos recursos favorecería aún más las dinámicas económicas y sociales, aprovechando proyectos como el Sistema Integrado de Transporte de Gas Zona Sur del país, que permitiría el transporte y suministro del gas natural y líquidos de gas natural a distintas regiones del sur, como Apurímac, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna.

En la Amazonía andina sur se registran problemas ambientales, como la deforestación, principalmente en la región Madre de Dios, tal como se aprecia en la figura 44; esta responde a actividades extractivas ilegales, como la minería y la expansión agrícola. Ante ello, los expertos señalaron que es importante respaldar y continuar las estrategias enfocadas en la conservación y uso sostenible de ecosistemas, con particular énfasis en los bosques amazónicos. La conservación y cuidado de las áreas naturales protegidas en estas zonas (Cusco, Puno y Madre de Dios) es relevante para preservar los recursos; para ello las comunidades nativas cumplen un rol importante por su conocimiento del territorio. Por otro lado, los expertos consideraron que el fortalecimiento del Ande es relevante y señalaron, además, que los problemas en la Amazonía se dan por la expulsión de población desde la zona andina, debido principalmente a temas agrarios. En consecuencia, los problemas de una región amazónica (Madre de Dios) podrían ser resueltos al atender los de la zona andina (Puno).

Al igual que en la zona sur, Tacna tiene un rol relevante por ser una región fronteriza; a su vez, en la zona de la Amazonía andina sur, Puno tiene una importancia particular por estar conectado con Bolivia. En Puno, los expertos consideraron que la ciudad de Juliaca, al año 2050, puede ser un eje con potencial de aprovecharse mejor, por la cantidad de población y también porque concentra recursos importantes para el desarrollo de la minería y el turismo.

Esta zona tiene gran importancia, al integrar áreas andinas y amazónicas, que concentran regiones con roles relevantes en cuanto a desarrollo del turismo, conservación de áreas naturales protegidas, recuperación de zonas deforestadas, manejo de zonas fronterizas, entre otros.

Zona VII: Zona marino-costera

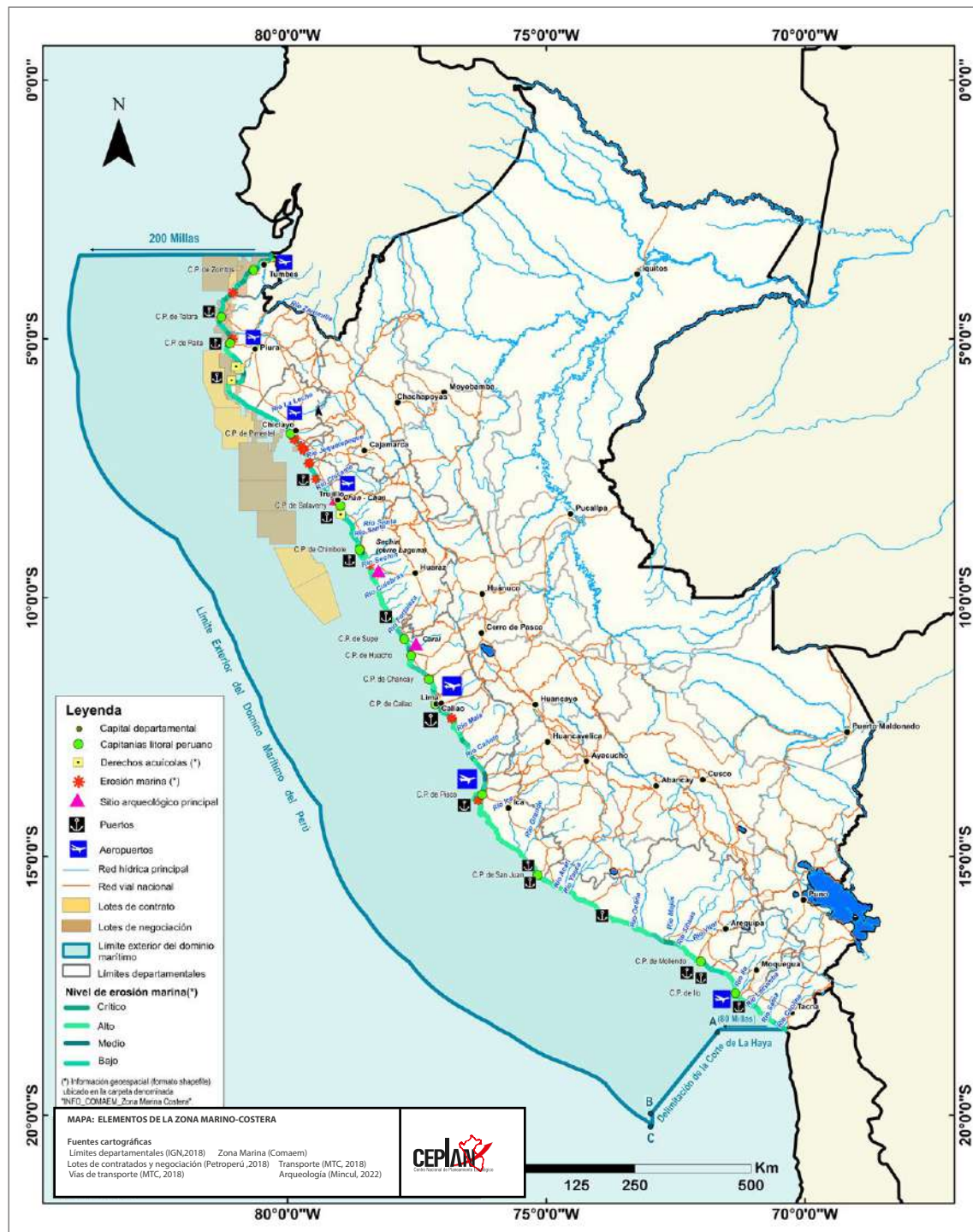


Figura 45. Zona VII: Zona marino-costera.

Nota. Elaboración Ceplan.

La zona marina tiene gran importancia para el desarrollo del país: dado que el Perú cuenta con una línea costera amplia, la actividad pesquera es muy relevante; asimismo, los puertos desempeñan un rol clave para la exportación e importación de productos, a la vez que facilitan la conexión nacional e internacional.

El dominio marítimo, según la Constitución Política del Perú, comprende el mar adyacente a las costas del país, su lecho y subsuelo hasta una distancia de 200 millas marinas (Mindef, 2019); mientras que la zona marino-costera se define como el espacio geomorfológico en el que interactúa la zona marina y la parte terrestre, a través de sistemas ecológicos y de recursos complejos conformados por componentes bióticos y abióticos, que coexisten e interactúan con las poblaciones y las actividades socioeconómicas (Minam, 2019).

El país cuenta con una diversidad biológica importante, ya que concentra más del 70 % de la biodiversidad que existe a nivel mundial, conformada por 1052 especies de peces, 1100 de moluscos, 512 de crustáceos y 681 de algas marinas (Imarpe, 2002). Sobre la actividad pesquera marina, cuenta con más de 3070 kilómetros de costa, que alberga una gran diversidad de especies, debido al afloramiento de la corriente peruana o de Humboldt; la actividad pesquera peruana se sustenta en la anchoveta, pota, jurel y caballa (Mindef, 2019).

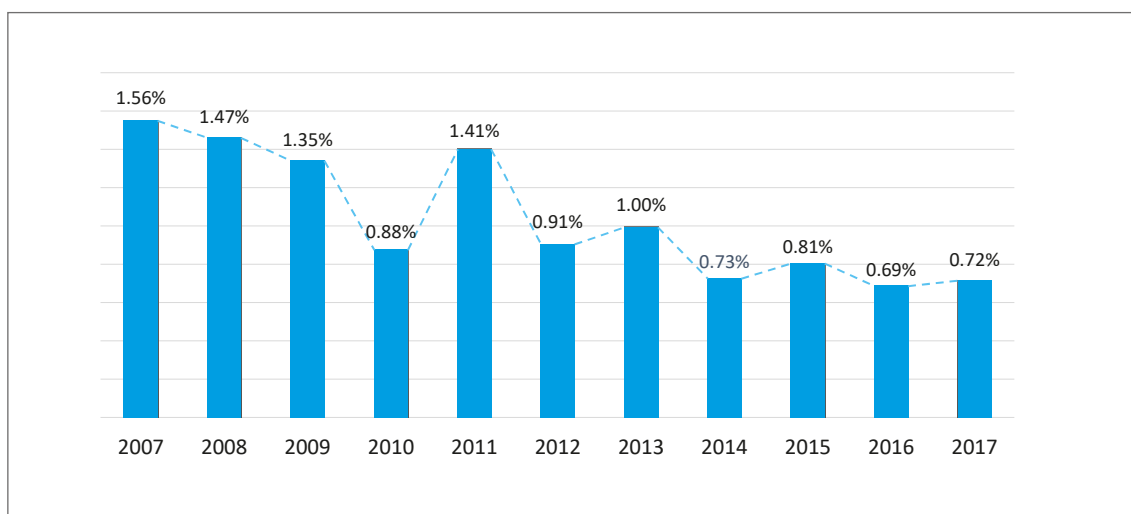


Figura 46. Porcentaje (%) de aporte al PBI nacional de la actividad de extracción pesquera 2007-2017.

Nota. Recuperado del Mindef (2019).

Aparte de los recursos pesqueros, como se observa en el mapa de la figura 45, en el mar peruano, específicamente en la zona norte del país, hay lotes de negociación y de contrato petroleros. En estos lotes se promueven actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley n.º 26221) en 1993, se estableció que estas actividades deben realizarse bajo la forma de contratos de licencia, de servicios u otras modalidades de contratación aprobadas por el Ministerio de Energía y Minas (Perupetro, 2022). El tamaño de los lotes es definido por Perupetro S. A. y empresas petroleras, en función a la cantidad y ubicación de los hidrocarburos. Los acuerdos pueden darse a través de contratos de licencia, que autorizan a una empresa a explorar y/o explotar el recurso para que luego pueda comercializarlo; contratos de servicios, en los que se autoriza a explotar y/o explotar, pero el material extraído será entregado al Estado; y convenios de evaluación, que son firmados entre Perupetro S. A. y la empresa para actividades vinculadas a evaluaciones técnicas y promociones (Osinermin, 2015).

Por otro lado, se pueden notar las zonas de erosión marina¹⁵ según su nivel, lo que afecta las infraestructuras costeras, las playas y los puertos; se trata de un problema que se agudiza con el cambio climático.

¹⁵ La erosión marina es un fenómeno costero que consiste en el constante desgaste de la costa y la eliminación de sedimentos generados por el efecto de las olas y corrientes marinas. Una causa mayor y estructural de este tipo de erosión consiste en la escasez de sedimentos de las playas y dunas (Ancorim, 2017).

Los intereses marítimos están vinculados con el comercio marítimo, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos renovables, el aprovechamiento de los recursos marinos no renovables (recursos minerales y energéticos), la investigación de las ciencias del mar y temas relacionados (desarrollo tecnológico e innovación), los empleos vinculados a actividades realizadas en el mar y su ámbito, la presencia del Estado en cuanto a la soberanía nacional, con el control, la protección y la seguridad de los intereses marinos. Por otro lado, también es importante el medio ambiente marino, vinculado con la conservación de áreas naturales protegidas, el ordenamiento territorial y espacial, la conservación de la biodiversidad, entre otros. Aparte de la actividad pesquera, que se verá afectada por impactos del cambio climático y que requiere una optimización de la industria pesquera y el mejoramiento de los puertos, otras actividades con potencial para desarrollarse en este ámbito son las turísticas, con acciones recreativas, observación de fauna y otras labores sostenibles.

5.5. Visión futura del Estado en el territorio

Teniendo clara una visión del territorio al año 2050 en estas seis zonas, también se debe diseñar una visión futura del Estado para organizar el territorio y contribuir al desarrollo integral del país. Para ello, en primer lugar, se debe tener administraciones flexibles y adaptables al contexto político, social, cultural, económico y ambiental de cada lugar.

En este sentido, uno de los temas más importantes es el tipo de gobierno que tendrán las seis zonas propuestas líneas arriba. Así, se debe reflexionar acerca de la finalidad y el rol de los gobiernos intermedios, actuales gobiernos regionales, y si estos cumplen adecuadamente con ser canalizadores o reúnen las condiciones mínimas para generar desarrollo. Por ello cabe plantearse si fuera mejor tener gobiernos regionales, agencias nacionales, organismos de desarrollo o variantes, como se tuvo en otras épocas.

Durante muchos años, los estados nación han funcionado con un Gobierno Nacional y diversos gobiernos locales; lo que había en el nivel intermedio eran instancias desconcentradas de los gobiernos. La tendencia de elegir gobiernos intermedios es, más o menos, reciente en la historia de los estados nación. En el Perú, la necesidad de estas instancias de gobierno se basa en que el Gobierno Central está muy lejos de las localidades y de las colectividades territoriales y gobiernos locales. El país tiene una diversidad tan grande, y notables debilidades institucionales, que para cumplir sus funciones requiere de ese rol intermedio de gobierno.

Los gobiernos regionales juegan un papel importante por su escala. Si se observan sus competencias exclusivas, que provienen de la Constitución, estas incluyen la promoción de mercados, exportaciones y competitividad regional. Para cumplir con ello necesitan contar con una escala mínima de interrelaciones económicas y determinado tejido de ciudades relacionadas entre sí. En el Perú, muchos departamentos no llegan a constituir un subsistema urbano completo; varios de ellos solo tienen una ciudad de entre 20 000 y 50 000 habitantes.

Por ejemplo, la capital de Amazonas (Chachapoyas) no llega a 50 000 habitantes (Molina, 2021). De esa manera no pueden generar un mercado ni carreteras totalmente consolidadas.

Asimismo, en el diseño de las políticas públicas, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que los ministerios tienen como competencia exclusiva formular y aprobar políticas públicas nacionales y sus instrumentos; y los gobiernos regionales deberían ser los que canalicen y adapten la diversidad de los territorios a estas políticas. En sentido contrario (de abajo hacia arriba), los gobiernos regionales deberían ser canalizadores y organizadores de la demanda territorial que proviene de los municipios, para llevarla hacia el Gobierno

Nacional, a fin de definir políticas nacionales. Según Molina (2021), ese es el rol de un nivel de gobierno intermedio, por lo que para lograr la regionalización se debe repensar una estrategia con varios planos y horizontes de tiempo sucesivos en el corto plazo.

Además, es importante tener en cuenta que, a pesar de algunas mejoras, el actual diseño organizacional de los gobiernos regionales descansa sobre la base de tres diseños institucionales que no necesariamente conversaban entre sí: “(i) la superestructura de gobierno y administración regional creada por las normas de la descentralización; (ii) la estructura central basada en los consejos transitorios de administración regional (CTAR), a los que remplazaron; y (iii) las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas, que detentaban buena parte de las funciones atribuidas a los gobiernos regionales” (ANGR, 2011, p. 19; Molina, 2010).

Estos nudos institucionales limitaron la capacidad de gestión de los gobiernos regionales debido a (i) la superposición jerárquica entre el gobierno regional y el Gobierno Nacional, es decir, las direcciones regionales no sabían a quién pertenecían (al ministerio o al gobierno regional); (ii) no había claridad en las relaciones entre el nivel nacional y regional; (iii) las funciones de cada nivel de gobierno no eran claras, sobre todo en lo referido a las competencias compartidas.

Visión de desarrollo integral del Estado en el territorio

Al año 2050, se apuesta por un nivel intermedio de gobierno que pueda establecerse en cada una de las seis zonas priorizadas: que tengan autonomía política, administrativa y económica, y que trabajen de manera articulada con el nivel nacional de gobierno, a través de los sistemas nacionales transversales y de las políticas públicas nacionales. De este modo, se visualiza tener gobiernos regionales en verdaderas bases territoriales regionales, que comprenderían cada una de las seis zonas propuestas líneas arriba. El territorio que comprende cada región estaría conformado por provincias que, a su vez, integran distritos.

De este modo, la instauración de regiones podría ayudar a la efectividad del Estado, en la atención de las demandas de la ciudadanía y la implementación de sus políticas. La regionalización debe apuntar a establecer una lógica de provisión de bienes y servicios públicos, donde cada nivel tiene un papel, valorando el rol de los gobiernos intermedios en la generación de cambios para la vida de la gente, más allá de si cambia o no la organización del Estado.

El camino para la constitución de gobiernos regionales como verdaderas bases regionales

La estrategia para integrar los territorios en regiones debe ser propuesta desde el nivel nacional, mediante una campaña de sensibilización que evidencie que la actual delimitación territorial es abstracta e inadecuada para la vida diaria de las personas y que esta mala estructura del territorio afecta a quienes habitan en él. Esto debe poner en la discusión pública los beneficios y costos de esa integración, así como la forma de organizar el Estado y la forma de gestión que más se adecúa a cada región.

Esto debe formar parte del diálogo nacional, que ponga en agenda hacia dónde va el país y qué es lo que desean los peruanos y peruanas en materia de desarrollo territorial; con lo cual se reforzaría el proceso de descentralización. De este modo, la estrategia sería implementar la Política Pública de Descentralización y Desarrollo Territorial, que tenga como uno de sus objetivos prioritarios “mejorar el ordenamiento del territorio a nivel nacional y subnacional”. La estrategia del referéndum, planteada en el año 2006, da luces de que el camino de legitimidad por votación solo en un momento específico no sería el más adecuado, sino que lo importante sería la participación permanente de la población en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política.

Para ello, en el corto plazo, desde 2021 hasta el año 2026, se propone fortalecer la capacidad estatal en el nivel nacional y subnacional. Esto debe estar alineado con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, de tal modo que lo principal en el corto plazo es que el Estado funcione de manera más eficiente y efectiva. Asimismo, en línea con lo anterior, se debe comenzar a articular los sistemas administrativos nacionales, priorizando la integración entre el sistema de planeamiento y presupuesto. Por otro lado, en este periodo se propone fortalecer las mancomunidades, de tal modo que establezcan las bases de los sistemas productivos y ambientales, de vías comunicación y de ciudades, y evidencien la interconectividad del territorio y la necesidad de encontrar un mejor ordenamiento territorial. Según Molina (2021), las mancomunidades regionales actuales representan el territorio de una manera más cercana a las configuraciones “reales” de los mismos; es decir, los departamentos evidencian una mejora con relación a las “delimitaciones” que se establecen a partir de los flujos de interacción de los habitantes: flujos demográficos, interacción comercial, cultural y paisajística.

En esa misma dinámica, se propone realizar los planes de desarrollo concertado (PDC) que integren los territorios, tomando como eje las mancomunidades. Para ello, lo primero es entender la relación entre el territorio real, la sociedad, la economía y el Estado; pensar de manera conjunta estos conceptos, que permiten tener una visión de desarrollo integral en el territorio. Para la formulación e implementación de los PDC, Molina (2021) propone tener en el corto plazo una Agencia de Desarrollo Regional, impulsada desde la PCM, con el objetivo de articular los esfuerzos de los gobiernos regionales que pertenecen a la mancomunidad; de este modo se puede tener mancomunidades que vinculen departamentos afines. Para ello se deben crear incentivos reales que permitan esta unión, como incentivos presupuestales para proyectos de inversión que incluyan a los departamentos para la mancomunidad; en este sentido, el Gobierno Nacional debe liderar este proceso y poner en valor la cooperación interdepartamental. Todas estas propuestas deben estar muy bien comunicadas a la población: se deben articular esfuerzos con organizaciones de la sociedad civil para poner en agenda pública la necesidad de un nuevo enfoque para organizar el territorio.



Foto: Ministerio de la Producción

En el mediano plazo, del año 2026 a 2030, se debe plantear la necesidad de crear el Ministerio de Desarrollo Territorial, que integre el planeamiento, las finanzas públicas y el Viceministerio de Gobernanza Territorial. Las acciones previas realizadas hasta 2026 han colocado en agenda la necesidad de priorizar el desarrollo territorial. La estrategia para integrar los territorios en regiones debe ser propuesta desde el nivel nacional y mediante una campaña de sensibilización importante. Así, se deben poner en discusión los beneficios y costos que puede tener esa integración, así como la forma de organizar el Estado: por ello se debe definir hacia dónde vamos y qué es lo que queremos como país. Esto se puede plasmar en una política pública que tenga como ente rector al Ministerio de Desarrollo Territorial y cuyo objetivo principal sea “consolidar el proceso de descentralización en el país”. El mismo estaría alineado a uno de los objetivos específicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN): “AE 4.5.6. Consolidar el proceso de descentralización del país, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales, así como de una adecuada organización y demarcación territorial”.

En el largo plazo, de 2030 al año 2050, se debe haber creado las regiones y, sobre estas bases, los gobiernos regionales, con sistemas organizacionales flexibles y adaptables. El nivel nacional, por su parte, tiene sistemas transversales interconectados entre sí, lo que facilita la gestión en los niveles de gobierno subnacional. Asimismo, se comenzaría a fortalecer el desarrollo territorial intrarregional, ordenando las provincias, distritos y centros poblados en base a microsistemas dentro de cada región. De este modo, de la misma manera que un fractal, se debe iniciar el mismo proceso de ordenamiento y desarrollo territorial al interior de las regiones creadas.

5.6. Propuestas e ideas para un mejor planeamiento estratégico con enfoque territorial del Perú al 2050

En el Perú, una problemática que explica las dificultades y limitaciones para el desarrollo del país y de las poblaciones es la desorganización territorial (Glave, 2012). Si bien el país está dividido políticamente en departamentos, provincias y distritos, la organización territorial del Estado no se corresponde con la estructura real del territorio. Es decir, la división actual del territorio a partir de límites no coincide con las potencialidades y limitaciones con las que cuenta (Molina, 2021). A lo largo de la historia, esta situación ha entorpecido la gestión territorial, y limita el desarrollo y la calidad de vida de las personas.

Modificar los límites determinados no es viable políticamente en un corto o mediano plazo; sin embargo, se puede trabajar en pequeños avances para resolver problemáticas en el territorio. Por ejemplo, una política de saneamiento total de los límites del país es relevante para resolver conflictos y podría configurar un objetivo específico en los planes territoriales. De manera similar, es posible identificar otras prioridades y diseñar objetivos para atenderlas en el mediano y largo plazo, logrando avances que contribuyan a una mejor organización del territorio peruano.

Se trata de un proceso de complejidad muy elevada. Ante ello, se plantea como alternativa la identificación de unidades o zonas geográficas determinadas, a partir de características similares en cuanto a lo poblacional, ambiental, cultural, social, entre otras variables. Esta metodología actualmente no está consolidada, pero se viene desarrollando a partir de esfuerzos de instituciones públicas que proponen conceptos y métodos relacionados con el planeamiento estratégico. Estas unidades geográficas permitirían contar con una base para que los procesos de planeamiento estratégico se apropien del enfoque territorial, mejorando el análisis de la situación actual del territorio y el diseño de estrategias, siendo particularmente útil para el desarrollo de las poblaciones a nivel provincial y departamental.

A continuación se identifican los aspectos mínimos para la delimitación y caracterización de unidades geográficas funcionales, según los propósitos de tres entidades públicas.

Tabla 7.

Elementos mínimos propuestos para la delimitación de unidades geográficas funcionales.

Metodología analizada	Elementos identificados	Propósito
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) – Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	- Centros funcionales - Accesibilidad	Analizar los centros poblados permite ubicar los principales conglomerados urbanos en una provincia y notar su influencia en el desarrollo de las poblaciones, al ver sus relaciones con las características de las vías de transporte y accesibilidad, y las actividades productivas en el territorio. Analizar el modelo de accesibilidad es relevante porque permite notar la conexiones y falencias de accesibilidad entre centros poblados. Este aspecto es muy importante para la determinación y definición de nuevas unidades de análisis en el territorio.
Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOTA) – Ministerio del Ambiente (Minam)	Caracterización de: - Accesibilidad - Centros poblados - Indicadores socioeconómicos - Superposición de suelos	De la caracterización del territorio que se realiza en el proceso de ZEE, se rescata la caracterización de la accesibilidad, centros poblados, indicadores socioeconómicos (IDH) y superposición de suelos (dinámicas en el territorio entre actividades productivas y áreas naturales). La descripción y el análisis de estas variables o elementos permitirán conocer las características generales de un territorio determinado.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) – Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep)	Clasificación de centros poblados (Sincep)	Para la caracterización de los centros poblados es importante tomar en cuenta la clasificación de centros poblados del Sincep, a fin de notar la jerarquía e influencia de cada centro o conglomerado urbano.

Nota. Elaboración Ceplan.

A partir de esta tabla, se proponen cinco elementos para la definición de las unidades geográficas funcionales a nivel provincial.

1. *Centros poblados*: Identificar los principales centros poblados de una provincia (espacio o unidad geográfica propuesta) determinada, empezando por la capital provincial y capitales distritales, para posteriormente evaluar la agrupación de estas, con el objetivo de delimitar un espacio que contenga una red de centros poblados, a fin de facilitar la accesibilidad a servicios y, por ende, mejorar la calidad de vida de las personas.
2. *Accesibilidad*: Identificar los distintos tipos de infraestructura de transporte, principalmente las vías de transporte terrestre. Notar la articulación vial que existe en una provincia a través de las vías nacionales, departamentales y vecinales, y analizar el material y estado de estas para encontrar las falencias en el traslado de pasajeros y mercancías al interior de la provincia.
3. *Actividades productivas*: Plasmar e identificar en el territorio, a través de la elaboración de mapas, las principales zonas productivas. Identificar las zonas donde se desarrollan actividades agrícolas, mineras, turísticas, entre otras. Elaborar un mapa con zonas productivas permitirá identificar el potencial de la provincia y observar cómo se puede agrupar a la población de una unidad determinada para que pueda buscar el desarrollo, a partir de la optimización de una actividad sostenible que se base en los recursos con que cuenta el área geográfica.
4. *Indicadores y variables socioeconómicas*: La accesibilidad a servicios básicos es un limitante en distintas zonas del país; por ello ubicar los distritos de una provincia donde hay porcentajes importantes de población con dificultades para el acceso al agua por red pública, alumbrado eléctrico, saneamiento (servicio higiénico) y a un establecimiento de salud cerca permitirá identificar las brechas territoriales y agrupar a los centros poblados que presentan situaciones similares. Además, con la presentación de un mapa con la variable “ingreso familiar”, perteneciente al Índice de Desarrollo Humano (IDH), se podrán determinar los distritos con mayor pobreza que requieran de alternativas para el desarrollo y también más atención por parte de las autoridades locales y nacionales.
5. *Análisis de superposición de suelos*: Las características ambientales y geográficas de una provincia también son aspectos a considerar en el proceso, como la identificación de áreas naturales protegidas (ANP), ecosistemas, entre otros. Así, la elaboración de un mapa de superposición de suelo permitirá observar cómo se ponen en tensión las actividades productivas con las áreas naturales y las poblaciones, pues también es relevante valorar el rol y presencia de las comunidades campesinas o nativas en el territorio.

A partir de la identificación de elementos mínimos, la delimitación de unidades geográficas funcionales se da a través del desarrollo de las siguientes fases.

1. *Identificación de información bibliográfica y geoespacial*: Búsqueda de información en fuentes oficiales, relacionadas con los elementos de análisis para la descripción del territorio y la generación de información geoespacial. Para la elaboración de mapas que caracterizarán el territorio es necesaria la recopilación de información actualizada de las variables mencionadas en la tabla 7.
2. *Organización de la información*: Ordenar y clasificar la información recopilada, según los elementos identificados y que se mencionan en la tabla 7, con la finalidad de tener los datos listos para el geoprocesamiento y elaboración de mapas que tendrá la descripción de la provincia determinada.

3. *Elaboración de mapas temáticos por cada elemento:* Para la caracterización de la provincia, y a partir de la información recopilada y organizada, se elaboran mapas temáticos de cada elemento de análisis. Estos deben representar los centros poblados, las características de la accesibilidad, las zonas productivas y el ingreso familiar per cápita (indicador del IDH).
4. *Elaboración de mapas temáticos cruzando variables:* Además de los mapas temáticos, se presentan mapas que muestren más de una variable para notar las dinámicas, que podrían verse a partir del mapa de superposición de suelos y el de centros poblados y accesibilidad.
5. *Análisis de los elementos territoriales a partir de los mapas elaborados:* A partir de los mapas elaborados, como se indica en la metodología cartográfica de la ANA para la delimitación de cuencas, se realiza un análisis visual, a fin de notar las características del territorio, la superposición de suelos, la ubicación de centros poblados, zonas productivas y características de accesibilidad. El fin es ensayar la agrupación de centros poblados para delimitar nuevos espacios, es decir, proponer unidades geográficas funcionales en la provincia.
6. *Elaboración de mapa detallando las unidades geográficas funcionales:* Luego del análisis visual de elementos territoriales, se delimitan las unidades geográficas funcionales, a través de la herramienta de digitalización, en un sistema de información geográfica (SIG).

Como se mencionó anteriormente, si bien existe una organización política del territorio determinada en el país, para lograr mejoras al año 2050, y tanto a mediano como a largo plazo, es importante el planeamiento estratégico con enfoque territorial, sobre la base del conocimiento pleno del territorio y enfocado en aminorar las brechas existentes. Por ello es importante ensayar nuevos modelos de análisis a partir de la delimitación de áreas con características, potencialidades y necesidades afines, para posteriormente establecer estrategias que contribuyan al desarrollo de una región o provincia. Es relevante pensar en planes acotados y políticas públicas más puntuales y precisas que correspondan a la realidad y necesidad del país.

Esta propuesta también contribuye al proceso de conformación de mancomunidades municipales que respondan a las particularidades y dimensiones del territorio, enfocándose en la identificación de las potencialidades y limitaciones. Se puede tomar a las unidades geográficas funcionales como base para conformar mancomunidades municipales, a partir de acuerdos voluntarios que busquen promover y favorecer el desarrollo territorial de una unidad geográfica. Este tipo de iniciativas contribuye, además, a mejorar la asociatividad territorial, que a su vez es positiva para procesos como la descentralización.

6. Conclusiones: lineamientos generales sobre el desarrollo territorial

A partir del diagnóstico territorial de la imagen actual del territorio, de las distintas variables vinculadas con los sistemas analizados para la propuesta de la imagen futura del Perú al 2050 y de la revisión de documentos sectoriales y planes regionales, se obtuvieron las siguientes conclusiones generales.

- En el país hay 25 ciudades capitales, incluyendo a la Provincia Constitucional del Callao, de las cuales cuatro son metrópolis nacionales (Lima, Arequipa, el Callao y Trujillo). Además de ellas, existen ciudades emergentes que, si bien no son capitales, por su cantidad de población e influencia para el desarrollo de una región tienen gran importancia, como Chimbote, Juliaca, Sullana, Chíncha Alta, entre otras.
- En cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), en departamentos como Lima, Tacna, La Libertad, Áncash, Piura y Cusco se tienen valores altos o medios, pero existe una diferencia territorial; por otro lado, en departamentos donde el IDH es más bajo, como San Martín, Pasco o Amazonas, los valores son más homogéneos. A nivel provincial, en la costa se registran los valores más altos de IDH; en la zona norte del país y zonas de la Amazonía, los más bajos.
- En cuanto a las vías de comunicación en el país, con respecto al transporte terrestre, hay 12 694 rutas. El Sistema Nacional de Carreteras cuenta con 175 520 km: el 96,2 % es red vial existente, y de esta, solo el 17,2 % son carreteras pavimentadas.
- Con relación a la infraestructura de transporte acuático, en el país se registran 96 terminales portuarios: 49 son marítimos, 42 fluviales y 3 lacustres; además, 43 son de alcance nacional y permiten operaciones de comercio internacional. En cuanto al transporte aéreo, el aeropuerto más importante del país es el Jorge Chávez, ubicado en el Callao, el cual movilizó el 47,9 % de los pasajeros en rutas nacionales en el año 2020; desde ahí se puede llegar a diecisiete destinos, ida y vuelta, al interior del país.
- En cuanto a la población económicamente activa (PEA), la pandemia de la COVID-19 generó un impacto negativo, registrando entre 2019 y 2020 una caída importante. En 2019, la PEA estuvo conformada por 178 000 personas; mientras que en 2020, por 160 000. En cuanto a las principales actividades económicas, la PEA ocupada en el Perú se dedica principalmente a labores relacionadas con la agricultura, pesca, minería y comercio.
- Los principales problemas ambientales en el Perú son el caos ambiental urbano, la minería ilegal, la deforestación e inadecuada gestión de bosques, una matriz energética insostenible, pasivos mineros y petroleros, la agricultura insostenible, el deterioro de fuentes de agua dulce y cuencas hidrográficas, y vulnerabilidad y limitaciones de respuesta ante los efectos adversos del cambio climático. En cuanto a la pérdida de bosques, la deforestación promedio en el periodo 2001-2017 fue de 125 301 hectáreas anuales.
- Es necesario repensar y proponer una nueva (verdadera) regionalización, que realmente favorezca las sinergias en el territorio. Esta debe responder a las características físicas, económicas, sociales y culturales del territorio.

- El desarrollo territorial debe priorizar, al igual que lo económico, las características geográficas, ambientales, culturales y poblacionales. Los proyectos relacionados con actividades extractivas promueven el desarrollo económico a corto plazo; además, no se planifican proyectos bajo una lógica territorial, la conservación de recursos naturales y las necesidades de la población. La planificación a largo plazo que tenga presente los elementos del territorio será importante para mejorar la situación actual del país.
- Es importante que se unan los esfuerzos de gestión estratégica territorial. Existe una cantidad importante de herramientas a nivel sectorial que demandan recursos; sin embargo, no son vinculantes y hay una superposición de lineamientos y acciones, lo que dificulta el real desarrollo del territorio.
- Se debe promover la planificación a largo plazo, considerando de forma prioritaria aspectos como la diversidad geográfica y cultural de los territorios en el país. La búsqueda del desarrollo económico debe ir de la mano con planes que incluyan y evalúen los recursos naturales y culturales.
- El crecimiento poblacional de las ciudades y la ocupación desordenada de distintas zonas es un problema evidente en el país, por lo que una solución con miras a un horizonte al año 2050 es la planificación del crecimiento de ciudades, a partir de frentes o cordones urbanos que integren zonas del país afines, según aspectos geográficos y potencial productivo. Esta debe incluir infraestructura de transporte integradora, como el tren de cercanías Barranca-Lima-Ica, que generaría sinergias y redes urbanas.
- Los recursos del territorio peruano deben provocar y promover una economía diversificada y sostenible. Por ejemplo, proyectos como Majes-Siguas II y Olmos pueden propiciar que ciudades como Arequipa y Chiclayo, respectivamente, generen una mayor dinámica económica y empleo en estas zonas del país, así como expansión urbana y aumento poblacional. Sin embargo, el desarrollo de actividades como la agricultura y ganadería, que dependen del clima (además del abastecimiento poblacional), deben tener en cuenta temas centrales, como la variación de las temperaturas, precipitaciones y disponibilidad hídrica.
- La promoción y crecimiento del turismo, a través de una adecuada planificación, debe ser prioridad en un futuro, ya que tiene gran potencial y está relacionada con la creación de servicios y empleos para la población. Las características paisajísticas de distintas zonas del país son ideales para el turismo sostenible, que puede consolidarse como una alternativa de desarrollo local en zonas de la Amazonía y los Andes. Además, se debería pensar en proyectos turísticos que aprovechen toda la costa peruana (turismo de cabotaje), a través de rutas turísticas entre puertos, con visitas cortas a las ciudades costeras más cercanas.
- Con respecto al acceso a los servicios básicos de salud y educación, las mejoras en la infraestructura de transporte y la integración de la población a través de frentes urbanos, así como el crecimiento y generación de ciudades intermedias en los Andes y la Amazonía, permitirán una provisión más efectiva de servicios. Para combatir problemas como la pobreza y hambruna en zonas de la sierra y selva es importante integrar a las comunidades campesinas y nativas en la gestión del territorio, lideradas por gobiernos regionales y locales, con el objetivo de promover la seguridad alimentaria con productos locales, la conservación de áreas naturales y las costumbres culturales.
- Promover y generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza. Para esto es necesaria la diversificación económica, adaptando el aprovechamiento de recursos a la situación geográfica, climática y los efectos del cambio climático;

y priorizando actividades sostenibles con inclusión y participación de la población local. Es importante, además, democratizar los medios de producción y aprovechar las condiciones del territorio. Por ejemplo, el desarrollo de la agroindustria en los valles costeros del norte y sur del país (a través de proyectos

de irrigación), y la agricultura familiar en las zonas andinas y amazónicas (favoreciendo la seguridad alimentaria y uso de la biodiversidad) son actividades económicas distintas en escala de producción y mercado, pero necesarias y complementarias.

- La metodología de unidades geográficas funcionales presenta elementos que pueden complementar las fases de conocimiento integral de la realidad y el diseño de la imagen futura. Estos elementos son el análisis y clasificación de centros poblados, según su jerarquía y relevancia, el análisis de superposición de suelos y la propuesta de unidades geográficas funcionales, como una muestra de futuro deseado, relacionada con una nueva organización territorial pensada en solucionar problemas en el territorio.
- Finalmente, es necesario que el Gobierno discuta y tome en cuenta este estudio para priorizar los elementos claves en el desarrollo territorial y realizar intervenciones informadas. Además, se debe definir una postura sobre la organización administrativa del país, relacionada con la agrupación de distritos para brindar mejores servicios públicos.
- A continuación, a partir de la identificación de aspectos que benefician y limitan el desarrollo territorial en el país, y de las conclusiones planteadas, se presentan lineamientos generales que complementan la imagen territorial del Perú al 2050.
- Reflexionar sobre la pertinencia y utilidad de la integración de distritos. Planificar la creación de nuevas áreas o frentes urbanos que integren zonas afines y que cuenten con infraestructuras de transporte que aseguren accesibilidad. Por ejemplo, economías de aglomeración generadas a partir del crecimiento de nuevas áreas urbanas metropolitanas (Barranca-Lima-Ica) o cordones urbanos (Trujillo-Chiclayo-Piura) generan una mayor oferta y demanda de bienes y servicios, promoviendo economías locales sólidas.
- Involucrar a empresas dedicadas a actividades extractivas en la gestión de los territorios de distintas regiones. Por ejemplo, el sector minero debe asumir el rol que le corresponde en el cuidado y sostenibilidad de los territorios donde tiene presencia, a través del diálogo y la coordinación con las poblaciones locales, priorizando la conservación de áreas naturales y estableciendo estrategias para combatir los efectos del cambio climático. Además, es relevante que los clústeres mineros del cobre en el sur y el norte se conviertan en clústeres industriales, que involucren el crecimiento de empresas locales transformándolas en proveedoras de productos y servicios, así como el desarrollo de carreras técnicas y universitarias que generen capacidades que aporten a la actividad.
- Garantizar la igualdad en el acceso a servicios de salud y educación de calidad para toda la población, combatiendo las desigualdades, exclusión y discriminación existentes. Es necesario fortalecer los gobiernos regionales y locales para la adecuada gestión de las regiones, con el objetivo de generar infraestructura y dotar de servicios necesarios a la población. Por ejemplo, para mejorar la accesibilidad de los servicios, los expertos entrevistados propusieron vuelos específicos a zonas de difícil acceso, a fin de proveer de servicios a la población que tiene dificultades para el traslado al centro de sus regiones o centros poblados.

- Promover la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza en los gobiernos regionales y locales, a partir de un programa y planificación de gastos, que garantice la inversión en aspectos o elementos necesarios para el desarrollo de la región y la mejora de la calidad de vida de la población local. Por ejemplo, la inversión en infraestructuras de transporte, como puertos y aeropuertos, que permitan que las ciudades se conecten con otros países y, por ende, haya mayores ingresos (como en el caso de Iquitos, con Brasil y Colombia; Chiclayo, con Ecuador; y Colombia o Arequipa, con Bolivia y Chile).
- Fomentar la inclusión y cohesión social de todos los grupos poblacionales, con enfoque en las comunidades campesinas y nativas, con la finalidad de ampliar y mejorar su participación en la gestión pública, y así valorar y enriquecer las estrategias con los saberes tradicionales y culturales que poseen. Por ejemplo, al promover la participación para la elaboración de los planes de vida se podrá articular la visión indígena y recoger las expectativas de las comunidades.
- Fortalecer las zonas rurales andina y amazónica del país para superar las desigualdades sociales y territoriales, enfatizando en la armonía entre los espacios rurales y urbanos, como se da en ciudades como Huancayo, que se provee de cultivos del valle de Mantaro, o Piura. Con esto se evitará la migración de población de regiones andinas a la costa o a la Amazonía, promoviendo que los profesionales contribuyan a sus regiones.
- Articular con los gobiernos regionales y provinciales los temas estratégicos para mejorar la inserción regional, la previsión y aprovechamiento de las infraestructuras y recursos de cada zona del país. El fortalecimiento de los gobiernos locales es importante para garantizar la continuidad de la planificación a largo plazo; para ello es relevante la capacitación y acompañamiento por parte del Gobierno Central. Por ejemplo, los expertos propusieron la creación de grupos técnicos multidisciplinarios y con experiencia en el desarrollo territorial, para que puedan realizar un trabajo continuo y sostenido en cada una de las regiones; es decir, que se establezcan en las regiones por un periodo mínimo de un año, a fin de crear capacidades y sentar las bases para la ejecución de planes de desarrollo elaborados y aprobados.
- Conservar y valorar los ecosistemas y áreas naturales protegidas, aprovechando los servicios ecosistémicos que brindan y disminuyendo los riesgos ambientales. Para su gestión es importante el trabajo conjunto de los gobiernos regionales y las comunidades. Así, se busca conservar y gestionar zonas que necesitan protección por su diversidad biológica y paisajística, como la Reserva Nacional Tambopata, el Parque Nacional del Manu, el Bosque de Protección Alto Mayo y la Reserva Comunal El Sira.
- Mejorar las condiciones de vida de la población. Para ello se propone acceder a equipamientos e infraestructuras básicas, con criterios de complementariedad dentro del sistema de asentamiento; y al suelo y a la vivienda, en condiciones urbanísticas y de habitabilidad adecuadas.
- Gestionar y articular políticas e instrumentos con incidencia territorial. La elaboración de planes de desarrollo debe considerar estudios que brindan información y aportes relevantes, a fin de generar planes integrales, que cohesionen los objetivos a largo plazo de la población. Tal es el caso de los planes de desarrollo concertado (PDC), documentos elaborados por los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de establecer lineamientos estratégicos (objetivos y acciones) en los territorios, y así promover el desarrollo ordenado y armónico, en concordancia con las características y potencialidades de cada territorio.

7. Referencias

- Albuquerque, F. & Pérez, S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*.
- Ancorim. (2017). *Soluciones alternativas para la protección de las costas*. Burdeos: Red Atlántica para la Gestión de los Riesgos Costeros.
- Andrien, K. (2015). *Crisis y decadencia. El virreinato del Perú en el siglo XVII*. Banco Central de Reserva del Perú.
- BCRP. (2021). *Caracterización del departamento de Cajamarca*. Trujillo: Departamento de Estudios Económicos.
- Bernex, N. (2004). *Reflexiones sobre el territorio peruano en torno a las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004-2013*.
- Bosque, J. & García, R. (2000). *El uso de los sistemas de información geográfica en la planificación territorial*. Madrid: Universidad Complutense.
- Campana, A. (2017). *Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Cárdenas, R. & Restrepo, D. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia. *Cuadernos del Cendes*, 21(57), 23-54.
- Cenepred. (2015). *Manual para la evaluación de riesgos originados por fenómenos naturales*. Lima: Dirección de Gestión de Procesos.
- 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. (2011). *Visión de futuro del desarrollo territorial*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Ceplan. (2019). *El clúster productivo del cobre en el sur del Perú*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 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 para la mejora de planes estratégicos con enfoque territorial*. Lima: Ceplan.
- Chiarella, R. (2011). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Revista Espacio y Desarrollo*, (22), 77-102.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.

- Congreso de la República. (2016). *Para relanzar el proceso de descentralización. Contribuciones y desafíos del Congreso*. Lima: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- Cotler, H., Galindo, A., González, I., Pineda, R. & Ríos, E. (2013). *Cuencas hidrográficas. Fundamentos y perspectivas para su manejo y gestión*. México: Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.
- Delgado, M. & Porter, M. (2014). *Defining Clusters of Related Industries*. *Journal of Economic Geography*, 16(1), 1-38.
- Deustua, C. (1965). *Las intendencias en el Perú (1790-1796)*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- Educared. (18 de mayo de 2022). *El virreinato del Perú*. Obtenido de <https://educared.fundaciontelefonica.com.pe/sites/virreinato-peru/biblio.htm>
- FAO. (2006). *¿Qué es la descentralización?* Obtenido de <https://www.fao.org/3/y2006s/y2006s05.htm>
- FAO. (2008). *Desarrollo territorial*. Obtenido de <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/resumen-del-proyecto/es/>
- FAO & Universidad de Buenos Aires. (2014). *Ordenamiento territorial rural: conceptos, métodos y experiencias*.
- Fernández, J. (2011). *Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- Galarza, L. (2002). *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima: Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano.
- Gamboa, A. (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: PUCP.
- Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. *Desarrollo rural y recursos naturales*, 123-165.
- Gómez, D. (2002). *Ordenación territorial*. Oviedo: Ediciones Mundi-Prensa.
- Gómez, D. y Gómez, M. (2014). *Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia: una visión sobre qué es, para qué sirve, cómo se hace y cómo se viene haciendo el ordenamiento en Ecuador*. Quito: IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.
- IEES. (24 de junio de 2021). *Norte del Perú tiene un potencial de proyectos mineros por US\$ 20 mil millones*. Obtenido de Instituto de Estudios Económicos y Sociales: <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/norte-del-peru-tiene-un-potencial-de-proyectos-mineros-por-us-20-mil-millones/#:~:text=Miner%C3%ADa,Norte%20del%20Per%C3%BA%20tiene%20un%20potencial%20de,por%20US%24%2020%20mil%20>

- Imarpe. (2002). *Manejo integrado. Gran ecosistema marino de la corriente de Humboldt*.
- INEI. (2017). *Censo - Resultados definitivos*. Lima.
- INEI. (2017). *Perú: Producto bruto interno por departamentos 2007-2016*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2017a). *Indicadores del VI Censo Nacional de Comisarías*. Lima: INEI.
- INEI. (2018). *Perú: Crecimiento y distribución de la población total 2017*. Lima: INEI.
- INEI. (2018). *Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional (Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades indígenas)*. Lima: INEI.
- INEI. (2018a). *Perú: Indicadores de empleo e ingreso por departamento 2007-2017*. Lima: INEI.
- INEI. (2020). *Anuario de estadísticas ambientales*. Lima: INEI.
- INEI. (2020). *Infraestructura urbana y rural, acceso a servicios sociales básicos en comunidades rurales*. Lima: INEI.
- INEI. (2021). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima: INEI.
- Lücke, O. (1999). *Base conceptual y metodológica para los escenarios de ordenamiento territorial*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MAAP. (2021). *La Amazonía perdió 2,3 millones de hectáreas en 2020*. Obtenido de <https://stakeholders.com.pe/noticias-sh/la-amazonia-perdio-2-3-millones-de-hectareas-en-el-2020/>
- Martínez, G. (2020). *Entrevista sobre el desarrollo territorial en el Perú al año 2050*. (Ceplan, entrevistador)
- Minam. (2015). *Lineamientos de política para el ordenamiento territorial*. Obtenido de <https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/Lineamientos-Politica-OT.pdf>
- Minam. (2016). *Historia ambiental del Perú. Siglos XVIII y XIX*. Lima: Minam.
- Minam. (2019). *Conociendo el manejo integrado de las zonas marino-costeras*. Obtenido de https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/conociendo_el_manejo_integrado_de_las_zonas_marino-costeras.pdf
- Minam. (27 de octubre de 2020). *Dieciséis gobiernos regionales cuentan con zonificación ecológica y económica aprobadas*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/310758-dieciseis-gobiernos-regionales-cuentan-con-zonificacion-ecologica-y-economica-aprobadas>
- Mincul. (2020). *Rutas ancestrales del Qhapaq Ñan*. Lima: Mincul.
- Mindef. (2019). *Decreto supremo que aprueba la Política Nacional Marítima 2019-2030*. Lima: Mindef.
- Minsa. (2017). *Plan nacional para la reducción y control de la anemia materno infantil y la desnutrición crónica infantil en el Perú: 2017-2021*. Lima: Minsa.

- MIOPV. (2016). *Guía de planificación territorial*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- MIOPV. (2018). *Plan Estratégico Territorial Argentina – Avance 2018*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Molina, R. (15 de julio de 2021). *¿Hemos hecho regionalización en el Perú?* Obtenido de Conferencias Ciencia Andina - Universidad del Pacífico: <http://blog.visionarios.pe/2021/07/15/hemos-hecho-regionalizacion-en-el-peru/>
- MTC. (2013). *Glosario de términos de uso frecuente en proyectos de infraestructura vial*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- MTC. (2020). *Anuario Estadístico 2020*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- MVCS. (2020). *Vivienda y urbanismo*. Lima: MVCS.
- OPP. (2019). *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay.
- Osinergmin. (2015). *La industria de los hidrocarburos líquidos en el Perú: 20 años de aporte al desarrollo del país*. Lima: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
- Pávez, M. (2012). Planificación urbana y regional para Santiago de Chile: un aporte temprano para su sustentabilidad. *Revista Digital Universitaria*, 10(7).
- PCM. (2021). *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050*. Lima: PCM.
- Perupetro. (17 de mayo de 2022). *Contratos de exploración y explotación*. Obtenido de https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/negociacion%20y%20contratacion/en%20fase%20de%20explotaci%C3%B3n/!ut/p/z0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zi_YxcTTw8TA-y93AN8LQwCTUJcvEKAjBATU_3g1GL9gmXHRQD7buLd/
- PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Obtenido de <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/InformeDesarrolloHumano2009.html>
- PNUD. (2019). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales del Perú*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Propuesta Ciudadana. (2014). *El ordenamiento territorial en el Perú: avances y retos para las regiones y el país*. Obtenido de <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla%20El%20Ordenamiento%20Territorial%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>
- Ráez, E. & Dourojeanni, M. (2016). *Los principales problemas ambientales políticamente relevantes en el Perú*. Lima: Minam.
- Rapallo, R. (2019). *FAO: Enfoque territorial es imprescindible para implementar políticas de desarrollo social con inclusión*. Obtenido de <http://www.midis.gob.pe/semanadelainclusion2019/2019/10/17/fao-enfo->

[que-territorial-es-imprescindible-para-implementar-politicas-de-desarrollo-social-con-inclusion/](#)

- Rodríguez, F. (2006). Cuencas hidrográficas, descentralización y desarrollo regional participativo. *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, 7(12), 113-125.
- Rondinelli, D. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145.
- Ruibal, A. (2020). *Bicentenario de la independencia del bello país de los incas*. Ginebra.
- Salas-Bourgoin, M. (2013). *Prospectiva territorial: Aproximación a una base conceptual y metodológica*. Mérida: Universidad de los Andes.
- Salazar, R. (2021). Corregimientos y reparto de mercancías: revueltas indígenas en Huamachuco y Otuzco, 1756-1758. *Revista del Archivo General de la Nación*, 36(1), 79-98.
- SDOT. (2011). *Aspectos claves en la gestión pública descentralizada*. Obtenido del ABC de la Descen-
tralización: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C-462052578F700585943/\\$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C-462052578F700585943/$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf)
- Senplades. (2013). *Plan Nacional 2013-2017: Buen vivir, todo el mundo mejor*. Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- Serfor. (2017). *Cobertura y deforestación en los bosques húmedos amazónicos*. Lima: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.
- Serfor & Global Green Growth Institute. (2015). *Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla*. Lima: German Development Institute.
- Soifer, H. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunedu. (2022). *Lista completa de universidades con licencia y con licencia denegada*. Obtenido de <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-denegadas/>
- WWF. (2018). *Ciudades del Perú. Primer Reporte Nacional de Indicadores Urbanos 2018. Con un enfoque de sostenibilidad y resiliencia*. Lima: World Wildlife Foundation.

8. Anexos

Anexo 1: Metodología para el planteamiento de una propuesta de la imagen futura del territorio nacional

Para proponer una imagen futura del territorio nacional se han desarrollado las siguientes fases:

- Fase 1: Revisión bibliográfica y recopilación de información.
- Fase 2: Procesamiento de información y generación de data geoespacial.
- Fase 3: Elaboración de una propuesta de imagen futura del territorio a partir de los insumos generados.

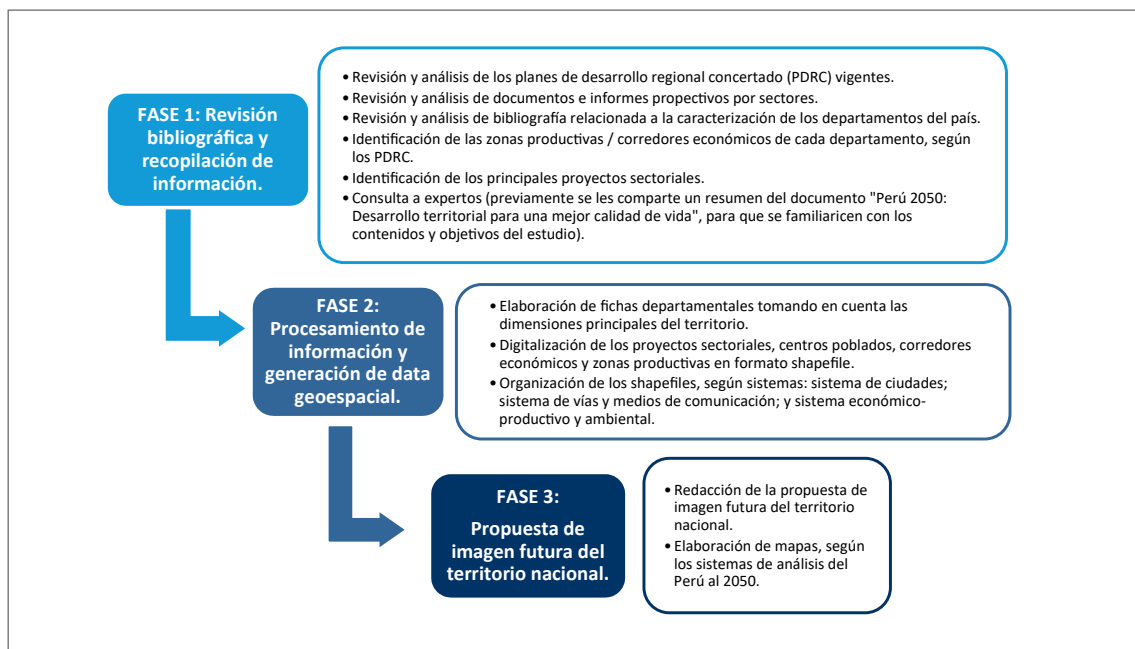


Figura 47. Fases de la metodología para proponer una imagen futura del territorio.

Nota. Elaboración Ceplan.

Primero se revisaron y analizaron los planes y documentos por sectores, que describen y proponen proyectos y lineamientos, con el objetivo de seguir impulsando el desarrollo del país; y los planes de desarrollo regional concertado (PDRC), instrumentos de gestión que presentan un diagnóstico actual de las regiones y, además, una visión a futuro tomando en cuenta distintas variables, según cada una de las dimensiones del territorio. Sobre estos insumos, es relevante rescatar las proyecciones y la identificación de potencialidades y brechas

para definir estrategias a futuro. Además, en base a los PDRC se identificaron zonas productivas o corredores económicos y las potencialidades de cada departamento.

Por otro lado, un insumo importante para analizar y proponer la configuración futura del territorio del sistema de ciudades fue el Decreto Supremo n.º 022-2016-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, el cual presenta el Sistema Nacional de Centros Poblados al 2025, describiendo la jerarquía urbana, rango, función, tipología y función político-administrativa de cada uno de ellos. Este documento presenta una clasificación de los centros poblados por departamento, considerando su tamaño de población, funciones y potencialidades para el desarrollo.

Con respecto al sistema de vías y medios de comunicación, se revisaron los proyectos APP por iniciativas privadas del sector transportes 2019 y el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad del 2019. A partir de estos se identificaron los proyectos a futuro relacionados con infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y portuario en distintas zonas del país. El mantenimiento, modernización, ampliación o construcción de carreteras, aeródromos o puertos son proyectos de importancia para mejorar la articulación interna en el país y la situación del comercio a través de la exportación y la importación.

Para el sistema económico-productivo y ambiental, se analizó cómo las actividades productivas que generan desarrollo económico en el país también ejercen presión sobre el ambiente, provocando impactos negativos en los ecosistemas, recursos y la población local. Otra fuente de información fue el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, que incluye en la cartera de proyectos a futuro algunos correspondientes a los sectores agricultura, energía y minería. En cuanto al sector agricultura, se consideran proyectos como Chavimochic (tercera etapa) o Majes-Siguas (segunda etapa), por ser significativos para la búsqueda de la optimización del rendimiento de la actividad agrícola, pues concentra un porcentaje importante de la población económicamente activa (PEA). Además, se revisaron los proyectos del sector energía, relacionados con la repotenciación y construcción de líneas de transmisión en algunas regiones a nivel nacional. Por otro lado, a partir del informe “Peru’s mining & metals investment guide 2020/2021”, elaborado por ProInversión y el Ministerio de Energía y Minas (Minem), se revisaron los proyectos del sector minería cuya construcción se inició en 2019 y aquellos que comenzarán obras en los próximos años.

Finalmente, se llevaron a cabo entrevistas a expertos y expertas del sector público, privado, la academia y la sociedad civil organizada (ver Anexo 2). Los especialistas respondieron preguntas sobre el desarrollo del territorio y preguntas temáticas, según su experiencia profesional y laboral (ver Anexo 3), a fin de conocer las principales preocupaciones relacionadas con la gestión territorial, principales éxitos globales y regionales, y fracasos, de los cuales se pueden rescatar lecciones y los elementos que limitan o benefician el desarrollo del territorio. Se recogieron aportes y opiniones respecto de elementos relacionados con los tres sistemas descritos anteriormente, alrededor del posible escenario de las ciudades, transporte y actividades económicas en el Perú, en un horizonte de treinta años. Con estos aportes, se complementa la información analizada de documentos sectoriales y planes regionales, y se proponen mapas que reflejan los elementos cartografiados para generar la imagen futura del territorio del Perú al 2050.

Anexo 2: Perfil de expertos y expertas al momento de la entrevista



JOHANNA GARAY RODRÍGUEZ

Directora general de Ordenamiento Territorial Ambiental del Ministerio del Ambiente (Minam)

Abogada (licenciatura en la PUCP, 2003) con maestría en Derecho Ambiental por la Universidad de Andalucía y experiencia en docencia en derecho ambiental, gobernanza, áreas protegidas, reservas indígenas y pluralismo en la UNMSM, USMP, Universidad Ruiz de Montoya y PUCP. Tuvo los siguientes cargos en el sector público: fue jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica del Sernanp (2013-2017), asesora legal en el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales (2017-2019) y directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica (2019) del Ministerio del Ambiente.



DARWIN FRANCISCO PARDÁVÉ PINTO

Director general de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

Abogado de profesión con un máster ejecutivo en Negocios Internacionales (2012) en EOI Escuela de Negocios (España), con más de quince años de experiencia en el sector público. Trabajó más de diez años (2004-2017) en el Congreso de la República, como especialista en recursos humanos, asesor jurídico y asesor. También fue asesor (2017-2019) en la Presidencia del Consejo de Ministros.



CARLOS ENRIQUE GALLARDO TORRES

Director general de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Becario del Banco Mundial y de la Fulbright, economista de la Universidad del Pacífico con una maestría en la Universidad de Harvard. Tiene experiencia liderando y trabajando en equipos multidisciplinarios e interinstitucionales para el diseño e implementación de políticas públicas; cuenta con conocimientos de regulación y funcionamiento de los fondos y programas públicos para promover la formalización, inclusión financiera, innovación y desarrollo productivo. Fue director general de Desarrollo Productivo (2014-2015) en el Produce, asesor del Gabinete Ministerial en el MEF (2016) y asesor de la Superintendencia Nacional (2016-2019). Actualmente también es director ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.

MANUEL GLAVE TESTINO

Investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade)



Doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Investigador principal de Grade, especialista en desarrollo rural, economía ambiental y recursos naturales, y análisis de la política pública agraria y ambiental. Profesor principal del Departamento de Economía de la PUCP. Ha sido docente de economía ambiental y de los recursos naturales en Ecuador y Paraguay, como parte del programa Speal (Seminario de Políticas Económicas para América Latina). Actualmente está investigando el impacto social de la gran minería en el desarrollo rural en los Andes peruanos. Ha sido presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia) entre 1997 y 1999, y coordinador nacional del proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD) en el año 2001.

LUIS AUGUSTO DUCASSI HELGUERO

Director general de la Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera del Ministerio de Energía y Minas (Minem)



Bachiller en Administración de Empresas y máster en Administración, con más de diez años de experiencia en los sectores público y privado. Fue consultor asociado del Banco de Crédito del Perú (2010-2012); gerente de Finanzas de Hidroeléctricas Asociadas del Perú (2012-2014); responsable de Energías Renovables en Aldesa Construcciones S. A. (2014-2017); y director de proyectos mineros en ProlInversión (2017-2020).

JACLYN VANESSA RODRÍGUEZ FLORES

Especialista de proyectos en el Instituto del Bien Común (IBC)



Magíster en Altos Estudios del Desarrollo por el Instituto de Graduados de Estudios Internacionales y de Desarrollo (Ginebra). Tiene estudios de derecho en la UNMSM y sobre políticas públicas y gobernabilidad en la PUCP. Cuenta con quince años de experiencia en investigación y consultorías sobre pesquerías, gestión ambiental y gobernanza en la Amazonía. Ha publicado textos sobre pesquerías amazónicas, que incluyen un libro sobre gobernanza pesquera en el 2018. Actualmente, en alianza con la PUCP, lleva a cabo un programa de formación para administradores regionales y otros actores sobre modelos de gestión pesquera para la Amazonía.

LUIS ENRIQUE VERA CASTILLO

Superintendente nacional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat)



Economista con 27 años de experiencia en la administración tributaria, con especialización en recaudación y gestión pública. Cuenta con una maestría en Administración de Negocios por la PUCP y es egresado de la Escuela Profesional de Economía UNT. Fue superintendente nacional adjunto de Tributos Internos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.



CÉSAR ASCORRA GUANIRA

Director nacional del Centro de Innovación Científica Amazónica (Cincia)

Ecologista y especialista en conservación en la Amazonía peruana. Ganador del prestigioso Premio para la Conservación Carlos Ponce del Prado 2010, ha conducido investigaciones científicas para la elaboración de políticas de conservación en Madre de Dios, desde 1986. Cuenta con más de 35 publicaciones científicas y presentaciones; además, ha trabajado en organizaciones como Conservación Internacional, Cáritas, Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena). Es un actor clave en la creación del sistema de áreas protegidas que ahora existe en Madre de Dios, incluyendo la Reserva Nacional Tambopata.



EDUARDO ZEGARRA MÉNDEZ

Investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade)

Economista de la PUCP y doctor en Economía Agraria y Aplicada por la Universidad de Wisconsin, con especialidad en desarrollo rural y manejo de recursos naturales. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones sobre manejo de tierras y agua en la agricultura peruana, y acerca del funcionamiento de mercados e instituciones agrarias para afrontar la provisión de servicios agrarios, manejo del riesgo y diversas fallas de mercado. También ha liderado estudios de evaluación de impacto de proyectos públicos de escala masiva en el Perú, como el del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y Programa de Desarrollo de la Sanidad Agropecuaria (Prodesa) del Senasa. Desde el año 2004 es investigador principal de Grade.



FRANCISCO AGUILAR CISNEROS

Coordinador de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del Ministerio de Cultura (Mincul)

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Investigador del Grupo de Investigación de Política Subnacional (GIPSN-PUCP), con experiencia en temas relacionados con la política subnacional, descentralización, recursos naturales, gestión del territorio y pueblos indígenas. Fue analista de base de datos y especialista social de información sobre pueblos indígenas en el Ministerio de Cultura; asimismo, asistente de investigación en el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP.



GABRIEL QUIJANDRÍA ACOSTA

Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente (Minam)

Especialista en gestión ambiental y de recursos naturales, con veinte años de experiencia en diversas instituciones de educación y promoción del desarrollo de América Latina. Máster en Administración de Recursos Naturales por INCAE Business School, es un reconocido experto en asuntos ambientales y manejo de recursos naturales. Es especialista en temas de cambio climático, conservación y uso sostenible de la biodiversidad; formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas e instrumentos ambientales; y financiamiento ambiental. Cuenta con conocimientos en diseño de proyectos, actividades de formación para tomadores de decisión de los sectores público y privado e investigación aplicada para el diseño de políticas de desarrollo.



LUIS MIGUEL CARDOZO

Segundo vicepresidente del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú

Geólogo de exploraciones con más de treinta años de experiencia en el negocio minero. Se graduó en la Universidad Nacional de Ingeniería y cuenta con un doctorado en la Universidad de Heidelberg, en Alemania. Ha ocupado puestos gerenciales en empresas mineras internacionales, como Newmont, North y Teck. Ha sido asesor del Minem y director del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), expresidente de la Asociación de Exploradores del Perú (AEPE) y miembro del directorio de la Society of Economic Geologists. Es miembro activo de la Sociedad Geológica del Perú, del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, del Colegio de Ingenieros del Perú y otras instituciones.



EFRAÍN GONZALES DE OLARTE

Docente principal del Departamento Académico de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Economista (UNSAAC), licenciado y máster por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), y doctor en Economía del Desarrollo (Universidad de París I Panteón-Sorbona). Doctor honoris causa por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, profesor honorario de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga. Profesor e investigador visitante en University of Toronto, York University (Toronto), University of California at San Diego, University of Miami, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle. Distinciones: John Simon Guggenheim Fellowship, Senior Researcher North South Center (U. of Miami), Fellow del The Woodrow Wilson Center, Cátedra Simón Bolívar (CIAL, Université Paris III, Sorbonne Nouvelle y Grants de Investigación de la Ford Foundation, IDRC y ACDI de Canadá. Ha sido consultor de la Cepal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac).



JUVENAL MEDINA RENGIFO

Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred)

Ingeniero geólogo por la UNMSM, con amplia experiencia en gestión del riesgo de desastres (GRD). Tiene estudios de maestría en Gestión del Riesgo de Desastres y Responsabilidad Social y un diplomado en Seguros Indexados para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático. Está acreditado como evaluador del riesgo de desastres originados por fenómenos naturales y es miembro ordinario del Colegio de Ingenieros del Perú (CIP). Se ha desempeñado como asesor II en Gestión del Riesgo de Desastres en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Asimismo, ocupó el cargo de director nacional de Preparación en el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) y trabajó como coordinador de enlace regional del Cenepred en la región San Martín, de abril a octubre del año 2015.



ROXANA BARRANTES CÁCERES

Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Economista de la PUCP, PhD por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Es profesora principal del Departamento de Economía de la PUCP, investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y miembro del Comité Directivo del Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (Dirsi). Actualmente es jefa del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del Ministerio de Energía y Minas (Minem), miembro del directorio de la Empresa Petróleos del Perú (Petroperú) y vocal del Tribunal de Solución de Controversias del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran).



MARÍA GUADALUPE MARTÍNEZ

Coordinadora de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres del Viceministerio de Gobernanza Territorial (VMGT)

Geógrafa de la Universidad de Oviedo, tiene una maestría en Ciencias con mención en Planificación y Gestión para el Desarrollo Urbano y Regional por la Universidad Nacional de Ingeniería; además, cuenta con estudios de doctorado en Análisis Territorial por la Universidad de Oviedo. Tiene experiencia como consultora para organismos del Estado Peruano, en la PCM, el MVCS, el Minam, el Mincul y gobiernos locales. Fue consultora Unesco y desde el año 2000 es docente en cursos de ordenamiento territorial, análisis conceptual y metodológico del paisaje, gestión del patrimonio cultural y natural. Desde agosto de 2019 es asesora en ordenamiento territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial.



OLGA LOZANO CORTIJO

Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes)

Arquitecta de la Universidad Nacional Federico Villarreal, especialista en planificación urbana y regional, planificación ambiental, ordenamiento territorial, gestión del riesgo de desastres, monitoreo, evaluación y renovación urbana. Con experiencia en entidades públicas, como la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre otras.



LUIS ARTURO PRADO

Director de la Dirección de Planificación y Desarrollo de los Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA)

Ingeniero agrícola con experiencia como coordinador general de Obras de Reconstrucción con Cambios del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural), como especialista en infraestructura hidráulica y en la elaboración de planes integrales. Desde el año 2019 fue asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Agricultura y Riego, y posteriormente, director general de la Dirección General de Infraestructura Agraria y Riego.

Anexo 3:

Cuestionario para las entrevistas

I. Desarrollo territorial

Pregunta	Objetivo
1. Imagine que conversa con una persona que vive en el Perú del 2050, ¿qué le preguntaría sobre la configuración del territorio?	Identificar las principales preocupaciones del entrevistado respecto de su futuro.
2. Según su experiencia profesional y experticia, ¿cuáles son los éxitos globales o regionales de los que se puede aprender respecto de las estrategias para el desarrollo territorial?	Reconocer los eventos que dieron lugar a la situación actual y generar conocimiento a partir de lo ocurrido.
3. Según su experiencia profesional y experticia, ¿cuáles son los fracasos nacionales de los que se puede aprender respecto de las estrategias para el desarrollo territorial?	Reconocer los eventos que dieron lugar a la situación actual y generar conocimiento a partir de lo ocurrido.
4. ¿Qué elementos del territorio peruano limitan su desarrollo?	Identificar aquellos elementos a transformar o eliminar para destrabar el desarrollo del territorio.
5. ¿Qué elementos del territorio peruano benefician su desarrollo?	Identificar aquellos elementos a potenciar para impulsar el desarrollo territorial en el país.

II. “Perú 2050: Desarrollo territorial para una mejor calidad de vida”

En base a la lectura del documento “Perú 2050: Desarrollo territorial para una mejor calidad de vida”, responder puntualmente las siguientes preguntas:

Pregunta	Objetivo
1. ¿Al año 2050 cuáles serán las principales actividades productivas en el país?	Identificar qué actividades productivas serán la más importantes para la economía nacional y la PEA al año 2050.
2. ¿Al año 2050 cuáles serán las cinco principales ciudades del Perú y qué función cumplirán en el territorio?	Mapear la ubicación de las ciudades principales del Perú en el horizonte definido, así como la función que cumplirán en el territorio donde se emplazan.
3. ¿Qué ciudades o redes de ciudades serán las que más crecerán en tamaño poblacional y/o en su influencia para el desarrollo de sus regiones?	Mapear la ubicación de las ciudades emergentes del país y su posible evolución al año 2050, en cuanto a concentración de población e influencia en el desarrollo.
4. ¿Al año 2050 qué medios de transporte para pasajeros y mercancías predominarán?	Identificar los nuevos medios de transporte.
5. ¿Al año 2050 cuáles serán los cinco aeropuertos con mayor flujo de pasajeros en el Perú?	Mapear los aeropuertos considerados los más importantes en el horizonte definido, así como los desplazamientos de las personas en el transporte aéreo.

Pregunta	Objetivo
6. ¿Al año 2050 cuáles serán los cinco puertos con mayor carga y desembarque de productos en general del Perú?	Mapear los puertos considerados los más importantes en el horizonte definido, así como la producción asociada a su carga y descarga.
7. ¿Al año 2050 cuáles serán los cinco ejes carreteros con mayor flujo de vehículos del Perú?	Mapear las rutas más importantes del país en el horizonte definido, con el objetivo de establecer relaciones entre ocupación del territorio por la población y el transporte de bienes.
8. ¿Al año 2050 cuáles serán los principales centros de producción agrícola, minera y de servicios?	Mapear los centros de producción más importantes en el horizonte definido.

III. Preguntas temáticas por especialidad del experto

Ordenamiento territorial y descentralización

Pregunta	Objetivo
1. ¿Cómo se podría organizar el territorio peruano para lograr el desarrollo sostenible?	Analizar el territorio de manera distinta para reflexionar sobre nuevos mecanismos o instrumentos en beneficio de una mejor gestión territorial.
2. Si queremos que al año 2050 la descentralización funcione, ¿qué medidas debemos tomar para un proceso adecuado que mejore no solo la prestación de servicios públicos, sino también la calidad de vida de las personas?	Conocer la opinión y conceptos con relación a la variable de descentralización y su posible variación al año 2050.

Gestión del riesgo de desastres y cambio climático

Pregunta	Objetivo
1. Ante el inminente crecimiento poblacional de las ciudades al año 2050 y los impactos del cambio climático, ¿qué medidas se deberían tomar para ordenar el territorio aprovechando los recursos de manera sostenible con una adecuada gestión del riesgo de desastres?	Recopilar propuestas de acción e identificación de medidas.
2. Al año 2050, considerando el crecimiento poblacional de ciudades y los impactos del cambio climático, ¿qué regiones y zonas del país cree que serán las que sufran mayores impactos negativos?	Mapear las zonas más afectadas.

Gestión ambiental y de la biodiversidad

Pregunta	Objetivo
1. 1. ¿Al año 2050 cuáles son las medidas prioritarias en cuanto a la configuración del territorio que deben llevarse a cabo para combatir problemas ambientales relacionados con la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la contaminación, particularmente en las áreas naturales protegidas?	Recopilar propuesta de acción.
2. 2. Al año 2050, considerando el crecimiento poblacional de ciudades y un mayor dinamismo productivo, ¿qué regiones y zonas del país cree que serán las que sufran mayores impactos negativos ambientales?	Mapear las zonas más afectadas.

Actividades económico-productivas

Pregunta	Objetivo
1. Según su punto de vista, ¿qué proyectos en específico deberían promoverse para lograr el desarrollo territorial del país? (proyectos: agricultura, ganadería, pesca, industria extractiva, turismo)	Mapear los proyectos más importantes en el horizonte definido para identificar la relación con el territorio donde se van a desarrollar.
2. ¿Qué ciudades emergentes presentarán un mayor dinamismo en cuanto a actividades productivas, como minería, energía y agricultura, debido a la creación o mejoramiento de nuevos proyectos? ¿En qué zonas se generarán nuevos corredores económicos?	Mapear las ciudades y los corredores económicos.
3. ¿Qué mercados internos y externos concentrarán la mayor cantidad de la producción nacional en los distintos rubros?	Identificar mercados de consumo en el país y en el exterior.

Población y sociedad

Pregunta	Objetivo
1. ¿Cuál es el rol de los gobiernos regionales y locales en el desarrollo territorial?	Determinar el rol de los gobiernos regionales y locales en la promoción del bienestar de sus ciudadanos.
2. ¿Cuál es el rol de las comunidades campesinas e indígenas en el desarrollo territorial?	Determinar el rol de las comunidades en temas de desarrollo local y su relación con el territorio que habitan.
3. ¿Qué medidas se deben tomar para conseguir una integración y conservación de las comunidades nativas e indígenas al año 2050, a fin de conservar la riqueza cultural y brindar una mejor calidad de vida a estos grupos poblacionales?	Recopilar propuestas de acción.

Infraestructura del territorio

Pregunta	Objetivo
1. ¿Al año 2050 cuáles serán las principales nuevas infraestructuras o proyectos que permitirán mejorar la provisión de servicios básicos a la población a nivel nacional?	Mapear la ubicación de los principales proyectos que permitirán mejorar la provisión de servicios de agua, energía, saneamiento, entre otros.
2. Según su punto de vista, ¿qué tipo de infraestructuras en específico deberían promoverse para potenciar el desarrollo económico?	Identificar el tipo de infraestructuras más importantes en el horizonte definido para potenciar el desarrollo económico.
3. ¿Al año 2050 cómo son las ciudades en el país? ¿En qué zonas se podrían implementar "ciudades inteligentes" con tecnología (conectividad, datos, procesamiento en tiempo real, inteligencia artificial, etc.)?	Mapear la ubicación de las zonas al interior del país donde se implementarán ciudades inteligentes.



T. (511) 211 7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
Av. Canaval y Moreyra 480 - Piso 21,
San Isidro Lima - Perú



Ceplan Perú



Ceplan2050



Canal Ceplan



Ceplan