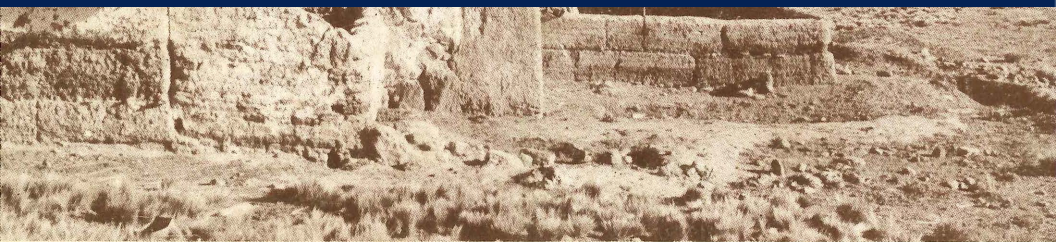


# La región: conceptos y realidades

## Capítulo 5



**Adriana Flores de Saco    Nicole Bernex de Falen**  
**Hildegardo Córdova Aguilar**



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

- FONDO EDITORIAL 1981

Pontificia Universidad Católica del Perú  
DERECHOS RESERVADOS  
Fondo Editorial 1981

Carlos Peñaherrera del Aguila

*1. Conceptualización.*—

El Instituto Nacional de Planificación, en un documento titulado: “Fundamentos Conceptuales, Metodológicos y Operativos para el Acondicionamiento del Territorio en el Perú (1977)”, define la Planificación como “un proceso dinámico de actualización constante, que permite encaminar la organización de la sociedad, de conformidad con la concepción que orienta al desarrollo del país”.

Consecuentemente con este proceso, la Planificación es integral en cuanto incorpora todos aquellos factores o dimensiones de la sociedad organizada; económicos, sociales, políticos y administrativos.

Teniendo carácter instrumental, posee diversas connotaciones que dependen de los niveles y categorías a tratar.

En el mismo documento se habla de Planificación Nacional, Regional, Sectorial, Urbana, etc., que, están perfectamente ligadas entre ellas, pues, en conjunto, persiguen como único fin el desarrollo, pero a la vez implican diversas técnicas de tratamiento.

El mismo Instituto Nacional de Planificación distingue dos aspectos fundamentales referidos a: la Planificación como proceso social y la Planificación como conjunto de técnicas.

Nos interesa la primera conceptualización, la planificación como proceso social, por la cual una sociedad pasa de un estado menos humano a otro más humano, en el cual se dan oportunidades para que todas las personas se desarrollen.

Como la Planificación no puede ser enfocada parcialmente, consideramos necesario señalar también que la planificación, como conjunto de técnicas principalmente basadas en la economía y las ciencias sociales, busca la optimización de las relaciones entre medios y fines, en el entendido de que los recursos son siempre escasos para satisfacer las necesidades que siempre son múltiples y crecientes.

Interesa pues a los planificadores el conocimiento y análisis de las ciencias



económicas y sociales por una parte; las matemáticas de otra, así como las llamadas ciencias de la tierra.

Quizás sea el momento de señalar que lamentablemente las estadísticas sociales, no sólo a nivel de nuestro país, sino incluso a nivel de países desarrollados no están lo suficientemente bien sistematizadas.

Sin embargo esta falta de sistematización no debe entenderse como un pretexto para que la variable población no sea considerada como un aspecto importante en toda la planificación de una zona, región o país.

### *Planificación Regional.* —

De acuerdo con la concepción de planificación ya mencionada, la planificación regional se concibe:

- a) Como la planificación para el desarrollo, que toma en cuenta el conjunto de regiones del país y las relaciones inter-regionales y consecuentemente con las categorías espaciales del país (nacional, regional, zonal, local) se la debe entender como planificación para una región determinada.

La planificación regional se concibe así como un instrumento dinámico de actualización constante, que tomando en cuenta el conjunto de regiones del país poniendo especial énfasis en el tratamiento de las relaciones intra e inter-regionales, permite encaminar la organización de la sociedad en su conjunto.

Como se observa, la planificación regional es integral y procesal y se incorpora a ella la dimensión espacial en forma coherente y total, buscando que el desarrollo alcance a toda la población asentada en un ámbito territorial.

Como objetivos que persigue la regionalización pueden señalarse, resumidamente:

- 1.— Equilibrar el desarrollo económico-social del país, eliminando el crecimiento dispar de sus regiones, el centralismo succionador capitalino y la exagerada concentración productiva en determinadas áreas geográficas.
- 2.— Producir el desarrollo armónico y complementado de los diferentes recursos y regiones naturales del país, de tal manera de acelerar el proceso de incorporación de las áreas deprimidas, a la economía y a la misma vida nacional.
- 3.— Facilitar la institucionalización de la planificación para que el desarrollo sea integral y democrático; y,
- 4.— Facilitar la normalización de la administración pública, de acuerdo a las necesidades del desarrollo planificado del país.

Otra definición que interesa es el de "región de planificación", o sea el espacio geográfico definido y delimitado para fines de planificación, conside-



rando un conjunto de variables congruentes con un determinado modelo de desarrollo.

Ahora vamos a proponer para su discusión y perfeccionamiento, una definición de regionalización, como el proceso mediante el cual se divide el país en áreas geográficas que facilite su Planificación más detallada para alcanzar un mayor desarrollo y una mejor administración, distribuyendo mejor, previo análisis técnicos y detallados, los recursos humanos y financieros. Esta definición involucra conceptos de organización espacial, planificación y ejecución del desarrollo regional.

Para concluir esta primera parte, daremos la siguiente definición de región: Espacios geográficos delimitados con una finalidad pre-establecida. Estas regiones pueden delimitarse con fines: administrativos, de planificación, etc.

Cuando se delimita una región debe necesariamente señalarse un presupuesto o función específica, para evitar caer en un ejercicio académico. Esto debido a que el espacio es un todo sin solución de discontinuidad donde los accidentes geográficos sólo constituyen fenómenos que pueden presentar ventajas o desventajas para su articulación y desarrollo.

Esto ha hecho que John Friedman y William Alonso consideren que "cualquier espacio parcial es una simplificación selectiva que implica el propuesto de incluir unas áreas y excluir otras".

Un breve análisis de las definiciones hasta ahora expuestas nos muestra que la variable poblacional está siempre considerada en forma implícita o explícita.

## II. *La Regionalización en el Perú.*—

A pesar de que sólo en la última década la regionalización de los espacios ha constituido un objetivo para reagrupar zonas a fin de obtener una mayor eficiencia de la estructura económica y social, o para crear economías "de alto consumo dentro de los espacios diseñados como región", en el Perú, la inquietud por delimitar regionalmente el territorio es muy antigua y anterior a la llegada de los españoles.

En efecto, el Imperio del Tahuantinsuyo, según consignan los cronistas, estuvo dividido en 4 grandes regiones, conocidas entonces con el nombre de Suyos. Esta regionalización que tenía como núcleo central la ciudad del Cuzco, se basaba en alguna forma, en criterios de tipo ecológico. No hay mayores datos que permitan establecer si la variable poblacional tenía o no un peso importante. Lo cierto es que el Antisuyo o región oriental definitivamente tenía poca importancia en lo que respecta a población asentada, con referencia al Collasuyo o Chinchaysuyo por ejemplo. No menos cierto es sin embargo, que las actividades agrícolas y de transacciones comerciales que se realizaban en esta

zona del Antisuyo, si fueron de gran trascendencia para la población del Imperio. La coca u hoja sagrada de los Incas, que era consumida por la nobleza y los ejércitos en época de conflictos bélicos, se producía precisamente en la región del Antisuyo. Asimismo los grandes volúmenes de plumas multicolores necesarias para adornar los trajes ceremoniales, las vestimentas reales, los mantos, etc., tuvieron su origen en esta región, en un alto porcentaje.

También es conocido que desde el punto de la producción agropecuaria, los antiguos peruanos, establecieron regiones que tenían determinadas vocaciones agrícolas, de acuerdo a condiciones ecológicas que en forma escalonada se presentaban en ambas vertientes del relieve andino. Estudios realizados muestran que las Comunidades poseían tierras que estaban perfectamente identificadas con determinados tipos de cultivos: molle, papa, quinua, etc., que les permitía diversificar su producción para satisfacer sus necesidades vitales. A pesar de que no hay evidencia de que la variable población tuviera en este caso una importancia grande para establecer regiones, debe señalarse que las importantes migraciones estacionales y definitivas (mitimaes) que fueron normas de política nacional, se hicieron con certeza, para buscar un equilibrio hombre-tierra que permitiera un mayor rendimiento y mejor explotación de las regiones, se buscó con toda certeza incrementar la población de las zonas poco pobladas, disminuyendo las presiones demográficas de otras.

Durante la Colonia, el establecimiento de la Audiencias, forzando un poco, puede considerarse como un intento de regionalización. En este caso el objetivo era exclusivamente administrativo y económico.

En este mismo período, los españoles introducen un tipo de regionalización que perduraría en nuestros días. Con un criterio simplista y generalizando algunas características naturales, dividen al país en 3 regiones: Costa, Sierra y Montaña. En esta última región según algunos autores, se llamaba Montaña a la Ceja de Selva y relieves de la Selva Alta; y, Omagua al llano Amazónico y fondos de valle de la Selva Alta.

En la época republicana continúa el uso de la división triregional de nuestro territorio, y a ella se superpone una demarcación político-administrativa que nada tiene que ver con las 3 regiones naturales antes mencionadas, puesto que los departamentos comprendían indistintamente territorios de costa y zona andina en unos casos, y en otros zona andina y de selva. En esta división político-administrativa que son los departamentos, aparecen sin embargo algunos ámbitos que con características espaciales más o menos semejantes, constituyen regiones casi homogéneas. Es el caso de los departamentos de Puno, Loreto y Madre de Dios, por ejemplo.

En épocas más recientes, existen intentos con fundamentación técnica y científica para regionalizar el país. Se considera principalmente variables



ecológicas, de altitud, históricas, así como algunas formas de vida del poblador, son por ejemplo las regionalizaciones de J. Pulgar Vidal, y J. Tosi. Deben mencionarse también los estudios de J. B. Murra.

Siempre a nivel personal, existen también preocupaciones por determinar regiones de carácter económico-administrativo. En el Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima y en otras publicaciones han expuesto sus ideas sobre regionalización y planteado delimitaciones, distinguidos profesionales como: Alberto Arca Parró, Emilio Romero, Emilio Castañón Pasquel, Víctor Sánchez Marín, etc. En todos estos casos la población sigue siendo una variable no decisoria.

Paralelamente, instituciones como la U.N.M.S.M., el I.P.L., la Sociedad Geográfica de Lima, el Parlamento, mediante comisiones de sus respectivas Cámaras; el C.A.E.M., etc. realizaron estudios de regionalización que tenían como objetivo principal el desarrollo integral del país, superando los desequilibrios existentes en el territorio nacional.

Los diversos Sectores efectuaron también demarcaciones regionales con fines Administrativos. El I.N.P., a partir de 1965 publica una serie de documentos de regionalización, principalmente con fines administrativos, planteando diversas alternativas.

Analizamos algunos de estos documentos.

En 1965, en un documento nominado "Regionalización del Perú, Informe preliminar", se publica un estudio que recopila experiencias y plantea alternativas.

En dicho documento se habla de desequilibrio regional desde el punto de vista económico (ocupación de áreas agrícolas de muy baja productividad), donde importantes producciones no participan en el desarrollo configurado, grandes regiones estancadas y restringidas económica y socialmente. Al hablar de la necesidad de la regionalización, se destaca la imperiosidad de adoptar criterios orgánicos y racionales respecto a la distribución de los recursos humanos y financieros para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Siempre en un contexto prioritariamente economista, el problema regional se plantea en términos de "encontrar medios para ayudar a las regiones deprimidas a adaptarse a los nuevos requerimientos del progreso y tratar de lograr la reducción paulatina del desequilibrio".

Idea importante es también la de una "política regional" dada por la fijación de prioridades tanto geográficas como de áreas deprimidas o potenciales que sin perder de vista la coherencia intersectorial los promoviera hacia la ansiada unidad de integración nacional.

En el mismo documento que analizamos se expresa también la idea de que en los países en vías de desarrollo, el objetivo fundamental de la regionalización



es crear una economía de alto consumo dentro de los espacios diseñados como región.

Al hablar de objetivos de la regionalización se mencionan 4, siendo el primero, "el equilibrar el desarrollo económico y social del país; el segundo, producir el desarrollo económico y complementario de los diversos recursos y regiones naturales del país; tercero, facilitar la institucionalización de la Planificación; y, cuarto, facilitar la normalización de la administración pública."

Como se observa, no aparece la variable población citada en forma específica y relevante con un objetivo de la regionalización, a pesar de que sabemos que existen notables desbalances, tanto cualitativa como cuantitativamente, en lo que respecta a la población peruana a nivel regional.

Al referirse a criterios de regionalización analizada, se mencionan nueve, referidos a:

- 1.— Integración geográfica económica y cultural.
- 2.— Adaptabilidad estructural
- 3.— Equilibrio demográfico y recursos.
- 4.— Flexibilidad para la mejor administración sectorial.
- 5.— Unidad Técnica de los productos.
- 6.— Administración del Desarrollo
- 7.— Polos o centros focales.
- 8.— Interregionalidad
- 9.— Dinamismo.

En estos criterios a la variable población no se le dá un peso significativo y sólo aparece en el tercer objetivo de "equilibrio demográfico", que al final de cuentas es muy vago y no refleja una decisión sobre el carácter básico que debe darse a la población cuando se trata de regionalizar.

Como se busca determinar, polos regionales, la población aparece como uno de los factores analizados.

En efecto, al referirse a los indicadores o factores seleccionados y sus respectivos coeficientes de ponderación, la población es tomada en forma cuantitativa y sin mayores análisis cualitativos. Al evaluar este factor se ha tomado en cuenta concentraciones poblacionales que se jerarquizaron en cinco grupos: de 1,000 habitantes; de 15,000 a 25,000; de 25,000 a 50,000; de 50,000 a 100,000 y más de 100,000.

Debe señalarse que centros urbanos de un mismo rango poblacional pueden tener porcentajes diversos de población dedicada a actividades primarias, secundarias y terciarias y como es lógico éstos aspectos, así como otros, deben considerarse al momento de hacer los análisis para establecer el rol presente y

futuro de dichas ciudades, con su conformación poblacional presente o efectuando las correcciones necesarias para alcanzar los objetivos presupuestos en los respectivos planes de desarrollo regional.

En análisis sucesivos que se reflejan en documentos publicados por el INP y con fines de administraciones regional y/o planificación regional, se delimitan regiones, estableciendo criterios en los que aparecen constantemente: descentralización de actividades económicas y administrativas; adaptabilidad relativa a la actual demarcación política; efectividad de la escala territorial; buena accesibilidad; homogeneidad o complementariedad; identidad cultural; armonización relativa entre ámbitos regionales-sectoriales; seguridad nacional; existencia de un centro urbano importante; etc.

En otros casos, se señalan: minimizar la problemática derivada de los desplazamientos específicos de bienes y recursos que en un sentido más amplio abarca aspectos humanos, económicos, financieros, etc., que permiten diseñar acciones para que todas y cada una de las regiones del país contribuyan al desarrollo, y complementariamente, al mejor logro de los objetivos nacionales. Equilibrar el desarrollo económico-social del país; producir el desarrollo económico y complementado de los diferentes recursos y regiones; facilitar la institucionalización de la planificación para que el desarrollo sea integral y demográfico; etc., son otros tantos objetivos.

Cuando se trata de señalar criterios para la regionalización administrativa, se mencionan los siguientes: efectividad de escala, accesibilidad; centro urbano existente; homogeneidad interna e identidad cultural.

En un informe específico publicado en Mayo de 1972, se establecen dos objetivos fundamentales de la regionalización administrativa: los económicos y los sociales. En éste caso siempre se pone énfasis en la población considerada en su aspecto cuantitativo. Se menciona por ejemplo, que un objetivo es permitir a las regiones peruanas más desfavorecidas (sobre todo por que tienen una super población relativa, hagan conocer mejor sus problemas y ofrezcan un marco dentro del cual se puedan conducir acciones coordinadas). Se señala que se “piensa aquí, sobre todo en las regiones andinas denominadas zonas de saturación poblacional”.

Se pone énfasis también en un objetivo socio-económico que sería el de “frenar la concentración en Lima de todos los recursos económico-humanos”, añadiendo que un “análisis del costo beneficio mostraría con toda seguridad que ésta concentración es desde ahora, perjudicial para el conjunto del país aún, si al nivel del empresario las economías de urbanización confieren a éste último una renta de situación”.

Finalmente, y al hacer una aproximación tentativa para una división administrativa regional nos encontramos que dos variables aparecen en forma

constante: superficie y población, ya sea a nivel de departamento, o a nivel de provincia.

El Ministerio de Vivienda, a través de su Dirección General de Desarrollo Urbano, al elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, sintetizado en varios volúmenes publicados en junio de 1973, considera nuevas variables poblacionales no analizadas en otros estudios con fines de regionalización, que los agrupa en las nominadas: variables de estratificación social; variables culturales y variables demográficas. En la primera de las mencionadas, o sea variables de estratificación social menciona 3: dimensiones de los sectores medios y altos (DIMA); tamaño de la clase obrera (CLAO); porcentaje de trabajadores asalariados (TA). Entre las variables culturales aparecen 4: porcentajes de alfabetismo (ALF); grado de educación técnica (E.T.); población escolar activa (PEAC); y, población con algún año de educación secundaria (PES). Y en las variables demográficas detalla los de índice de masculinidad y porcentaje de población activa de 15 a 59 años (PEA).

Pero eso no es todo, pues cuando mencionan las variables políticas, también se refieren a aspectos de la población organizada al considerar el porcentaje de trabajadores estatales (TRAE) y el grado de concentración de organizaciones sindicales (COS).

Destacable igualmente, son las nominadas “Variables asociadas al grado de urbanización” entre las cuales aparecen: el coeficiente de dinámica urbano-ocupacional; el porcentaje de actividades secundarias; el porcentaje de actividades terciarias; el perfil de la pirámide social urbana y el grado de concentración poblacional.

Como se observa, el Ministerio de Vivienda, al elaborar su Plan ya mencionado, es el que analizó un mayor número de variables poblacionales, pues a las ya mencionadas, hay que agregar otras como: dimensión de sectores medios y altos; tamaño de la clase obrera; porcentaje de trabajadores asalariados; variables educacionales y grado de concentración poblacional.

Es también necesario señalar que en los Planes Globales de Desarrollo elaborados por el INP la población tomada casi siempre en su aspecto cuantitativo es una variable que aparece constantemente, pero sin estar mayormente analizada ni especificadas las acciones a tomar.

Así por ejemplo, en el Plan Bial de Desarrollo 1973-1974, hay lo que se denomina “meta de ocupación” señalando que en ese período deberían crearse 335,000 puestos de trabajo y mejorar la situación de 465,000 sub-empleados. También se menciona como objetivo de los aspectos regionales: “rehabilitar el núcleo familiar”, “la atención integral a la madre y el niño”, “la incorporación de la población a los niveles de educación”, etc.

En el Plan Bial de Desarrollo 1975-1976, se plantea la creación del



Sistema Nacional de Estadística; se reitera la atención a la madre y el niño, enfatizado en la necesidad de proteger la salud de la madre gestante y nodriza del niño en edad pre-escolar. Se insiste también en el problema del empleo; en la prestación de servicios sociales, trabajo y seguridad.

En los Planes sucesivos, las variables poblacionales están siempre incluídas.

A manera informativa solamente y como resultado de un rápido análisis de los objetivos de la planificación regional en América Latina, debemos señalar que la variable poblacional, no es precisamente una de las más importantes para el desarrollo nacional y regional. Normalmente se habla de incrementar el producto Nacional Bruto, de mejorar la distribución del ingreso, de reducir precios inflacionarios, incrementar la autonomía económica, buscar la integración internacional, así como incrementar la tasa de empleo y elevar el estandar de vida de los pobladores.

Como se observa la variable poblacional, está implícita en lo que respecta a mejorar su situación socio-económica (aumento del ingreso per cápita, mejor distribución de ingresos, incremento de tasa de empleo, elevar el estandar de vida, etc.), pero se sigue dejando de lado otros aspectos importantes como son por ejemplo, el problema de las migraciones, el rápido incremento de la población en relación con los recursos materiales existentes, etc.

Parece también que a nivel mundial, la variable poblacional no tiene todavía la importancia que le corresponde en la planificación regional.

Se sabe por ejemplo que en la U.R.S.S. no son satisfactorios los intentos hechos para concentrar las poblaciones rurales en áreas urbanas.

Igualmente en Suiza, por ejemplo se enfatiza que "el foco predominante de la planificación regional y el ordenamiento rural lo constituye la identificación de áreas o regiones de diferentes aprovechamientos y la integración armónica de la infraestructura. Se destaca también que la planificación del desarrollo, sobrepasa a la pura ordenación en sí, en el sentido que trata de influenciar los factores de desarrollo socio-económico latentes en cada región. Se precisa que la planificación del desarrollo integral regional está motivada en gran parte por el rápido crecimiento de la población en la economía, lo que ha originado escasés en la infraestructura, abastecimiento anti-económico y población desordenada que afectan en forma creciente el ambiente regional.

A nivel de otros países europeos, la planificación regional comienza a interesarse, cada vez con mayor seriedad y profundidad en los problemas poblacionales que existen a nivel regional, propiciando tratamientos específicos de acuerdo a las realidades existentes.

### III. *Planificación y población*

Nos toca ahora analizar el problema referido a la variable población, en la Planificación tanto Nacional como Regional.

Para ello vamos a dar una definición más de planificación “como una actividad continua de guiar un sistema, para lograr una situación deseable dada”. “A su vez, un sistema está definido como un conjunto de elementos y sus relaciones” (Bert Helming.— Estilos de Planificación). Recordemos también que la Planificación la hemos definido como “un proceso dinámico de actualización constante, que permite encaminar la organización de la sociedad, de conformidad con la concepción que orienta el desarrollo del país”.

#### 1. *Planificación Nacional y Regional*

##### a. *Situación Actual*

Desde la década del 60, la planificación nacional y regional en nuestro país, han sido objeto de estudios y análisis con una mayor continuidad.

El Instituto Nacional de Planificación, desde que fue creado, ha publicado sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo de: Corto, Mediano y Largo Plazo. El mismo organismo ha divulgado alternativas de regionalización y Planes Regionales, producto de análisis hechos por equipos multidisciplinarios.

Los diferentes Sectores de la Administración Pública, a su vez, han delimitado también regiones, que son de conocimiento público.

Existen también planteamientos sobre regiones y regionalización hechos por intelectuales que los han publicado en Revistas y Diarios.

##### *La Variable Población*

En los Planes Nacionales y Regionales, la variable población, considerada primero sólo en forma global y cuantitativa, va precisándose cada vez más cuando se incorporan análisis cualitativos. Persiste sin embargo, el tratamiento de las variables cualitativas tomadas casi siempre a un nivel nacional y sólo en los últimos años a nivel regional.

Sin embargo, a menudo se olvida que las formas de vida en el Perú, tienen a veces diferencias muy marcadas a nivel departamental e inclusive provincial.

Las variables de la población consideradas en los diferentes Planes de Desarrollo Nacional y Regional analizados anteriormente pueden resumirse en

las siguientes:

- Generación y acceso a empleos
- Mejorar las condiciones de los sub-empleados
- Rehabilitar el grupo familiar
- Atención integral a la madre y al niño, protegiendo la salud de la madre gestante y del niño
- Incorporar la población a niveles de educación
- Prestación de servicios sociales a la población
- Garantizar trabajo y seguridad
- Considerar:
  - El tamaño de la clase obrera
  - El porcentaje de trabajadores asalariados
  - El porcentaje de analfabetismo
  - El grado de educación técnica
  - La población escolar activa
  - La población con algún año de educación secundaria
  - El índice de masculinidad
  - El porcentaje de población activa de 15 a 59 años
  - El porcentaje de trabajadores estatales
  - Grado de concentración de organismos sindicales
- Grado de Urbanización
- La dinámica de la población urbana:
  - Porcentaje de actividades secundarias
  - Porcentaje de actividades terciarias
- El Perfil de la Pirámide social urbana
- El grado de concentración poblacional.

A la serie precedente, hay que agregar las “Acciones de Políticas Multisectoriales sobre Población” establecidas en el “PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARA 1980-1981” — “PLAN GLOBAL” y que se refieren a:

- Garantizar la igualdad de derechos y deberes de las personas, sin discriminación por razón de sexo.
- Acceso de la población a la información y servicios médicos adecuados para la paternidad responsable y el planeamiento de la familia.
- Desarrollar programas de educación sexual, orientación familiar y formación cívico-poblacional para educandos de todos los niveles y la comunidad general.
- Proporcionar dentro de los servicios de salud: información y orientación con un contenido veraz y completo en relación a las necesidades de salud, vida familiar y sexual, que permita asegurar una opción consciente y libre



de las parejas para determinar la dimensión familiar.

- Priorizar la realización de proyectos que contribuyan a racionalizar la distribución de la población en el territorio nacional.
  - Impulsar la realización de estudios e investigaciones que muestren la vinculación entre lo demográfico y la realidad económica y social del país.
- Además, en el mismo PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1980-81, se establecen acciones para mejorar las condiciones de vida del poblador peruano cuando se refieren a:

- Diseñar una política nutricional de carácter integral, que considere la asistencia alimentaria y nutricional obligatoria de la población infantil para garantizar su desarrollo intelectual y físico.
- Promover estudios sobre la situación nutricional del país y de investigación científico-tecnológica orientadas a la búsqueda de soluciones a los problemas nutricionales del país.

Hay también acciones de políticas referidas a: facilitar el diseño y construcción de viviendas con materiales de la región y con empleo intensivo de mano de obra; ampliar los servicios de agua potable y abastecido; perfeccionar las normas de control de calidad del servicio de agua potable; reforzar las acciones a preservar y mejorar el medio ambiente, etc.

Igualmente, se especifican acciones referentes a una eficiente utilización de los recursos de agua y suelo; ejecución de pequeñas y medianas irrigaciones, drenaje y otras para ampliar la frontera agrícola; elevar la productividad del agro; continuar la ejecución de los estudios de las obras de los proyectos destinados a la producción de alimentos deficitarios, tales como: carnes, leche y aceites; acelerar la construcción y mejora de carreteras hacia zonas con áreas de cultivo potenciales, especialmente la Ceja de Selva y la Selva Central, de modo de apoyar intensivamente los esfuerzos de colonización; continuar las acciones de asentamiento rural y de promoción del desarrollo en las regiones de la Selva y Ceja de Selva; etc.

El más ligero examen de las acciones de políticas sobre población propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1981 y de las variables consideradas en los diferentes Planes de Desarrollo Nacional y Regional, nos muestra una vez más que en el Perú somos pródigos en formular excelentes programas de acciones, pero no usamos de esa gran capacidad creadora para implementar las acciones propuestas.

Creo que quizás eso es uno de los mayores defectos o fallas de un grupo que rige nuestra administración y de un sector de nuestros técnicos. O tal vez sea la falta de recursos económicos o de infraestructura. De todas maneras, considero que estamos frente a un problema digno de estudiarse en todo su

contexto.

## *b. Realidad de la Población Peruana*

La población peruana, estimada en 17'779,500 de habitantes al año 1980, se encuentra desigualmente distribuida a nivel regional, de departamental y provincial.

Hay también diferencias grandes en lo que respecta a niveles de servicios sociales que recibe esta población en los niveles espaciales ya referidos. Igualmente, hay notables oposiciones en lo que respecta a niveles de vida del poblador, no sólo en el ámbito nacional, sino también a escala departamental e inclusive provincial. No puede pensarse por ejemplo que las formas de vida de los pobladores andinos del departamento de Pasco, Junín o Cuzco, son semejantes a la de sus codepartamentos que habitan provincias de selva. Pero inclusive a nivel provincial, también hay diferencias marcadas en las formas de vida, como consecuencia de que las poblaciones habitan en zonas con ecologías diferentes. No olvidemos que en el Perú la geografía vertical domina los espacios andinos y de Ceja de Selva.

¿No conocemos acaso los notables ejemplos en el Callejón de Huaylas o en el nominado Callejón de Conchucos? y sin ir más lejos, podemos analizar las diferentes ecologías existentes en las provincias de Canta o Matucana. Más adelante volveremos sobre este tema de ecología y formas de vida del poblador.

Que quede pues claro, que los análisis de la problemática poblacional resultan insuficientes aún a nivel regional y departamental.

Ahora, concentrémonos a indicar algunos aspectos saltantes de la población peruana, a fin de señalar variables que es necesario incorporar a esta problemática, para que la planificación nacional y regional responda mejor a las necesidades reales de la población.

### *Tasa de Crecimiento*

Nuestro país tiene una tasa alta de crecimiento poblacional, en relación a la disponibilidad de recursos para satisfacer sus necesidades prioritarias y a los servicios existentes. El rápido crecimiento de la población es resultado de un descenso de la mortalidad y altos niveles de natalidad. En lo que respecta a la natalidad, íntimamente relacionada con la tasa de fecundidad, hay una estrecha relación con el nivel educativo. Así por ejemplo, las mujeres de área rural, tienen mayor tasa de fecundidad que las mujeres de igual nivel educativo del área urba-

na.

Un ejemplo relacionado con la anterior apreciación nos da el censo de 1972 que mostró un promedio de 7.32 hijos nacidos vivos para las mujeres sin ningún nivel de instrucción y 3.42 como promedio para aquellas que tienen educación secundaria.

En lo que respecta a tasas de crecimiento a nivel nacional señalaremos que fue de 2.20/o durante el período intercensal 1940-1961; de 2.90/o en el de 1961-1972 y se estima que actualmente es de 2.80/o, que representan un aumento anual de la población, a nivel nacional, superior a 500,000 habitantes.

Una consecuencia de esta elevada tasa de crecimiento es un alto porcentaje de población joven: 43.40/o menores de 15 años.

### *Proceso de Urbanización*

La población urbana que en 1940 fue de 350/o (2'460,000 habitantes) pasó a 65.440/o en 1967 (10'968,000 habitantes). La tasa de crecimiento anual correspondiente ha pasado de 3.60/o durante el período 1940-1961, a 5.00/o en el período 1961-1972. Consecuentemente la población rural ha disminuido de 650/o en 1940, a 410/o en 1972 y se calcula que es de 34.60/o al momento actual.

Sin embargo, el total de la población rural se ha incrementado de 4'550,000 habitantes en 1940 a 5'660,000 calculada en 1977.

Y aquí una inquietud planteada a los arquitectos y urbanistas en las ciudades del Perú: ¿se han implementado acciones que permitan recibir estas migraciones?

Y también una constatación en la que todos nosotros los aquí presentes y los especialistas ausentes, así como el Estado y las Universidades compartimos responsabilidades; es lo referido a los pocos estudios e investigaciones que se realizan sobre el fenómeno de las migraciones en el Perú. El problema es de tal magnitud, que los pocos y casi siempre excelentes estudios efectuados resultan insuficientes para conocer el fenómeno en su integridad.

Un aspecto que señalamos en forma sintética es lo relacionado con el desempleo que alcanza el 5.80/o de la PEA calculada en 5'516,100 para el año 1980; y el sub-empleo que llega al 48.10/o a nivel nacional, pero que en áreas agrícolas alcanza el 61.70/o y en el área no agrícola es de 39.20/o.

### *Niveles y Formas de Vida*

Existen marcadas diferencias entre los niveles y formas de vida de la población peruana. La alimentación, educación, servicios de salud, de agua potable y



alcantarillado, recreación, etc., varían de una región a otra; de un departamento a otro; entre dos provincias; entre la ciudad y el campo; entre dos ciudades; de una área rural a otra, etc.

Esta realidad innegable, nos conlleva a señalar que debe existir un tratamiento diferenciado en la planificación nacional y regional.

Considerar que en nuestro país de geografía atormentada por la coexistencia de profundos valles cálidos que miran cumbres nevadas, o de valles templados que culminan en Punas o mesetas con extensas praderas; de oasis enmarcados por desiertos etc., la planificación micro regional quizás sea una buena solución para programar acciones que estén de acuerdo a las diferentes ecologías y necesidades de la población.

Una variable que no siempre se analiza a nivel regional o micro regional, es por ejemplo lo referente al tipo de alimentación. Geográficamente podemos delimitar áreas con poblaciones donde: el maíz, el plátano y la yuca; el arroz; el frejol; etc., son alimentos básicos del poblador: Una geografía de la alimentación, sería acaso un buen análisis para la planificación?. No podría por ejemplo graficarse en un mapa, las áreas —departamentos o provincias— donde los niños toman por lo menos una taza de leche al día, o dos o tres?; o quizás en un plano urbano podría graficarse este mismo fenómeno para señalar al planificador una realidad en la alimentación del niño peruano de hoy, que será mañana el que brinde su aporte al desarrollo nacional?.

Creo que todos ustedes están pensando, como lo hago yo, en un mapa o plano que nos va a mostrar una cruda realidad la misma que podría luego ser interpretada por un artista con honda sensibilidad humana, para mostrar la desesperación de niños hambrientos y de padres sin empleo o sub-empleados, impotentes de evitar que un hijo, su hijo, siga muriendo a pocos.

¿Podrá la planificación en sus diversos niveles superar esta, y otras realidades de nuestro querido Perú? Seamos optimistas y pensemos que ello será posible.

### *Relación Tierra-Hombre*

Es otro aspecto importante para la población. El Perú, siendo un país de agricultores, pues tiene honrosa tradición de domesticado de plantas como la papa que sirvió a los pobladores del viejo mundo para superar períodos críticos donde faltaban los alimentos; que cultivó vertientes abruptas transformándolas en hermosos andenes que florecían como jardines colgantes; que deshidrató sus productos agropecuarios para almacenarlos por largos períodos; este Perú que tantas plantas alimenticias dió al mundo, es un país pobre en tierras agrícolas

En efecto, según los estudios de la ONERN, sólo tenemos 2'900,00 hectá-

reas de tierras arables.

De este total, se calcula que 2'400,000 Hás. son cosechadas cada año.

Si con los datos anteriores establecemos una relación tierra hombre, obtenemos menos de 0.20 Hás. por habitante, que es muy inferior al promedio de América Latina que es de 0.52 Hás. por habitante.

## ECOLOGIA

Relacionado con los suelos, no debe olvidarse el problema ecológico, al analizar la problemática nacional y al elaborar los Planes de Desarrollo.

Nuestra geografía vertical ha hecho que J. Tosi y la ONERN, hayan elaborado Mapas Ecológicos del Perú, donde identifican "Zonas de Vida Natural en el Perú", que muestran las posibilidades de recursos naturales que posee nuestro país.

Convendría, sin embargo, que para fines de Planificación Nacional y Regional, la ONERN estudiara la forma de agrupar las 84 "Zonas de vida natural en el Perú" en no más de 10.

## CONCLUSIONES

Considero que las conclusiones deben ser el resultado del intercambio de ideas en este grupo selecto, a fin de que reflejen el pensamiento del Seminario-Taller que hoy iniciamos.

Sin embargo, adelantemos algunas, para que sirvan de base a la discusión que se va a iniciar.

- a. Necesidad de una nueva estrategia de desarrollo que considere entre sus objetivos, los siguientes:
  1. Diseñar una Planificación participatoria que en el *marco regional*, descienda y de énfasis al *nivel micro regional*, diseñando nuevas instituciones y nuevos modelos de desarrollo, basados en la participación activa de la población local.
  2. Elevación de los índices de calidad de vida de los pobladores peruanos en las diferentes regiones y micro regiones del país.
  3. Un crecimiento poblacional conforme a los requerimientos del desarrollo nacional y en armonía con las posibilidades de los recursos naturales existentes, sobre todo con el recurso suelo agrícola.
- b. Necesidad de intensificar y apoyar los estudios referidos a las migraciones, a fin de establecer, entre otras cosas: las migraciones internas negativas y positivas; incidencia de las migraciones en la urbanización regional; incidencia en la fecundidad de las zonas de emigración y de inmigración;

incidencia en la estructura de la población por sexo y grupos de edad, en las regiones de emigración y de inmigración etc.